

CATATAN TENTANG
RUU PEMBINAAN HALUAN IDEOLOGI PANCASILA
DENGAN METODE OMNIBUS

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

USUL PERUBAHAN

1. Badan Pembinaan Ideologi Pancasila diusulkan untuk diubah menjadi Dewan Nasional Pembinaan Ideologi Pancasila (DN-PIP) dengan susunan organisasi terdiri atas: (i) Badan Pengarah, dan (ii) Badan Pelaksana.
2. Tugas dan kewenangan tambahan DN-PIP dibandingkan dengan BPIP adalah (i) mengevaluasi perwujudan dan penjabaran nilai-nilai Pancasila dan UUD NRIT 1945 dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; (ii) mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar kepada Mahkamah Konstitusi, dan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung; (iii) keputusan mengenai hasil evaluasi dan pengajuan permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada butir 1 dan 2 ditetapkan oleh rapat pleno Badan Pengarah DN-PIP.
3. Ketentuan mengenai susunan majelis hakim dan tata-cara pengajuan permohonan, serta hukum acara pemeriksaan dan peradilan pengujian peraturan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung diatur khusus dalam UU tentang Pembinaan Ideologi Pancasila dengan merevisi beberapa ketentuan UU tentang Mahkamah Agung, yaitu antara lain mengenai hal-hal sebagai berikut:
 - 3.1. Majelis Hakim Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang terdiri atas 5-7 orang Hakim yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung, yaitu 2 orang Hakim Agung, ditambah 3-5 orang Hakim adhoc yang ditetapkan untuk selama-lamanya 2 x 5 tahun oleh Presiden atas usul Komisi Yudisial dari sarjana hukum yang berkualitas dan berintegritas, memahami dan menghayati nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, serta berpengalaman sekurang-kurangnya 20 tahun di bidang legislasi dan peraturan perundang-undangan.
 - 3.2. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung adalah proses peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat dengan menyatakan objek pengujian bertentangan dengan undang-undang, dan sejak diputus, tidak lagi berlaku mengikat untuk umum.
 - 3.3. Pemeriksaan persidangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan secara terbuka untuk mendengarkan semua pihak yang kepentingannya terkait dengan materi dan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diuji.
4. Tugas dan fungsi lain yang sudah ditentukan dalam Peraturan Presiden pembentukan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP), dapat diteruskan dengan penguatan kedudukan BPIP menjadi DNPIP berdasarkan undang-undang. Dengan demikian, koordinasinya dengan lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan setingkat menteri dapat semakin efektif dilakukan secara sinergis dan terpadu.

PERTIMBANGAN USULAN

1. Nomenklatur Dewan Nasional lebih mencerminkan kedudukannya yang sederajat dengan kementerian negara atau bahkan, karena tugas dan fungsinya terkait dengan dasar negara

Pancasila, kedudukannya dapat dianggap memiliki “*constitutional importance*” yang setara dengan lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945. Karena itu, lembaga ini lebih baik disebut Dewan, bukan Badan yang dapat menimbulkan kesan hanya dipimpin oleh ASN eselon 1 yang cukup dibentuk dengan Peraturan Presiden.

2. Sampai sekarang, belum ada lembaga yang diberi tugas dan kewenangan berdasarkan UU untuk melakukan evaluasi dan diberi kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi pemohon pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang secara terprogram dan menyeluruh, sehingga penataan sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 melalui pengujian peraturan dibiarkan hanya didasarkan atas inisiatif orang per orang, lembaga-lembaga negara atau organisasi masyarakat secara sporadis, tidak terarah, dan kasus demi kasus.
3. Mekanisme pengujian di dan oleh Mahkamah Agung belum diatur sebagaimana hukum acara yang berlaku di Mahkamah Konstitusi, yang bersifat terbuka dengan mendengarkan semua pihak yang kepentingannya terkait dengan perkara pengujian, serta dengan putusan yang bersifat final dan mengikat sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga perlu diadakan perubahan UU tentang Mahkamah Agung sepanjang menyangkut hukum acara pengujian beserta ketentuan mengenai susunan majelis hakim yang diberi tugas dan wewenang mengadili dan memutus perkara pengujian yang memerlukan pengaturan yang khusus di lingkungan Mahkamah Agung.

PERSPEKTIF ‘OMNIBUS BILL’

Usul pembentukan UU tentang Pembinaan Haluan Ideologi Pancasila dapat pula dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan ‘*omnibus law*’ atau ‘*omnibus bill*’ sehingga semua UU lain yang ada kaitan dengan materi kebijakan normatif yang hendak dimuat dalam UU tersebut dapat diaudit dan dievaluasi secara terpadu. UU lain yang potensial dapat dinilai terkait secara materiel dengan materi pembinaan haluan ideologi Pancasila yang akan diatur dalam UU baru ini, antara lain, adalah:

1. UU No. 3 Tahun 2009 jo UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
2. UU No. 18 Tahun 2011 jo UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial;
3. UU No. 15 Tahun 2019 jo UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
4. UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
5. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
6. UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
7. UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
8. UU No. 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
9. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
10. UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, dan lain-lain.

Semua undang-undang tersebut sebaiknya dievaluasi dan bila ditemukan ada pasal atau ayat yang perlu diubah dengan adanya kebijakan baru yang hendak diatur dalam UU tentang Pembinaan Haluan Ideologi Pancasila, maka UU tersebut sebaiknya turut diubah dengan pendekatan ‘*omnibus bill*’ dalam rangka keterpaduan dan harmonisasi perundang-undangan. Dari hasil kajian untuk sementara terkait usulan yang dikemukakan di atas, undang-undang yang dipandang perlu ikut diubah oleh UU tentang Pembinaan Haluan Ideologi Pancasila adalah UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, antara lain, yaitu:

- 1) Pasal 6B yang berisi 2 ayat, yaitu: “(1) Calon hakim agung berasal dari hakim karier; (2) Selain calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1), calon hakim agung juga berasal dari non-karier”, diusulkan diubah menjadi “(2) Calon hakim agung non-karier”, dan ditambah 1 ayat lagi, yaitu: “ **dan (3) Calon hakim agung adhoc atau hakim non-karier yang bersifat khusus**”.
- 2) Pasal 7 ditambah dengan butir “c”, yaitu “**Hakim adhoc khusus**” dengan tambahan ketentuan: “**Hakim adhoc atau hakim non-karier yang bersifat khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, di samping memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada huruf ‘a’ dan ‘b’, harus pula memahami dan menghayati nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, serta berpengalaman sebagai akademisi dan/atau praktisi dalam bidang legislasi dan perundang-undangan paling sedikit 20 (dua puluh) tahun;**”
- 3) Pasal 8 diusulkan ditambah dengan Pasal 8A yang berisi ketentuan: “**(1) Majelis hakim pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berjumlah 5-7 orang, terdiri atas 2 orang hakim agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung, dan 3-5 orang hakim non-karier atau hakim adhoc yang bersifat khusus yang ditetapkan oleh Presiden atas persetujuan DPR dari calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial; (2) Satu di antara hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai ketua majelis oleh Ketua Mahkamah Agung; (3) Anggota majelis yang berasal dari hakim non-karier atau hakim adhoc yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bekerja untuk waktu 5 tahun dan sesudahnya dapat ditetapkan hanya untuk 1 kali 5 tahun lagi, atau sampai yang bersangkutan mencapai usia 70 tahun; (4) Pemberhentian dan/atau perpanjangan masa jabatan hakim non-karier atau hakim adhoc setelah habis masa jabatannya, diajukan langsung oleh Komisi Yudisial untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden**”.
- 4) Pasal 31A ayat (2) yang berbunyi, “Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **hanya dapat** dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu: (a) perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau (c) badan hukum publik atau badan hukum privat.” Ketentuan ini diusulkan diubah menjadi, “Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya **atau kewenangannya** dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu: (a) perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup, **(dan)** sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang; atau (c) badan hukum publik atau badan hukum privat; **atau (d) oleh lembaga negara yang diberikan kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan menurut undang-undang.**” (Dalam Penjelasan UU, ditegaskan bahwa “**Lembaga yang dimaksud disini adalah Dewan Nasional Pembinaan Ideologi Pancasila dan lembaga lain yang diberi kewenangan menurut Undang-Undang**”).
- 5) Pasal 31A ayat (3) butir b. 2 yang berbunyi, “pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan”. Ketentuan ini belum lengkap. Untuk kesempurnaan diusulkan diubah menjadi, “pembentukan peraturan perundang-undangan **dan hal-hal lain di luar materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan atau** tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan”. (Pengujian norma hukum haruslah mencakup pengertian pengujian materiel dan pengujian

formil. Ini perlu dipertegas agar Mahkamah Agung tidak hanya terpaku pada pengujian materiel, yang bahkan istilah yang biasa dipakai dalam praktik hanya dilihat sebagai “*perkara hak uji materiel*” yang berasal dari istilah “*toetziingsrecht*”).

- 6) Pasal 31A ayat (7) yang berbunyi, “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Ketentuan ini diusulkan diubah menjadi, “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau pembentukan **atau hal-hal lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) butir b.2, bertentangan dengan undang-undang atau** peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, **dan sejak putusan dibacakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat**”. Dengan demikian, pertama, amar putusan dapat berisi putusan pengujian materiel dan dapat pula berisi putusan pengujian formil. Kedua, ada penegasan bahwa putusan MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti halnya putusan MK, sama-sama bersifat ‘*erga omnes*’, langsung berakibat bahwa norma hukum yang yang dikabulkan pengujiannya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak putusan dibacakan.

- 7) Diusulkan pula agar ada tambahan pasal yang mengatur hukum acara persidangan baru, yaitu: **“Pasal 31B (1) persidangan perkara pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan secara terbuka dengan memanggil untuk mendengarkan keterangan para pihak yang berkepentingan dengan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; (2) Pemeriksaan persidangan dapat dilakukan dengan menggunakan dukungan teknologi persidangan jarak jauh dan alat bukti elektronik yang dapat dipertanggungjawabkan.”**