

KEDUDUKAN PANCASILA DALAM TATA SUSUNAN NORMA HUKUM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Fifiana Wisnaeni

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
fifiana_nenny@yahoo.co.id, 0811278107

A. PENDAHULUAN

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.¹ Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.²

Bagi Negara hukum, hukum yang berkedudukan sebagai panglima. diijelmakan dalam betuk norma hukum yang harus dipatuhi, baik oleh warga Negara, rakyat maupun penduduk yang tinggal dalam suatu Negara.³

Bagi Negara Indonesia penegasan sebagai Negara hukum secara eksplisit ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Dalam hal ini sesuai dengan alinea ke 4 UUD NRI Tahun 1945, Negara Indonesia dibangun dengan tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia

¹ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi MUatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 18

² Ibid, hlm. 19

³ Warga Negara adalah orang yang mempunyai hubungan hukum dengan suatu Negara, rakyat adalah orang yang tinggal di suatu Negara dan mempunyai hubungan hukum dengan Negara dimana dia tinggal sedangkan penduduk terdiri dari warga Negara dan orang asing

yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Tujuan Negara tersebut pada akhirnya diharapkan akan dapat mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka mencapai tujuan Negara tersebut, maka Indonesia harus memiliki dasar Negara yang berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan negara. Selain itu, Dasar negara juga merupakan pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan sarana untuk menentukan arah dan tujuan yang jelas bagi suatu Negara. Dasar negara sebagai pedoman hidup bernegara mencakup norma bernegara, cita-cita negara, dan tujuan Negara.

Sesuai dengan kesepakatan *the founding fathers* Indonesia, dasar Negara yang dipilih untuk Negara Indonesia adalah Pancasila. Kedudukan Pancasila sebagai Dasar Negara secara eksplisit dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alenia IV yang berbunyi sebagai berikut: "..... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Yang menjadi permasalahan di sini adalah apakah kedudukan Pancasila sebagai dasar Negara yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sudah kuat? Apakah sila-sila Pancasila perlu dinormakan dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945?

B. PEMBAHASAN

Bagi bangsa dan Negara Indonesia, Pancasila merupakan Dasar filsafat atau Dasar Falsafah Negara (*Philosophische Grondslag*) dan ideologi Negara (*Staatsidee*). Dalam pengertian ini Pancasila merupakan suatu dasar nilai serta norma untuk mengatur pemerintahan Negara, atau dengan kata lain Pancasila merupakan suatu dasar untuk mengatur penyelenggaraan Negara.

Pancasila sebagai dasar negara mengandung arti bahwa Pancasila dipergunakan sebagai dasar (fundamen) untuk mengatur pemerintah negara atau sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara. Dengan demikian Pancasila merupakan kaidah negara yang fundamental, yang berarti hukum dasar baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis dan semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara Republik Indonesia harus bersumber dan berada di bawah pokok kaidah negara yang fundamental.

Pancasila sebagai dasar negara berarti Pancasila menjadi dasar atau pedoman dalam penyelenggaraan negara. Seandainya negara adalah sebuah bangunan, maka Pancasila sebagai fondasi yang nantinya akan dijadikan tempat berpijak bangunan-bangunan berikutnya. Dengan demikian, Pancasila dijadikan dasar dan tonggak dalam pembuatan segala peraturan perundang-undangan negara serta berbagai peraturan lainnya yang mengatur di berbagai bidang kehidupan baik politik, ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, maupun pertahanan dan keamanan.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang menyatakan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya "*regressus*" ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Berdasarkan teori ini, maka Pancasila bagi Negara Indonesia dapat dikatakan merupakan *Grundnorm*.⁴

Sejalan dengan teori dari Hans Kelsen, Hans Nawiasky mengeleompokkan norma hukum dalam empat kelompok besar, yang terdiri dari *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental Negara, *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara), *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal), dan *Verordnung dan Autonome Sattung* (Aturan pelaksana/aturan otonom).⁵

Berdasarkan pengelompokan dari Hans Nawiasky tersebut dapat dikatakan bahwa Pancasila termasuk pada kelompok yang pertama, yaitu merupakan norma hukum yang tertinggi (*Staatsfundamentalnorm*), dimana dalam pidato Notonegoro pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama, pada tanggal 10 November Tahun 1955 disebut dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara.⁶ Norma fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu Negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat "*pre-supposed*" atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.⁷ Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena

⁴ Op.Cit., hlm. 41

⁵ Ibid., hlm. 45

⁶ Ibid., hlm. 45-46

⁷ Ibid., hlm. 46

jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, maka bukan merupakan norma yang tertinggi.⁸

Pancasila, sebagai norma hukum tertinggi di Negara Indonesia merupakan sumber dari segala sumber hukum, oleh sebab itu semua peraturan perundang-undang di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila.

Peraturan perundang-undangan dibentuk untuk menyelenggarakan pemerintahan Negara dalam arti luas, yaitu meliputi kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislative. Sehingga dapat dikatakan bahwa bagi Negara Indonesia Pancasila merupakan sumber kaidah hukum Negara yang secara konstitusional mengatur Negara Republik Indonesia beserta seluruh unsur-unsurnya yaitu rakyat, wilayah, beserta pemerintah Negara.

Sebagai dasar Negara, Pancasila merupakan suatu asas kerohanian yang meliputi suasana kebatinan atau cita-cita hukum, sehingga merupakan suatu sumber nilai, norma serta kaidah, baik moral maupun hukum Negara, dan menguasai hukum dasar baik yang tertulis atau Undang-Undang Dasar, maupun yang tidak tertulis atau dalam kedudukannya sebagai dasar Negara, Pancasila mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

Sebagai sumber dari segala hukum atau sebagai sumber tertib hukum Indonesia maka Pancasila tercantum dalam ketentuan tertinggi yaitu Pembukaan UUD NKRI 1945, kemudian dijemakan atau dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, serta hukum positif lainnya.

Selain sebagai dasar negara, Pancasila juga sebagai ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai suatu ideologi bangsa dan Negara Indonesia, maka Pancasila pada hakikatnya bukan hanya merupakan suatu hasil perenungan atau pemikiran seseorang atau sekelompok orang sebagaimana ideologi-ideologi lain di dunia, namun Pancasila diangkat dari nilai-nilai, adat istiadat, nilai-nilai kebudayaan serta nilai religius yang terdapat dalam pandangan hidup masyarakat Indonesia sebelum membentuk negaranya, dengan lain perkataan unsure-unsur yang merupakan materi (bahan) Pancasila tidak lain diangkat dari pandangan hidup masyarakat Indonesia sendiri, sehingga bangsa ini merupakan *kausa materialis (asal bahan)* Pancasila.⁹

Dalam hal ini, Pancasila sebagai ideologi mengandung pengertian bahwa Pancasila merupakan ajaran, gagasan, doktrin, teori atau ilmu yang diyakini kebenarannya dan dijadikan pandangan hidup bangsa Indonesia dan menjadi

⁸ Loc.Cit.

⁹ Kaelan dan H. Achmad Zubaidi, Pendidikan Kewarganegaraan: Untuk Perguruan Tinggi, Paradigma, Yogyakarta, 2010, hlm. 30 - 31

pentunjuk dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian ideologi Pancasila merupakan ajaran, doktrin, teori dan/atau ilmu tentang cita-cita (ide) bangsa Indonesia yang diyakini kebenarannya dan disusun secara sistematis.

Sebagai ideologi negara, Pancasila berperan sebagai ideologi terbuka. Ideologi terbuka mengandung pengertian ideologi yang dapat berinteraksi dengan perkembangan zaman yang ditandai adanya dinamika secara internal. Keterbukaan ideologi Pancasila terutama dalam penerapannya yang berbetuk pola pikir yang dinamis dan konseptual dalam dunia modern.

Dalam implementasinya Pancasila mengandung tiga tingkat nilai, yaitu nilai dasar yang tidak berubah yakni lima sila Pancasila, nilai instrumental sebagai sarana mewujudkan nilai dasar yang dapat berubah sesuai dengan keadaan, dan nilai praksis berupa pelaksanaan secara nyata yang sesungguhnya. Sekalipun demikian, perwujudan ataupun pelaksanaan nilai-nilai instrumental dan nilai-nilai praktis harus tetap mengandung jiwa dan semangat yang sama dengan nilai dasarnya.

Di era reformasi melalui sidang Istimewa yang diselenggarakan oleh MPR pada tahun 1998, kedudukan Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia dikembalikan melalui Ketetapan MPR No. IIII/MPR/1998. Oleh karena itu segala agenda dalam proses reformasi, meliputi berbagai bidang lain mendasarkan pada kenyataan aspirasi rakyat (Sila IV) juga harus mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Reformasi tidak mungkin menyimpang dari nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan, bahkan harus bersumber kepadanya. Selain itu, pada era reformasi terdapat tuntutan reformasi, yaitu¹⁰:

1. Amandemen UUD 1945
2. Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI
3. Penegakan hukum, HAM, dan pemberantasan KKN
4. Otonomi Daerah
5. Kebebasan Pers
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi

Sebagai pelaksanaan dari tuntutan reformasi tersebut, maka kemudian dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilaksanakan dalam 4 (empat) tahap, yaitu pada Tahun 1999, Tahun 2000, Tahun 2001 dan Tahun

¹⁰ Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2013, hlm. 6

2002. Dalam amandemen terhadap UUD 1945 tersebut terdapat beberapa kesepakatan dasar, yaitu¹¹:

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil
- 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”

Dari 5 (lima) kesepakatan dasar tersebut, salah satu yang sangat penting dan terkait dengan kedudukan Pancasila sebagai Dasar Negara dan ideologi Negara adalah kesepakatan dasar nomor 1 (satu), yaitu “Tidak merubah Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan kesepakatan dasar nomor 1 (satu) tersebut, maka dapat diartikan bahwa Pancasila sebagai Dasar Negara dan ideologi Negara semakin diperkokoh kedudukannya. Hal ini disebabkan karena adanya tekad MPR untuk tidak merubah Pembukaan UUD 1945. Sehingga dapat dikatakan bahwa bagi bangsa dan Negara Indonesia, **Pancasila adalah Dasar Negara dan ideologi Negara yang sudah FINAL** dan tidak bias ditawar-tawar lagi.

Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa Pancasila merupakan norma hukum yang tertinggi (*Staatsfundamentalnorm*), sehingga “letak” Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI sudah tepat dan tidak perlu dimasukkan sebagai norma dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Nilai-nilai dari sila-sila Pancasila yang saat ini diakomodir dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 sudah cukup.

DAFTAR PUSTAKA

- H. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013
- Kaelan, *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Paradigma, Yogyakarta, 2012
- Kelan, M. Sastrapratedja, Sofian Effendi, Bambang Koesowo, Edy Suandi Hamid, Koento Wibisono S, Damardjati Supadjar, Alif Lukmanul Hakim, *Memaknai Kembali Pancasila*, Badan Penerbitan Filsafat UGM, Yogyakarta, 2007

¹¹ Ibid., hlm. 18

Kedudukan Pancasila dalam Tata Susunan Norma Hukum

Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan: Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma, Yogyakarta, 2010

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

-----, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2011

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011

Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2013

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945