

## PANCASILA DALAM KONSTRUKSI SISTEM HUKUM NASIONAL

*Oleh: Sulistyani Eka Lestari*

Email: [sulis\\_usb@yahoo.com](mailto:sulis_usb@yahoo.com)

Pengurus AP-HTN/HAN Jawa Timur

### Abstrak

Ketika banyak produk norma yuridis dipermasalahkan atau diuji oleh banyak, maka salah satu pihak yang seharusnya merasa digugat keseriusan dalam membentuk atau memproduksinya adalah badan legislatif. Banyaknya norma yuridis yang dieksminasi ini juga mengindikasikan terjadi kelemahan konstruksi sistem hukum nasional. Pembatalan sejumlah produk Peraturan Daerah dan banyaknya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menerima permohonan judicial review, juga mengindikasikan kebenaran kalau produk peraturan perundang-undangan mengandung kelemahan serius. Oleh sejumlah ahli, kelemahan ini tidak lepas dari kurangnya mempertimbangkan Pancasila sebagai sumber rujukan utama dalam pembentukannya.

**Kata kunci:** sistem hukum, badan legislatif, pembatalan

### Abstract

*When many juridical norm products are questioned or tested by many, one of the parties who should feel sued for their seriousness in forming or producing them is the legislature. The large number of juridical norms that have been exploited also indicates a weakness in the construction of the national legal system. The cancellation of a number of products in the Regional Regulations and the number of Constitutional Courts (MK) in accepting applications for judicial review also indicated the truth that the product of legislation contained serious weaknesses. By a number of experts, this weakness does not leave from the lack of considering Pancasila as the main source of reference in its formation.*

**Keywords:** legal system, legislative body, cancellation

### PENDAHULUAN

Ada fenomena menarik di kancah penegakan hukum dan politik pembaruan hukum nasional. Kelompok praktisi atau pengemban profesi hukum seringkali mendapatkan atau mempunyai “logika” tentang sulitnya dan bahkan gagahnya menegakkan hukum yang diasumsikannya berasal dari produk norma yuridis yang tidak bisa dikategorikan sebagai produk norma yang memadai.

Norma hukum merupakan norma yang menjadi pijakan setiap subyek hukum terhadap *rule of game* atas perilaku atau perbuatannya di tengah bermasyarakat atau dalam kehidupan bernegara. Kesalahan atau kekeliruan dalam aspek produk norma yuridis akan menjadi sangat berbahaya, sehingga logis jika dari sisi ini, muncul banyak gugatan publik.

Merujuk pada pandangan Mahfud MD bahwa terdapat problem serius yang melanda pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, hukum dibuat

dan ditegakkan seolah kehilangan nyawa, hukum dengan mudah dirasuki oleh kepentingan sesaat yang justru bertentangan dengan cita dan tujuan hukum (Pancasila).<sup>1</sup> Dalam ranah demikian, yang lebih khusus menunjukkan bahwa Undang-Undang atau produk legislatif ini belum sepenuhnya menjadi kekuatan normatif yang mengayomi dan melindungi masyarakat.

Pancasila sebagai *rechtsidee* belum sepenuhnya diposisikan sebagai suatu cita hukum yang mengarahkan Undang-Undang atau produk legislatif dibawahnya untuk memenuhi keadilan substantif yang dicita-citakan oleh masyarakat. Keadilan substantif menjadi hal yang semakin sulit diperoleh atau dirasakan oleh kalangan pencariannya akibat produk yuridisnya yang memang “kering” dari substansi kesejatan keadilan.

## PEMBAHASAN

Pancasila merupakan ideologi yang “berharga mati” di negara ini. Bukan hanya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) saja yang bernilai “harga mati”. Dengan pertarungan apapun, Pancasila harus dibela sebagai ideologi negara. Dilihat dari aspek filosofis seluruh sistem hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pandangan yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag (Grundnorm)*.<sup>2</sup> Hal ini membuktikan kemuliaan dan urgensinya Pancasila sebagai ideology Negara, sehingga sampai pada aspek pembentukan atau pembangunan sistem hukum, Pancasila yang dijadikan sebagai sandarannya.

Dalam konteks Indonesia, hal ini dapat diimplementasikan dengan menyesuaikan nilai-nilai atau prinsip yang terdapat pada pancasila sebagai *Philosophische Grondslag (Grundnorm)* dan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*. Segala hal yang akan dilaksanakan di Indonesia wajib disesuaikan dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945 karena kedua hal ini merupakan dasar dalam melaksanakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain itu segala sesuatu yang dilaksanakan di Indonesia tentunya harus berdasarkan hukum, mengingat negara Indonesia adalah negara hukum.

Pancasila sebagai sistem nilai harus dijadikan dasar pembentukan hukum dan pola penegakan hukum di Indonesia. Hal ini disampaikan pada pidato Soekarno yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai pandangan hidup (*weltanschauung*) terdiri dari lima dasar atau lima azas.<sup>3</sup> Pembentukan sumber nilai yang mewadahi sumber sistem falsafah kebangsaan berjalan dalam sejarah panjang yang melibatkan kaum cendekia dan benar-benar *primus inter pares*, di samping masyarakat. Proses yang panjang ini menjadi tidak sia-sia karena dogma yang terkandung dalam Pancasila berisikan tentang ajaran kemuliaan dan memuliakan hidup dan kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.

Saat belajar materi Pancasila, secara general masyarakat sudah mendapatkan pelajaran, bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber

---

<sup>1</sup> Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa*, Sarasehan Nasional 2011 “Impelementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia, (Yogyakarta dan Jakarta: UGM dan MKRI, 2011), hlm 17

<sup>2</sup>Yopi Gunawan, Kristian, *Perkemangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, (Bandung: Refika Aditama, 2015). hlm. 2

<sup>3</sup>Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012). hlm. 387

hukum. Pancasila juga dapat disebut sebagai norma tertinggi dalam struktur hukum yang kedudukannya lebih tinggi dari konstitusi atau UUD sehingga Pancasila merupakan syarat berlakunya UUD 1945.

Menurut Teguh Prasetyo bahwa Pancasila mempunyai fungsi konstitutif dan regulatif.<sup>4</sup> dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* (*Grundnorm*) maka pembentukan hukum, penerapan hukum dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Disamping itu posisi yang demikian telah menjadikan Pancasila sebagai dasar dari sistem hukum bangsa Indonesia yang mencakup 4 hal yaitu, *philosophical, political, cultural, dan sociological*.

Dalam sistem hukum berdasar Pancasila, teori keadilan bermartabat menemukan bahwa tidak ada Undang-undang yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak mencantumkan irah-irah “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”, sehingga menurut Cicero sumber hukum adalah kehendak Tuhan.<sup>5</sup> Suatu pandangan yang konkret dari teori keadilan bermartabat bahwa keadilan bermartabat merupakan suatu usaha untuk memahami dan mendekati pikiran atau yang disebutkn dalam “ayat-ayat” Tuhan.

Dalam konteks ini teori keadilan bermartabat menolak arogansi namun mendorong rasa percaya diri dan keyakinan diri suatu sistem hukum dalam hal ini adalah sistem hukum berdasarkan Pancasila. Maka dari itu teori ini meletakkan tujuan hukum sebagai keadilan secara sistemik, hukum itu bagi teori keadilan bermartabat selalu adil, selalu bermanfaat dan selalu pasti.<sup>6</sup> Norma hukum dalam teori ini identik dengan keadilan, artinya nora yuridis dibuat adalah bertujuan untuk menegakkan keadilan. Pada siapa keadilan akan diberikan, didistribusikan, atau ditujukan, maka norma hukum yang dibuta oleh negara diarahkan atau dialamatkan untuk menegakkan (mengabdi) pada keadilan.

Sistem norma hukum Indonesia berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jejang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana norma tersebut berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi pula, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatfundamental norm*) Republik Indonesia, yaitu: Pancasila.<sup>7</sup> Sistem norma hukum yang bersifat heirarkis tersebut bertujuan menentukan derajatnya masing-masing, dengan konsekuensi jika ada norma hukum (peraturan) yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi, dalam hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori* (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah).<sup>8</sup>

Pancasila merupakan *general acceptance of the same philosophy of government* dari konstitusi, dengan demikian Pancasila yang menjadi dasar norma-norma konstitusional dan harus menjadi pedoman dan orientasi dalam

---

<sup>4</sup>Teguh Prasetyo, Ari Pornomosidi, *Membangun Hukum Hukum Berdasar Pancasila*, (Bandung: Nusa Media, 2014). hlm. 36

<sup>5</sup>Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, (Bandung: Nusamedia, 2015). hlm. 25

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 103

<sup>7</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm.39

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm.206.

melakukan penafsiran norma konstitusi.<sup>9</sup> Segala bentuk interpretasi baik ketika melakukan suatu perumusan norma yuridis maupun ketika norma yuridis sudah berhasil dibentuk, tetaplah mengacu pada konstitusi, karena dalam bangunan konstitusi ini terkandung nilai-nilai Pancasila.

Artinya bahwa Pancasila merupakan tolok ukur yang mengikat dalam pengujian undang-undang, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 disebutkan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal.<sup>10</sup> Dalam pandangan Maria Farida Indrati Suprpto bahwa UUD 1945 terdiri atas dua kelompok norma, pembukaan dan batang tubuh (pasal-pasal), Pembukaan UUD dimaknai sebagai *staatsfundamental norm* atau norma fundamental/ dasar negara, sedangkan Batang tubuh (pasal-pasal) dimaknai sebagai *staatsgrundgeztz* atau aturan dasar negara.<sup>11</sup> Menurut Jimly Assiddiqie, bahwa Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*).<sup>12</sup> Namanya juga sebagai supremasi, maka seharusnya menjadi dasar atau landasan pertimbangan utama, bukan hanya untuk kepentingan membangun kehidupan bangsa, tetapi juga dalam menyusun sejumlah tatanan yang diberlakukan untuk masyarakat dan bangsa Indonesia.

Pembukaan UUD 1945 sebagai norma dasar kedudukannya lebih utama dibandingkan Pasal-Pasal UUD 1945 karena Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila itu sendiri,<sup>13</sup> atau jiwa Pancasila,<sup>14</sup> sehingga Pancasila dapat dikatakan mempunyai kedudukan sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang menjadi dasar dan sumber bagi aturan dasar negara atau aturan pokok negara yaitu Pasal-Pasal atau batang tubuh UUD 1945,<sup>15</sup> dan merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.<sup>16</sup>

Pancasila yang berkedudukan sebagai norma dasar negara merupakan norma tertinggi dalam sistem norma hukum Indonesia dan sebagai norma dasar yang merupakan gantungan atau sumber dari segala sumber bagi norma-norma yang berada dibawahnya,<sup>17</sup> termasuk norma dalam Pasal Undang-undang Dasar 1945. Pancasila juga merupakan cita hukum (*rechtsidee*) rakyat Indonesia dan merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi pada setiap peraturan perundang-undangan, dan

---

<sup>9</sup> Mahfud MD, dalam “*Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009*”, Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm.12-13.

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.48

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis”, *Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan 29 Desember 2007*, hlm.6

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.40

<sup>14</sup> Dahlan Thaib, Ni'matul Huda, dan Jazim Hamidi, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hlm.84

<sup>15</sup> A.Hamid. S. Attamimi, *Disertasi “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, (Jakarta: Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, 1990), hlm.160

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.29

<sup>17</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm.159

merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut,<sup>18</sup> sehingga tidak boleh terjadi praktik politik pembentukan atau pembaruan hukum yang keluar dari atau berlawanan dengan nilai-nilai Pancasila. Sedangkan Pasal-Pasal UUD 1945 dimaknai sebagai *staatsgrundgeztz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara merupakan kelompok norma hukum dibawah norma fundamental negara, yang merupakan wujud penjabaran dari Pancasila. Ketika norma yuridis dibawah Pancasila atau konstitusi dibentuk, maka substansinya harus mengacu pada nilai-nilai yang terkandung di dalamnya.

Kalau sudah seperti itu kekuatan sakralitas Pancasila, maka merupakan suatu kesalahan yang sangat serius ketika politik pembaruan hukum tidak menjadikan Pancasila sebagai sumber referensi asasinya. Dalam Pancasila terdapat doktrin ketuhanan, kesatuan, kerakyatan, keadilan, dan beberapa doktrin lain yang mengajarkan tentang penegakan sikap dan perilaku memuliakan hidup berbangsa, beragama, dan bernegara, sehingga siapapun yang menjadi pembentuk peraturan perundang-undangan mempunyai kewajiban memijaknya.

Dalam ranah itu, pembentuk atau pembaru norma yuridis terikat pada tanggungjawab yang sangat besar, karena apa yang dilakukannya akan berimplikasi pada kepentingan-kepentingan berskala makro dan bisa berdampak massif terhadap kehidupan domestic maupun publik, atau dalam konstruksi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.

Mulai dikuatkan dan dikembangkan tekad di kalangan pembentuk peraturan perundang-undangan, bahwa dalam setiap tahapan politik pembaruan hukum, haruslah mengikutkan nilai-nilai Pancasila sebagai pertimbangan utamanya, sebab jika hal ini tidak dilakukannya, ditakutkan konstruksi sistem hukum nasional akan menjai keropos atau tidak bisa digunakan untuk menjadi payung kepentingan pembangunan rakyat Indonesia.

## PENUTUP

Banyaknya produk norma hukum yang dipermasalahkan atau diuji oleh banyak, adalah satu masalah serius dalam politik pembaruan hukum nasional. Dalam ranah demikian, salah satu pihak yang seharusnya merasa digugat keseriusan dalam membentuk atau memproduksi adalah badan legislatif. Banyaknya norma yuridis yang dieksminasi ini juga mengindikasikan terjadi kelemahan konstruksi sistem hukum nasional.

Pembatalan sejumlah produk Peraturan Daerah dan banyaknya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menerima permohonan *judicial review*, juga mengindikasikan kebenaran kalau produk peraturan perundang-undangan mengandung kelemahan serius. Oleh sejumlah ahli, kelemahan ini tidak lepas dari kurangnya mempertimbangkan atau “mengistimewakan” Pancasila sebagai sumber rujukan utama dalam pembentukannya. Oleh karena itu, sudah saatnya sekarang kalangan pembentuk peraturan perundang-undangan fokus menjadikan Pancasila sebagai pertimbangan asasinya.

---

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.41

### DAFTAR PUSTAKA

- A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Disertasi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Jakarta: Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Dahlan Thaib, Ni'matul Huda, dan Jazim Hamidi, 2005, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie, "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis", Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan 29 Desember 2007.
- Mahfud MD, 2011, *Pancasila Sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa*, Sarasehan Nasional 2011 "Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia, Yogyakarta dan Jakarta: UGM dan MKRI.
- \_\_\_\_\_, 2009, dalam "Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, 2012, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_, Ari Pornomosidi, 2014, *Membangun Hukum Hukum Berdasar Pancasila*, Bandung: Nusa Media.
- \_\_\_\_\_, 2015, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusamedia.
- Yopi Gunawan, Kristian, 2015, *Perkemangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung: Refika Aditama.