



SIMPOSIUM NASIONAL

INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM  
PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

# PROSIDING

Senin-Rabu, 30 Juli – 1 Agustus 2018  
Hotel Crowne, Jakarta



BADAN KEAHLIAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

**TIM PENYUSUN PROSIDING  
SIMPOSIUM  
“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

**Penanggung Jawab : K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.**  
**Ketua : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.**  
**Wakil Ketua : Akhmad Aulawi, S.H., M.H.**

**Anggota : Zaqiu Rahman, S.H., M.H.**  
**Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H.**  
**Arif Usman, S.H., M.H.**  
**Nita Ariyulinda, S.H., M.H.**  
**Ricko Wahyudi, S.H., M.H.**  
**Kuntari, S.H., M.H.**  
**Yeni Handayani, S.H., M.H.**  
**Teguh Nirmala Yekti, S.H., M.H.**  
**R. Priharta Budiprasetya E.P.Y., S.H., M.Kn.**  
**K. Zulfan Andriansyah, S.H.**  
**Muhammad Yusuf, S.H.**  
**Apriyani Dewi Azis, S.H.**  
**Christina Devi Natalia, S.H.**  
**Agus Priyono, S.H.**  
**Ihsan Badruni Nasution, S.Sy., S.H.**  
**Maria Priscyla Stephanie F. Winoto, S.H.**  
**Asma' Hanifah, S.H.**  
**Dahlia Andriani, S.H.**  
**Shintya Andini Sidi, S.H.**  
**Aryani Sinduningrum, S.H.**  
**Noval Ali Muchtar, S.H.**  
**Aryudhi Permadi, S.H., M.H.**  
**Dr. Ujianto Singgih P, M.Si**  
**Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H**  
**Drs. Prayudi, M.Si.**  
**Dr. Hartini Retnaningsih, M.Si.**  
**Sali Susiana, S.Sos, M.Si.**  
**Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si.**  
**Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.**  
**Marihot Nasution, S.E., M.Si.**  
**Jesly Yuriaty Panjaitan, S.E., M.M.**

**Mega Iriana Ratu, S.H., M.BA.**  
**Pinanti Mega Dewanti, S.H.**  
**M. Rizal Firmansyah, S.E.**  
**Maryani, S.AB.**  
**Isundari Anindita Paramesthi, S.E.**  
**Sagung Agung Putu S.Y., S.H., M.H.**  
**Ani Maryani, S.E.**  
**Mohamad Yunus, S.H.**  
**Ade Hardha Gunawan**  
**Agus Abdurahman**  
**Syarifudin**

## DAFTAR ISI

TIM PENYUSUN PROSIDING .....	i
DAFTAR ISI.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
SAMBUTAN KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA .	vi
SAMBUTAN WAKIL KETUA DPR RI KOORDINATOR BIDANG AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA DAN BADAN URUSAN RUMAH TANGGA .....	ix
SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI .....	xii
SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN IDEOLOGI PANCASILA .....	xvi
BAGIAN I .....	1
PRASIMPOSIUM.....	1
PANEL 1 .....	2
PANEL 2 .....	84
PANEL 3 .....	114
PANEL 4 .....	145
BAGIAN II .....	183
SIMPOSIUM.....	183
TALKSHOW.....	184
DISKUSI PLENO.....	211
PANEL 1 .....	252
PANEL 2 .....	287
PANEL 3 .....	306
PANEL 4 .....	341
PANEL 5 .....	389
BAGIAN III .....	455
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....	455
PANEL 1 .....	456
PANEL 2 .....	460

PANEL 3 .....	464
PANEL 4 .....	468
PANEL 5 .....	475
LAMPIRAN .....	482
I. Rundown.....	482
II. Daftar Peserta.....	489
III. Daftar Narasumber .....	499
IV. Foto Kegiatan .....	501

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas terselenggaranya Simposium "Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan". Kegiatan ini diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP).

Prosiding ini memuat hasil kegiatan prasimposium dan simposium serta kesimpulan dan rekomendasi. Terima kasih disampaikan kepada berbagai pihak yang telah bekerja sama dalam menyusun dan menerbitkan prosiding ini serta menyukseskan Simposium "Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan" yang telah diselenggarakan di Hotel Crowne Jakarta. Semoga prosiding ini bermanfaat sebagai pengetahuan dan pemahaman secara komprehensif, serta sebagai bahan masukan berkenaan dengan Pembentukan Undang-Undang.

Jakarta, 14 Agustus 2018  
Ketua Panitia

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum  
Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang  
Badan Keahlian DPR RI

**SAMBUTAN KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**  
PADA SIMPOSIUM  
“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”  
HOTEL CROWNE  
JAKARTA, 30 JULI – 1 AGUSTUS 2018



*Bismillahirrahmaniirrahim*  
*Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh*

Yang saya hormati,  
Kepala Badan Keahlian DPR,  
Kepala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP),  
Para Pembicara, Narasumber, dan Moderator Simposium,  
Para hadirin, peserta simposium yang berbahagia.

Puji dan syukur senantiasa kita panjatkan atas segala nikmat dan karunia Allah SWT yang telah dilimpahkan kepada kita semua, sehingga pada hari ini kita dapat mengikuti acara ini. Berbahagia sekali saya dapat berada di

tengah-tengah peserta simposium yang diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP).

**Hadirin yang Saya Hormati,**

Sebagaimana kita ketahui, dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah secara tegas dinyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum ini membawa konsekuensi bahwa seluruh peraturan perundang-undangan bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Meskipun demikian, data menunjukkan bahwa sejak tahun 2003 hingga tahun 2017, terdapat lebih dari 200 gugatan atau pengujian undang-undang yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini menunjukkan bahwa Pembentukan Undang-Undang didominasi oleh pertimbangan politik, kurang mengutamakan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam sila-sila Pancasila sebagai ideologi dan pandangan hidup berbangsa dan bernegara.

**Hadirin yang saya hormati,**

Berdasarkan kondisi tersebut di atas maka simposium yang mengambil tema “Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undang” ini menjadi penting dan relevan. Secara umum institusionalisasi adalah suatu bentuk tindakan atau pola perilaku yang sebelumnya merupakan sesuatu yang baru, kemudian diakui keberadaannya, dihargai, dirasakan manfaatnya, dan selanjutnya diterima sebagai bagian dari pola tindakan dan pola perilaku di lingkungan tertentu. Proses institusionalisasi terjadi apabila pola perilaku tersebut semakin melembaga dan semakin mengakar dalam kehidupan lingkungan sosial tertentu. Oleh karena itu dalam proses institusionalisasi yang terpenting bukanlah kehadiran suatu organisasi atau institut sebagai wadah, melainkan hadirnya suatu pola tingkah laku yang semakin melembaga. Dengan demikian menginstitusionalisasikan Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi suatu keniscayaan apabila kita ingin menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di negara tercinta ini.

**Hadirin yang berbahagia,**

Sumber hukum pada hakekatnya tidak dapat dilepaskan dari kebiasaan-kebiasaan yang diformulasikan dalam kehidupan masyarakat itu

sendiri, yang tumbuh dan berkembang seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat, yang kemudian menjadi cita hukum, seperti halnya Pancasila bagi Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila harus secara normatif dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang hingga peraturan daerah. Hanya dengan cara seperti itu maka akan tercipta hukum yang berkualitas, yaitu hukum yang memenuhi rasa keadilan masyarakat, hukum yang mengakar kepada sistem, nilai, dan budaya hidup dalam masyarakat, serta dapat disesuaikan dengan perkembangan dinamika global masa kini yang berorientasi pada penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat dan rakyat Indonesia. Di sinilah letak fleksibilitas Pancasila. Sebagai ideologi dinamis, Pancasila memang dapat berkembang mengikuti konteks zamannya, akan tetapi falsafah dasarnya harus bersifat tetap menurut maksud para pendiri negara.

**Hadirin yang saya hormati,**

Mengakhiri sambutan ini, saya berharap simposium ini akan menghasilkan rekomendasi kepada pihak-pihak terkait, sehingga ke depan Pancasila dapat diinstitutionalisasi dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan dan pada akhirnya kualitas undang-undang yang dihasilkan akan semakin baik. Saya sampaikan selamat mengikuti simposium untuk kita semua. Semoga apa yang kita lakukan hari ini akan membawa manfaat dan memberikan kontribusi yang bermakna bagi institutionalisasi nilai-nilai Pancasila di Indonesia, khususnya dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan.

*Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

Terima kasih.

Jakarta, 30 Juli 2018

Ketua DPR RI

H. Bambang Soesatyo, S.E., MBA

**SAMBUTAN WAKIL KETUA DPR RI KOORDINATOR BIDANG  
AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA DAN BADAN URUSAN RUMAH  
TANGGA**  
PADA SIMPOSIUM  
“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”  
HOTEL CROWNE  
JAKARTA, 30 JULI – 1 AGUSTUS 2018



Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Selamat pagi salam damai sejahtera buat kita,

Salam Pancasila.

Yang sangat saya hormati,

Bapak Indra Iskandar, Sekjen DPR RI,

Bapak Johnson Rajaguguk, Kepala Badan Keahlian DPR,

Prof. Hariyono, Plt. Kepala BPIP,

Buya Syafi'i Ma'arif, Dewan Pengarah BPIP

Para Profesor dan Doktor yang hadir sebagai Narasumber,

Juga hadir Kabalitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Pak Ir. Totok Suprayitno, Ph.D.

Ibu/Bapak yang sangat Saya hormati.

Hal yang perlu dicermati saat ini adalah bagaimana konsep yang harus dibuat agar Pancasila hadir dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara normatif dan legal-formal, Pancasila pasti hadir khususnya dalam bagian asas dan tujuan. Pertanyaan berikutnya adalah apakah dalam asas dan tujuan tersebut nilai-nilai Pancasila telah benar-benar masuk? Karena tidak dapat dipungkiri bahwa dalam setiap pembuatan undang-undang lebih condong kepada kepentingan fraksi-fraksi.

Ketua DPR mengundang anggota DPRD Kabupaten dan Kota misalnya, sebagai langkah penanaman Nilai-Nilai Pancasila. Tetapi penanaman nilai-nilai dengan cara seperti ini bukan merupakan hal yang mudah karena melibatkan hampir 20.000 orang perwakilan dari Kabupaten/Kota. Langkah seremonial dan formal seperti itu memang diperlukan, namun yang lebih penting dari itu semua adalah tata nilainya.

Idealnya ada yang dapat menyarikan buku *Dibawah Bendera Revolusi* dari Bung Karno. Dalam buku tersebut Bung Karno menyatakan bahwa dalam suatu masa yang dikarenakan semangat jamannya akan mengubah Bangsa Indonesia, yaitu sifat individualistik yang turunnya adalah transaksional dan semuanya serba uang. Dalam situasi yang demikain, menurut hemat Saya, mari kita apresiasi kegiatan seperti ini.

Permasalahan utama saat ini adalah kita belum pada tataran *in depth* terhadap tata Nilai Pancasila. Hasil Rumusan simposium ini diharapkan merupakan sesuatu yang dapat diimplementasikan, karena nanti setiap undang-undang yang dibuat harus sangat selektif dan sesuai dengan kebutuhan.

Ada yang sebenarnya tidak perlu dibuat Undang-Undang, cukup dengan Peraturan Pemerintah (PP) saja tapi faktanya kita buat undang-undang karena kinerja kita antara lain diukur dari berapa banyak undang-undang yang dibuat. Hal ini yang sebetulnya juga harus diluruskan ke depannya.

Ketika undang-undang itu masuk dan mulai dibahas, sejak dari naskah akademik, teman-teman Prof. Haryono (BPIP) dan kawan-kawan, bisa berkiprah. Karena naskah akademik itu yang menjadi *term of reference* kedepannya. Selama ini naskah akademik lebih banyak *copy paste* judul disesuaikan dengan judul undang-undangnya saja. Dalam mengambil

keputusan, ujian pertama kita adalah apakah kita dapat bermusyawarah. Hal ini adalah tugas Prof. Haryono dan teman-teman (BPIP) serta kita semua. Disini ada juga Buya yang bisa memberikan pencerahan karena Buya adalah salah satu tauladan yang masih hidup di Indonesia.

Terkait hal ini, DPR akan sangat mendukung. Konsep pembinaan adalah konsep pekerjaan yang terus menerus seperti orang tua membina anaknya, sehingga sulit apabila Ibu/Bapak mengharapkan dalam satu tahun misalnya, dari UKP pindah ke BPIP pada 28 Februari, sulit apabila dalam tempo setahun langsung terasa manfaatnya. Yang paling penting adalah dari kita semua yang hadir, ada kesamaan sikap kita terhadap apa yang ingin kita tegakkan kembali. Kita ingin kembali menegakkan tata wilayah yang kita anggap paling cocok dengan republik ini. Kita ingin kembali menegakkan tata wilayah yang kita anggap saat ini bukan hanya sudah luntur, sudah sangat jauh dari keinginan para *Founding Fathers* kita.

Ibu/Bapak tentu nanti ketika dalam pembuatan undang-undang idealnya Pak Johnson (Badan Keahlian DPR RI) juga memberi masukan. Ini adalah pekerjaan, artinya Prolegnas yang sudah ada apa saja, kalau mau serius memang merupakan pekerjaan berat.

Ketika kita membuat undang-undang, pertanyaan besarnya adalah undang-undang ini untuk siapa? Undang-undang ini tentunya untuk bangsa dan negara. Kalau bisa undang-undang itu juga *long lasting*.

Sekian pengantar dari saya semoga Ibu/Bapak tidak merasa saya menggurui tetapi yang saya ceritakan adalah fakta di lapangan. Semoga kerja keras kita menambah kebaikan republik ini.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Salam Pancasila,

Terima kasih.

Jakarta, 30 Juli 2018

Wakil Ketua DPR RI Koordinator Bidang  
Akuntabilitas Keuangan Negara dan Badan  
Urusan Rumah Tangga

Drs. Utut Adianto

**SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI**  
PADA SIMPOSIUM  
“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”  
HOTEL CROWNE  
JAKARTA, 30 JULI – 1 AGUSTUS 2018



Assalamualaikum Wr. Wb.  
Salam sejahtera bagi kita semua,

**Yang kami hormati,**

- Bapak Drs. Utut Adianto (Wakil Ketua DPR RI Koordinator Bidang Akuntabilitas Keuangan Negara dan Badan Urusan Rumah Tangga)
- Bapak Prof. Hariyono (Plt Kepala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)
- Bapak Ir. Indra Iskandar, M.Si (Sekretaris Jenderal DPR RI)
- Para Deputi dan Irtama Sekretariat Jenderal DPR RI
- Para Narasumber dalam Simposium Pancasila yakni:
  1. Arif Wibowo (Wakil Ketua Baleg DPR RI)
  2. Prof. Dr. Muhajir Effendy, MAP (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan)
  3. Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo (Gubernur Lemhannas)
  4. Prof. Dr. H. Syafi'i Ma'arif (Dewan Pengarah BPIP)
  5. Romo Benny Susetyo (BPIP)
  6. Prof. Dr. Mahfud, MD ( Dewan Pengarah BPIP)

7. Prof. Dr. Irwan Prayitno, S.Psi., M.Sc. (Gubernur Sumatera Barat)
  8. Prof. Sudjito (Pusat Studi Pancasila UGM)
  9. Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D. (Guru Besar FE Universitas Brawijaya)
  10. Dr. Revrison Baswir, M.BA., Ak. (Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM)
  11. Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si (Sekretaris Program Doktorum Sosial Fisip Universitas Diponegoro)
  12. Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si. (Guru Besar Ilmu Politik UPI)
  13. Prof. Dr. Susetiawan (Guru Besar Fisip UGM)
  14. Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A. (Guru Besar Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah)
  15. Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H. (Kepala BPHN)
  16. Dr. Silverius Y Soeharso (BPIP)
  17. Sri Nurherwati, S.H. (Komisioner Komnas Perempuan)
  18. Sukoyo, S.H., M.Si. (Direktur Produk Hukum Daerah Kemendagri)
  19. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. (Guru Besar FH Universitas Andalas)
  20. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. (Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi FH Universitas Jember)
- Para Kepala Biro dan Kepala Pusat di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI
  - Hadirin yang kami hormati,

Kegiatan Simposium *Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan* dimaksudkan untuk merespons kebutuhan pembenahan sistem peraturan perundang-undangan. Boleh dikatakan banyak menimbulkan kritik. Kondisi hukum, terutama beberapa Undang-Undang serta peraturan daerah yang belum mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Tidak sedikit undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan ribuan Perda yang termasuk dalam kategori bermasalah. Praktek pengaturan yang tumpang tindih, serta mengabaikan prinsip hierarki, mewarnai peraturan perundang-undangan kita. Padahal, Konstitusi telah menetapkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Dalam menghadapi ketidakserasian peraturan perundang-undangan nasional dan daerah, sebagai negara hukum yang sangat dipengaruhi oleh tradisi hukum tertulis, solusi yang perlu dilakukan adalah dengan membenahi sistem pembentukan peraturan perundang-undangan, agar produk hukum yang dihasilkan memiliki visi, nilai-nilai dan filosofi bangsa Indonesia untuk menghasilkan hukum yang berkualitas, hukum yang memenuhi rasa keadilan masyarakat, hukum yang mengakar kepada sistem nilai dan budaya hidup

dalam masyarakat, dapat menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika global masa kini yang berorientasi pada penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat dan rakyat Indonesia. Dengan demikian, ribuan peraturan daerah yang dicap bermasalah pada saat ini bukan hal biasa, tetapi suatu persoalan dalam sistem hukum yang harus dicari solusi pemecahan masalahnya.

Dalam kerangka itulah kegiatan simposium ini kita lakukan atas kerja sama Badan Keahlian DPR RI dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Simposium Pancasila ini rencananya akan diikuti oleh 200 peserta yang terdiri dari Perancang Undang-Undang, Peneliti, Analis APBN, dan Analis Hukum di lingkungan Badan Keahlian DPR RI, Beberapa bagian dari Setjen DPR RI, BPIP, Lembaga Negara, Kementerian, Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi, Pusat studi Pancasila dari beberapa universitas, perwakilan universitas yang telah melakukan *MoU* dengan Badan Keahlian DPR RI maupun universitas lainnya, *Legal Drafter* dari IP3I, LSM dan Hukum Online.

Melalui simposium ini diharapkan dapat menjadi kesempatan bagi kita untuk melakukan beberapa hal, yaitu:

*Pertama*, menggali konsep-konsep sistem ekonomi, politik, dan budaya yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

*Kedua*, mengidentifikasi nilai-nilai Pancasila dalam setiap bidang kehidupan ekonomi, politik, dan budaya.

*Ketiga*, merumuskan tolok ukur penerapan atau implementasi nilai-nilai Pancasila tersebut sebagai instrumen atau batu uji penerapan nilai-nilai Pancasila pada setiap norma peraturan perundang-undangan.

Instrumen ini diharapkan dapat digunakan oleh siapa pun yang terlibat dalam kegiatan pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat, maupun daerah.

Di samping itu melalui simposium ini diharapkan dapat dirumuskan mekanisme dan kelembagaan yang terkait dengan pengujian (*prereview*) terhadap usulan peraturan perundang-undangan, baik terhadap Naskah Akademik maupun RUU sebelum disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang. Mekanisme dan kelembagaan ini perlu disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan kita saat ini yang telah memiliki lembaga *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada kesempatan ini, saya mengapresiasi dan berterima kasih kepada Wakil Ketua DPR RI, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Hukum Online, para narasumber, para Kepala Pusat, perancang Undang-Undang, peneliti, Analis Anggaran, Analis Hukum, serta para staf di lingkungan Badan Keahlian dan Sekretariat Jenderal DPR RI yang terlibat dalam penyelenggaraan Simposium ini.

Akhirnya kami mengharapkan agar pelaksanaan Simposium ini berjalan sesuai dengan diharapkan dan dapat bermanfaat dan menghasilkan sesuatu yang kita harapkan bersama.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabaraktuh.

Terima kasih.

Jakarta, 30 Juli 2018

Kepala Badan Keahlian DPR RI

K. Johnson Rajagukguk, S.H, M.Hum.

**SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN IDEOLOGI PANCASILA**  
PADA SIMPOSIUM  
“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”  
HOTEL CROWNE  
JAKARTA, 30 JULI – 1 AGUSTUS 2018



Kepada Yang Terhormat:

1. Ketua Dewan Pengarah BPIP (Ibu Hj. Megawati Soekarno Putri) dan Anggota Dewan Pengarah BPIP (Bpk. Prof. Dr. H. Syafi'i Ma'arif; Bpk. Prof. Dr. KH. Said Aqil Siradj, MA.; Bpk. Prof. Dr. Mahfud MD);
2. Ketua DPR RI (Bpk. Bambang Soesatyo, S.E., MBA.; dan Wakil Ketua (Bpk. Utut Adianto; serta Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI (Ketua Badan Legislasi DPR RI, Bpk. Dr. Supratman Andi Agtas);
3. Menteri Hukum dan HAM RI (Bpk Yasonna H. Laoly, S.H., M.Sc.);
4. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI (Bpk. Prof. Dr. Muhadjir Effendy, MAP);
5. Gubernur Lemhanas (Bpk. Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo);
6. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Bpk. Sri Sultan Hamengkubuwono X); Gubernur Papua Barat (Bpk. Dominggus Mandacan); dan Gubernur Sumatra Barat (Bpk. Dr. Irwan Prayitno., S.Psi., M.Sc.);

7. Kepala Badan Keahlian DPR RI (Bpk. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.);
8. Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (Ibu Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H.);
9. Para Narasumber (Romo Benny Susetyo; Arief Wibowo, S.H., M.H.; Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.; Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D.; Dr. Revrison Baswir, M.BA.Ak.; Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si.; Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.; Prof. Dr. Susetiawan, S.Sos., M.Sc.; Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A.; Dr. Silverius Y. Soeharso; Sri Nurherwati, S.H.; Sukoyo, S.H., M.H.; Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.; dan Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.);
10. Para peserta Simposium Nasional yang tidak dapat saya sebut satu persatu; dan
11. Panitia Simposium Nasional yang telah bekerja keras dan yang saya banggakan.

*Assalamu allaikum Wr. Wb.*

*Salam sejahtera*

*Om Swastiastu*

*Namo Budaya*

Sebelum saya mengawali sambutan ini, ijinkan saya mengajak Bapak/Ibu dan hadirin sekalian untuk bersama-sama memekikkan salam kebangsaan kita yaitu salam Pancasila...SALAM PANCASILA. Terimakasih.

*Bapak/Ibu dan Hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Marilah kita sejenak memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberi limpahan karunia dan hidayah-Nya kepada kita sekalian, sehingga pada pagi hari yang cerah secerah hati dan pikiran kita semua dalam forum yang luar biasa ini, kita diberi keselamatan, kesehatan dan semangat untuk men-dharmabhakti-kan hidup demi kemajuan bangsa dan negara Republik Indonesia yang kita cintai.

*Bapak/Ibu dan hadirin sekalian yang saya hormati,*

Mengawali sambutan ini, ijinkan saya memberikan apresiasi dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Pimpinan DPR RI dan Badan Kehormatan Dewan, yang begitu cepat dalam merespon hubungan kerjasama antara DPR RI dengan BPIP serta mampu mewujudkan kehendak para pihak dalam mencari solusi bersama terkait dengan bagaimana **“menginstitutionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi**

**peraturan perundang-undangan”**. Ketua DPR dan jajaran pimpinan telah mengaktualisasikan roh Pancasila, yaitu Gotong Royong.

Sebagaimana yang kita ketahui bersama, ada permasalahan serius terkait dengan pemahaman dan aktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hasil penelitian dan survey Setara Institut, Wahid Institut dan LSI menunjukkan kepada kita semua terjadinya penurunan keyakinan dan pemahaman terhadap Pancasila. Berdasarkan hasil refleksi dan kajian BPIP ada 5 (lima) permasalahan utama yang menggejala dan mengemuka terkait dengan aktualisasi nilai-nilai Pancasila, yaitu melemahnya pemahaman tentang nilai-nilai Pancasila, melemahnya inklusi sosial, belum terwujud dan meratanya keadilan sosial, melemahnya pelebagaan Pancasila, dan rendahnya keteladanan.

Dalam konteks itulah, membahas Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia merupakan upaya untuk menempuh “*jalan tinggi*” Suatu sikap dan komitmen yang tidak dapat dilepaskan dari kearifan budaya di satu sisi dan keberanian serta kecerdasan menatap masa depan di sisi lain. Pancasila yang digali oleh pendiri bangsa dari bumi persada Nusantara tidak menegasi budaya luar yang positif. Proses menggali dan merumuskan peraturan perundang undangan tidak dapat dilakukan secara reaktif melainkan melalui proses yang lebih metodis, selangkah demi selangkah dan dengan upaya yang bersifat sengaja berangkat dari nilai-nilai fundamental Pancasila agar tidak terbelenggu oleh sisa-sisa hukum kolonial yang bersifat segregatif dan eksploitatif.

Pancasila sebagai dasar Negara, ideology dan pandangan hidup bangsa tidak mungkin dikaji dan dipahami secara lateral dan parsial. Diperlukan suatu aksi-refleksi yang bersifat kritis emansipatoris agar Pancasila sebagai basis sekaligus orientasi dapat mengatur dan menerangi peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk itu kita semua perlu memahami alam pikiran, harapan dan cita-cita para pendiri bangsa yang terlibat dalam sidang BPUPK tanggal 29 Mei – 1 Juni 1945, diskusi panitia kecil yang menghasilkan Piagam Jakarta, sidang kedua BPUPKI tanggal 10-17 Juli serta sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Dengan demikian sebelum membicarakan perumusan dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berangkat dari nilai-nilai Pancasila kita semua sudah sepakat dan memahami nilai-nilai fundamental Pancasila yang akan dilembagakan karena para pendiri bangsa ingin Indonesia menjadi Negara hukum bukan Negara kekuasaan.

*Pertama* adalah kesadaran akan kekuatan ilahi, Ketuhanan Yang Maha Esa, sebagai pengalaman batin bangsa Indonesia untuk saling hormat menghormati dalam menjalankan keyakinan dan agamanya. Sebagai landasan

etik, Sila pertama menjadi penuntun ke jalan kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, dan persaudaraan dalam mencapai cita-cita masyarakat Pancasila. Moralitas dan spiritualitas keagamaan yang penuh keluhuran membawa kebaikan bersama.

*Kedua*, sebagai bangsa yang pernah menorehkan kegemilangan di masa lalu namun hidup dalam kegelapan di “selangkang” penjajahan, bangsa Indonesia ingin menegaskan diri untuk menjadi manusia yang memiliki harkat dan martabat. Bangsa Indonesia bertekad memperlakukan dirinya dan bangsa lain secara adil dan beradab. tanpa diliputi oleh dendam. Walaupun bangsa Indonesia pernah diperlakukan tidak adil dan biadab oleh penjajah, bangsa Indonesia tidak berpretensi menjadi penjajah dan memperlakukan bangsa lain secara tidak adil. Tidak ada kata “dendam” dalam wacana dan makna yang terkait dengan kemerdekaan yang digagas dan diperjuangkan sosok Pancasila. *Kata* dan *kalimat* yang dikonstruksi dalam peraturan perundang-undangan bersifat tegas dan lugas agar tidak menimbulkan multitafsir. Kata dan kalimat dalam peraturan perundang-undangan merupakan kata otentik yaitu kata yang dapat mengubah realitas, bukan kata/kalimat asing yang mengasingkan.

Dalam konteks ini, politik hukum lebih dimaknai sebagai “kekuasaan bersama” (*power with*) yang lebih mengedepankan dimensi pencerahan, perlindungan dan pemberdayaan, bukan “kekuasaan atas” (*power over*) yang lebih mengedepankan dimensi dominasi, eksploitasi dan hegemoni. Politik hukum yang dikembangkan oleh bangsa Indonesia adalah hukum yang menolak adanya segregasi, eksploitasi dan diskriminasi social. Pengalaman rakyat Nusantara yang miskin pada masa feodalisme dan semakin miskin pada masa kolonialisme ingin didobrak dengan membongkar system dan struktur social-ekonomi politik yang melanggengkan eksploitasi, dominasi dan hegemoni demi terciptanya bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

*Ketiga*, warga Nusantara memiliki persamaan nasib, sejarah serta kemauan dan atau cita-cita yang sama serta kongruen dengan kondisi geopolitik menjadi suatu bangsa. Kondisi ini menjadikan ikatan etnis, ras, agama, tradisi yang sebelumnya “saling tertutup dan menutup” dapat melebur diri sebagai satu bangsa. Warga Nusantara memang beragam tetapi komitmen untuk saling menyadari, dan menghormati perbedaan yang ada dan telah lama diamalkan nenek moyang perlu diperkuat sebagai perajut persatuan bangsa. Untuk itulah peraturan perundang-undangan tidak boleh mengabaikan dan atau menegasi keberadaan etnis, ras, agama/keyakinan, budaya yang ada.

*Keempat*, bangsa Indonesia berkomitmen untuk menempatkan rakyat sebagai subyek kekuasaan. Agar kekuasaan tidak berjalan anarkhis, berbasis pada sejarah dan kebudayaan yang telah lama hidup di Nusantara, maka musyawarah yang berorientasi pada kebijaksanaan lebih diutamakan. Dialog sebagai bagia dari demokrasi deliberative yang memungkinkan manusia mengembangkan diri dan mengambil keputusan secara otentik dan obyektif lebih diutamakan.

*Kelima*, para pendiri bangsa tidak ingin meniru system demokrasi Barat yang memisahkan demokrasi politik dengan demokrasi ekonomi. Pendiri bangsa selain berjuang agar semangat kebangsaan juga menjujung tinggi perikemanusiaan yang terumuskan dalam konsep sosio-nasionalisme juga sosio-demokrasi yang menempatkan demokrasi politik dengan demokrasi ekonomi berjalan seiring dan saling menguatkan. Demokrasi Pancasila selain memperjuangkan hak-hak sipil dan politik juga memperjuangkan keadilan social.

*Bapak/ibu dan hadirin yang saya muliakan,*

Salah satu contoh revolusioner dalam pembuatan peraturan perundang-undangan terjadi saat Menteri Veteran Chairul Saleh tidak puas dengan Panitia INTERDEP urusan RUU Laut Teritorial Indonesia dan Lingkungan Maritim untuk menggantikan Ordonansi tahun 1939. Beliau meminta agar Mochtar Kusumaatmadja berpikir revolusioner dalam merekonstruksi hokum laut Indonesia yang dapat menyatukan seluruh wilayah Indonesia sebagai satu kesatuan. Terinspirasi keputusan Mahkamah Internasional tahun 1951 tentang sengketa perikanan antara Inggris dan Norwegia, Mochtar Kusuma Atmadja menerapkan prinsip penarikan garis pangkal lurus yang menghubungkan titik titik terluar pulau-pulau terluar Indonesia sebagai Prinsip Negara kepulauan (*Archipelago State Principle*). Dan keputusan tersebut menjadi dasar Deklarasi Juanda tentang Wawasan Nusantara tanggal 13 Desember 1957. Padamulanya konstruksi hokum laut Indonesia sangat ditentang oleh Negara-negara besar, namun berkat perjuangan yang gigih akhirnya pada tahun 1982 dalam Konvensi Hukum Laut III di Jamaica disetujui, termasuk kawasan ZEE. Ini bukti bahwa peraturan perundang-undangan bukan sekedar masalah teknis hokum semata, melainkan juga membawa misi ideology bangsa.

Dalam konteks itulah, diperluan kearifan dalam membuat peraturan perundang-undangan agar kita dapat mengelola dan berselancar dalam gelombang budaya kontemporer yang makin cepat dan massif. Pembuatan peraturan perundang-undangan bukan sekedar melembagakan nilai dan norma yang ada, melainkan juga merangsang kita untuk membangun konsep

dan peraturan hukum yang makin mendekati cita-cita masyarakat dan Negara Pancasila. Perlu dilakukan reinterpretasi dan rejuvinasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada agar kepentingan nasional di tengah pengaruh kekuatan politik ekonomi global serta perkembangan kecerdasan artifisial yang makin kompleks dapat tetap terjamin. Kemampuan belajar (*learning capacity*) kita ditantang untuk senantiasa berani menafsirkan secara kritis dan kreatif peraturan perundang-undangan yang ada dengan memberi arti dan makna baru sehingga kemampuan kita dalam merajut kebhinekaan dan memajukan bangsa pada satu sisi dan perjumpaannya dengan pengaruh luar dapat merangsang dan mengembangkan kreativitas hokum yang membawa kemajuan peradaban bangsa.

*Bapak/Ibu dan hadirin sekalian yang saya hormati,*

Kami menyadari bahwa persoalan pembinaan ideologi Pancasila termasuk di dalamnya Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, tidak hanya tugas dan fungsi BPIP. Semua komponen bangsa dan lembaga Negara, termasuk DPR memiliki peran dan fungsi yang sangat strategis dalam membantu pengarusutamaan Pancasila.

Sebagaimana amanat Perpres No. 7 Tahun 2018 BPIP merupakan lembaga yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. BPIP membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standarisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik dan komponen masyarakat lainnya.

Dalam memberikan rekomendasi terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik dan komponen masyarakat, BPIP membutuhkan instrumen dan parameter untuk menilai dan mengevaluasi kebijakan dan regulasi dimaksud, apakah bertentangan dengan Pancasila atau tidak. Terkait dengan hal ini, sekali lagi saya mengapresiasi dan menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Pimpinan DPR RI dan Badan Keahlian DPR RI yang sudah mengambil peran menghadirkan kegiatan Simposium Nasional ini yang dibutuhkan oleh BPIP. Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan

Perundang-undangan sebagai tema Simposium Nasional, sangat relevan dengan tugas yang dimiliki Kedeputusan Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP yaitu melaksanakan internalisasi dan institusionalisasi Pancasila di bidang hukum, advokasi dan pengawasan regulasi. Ditambah lagi, beberapa sub tema yang dihadirkan serta kompetensi para narasumber yang akan memberikan gagasan pemikiran, saya tidak ragu lagi bahwa Simposium Nasional ini akan menghasilkan gagasan pemikiran yang dapat direkomendasikan untuk mengatasi permasalahan yang ada, yaitu : a) bagaimana konsep ekonomi Pancasila dan implementasinya dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bidang ekonomi?; b) bagaimana konsep demokrasi Pancasila dan implementasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang politik?; c) bagaimana konsep sosial budaya Pancasila dan implementasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang sosial?; d) bagaimana merumuskan prosedur dan parameter menginstitutionalkan Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan; dan e) bagaimana merumuskan prosedur dan parameter *preview* rancangan peraturan daerah sebelum diundangkan agar sesuai dengan nilai Pancasila.

Saya berkeyakinan bahwa Simposium Nasional ini akan mampu mengurai permasalahan tersebut dan menawarkan konsepsi atau rumusan tentang ekonomi Pancasila, demokrasi Pancasila, sosial-budaya Pancasila, dan prosedur serta parameter menginstitutionalkan Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan secara progresif dan visioner.

Harapan dan cita-cita bangsa Indonesia telah dikumandangkan dan dibentangkan. Tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang diwarnai oleh peradaban tinggi ingin dicapai. Tekad membangun peraturan perundang-undangan yang berbasis pada Pancasila telah bulat. Dengan niat tulus dan usaha yang serius, Insya Allah Tuhan selalu melindungi dan memberikan rahmat pada kita sekalian.

Demikian beberapa hal yang dapat saya sampaikan, sekali lagi saya ucapkan terimakasih kepada pimpinan DPR, Narasumber dan para undangan yang telah berkenan hadir dan yang akan memberikan kontribusi pemikiran serta Panitia yang telah bekerja keras demi terselenggaranya kegiatan ini. Semoga kegiatan Simposium Nasional ini dapat berjalan dengan lancar dan menghasilkan beberapa rekomendasi sebagaimana yang diharapkan.

Wassalamu allaikum Wr. Wb.

SALAM PANCASILA...!!

Terima kasih.

Jakarta, 30 Juli 2018

Plt Kepala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

Prof. Hariyono M. Pd.

# **BAGIAN I**

## **PRASIMPOSIUM**

Prasimposium merupakan rangkaian acara yang diadakan dalam rangka mempersiapkan Simposium Nasional “Intitusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan”. Acara Prasimposium yang diadakan pada tanggal 2-4 Mei 2018 di Hotel Grand Zuri, Serpong ini, terbagi dalam 4 (empat) panel dengan tema sebagai berikut:

Panel 1 : Memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan implementasi nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, politik, dan social.

Panel 2 : Merumuskan prosedur dan parameter menginstitutionalkan Pancasila dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Panel 3 : Merumuskan prosedur dan parameter menginstitutionalkan Pancasila dalam evaluasi Peraturan Perundang-undangan.

Panel 4 : Merumuskan prosedur dan parameter preview Rancangan Peraturan Daerahsebelum ditetapkan agar sesuai dengan nilai Pancasila

## **PANEL 1**

### **KONSEP EKONOMI PANCASILA YANG HARUS MENJIWAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN<sup>1</sup>**

**Oleh:**

**Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D.**

**(Guru Besar Emeritus Fakultas Hukum Universitas Indonesia)**

#### **PAPARAN**

Ekonomi Pancasila harus menjiwai Peraturan Perundang-Undangan.

Uraian berikut ini mengenai Ekonomi Pancasila, Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, dan kaitan keduanya.

#### **Pancasila berkaitan dengan bidang ekonomi**

Setidak-tidaknya ada 2 Sila dalam Pancasila yang dapat kita tafsirkan sebagai Filsafat Hukum Pancasila berkaitan dengan bidang ekonomi : Ketuhanan Yang Maha Esa dan Keadilan Sosial.

Pertama, Filsafat Hukum Pancasila mengakui adanya filsafat yang berkenaan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini berarti dibidang ekonomi, Filsafat Hukum Pancasila mengakui eksistensi Hukum Ekonomi Islam yang tidak mengenal riba. Dengan demikian berkembangnya Ekonomi Syariah dan lahirnya Bank Syariah, Asuransi Takaful, Pasar Modal Syariah dan Sukuk, mendapat tempat dalam Filsafat Hukum Pancasila.

Kedua, Sila Keadilan Sosial dalam Hukum Ekonomi Indonesia, antara lain, dapat dilihat dari pengejawantahan Pancasila dalam UUD 1945, terutama Pasal 33. Pasal 33 UUD 1945 setelah Perubahan (amandemen) menyatakan :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

---

<sup>1</sup>Disampaikan pada Pre Simposium, Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI dengan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila, tanggal 2 Mei 2018.

<sup>\*\*</sup> Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1997), Dirjen Hukum dan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman RI (1998), Wakil Sekretaris Kabinet RI (1998 – 2005).

- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Apa yang dimaksud oleh Pasal 33 UUD 1945 tersebut, ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi R.I, antara lain, dalam perkara Judicial Review Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Kutipan putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 001-021-022/PUU-I/2003, antara lain :

Makna “dikuasai oleh negara” sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 mempunyai daya berlaku normatif sebagai berikut:

1. Konstitusi memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak;
2. Kewenangan tersebut ditujukan kepada mereka baik yang akan maupun yang telah mengusahakan produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pada cabang produksi yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, yang jenis produksi tersebut penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak negara mempunyai hak diutamakan/didahulukan yaitu negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang produksi tersebut serta pada saat yang bersamaan melarang perorangan atau swasta untuk mengusahakan cabang produksi tersebut;
3. Pada cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, negara dapat mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil;

Kewenangan negara yang diberikan oleh UUD 1945 dapat digunakan sewaktu-waktu apabila unsur-unsur persyaratan penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) terpenuhi;

Ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata dari negara, tetapi mempunyai maksud agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, “....

*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...” dan juga “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.* Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkau harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945. Dengan demikian jelas bahwa UUD 1945 telah menentukan pilihannya. Pertanyaannya, bukankah ketiga hal tersebut di atas dapat dipenuhi oleh sistem ekonomi pasar, dan oleh karenanya mengapa tidak diserahkan saja kepada mekanisme pasar, tentu haruslah dijawab secara normatif bahwa UUD 1945 tidak memilih sistem tersebut sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (4). Dasar pilihan tersebut tidak berarti tanpa alasan sama sekali. Asumsi bahwa mekanisme pasar dapat secara otomatis memenuhi ketiga hal tersebut di atas adalah penyederhanaan logika yang jauh dari kenyataan, yaitu adanya mekanisme (sistem) pasar yang sempurna. Kenyataan tidak adanya mekanisme pasar yang sempurna ini dapat disimak dari apa yang dinyatakan oleh Joseph E. Stiglitz: “... *presumption that markets, by themselves, lead to efficient outcomes, failed to allow for desirable government interventions in the market and make everyone better off.*” (Globalization and Its Discontents, Joseph E. Stiglitz, hal. XII);

Berdasarkan penafsiran historis, seperti yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, makna ketentuan tersebut adalah “*Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang*”. Uraian di atas masih menyisakan pertanyaan, apa saja yang termasuk **cabang produksi yang penting bagi negara** dan **yang menguasai hajat hidup orang banyak**, serta apa pula makna **dikuasai oleh negara** itu?

Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri negara (*founding fathers*) menyatakan tentang pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut, “Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi

kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah ... Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945 ... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. (Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II Hal. 231. Disusun oleh I. Wangsa Widjaja, Mutia F. Swasono, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002). Penafsiran Dr. Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*;

Menteri Negara BUMN dalam keterangan tertulis di forum sidang Mahkamah menafsirkan “dikuasai oleh negara” berarti negara sebagai regulator, fasilitator, dan operator yang secara dinamis menuju negara hanya sebagai regulator dan fasilitator, sedangkan Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H. menafsirkan dikuasai oleh negara berarti dimiliki oleh negara;

Para ahli yang menyatakan dalam kenyataan sesungguhnya tidak ada sistem ekonomi yang secara ekstrim liberal sepenuhnya, maupun sistem ekonomi yang bersifat *command* atau *planned economy* sepenuhnya. Sehingga oleh karenanya Pasal 33 UUD 1945 harus tetap menjadi acuan, karena Pasal 33 tersebut sama sekali tidak diartikan anti terhadap ekonomi pasar, dan ekonomi pasar juga tidak mengesampingkan sepenuhnya peran negara untuk campur tangan manakala terjadi distorsi dan ketidakadilan, oleh karena tafsiran dinamis atas Pasal 33 UUD 1945 oleh Mahkamah dilakukan dengan memperhatikan seoptimal mungkin perubahan lingkungan strategis secara nasional maupun global;

Dengan memandang UUD 1945 sebagai sistem sebagaimana dimaksud, maka pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah

yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “*dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif;

Jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk *mengatur*, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranyapun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, perkataan “dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Oleh karena itu, baik pandangan yang mengartikan perkataan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, kedua-duanya ditolak oleh Mahkamah;

Berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan

(*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat;

Dalam kerangka pengertian yang demikian itu, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.

Berdasarkan uraian di atas, jikalau cabang produksi listrik sungguh-sungguh dinilai oleh Pemerintah bersama DPR telah tidak lagi penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka dapat saja cabang itu diserahkan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya kepada pasar. Namun, jikalau cabang produksi dimaksud masih penting bagi negara dan/atau masih menguasai hajat hidup orang banyak, maka negara *c.q.* Pemerintah tetap diharuskan menguasai cabang produksi yang bersangkutan dengan cara mengatur, mengurus, mengelola,

dan mengawasinya agar sungguh-sungguh dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam pengelolaan cabang produksi listrik dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan ataupun dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Di samping itu, untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan, “*perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*”, maka penguasaan dalam arti pemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara *c.q.* Pemerintah atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara *c.q.* Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Mahkamah juga memperhatikan keterangan Pemerintah yang memuat faktor pendorong, ruang lingkup, filosofi dan konsepsi Undang-undang No. 20 Tahun 2002, secara singkat sebagai berikut:

1. Adanya keterbatasan dana Pemerintah dalam pembangunan sektor tenaga listrik;
2. Penyediaan tenaga listrik secara lebih transparan, efisien dan berkeadilan dengan partisipasi swasta yang diselenggarakan melalui mekanisme kompetisi sehingga memberikan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha;
3. Perlunyaantisipasi perubahan pada tataran nasional, regional maupun global serta memperhatikan pembaruan atau pembangunan hukum di sektor terkait;
4. Penguasaan negara di bidang ketenagalistrikan diwujudkan dengan adanya kewenangan negara *c.q.* Pemerintah dalam penetapan kebijakan, pengaturan dan pengawasan pelaksanaan usaha;
5. Usaha penyediaan tenaga listrik bertujuan untuk menjamin tersedianya tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik dan harga yang wajar untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mendorong meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mendorong meningkatkan ekonomi yang berkelanjutan, dengan penyediaan tenaga listrik secara efisien melalui regulasi yang kuat, adanya kompetisi dan transparansi usaha dalam iklim usaha yang sehat, untuk terciptanya efisiensi;
6. Struktur industri tenaga listrik dapat dibentuk secara terintegrasi vertikal maupun dipisah atas fungsi-fungsinya, dan di daerah yang secara teknis dan ekonomis memungkinkan kompetisi, usaha pembangkitan, transmisi, distribusi dan retail merupakan usaha yang terpisah, kecuali bidang usaha yang secara alamiah harus dilakukan secara monopoli yaitu transmisi dan distribusi. Pada wilayah yang tidak/belum dapat menerapkan kompetisi, usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan secara monopoli;
7. Penetapan harga jual tenaga listrik diarahkan pada pendekatan *cost based/cost recovery* dan pengawasan dalam pelaksanaan penetapan tarif oleh pasar, dan harga jual tenaga listrik untuk daerah yang sudah kompetitif ditetapkan melalui mekanisme pasar dan harga sewa transmisi dan distribusi ditetapkan oleh Badan Pengawas Pasar Tenaga listrik;
8. Sistem ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 mengatur bahwa Pemerintah mempunyai fungsi sebagai penguasa (regulator) yang dilakukan oleh menteri-menteri teknis dan fungsi selaku

pengusaha (operator) yang dilakukan oleh kantor menteri negara yang mengawasi dan membina jalannya kepengusahaan seperti BUMN. Pada saatnya Pemerintah harus lebih memfokuskan fungsinya sebagai regulator dan secara bertahap melepaskan fungsinya sebagai operator dalam artian sebagai pelaksana langsung kegiatan, sesuai prinsip “*Government function is to Govern*”;

9. dikuasai oleh negara mengandung pengertian (1) Pemilikan (2) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan dan (3) Penyelenggaraan kegiatan usaha dilakukan sendiri oleh Pemerintah;
10. Filosofi “penguasaan negara” adalah terciptanya ketahanan nasional di bidang energi (migas, listrik dan lainnya) di NKRI dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian energi di dalam negeri;
11. Deregulasi adalah efisiensi melalui kompetisi, efisiensi mana memaksimalkan surplus total pemakai ditambah surplus *supply*, yang dapat dikatakan adalah nilai terhadap pemakai dikurangi biaya produksi. Kompetisi tidak menjanjikan harga yang terendah pada sesuatu waktu, kompetisi akan menggerakkan bahwa para pemakai akan dapat menutupi dalam jangka panjangnya biaya produksi termasuk pengembalian modal secara wajar, dan kompetisi akan meminimalkan biaya rata-rata untuk produksi dan meminimalkan pula harga rata rata untuk pemakai;

Para ahli berpendapat:

1. Pasaran kelistrikan akan berdiri di bawah satu otoritas, yang dinamakan Bapetal, berdasarkan aturan-aturan tertentu yang dinamakan *market rules*. Ada pasar yang sukses dan ada yang tidak, masalahnya adalah *market rules*, bagaimana aturan main itu harus dilakukan. Dengan mempelajari *market rules* kita dapat membuat *market rules* yang cocok dengan kepentingan kita, seperti yang diamanatkan oleh undang-undang dasar dimana perekonomian nasional diselenggarakan dengan efisiensi berkeadilan. Pengertian efisiensi berkeadilan dalam dunia listrik mempunyai pengertian yang khusus. Efisiensi itu adalah tercapainya *economic equilibrium* yaitu satu keseimbangan kompetisi bahwa harga ditentukan atas dasar *supply and demand*. Efisiensi berkeadilan itu dicapai dalam satu sistem kompetisi kalau harga rata-rata yang diambil *supplier* adalah yang terbaik yang pada akhirnya dicapai dari segi pemakai, dan *supplier* dan *consumer surplus* bertemu;
2. Parameter yang digunakan untuk menilai apakah UU yang diuji menguntungkan atau merugikan adalah sebagai berikut:
  - a. **Parameter pertama, efisiensi;**

Efisiensi teori ekonomi menunjukkan bahwa hanya kompetisi saja yang memungkinkan efisiensi itu tercapai. Tetapi listrik karakteristiknya unik, mempunyai sifat monopoli alamiah, sehingga tidak sepenuhnya bisa dilepas ke pasar. *Unbundling* merupakan cara untuk efisiensi, dan meskipun kemudian ada gugatan terhadap kompetisi di listrik, tidak satu negara pun yang kemudian kembali ke sistem *single integrated monopoly*, yang ada hanya perubahan dalam *market rules*;

**b. Parameter kedua, kontribusi pajak;**

Kontribusi pajak dari PLN, selama 3 tahun terus merugi, baru tahun ini mendapat keuntungan yang kecil kalau dibanding asetnya yang besar;

**c. Parameter ketiga, merugikan masyarakat atau tidak;**

Dua indikator yaitu aksesibilitas masyarakat dan harga. Kalau hanya mengandalkan PLN untuk mencapai ratio elektrifikasi 100% sangat sukar, sehingga harus memberikan kesempatan kepada siapa pun untuk meningkatkan aksesibilitas, karena akses yang rendah tidak menguntungkan masyarakat. Yang tidak memiliki akses listrik harus membayar 4 atau 5 kali lebih mahal dibanding mereka yang punya akses. Yang tidak punya akses listrik tersebut adalah orang yang miskin;

Listrik sebagai komoditi bisa dilihat perannya dalam 3 kelompok besar, yaitu listrik sebagai pelayanan publik, sebagai infrastruktur dan listrik sebagai bagian penerimaan negara. Dalam konteks pelayanan publik, listrik hanya kalah oleh kebutuhan makanan, dan itu berarti tanpa listrik setiap warganegara akan terlanggar haknya, sehingga listrik yang mudah diakses dengan harga wajar menjadi kebutuhan suatu negara. Upaya memenuhi hak akan listrik belum memadai kalau hanya diserahkan pada PLN. Karenanya penyediaan listrik menjadi prioritas, dan Undang-undang Ketenagalistrikan yang baru telah mendorong upaya tersebut, tanpa harus mengandalkan PLN semata-mata tetapi juga investor swasta, koperasi atau BUMD dengan tetap mengikuti aturan-aturan yang dikeluarkan badan pengawas. Listrik sebagai infrastruktur merupakan sumber pendorong perekonomian negara, yang tidak bisa hanya mengandalkan PLN tapi juga mengikutkan BUMD, koperasi, dan lain-lain.

## **Peraturan Perundang-Undangan Indonesia**

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia adalah sebagai berikut:

Tata Urutan “Hierarki Perundang-undangan Indonesia BAB III dalam UU No. 12 Tahun 2011” Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 7 ayat 1 “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” terdiri atas:

- a. **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**
- b. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;**
- c. **Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**
- d. **Peraturan Pemerintah**
- e. **Peraturan Presiden**
- f. **Peraturan Daerah Provinsi dan**
- g. **Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**

### **Contoh Ekonomi Pancasila dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Sebagai contoh dapat ditunjukkan dalam pasar kelistrikan yang pada pokoknya menerangkan hal hal yang berikut ini:

1. Pasaran kelistrikan akan berdiri di bawah satu otoritas, yang dinamakan Bapetal, berdasarkan aturan-aturan tertentu yang dinamakan *market rules*. Ada pasar yang sukses dan ada yang tidak, masalahnya adalah *market rules*, bagaimana aturan main itu harus dilakukan. Dengan mempelajari *market rules* kita dapat membuat *market rules* yang cocok dengan kepentingan kita, seperti yang diamanatkan oleh undang-undang dasar dimana perekonomian nasional diselenggarakan dengan efisiensi berkeadilan. Pengertian efisiensi berkeadilan dalam dunia listrik mempunyai pengertian yang khusus. Efisiensi itu adalah tercapainya *economic equilibrium* yaitu satu keseimbangan kompetisi bahwa harga ditentukan atas dasar *supply and demand*. Efisiensi berkeadilan itu dicapai dalam satu sistem kompetisi kalau harga rata-rata yang diambil *supplier* adalah yang terbaik yang pada akhirnya dicapai dari segi pemakai, dan *supplier* dan *consumer surplus* bertemu;
2. Parameter yang digunakan untuk menilai apakah UU yang diuji menguntungkan atau merugikan adalah sebagai berikut:

- a. **Parameter pertama, efisiensi;**

Efisiensi teori ekonomi menunjukkan bahwa hanya kompetisi saja yang memungkinkan efisiensi itu tercapai. Tetapi listrik karakteristiknya unik, mempunyai sifat monopoli alamiah, sehingga tidak sepenuhnya bisa dilepas ke pasar. *Unbundling* merupakan cara untuk efisiensi, dan meskipun kemudian ada gugatan terhadap kompetisi di listrik, tidak satu negara pun yang kemudian kembali ke sistem *single integrated monopoly*, yang ada hanya perubahan dalam *market rules*;

**b. Parameter kedua, kontribusi pajak;**

Kontribusi pajak dari PLN, selama 3 tahun terus merugi, baru tahun ini mendapat keuntungan yang kecil kalau dibanding asetnya yang besar;

**c. Parameter ketiga, merugikan masyarakat atau tidak;**

Dua indikator yaitu aksesibilitas masyarakat dan harga. Kalau hanya mengandalkan PLN untuk mencapai ratio elektrifikasi 100% sangat sukar, sehingga harus memberikan kesempatan kepada siapa pun untuk meningkatkan aksesibilitas, karena akses yang rendah tidak menguntungkan masyarakat. Yang tidak memiliki akses listrik harus membayar 4 atau 5 kali lebih mahal dibanding mereka yang punya akses. Yang tidak punya akses listrik tersebut adalah orang yang miskin;

3. Listrik sebagai komoditi bisa dilihat perannya dalam 3 kelompok besar, yaitu listrik sebagai pelayanan publik, sebagai infrastruktur dan listrik sebagai bagian penerimaan negara. Dalam konteks pelayanan publik, listrik hanya kalah oleh kebutuhan makanan, dan itu berarti tanpa listrik setiap warganegara akan terlanggar haknya, sehingga listrik yang mudah diakses dengan harga wajar menjadi kebutuhan suatu negara. Upaya memenuhi hak akan listrik belum memadai kalau hanya diserahkan pada PLN. Karenanya penyediaan listrik menjadi prioritas, dan Undang-undang Ketenagalistrikan yang baru telah mendorong upaya tersebut, tanpa harus mengandalkan PLN semata-mata tetapi juga investor swasta, koperasi atau BUMD dengan tetap mengikuti aturan-aturan yang dikeluarkan badan pengawas. Listrik sebagai infrastruktur merupakan sumber pendorong perekonomian negara, yang tidak bisa hanya mengandalkan PLN tapi juga mengikutkan BUMD, koperasi, dan lain-lain;

Para ahli menerangkan bahwa:

1. Listrik sebagai *public utilities* tidak bisa diserahkan ke dalam mekanisme pasar bebas, karena dalam pasar bebas para pihak mengambil keputusan berdasar pasokan dan permintaan, sementara yang disebut pasar pada hakekatnya didasarkan pada kekuatan daya beli dan kekuatan pasokan. Kalau itu yang terjadi maka ukuran sesungguhnya pada setiap transaksi yang terjadi adalah keuntungan pihak-pihak tertentu berdasarkan *supply and demand* yang dalam prosesnya lebih didasarkan pada pasokan yang berkurang tetapi permintaan terus membesar yang akhirnya adanya profit hanya kepada produsen atau pembangkit tenaga listrik;
2. Dalam mekanisme pasar bebas yang diuntungkan adalah pemilik modal yang dalam bahasa ekonomi disebut sebagai *individual welfare game* dan bukan *social welfare game*, dan yang terjadi adalah *social welfare losses* atau kerugian-kerugian kesejahteraan sosial pada masyarakat. Dalam

prinsip kompetisi *cost-based recovery* sesungguhnya tidak pernah terbuka, kita tidak pernah bisa mempertanyakan secara jujur berapa sesungguhnya biaya yang dikeluarkan kontraktor sampai Pemerintah harus menerima biaya yang ditanggung Pemerintah. Pemerintah sangat lemah untuk mengetahui komponen-komponen biaya yang dikeluarkan masing-masing investor. Oleh karenanya jika Pemerintah diarahkan untuk menetapkan perhitungan tarif, menjadi tidak logis, karena *cost recovery* tersebut tidak terbuka, berapa biaya tetap, biaya variabel dan biaya umum yang kemudian dapat dihitung sebagai biaya produksi. Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (1) merupakan landasan dan acuan bagi pelaksanaan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan, kompetisi penyediaan tenaga listrik, yang mengandalkan kekuatan pasar bebas. Efisiensi dan kompetisi tidak merupakan ciri pasar bebas, karena pasar bebas itu adalah *free fight liberalism* yang cirinya siapa kuat itu yang menang. Efisiensi berkeadilan di tingkat mikro dan di tingkat makro didasarkan pada efektivitas penyelenggaraan pemerintah untuk *social welfare* bukan untuk efisiensi kepentingan pemilik modal;

3. Kalau sistem kelistrikan dikompetisikan maka modal itu akan masuk ke sistem Jamali (Jawa, Madura, Bali) yang pasarnya sudah terbentuk 90 tahun, dan di luar Jawa tidak, pada hal kita harus melakukan subsidi silang untuk luar Jamali, yang hanya mungkin dilakukan jika itu dilakukan BUMN (PLN). Usaha tenaga listrik adalah usaha yang padat modal, dan teknologi, yang jika diserahkan kepada swasta, *mind-set*-nya adalah untuk memaksimalkan profit dan kemudian mengembalikan modal secara cepat, yang berbeda dengan BUMN (PLN);
4. Sementara itu, menurut keterangan ahli David Hall, Director of Public Services International Research Unit, Business School, University of Greenwich, Park Row, London dari Inggris, menyatakan restrukturisasi di Inggris yang dimulai tahun 1990, mempunyai 3 unsur atau elemen dasar yaitu pertama, privatisasi, kedua liberalisasi dan ketiga menciptakan pasar tenaga listrik yang terdiri dari pasar curah (*house market*) di mana produsen listrik menjual listriknya kepada perusahaan distribusi dan kemudian pasar eceran (*retail market*) di mana perusahaan distribusi menjual listriknya kepada pelanggan. Restrukturisasi yang terjadi di Inggris, dalam harga listrik dibanding dengan harga listrik di negara lain, ternyata tidak membawa dampak turunnya harga listrik. Memang dalam jangka pendek efisiensi dan produktivitas meningkat, tetapi hal itu lebih disebabkan karena banyaknya pengurangan tenaga kerja. Buruh sebagai *stake holder* mengalami kerugian paling besar sebagai akibat pemutusan hubungan kerja, sedangkan pemilik modal dengan jumlah modal lebih besar mendapat keuntungan yang lebih besar. Fakta saat ini, di Inggris

justro perusahaan swasta cenderung melakukan **reintegrasi** yang sebelumnya di-*unbundling* oleh Pemerintah Inggris lewat program restrukturisasi. Hal ini mengakibatkan hanya ada 5 (lima) perusahaan listrik yang terintegrasi secara vertikal, dan yang dulu di-*unbundling* kemudian kembali diintegrasikan. Dari studi yang dilakukan ternyata bahwa kontrak-kontrak dengan listrik swasta didasarkan pada kontrak jangka panjang dan sangat mahal yang digaransi pihak Pemerintah dan seringkali akibatnya baik Pemerintah maupun Perusahaan milik negara menanggung biaya yang sangat mahal dan menciptakan dampak keuangan yang sangat berat. Penelitian yang dilakukan menyimpulkan sangat tidak bijaksana melakukan restrukturisasi sektor listrik, karena menciptakan banyak sekali masalah dan menghilangkan kebijakan lain yang lebih fleksibel dalam rangka pengembangan sektor listrik yang bersifat jangka panjang. Ada empat negara yang menunda atau membatalkan untuk melakukan restrukturisasi sektor ketenagalistrikannya yaitu Thailand, Korea Selatan, Brazil, dan Meksiko.

---

# KONSEP EKONOMI PANCASILA YANG HARUS MENJIWAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh: Erman Rajagukguk

## SILA DALAM PANCASILA BERKAITAN DENGAN EKONOMI

- ada 2 Sila dalam Pancasila yang dapat kita tafsirkan sebagai Filsafat Hukum Pancasila berkaitan dengan bidang ekonomi : Ketuhanan Yang Maha Esa dan Keadilan Sosial.
- ▣ Pertama, Filsafat Hukum Pancasila mengakui adanya filsafat yang berkenaan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini berarti dibidang ekonomi, Filsafat Hukum Pancasila mengakui eksistensi Hukum Ekonomi Islam yang tidak mengenal riba. Dengan demikian berkembangnya Ekonomi Syariah dan lahirnya Bank Syariah, Asuransi Takaful, Pasar Modal Syariah dan Sukuk, mendapat tempat dalam Filsafat Hukum Pancasila.

## SILA DALAM PANCASILA BERKAITAN DENGAN EKONOMI (2)

- ❑ Kedua, Sila Keadilan Sosial dalam Hukum Ekonomi Indonesia, antara lain, dapat dilihat dari pengejawantahan Pancasila dalam UUD 1945, terutama Pasal 33.
- ❑ Apa yang dimaksud oleh Pasal 33 UUD 1945 tersebut, ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi R.I, antara lain, dalam perkara Judicial Review Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Kutipan putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 001-021-022/PUU-I/2003

## MAKNA DIKUASAI NEGARA

- ❑ Makna “dikuasai oleh negara” sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 mempunyai daya berlaku normatif sebagai berikut:
- ❑ Konstitusi memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak;

## MAKNA DIKUASAI NEGARA (2)

- Kewenangan tersebut ditujukan kepada mereka baik yang akan maupun yang telah mengusahakan produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pada cabang produksi yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, yang jenis produksi tersebut penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak negara mempunyai hak diutamakan/ didahulukan yaitu negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang produksi tersebut serta pada saat yang bersamaan melarang perorangan atau swasta untuk mengusahakan cabang produksi tersebut;

## MAKNA DIKUASAI NEGARA (3)

- Pada cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, negara dapat mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil;

**Untuk menjamin prinsip efisiensi  
berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam  
Pasal 33 ayat (4) UUD 1945**

- *perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional"*
- maka penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara *c.q.* Pemerintah atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya.

# **SISTEM EKONOMI BERBASIS PANCASILA DAN UUD NRI TAHUN 1945**

**Oleh:**

**Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D.**

**(Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya)**

## **PAPARAN**

Topik yang disampaikan kepada saya sebetulnya merupakan isu sejak tahun 1980 yang dibahas secara intensif, saat itu para cendekiawan baik di bidang ekonomi maupun sosial mencoba merumuskan apa yang disebut dengan Ekonomi Pancasila. Sampai sekarang hal itu dicoba untuk tetap diteruskan seperti apa yang kita hari ini kita saksikan, namun kita belum mencapai sebuah konsensus. Saya sangat tertarik dengan isu ini, bersama teman-teman Fakultas Ekonomi di tempat saya dan tempat lain bahkan pada tahun 2015 kita sudah menerbitkan buku tentang “Sistem Ekonomi yang Berbasis Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”, hal ini salah satu ikhtiar yang saya lakukan. Selain itu, sejak saya masuk di Kemendes, saya telah mencoba merumuskan dan menerapkan apa itu desa dan Pancasila. Oleh karena itu, perlu digarisbawahi dalam kesempatan ini, saya akan menyampaikan pokok-pokok pikiran tersebut.

Frasa Institusionalisasi menjadi sangat penting, karena pertemuan kita hari ini untuk melembagakan pokok-pokok pikiran tersebut. Selama ini, diskusi yang intensif selama 30-40 tahun belum bisa menghasilkan kelembagaan tersebut, kita tidak berani membuat suatu konsensus untuk melembagakan pokok-pokok pikiran tersebut menjadi sebuah kelembagaan. Apa yang dimaksud kelembagaan itu? Kelembagaan itu adalah sistem dan aturan main yang menjadi panduan. Jadi, institusionalisasi itu kakinya ada dua yaitu kelembagaan dalam bentuk sistem/aturan main dan turunannya yang menjadi panduan dan pembiasaan dalam bentuk praktik ke dalam kehidupan sehari-hari dari manifestasi sistem/aturan main tersebut. Kita memproduksi pikiran-pikiran setiap waktu, namun kita belum pernah masuk ke pelembagaan tersebut. Hal inilah menurut saya mengapa institusionalisasi itu sangat penting, karena ribuan upaya memproduksi pikiran-pikiran dan gagasan tersebut tidak akan menjelma menjadi kenyataan apabila kita tidak ada kelembagaan tersebut. Contohnya pelembagaan itu apa? Pelembagaan yang sudah kita coba dari 10-15 tahun lalu adalah ketika naskah rancangan undang-undang sistem demokrasi ekonomi telah kita masukkan ke DPR,

tetapi itu gagal menjadi undang-undang dan sampai sekarang tidak pernah dibuka atau dibahas kembali.

Dalam bidang ekonomi di negara kita yang namanya pelembagaan yang berbentuk sistem itu tidak ada. Berbeda dengan sistem politik kita yang dengan segala kritik yang ada, tetapi sistem dan aturan mainnya sudah ada. Sehingga, praktik politik dalam kehidupan sehari-hari itu sudah ada panduannya, orang boleh saja mengkritik sistem demokrasi saat ini, tapi kita sudah punya konsensus yang berbentuk sistem politik sebagai pegangan kita dalam bentuk undang-undang. Di bidang ekonomi, yang kita punya hanyalah aspek-aspek yang disebut dengan *normatif institutionalisme* dalam wujud Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, tapi yang dimaksud dengan pelembagaannya tadi dalam bentuk sistem ekonomi dan turunannya kita tidak memiliki. Oleh karena itu, pada sesi ini yang pertama kali yang ingin saya sampaikan di dalam paparan saya adalah bahwa negara kita tidak memiliki sistem ekonomi. Hal inilah menurut saya pelembagaan/institusionalisasi itu sekarang adalah suatu hal yang sangat mendesak, kita harus punya nyali untuk membuat keputusan agar kita punya arah yang bisa menjadi pembiasaan dalam wujud praktik perekonomian sehari-hari baik itu yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat.

Jika kita berbicara sistem ekonomi, maka sekurangnya ada 4 komponen pokok sistem ekonomi yang harus ada di dalam pelembagaannya itu, yaitu sumber daya, pelaku, mekanisme, dan tujuan. Sehingga, sistem ekonomi itu memiliki definisi sebagai tatanan untuk memanfaatkan sumber daya oleh pelaku ekonomi melalui mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini merupakan garis pertama untuk mendefinisikan secara positif universal dimanapun kita berada mengenai sistem ekonomi tersebut yang isinya sekurang-kurangnya memuat 4 komponen pokok yaitu sumber daya apa saja yang ingin kita manfaatkan, siapa saja pelaku ekonomi yang ingin kita dorong, kemudian mekanisme yang dipilih apa, serta untuk tujuan apa. Komponen inilah secara positif berupa konsep yang harus termaktub di dalam peraturan atau undang-undang mengenai sistem demokrasi ekonomi itu. Karena kita berbicara tentang Pancasila dan konstitusi, maka kita sampai kepada kebutuhan bahwa apa yang positif tadi itu harus mendapatkan asupan dari level normatifnya, dari normatif tersebut kemudian kita mau tidak mau harus mengaitkannya dengan ideologi negara, yang tadi itu bersifat universal dimanapun kita melihatnya sistem ekonomi yang instrumennya terdiri dari 4 komponen pokok itu, tetapi begitu kita mencari cantolan normatifnya maka setiap negara berbeda, karena dia memiliki ideologi/sistem nilai yang menjadi akar dari negara tersebut. Dengan demikian sistem nilai yang ada dimasing-masing negara itu berbeda, bukan

karna tidak memiliki 4 instrumen tersebut, tapi pilihan dari sumber daya, pelaku, mekanisme, dan tujuannya yang berbeda-beda. Kita sangat beruntung memiliki warisan nilai-nilai Pancasila yang merupakan warisan yang sangat berharga.

Sumber daya itu menjadi bahan baku pelaku untuk beraktivitas, hal ini akan diatur dalam tatanan kepemilikan. Kemudian pelaku dan regulasi akan merealisasikan sistem ekonomi menjadi kenyataan sehari-hari, ada aturan main yang memandu pelaku-pelaku tadi itu untuk menjalankan aktivitas ekonomi, disini ada warga negara sebagai pelaku usaha dan institusi sebagai lembaga yang berwenang membuat aturan/kebijakan tentang sistem ekonomi tersebut. Selanjutnya, mekanisme sebagai pedoman untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi, disini mekanisme yang dibicarakan mengenai mekanisme persaingan usaha, namun kita kembali pada konstitusi bahwa yang didorong oleh negara bukan pilihan mekanisme persaingan usaha, tetapi pilihan perekonomian yang disusun berlandaskan usaha bersama. Jika kita ingin konsisten dengan konstitusi yang dibangun adalah usaha kebersamaan/kerjasama bukan mekanisme persaingan. Sehingga, UU tentang Persaingan Usaha secara normatif berpunggunan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Kita mencaplok istilah dan lebih dalam lagi sistem ekonominya bertentangan dengan konstitusi. Kita harus bisa mendorong bukan mekanisme persaingan usaha tetapi kerjasama usaha, dan mengapa ada pilihan-pilihan seperti koperasi dan lain-lain itu semua berakar dari sana. Saya kira buku-buku atau literatur mulai dari Mohammad Hatta dan yang lainnya sudah bertebaran mengenai hal itu.

Untuk yang terakhir mengenai kesejahteraan sebagai referensi (tujuan) semua komponen sistem ekonomi. Kesejahteraan disini diartikan jauh lebih dalam dari batasan pengertian yang bersifat materialistik, di dalam pancasila sebetulnya menjadi yang sendi-sendi dasarnya dari tujuan kesejahteraan itu. Inilah yang perlu kita pahami bersama, jika kita ingin membangun pelebagaan sistem ekonomi dengan dasar Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Di dalam sistem besar negara kita yang disebut sistem ekonomi, sistem politik, dan sistem sosial sebetulnya tidak boleh berbeda-beda, kita lihat dalam konstitusi maupun nilai-nilai ideologi negara pancasila terdapat koherensi antara sub sistem ekonomi, politik, dan sosial tersebut. Jika kita lihat sistem ekonomi dalam wujud kekeluargaan/kebersamaan yang ada di dalam nilai-nilai pancasila akan sulit terwujud apabila sistem politik itu dasarnya bukan musyawarah mufakat melainkan dasarnya kuantifikasi suara terbanyak, itu tidak kompatibel, makanya kenapa kemudian di dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tadi itu ada mandat untuk menjalankan perekonomian yang disusun atas usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan dan juga

silanya ke IV itu merupakan perintah agar kita dapat mendesain sistem politik kita berlandaskan musyawarah mufakat. Jika muncul adanya kritik terhadap sistem demokrasi kita, maka harus ada keberanian untuk membuka kembali model seperti apa yang paling pantas untuk itu sehingga sistem ekonomi bisa berjalan. Demikian juga untuk sistem sosial, di negara-negara barat yang basisnya persaingan bukan kerjasama tapi kompetisi adalah hal yang wajar jika sistem yang dianut adalah individu/perorangan, sehingga ada kebebasan orang untuk keluar masuk pasar (*free entry exit to the market*), maka sistem ekonomi yang berdasarkan asas kekeluargaan tidak akan kompatibel jika sistem sosial yang dibangun bersifat individu, seharusnya sistem yang dibangun harus kebersamaan/gotong royong sesuai makna dari sila ke III Pancasila.

Pada intinya sistem ekonomi yang kita bangun bukanlah wilayah yang steril, karena bisa diisolasi oleh sistem politik dan sistem sosial. Ketiga sistem tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh sehingga diperlukan harmonisasi agar tujuan bisa tercapai. Jadi, 4 komponen dari sub sistem ekonomi itu harus kita lembagakan, yang pertama mengenai tatanan kepemilikan sumber daya, sehingga kita sampai pada keputusan untuk memutuskan apa bentuk kepemilikan dan apa sumber daya yang dimiliki tadi itu. Ada kepemilikan individu, publik, dan negara. Salah satu yang menjadi panduannya adalah Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, itu mengatur sampai sejauh mana pemilahan dan pembagian antara yang seharusnya dikuasai, diatur, dan dimiliki oleh negara, serta siapa yang menjadi pelaku ekonomi di luar negara baik individu maupun publik di dalam isu sumber daya ekonomi. Kita bisa merujuk kesana, sudah banyak para ekonom yang mencoba mendefinisikan sektor apa saja yang termasuk kategori cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan sumber daya alam, itu sudah ada semua kita tinggal memungut itu semua, diletakkan di atas meja, dan bangun konsesusnya. Yang berikutnya adalah pelaku ekonomi dan regulasinya, untuk pelakunya bisa BUMN, BUMD, bahkan sekarang sudah sampai kepada BUMDes yang seperti kami kelola, usaha swasta, dan koperasi sebagai bangun usaha yang paling cocok untuk bisa menjalankan amanat Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam usaha ini harus disusun regulasinya sektor apa saja yang itu dilakukan oleh BUMN, BUMD, atau BUMDes, kemudian sektor apa saja yang dapat didorong oleh koperasi khususnya dan badan usaha milik swasta. Publikasi Mohammad Hatta meskipun berbicara bangun usaha koperasi tetapi tidak sama sekali menegasikan peran dari usaha swasta, yang perlu dibangun adalah kesepakatan berdasarkan konstitusi, negara mengurus sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

Komponen yang ketiga adalah mekanisme penyelenggaraan, sebenarnya disini kita berbicara mengenai pasar, sampai seberapa jauh kita menempatkan mekanisme pasar dan negara dalam kegiatan ekonomi mulai dari proses perencanaan kegiatan ekonomi sampai kepada isu yang terkait pengawasan seperti KPPU. Disini ada mekanisme pasar dengan asas individualistik yang diterapkan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat maupun yang lainnya serta perencanaan sentralistik yang sebaliknya asas kolektif, berdasarkan konstitusi kita maka pilihan kita mekanisme perencanaan demokrasi atas asas kekeluargaan dan kebersamaan. Itu adalah pilihan yang kita turunkan dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 jika kita berbicara mengenai mekanisme pengelolaan ekonomi yang harusnya kita eksplorasi. Peran negara dalam mekanisme perencanaan demokrasi ekonomi setidaknya ada dua pengaturan, yaitu pengaturan pada kegiatan sektor strategis dan pengaturan distribusi ekonomi. Dan yang terakhir adalah kesejahteraan, unsur kesejahteraan itu ada 2 yaitu ada bersifat material berupa sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan, serta transportasi ada yang bersifat nonmaterial spiritual, jiwa/kehidupan, dan akal. Kesemua itu ada di dalam konstitusi juga dan perlu digarisbawahi bahwa tanggung jawab kesejahteraan tidak dibebankan seluruhnya kepada negara, kita semua berpikir kebanyakan bahwa pencapaian kesejahteraan semuanya dibebankan kepada negara atau pemerintah sebagai organ negara yang menjalankan amanat konstitusi, padahal dalam konstitusi dan dasar negara ada 4 level untuk mencapai tujuan kesejahteraan itu. Pertama, individu artinya bahwa semua warga negara wajib menyejahterakan dirinya sendiri dengan upaya-upaya mereka bisa mengakses ruang-ruang ekonomi. Kedua, keluarga artinya bahwa kepala keluarga wajib menyejahterakan anggota keluarganya, setiap anggota keluarga harus mempertahankan rumah tangga sampai level kesejahteraan. Ketiga, masyarakat artinya bahwa setiap masyarakat memiliki tanggungjawab untuk membantu keluarga yang tidak mampu dengan entitas komunitas yang dimiliki oleh masyarakat desa sehingga mereka punya instrumen mandiri untuk memecahkan masalah sendiri. Jika individu, keluarga dan masyarakat tidak sanggup menanggung beban mewujudkan kesejahteraan tersebut baru negara masuk disana sehingga diformulasikan dalam Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Jadi ada pembagian tugas untuk bisa mewujudkan tujuan kesejahteraan itu.

# SISTEM EKONOMI BERBASIS PANCASILA DAN UUD 1945

Ahmad Erani Yustika  
Munawar Ismail

Jakarta, 02 Mei 2018

## Negara Tanpa Sistem

- Secara formal Indonesia **tidak pernah memiliki UU Sistem Ekonomi**
- Implikasinya, arah pembangunan ekonomi berjalan hanya sesuai dengan **kehendak kekuasaan**
- Pada masa Orde Lama memiliki Konsep **Ekonomi Berdikari, GBHN** pada zaman Orde Baru, dan **RPJPN** pada Orde Reformasi
- Tapi ketiga haluan itu **bukanlah sistem yang menjadi bingkai** pengaturan kegiatan ekonomi secara menyeluruh

## Apa Sistem Ekonomi ?

- Adalah tatanan untuk memanfaatkan **sumber daya** oleh **pelaku ekonomi** melalui **mekanisme** tertentu untuk mencapai **tujuan** yang diinginkan
- Sistem ekonomi adalah **menyatunya komponen-komponen sistem ekonomi** menjadi satuan kerja yang holistik

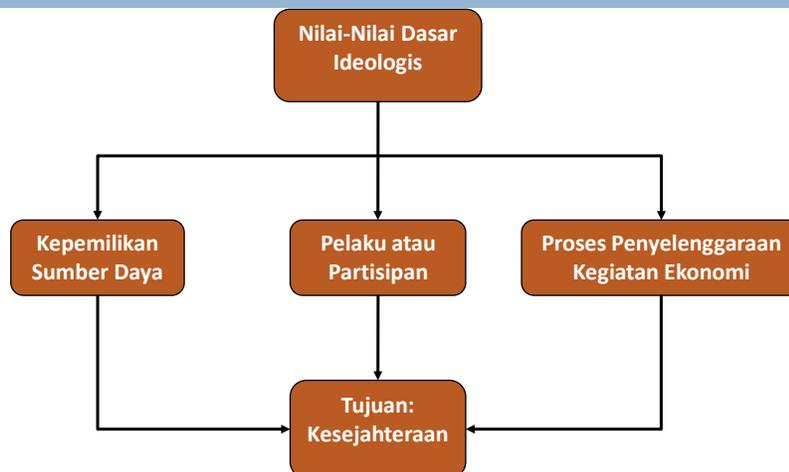
## Sistem vs Teori Ekonomi

- **Teori ekonomi**: penjelasan terperinci mengenai fakta ekonomi. Teori ekonomi bersifat **universal**
- **Sistem ekonomi**: metode yang dipilih dan digunakan oleh masyarakat untuk memecahkan persoalan ekonomi yang dihadapinya. Hal ini terkait dengan **pandangan hidup** (ideologi atau nilai doktrinal) dari masyarakat itu sendiri, sehingga **tidak bersifat universal (spesial)**

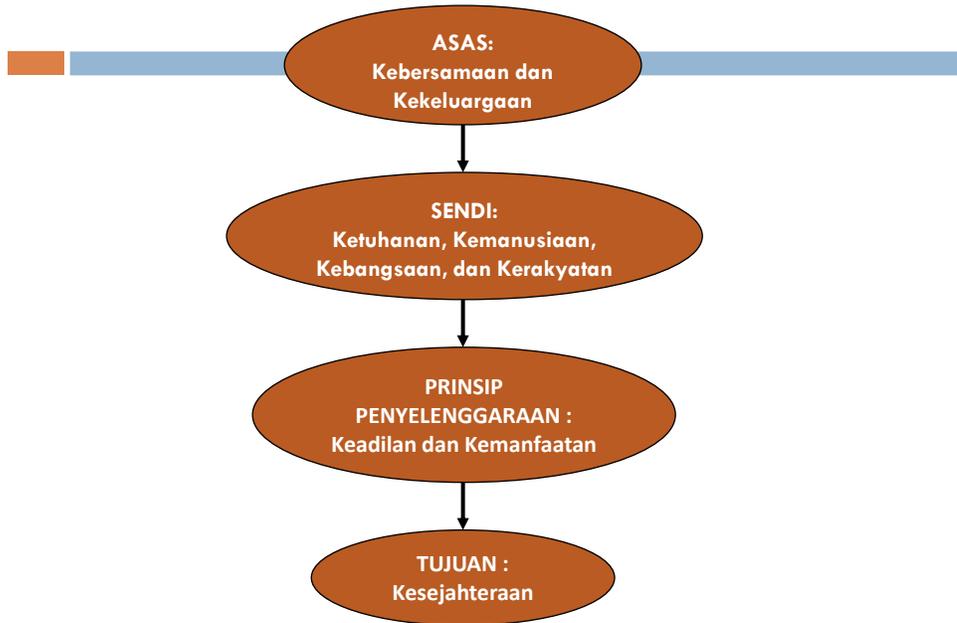
## Empat Komponen Sistem Ekonomi

- **Sumber daya:** sebagai bekal aktor/pelaku untuk beraktivitas. Membutuhkan tatanan kepemilikan
- **Pelaku dan regulasi:** merealisasikan sistem ekonomi menjadi nyata. Membutuhkan definisi tentang individu dan lembaga (organisasi)
- **Mekanisme:** sebagai pedoman untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi
- **Kesejahteraan umum:** sebagai referensi (tujuan) semua komponen sistem ekonomi

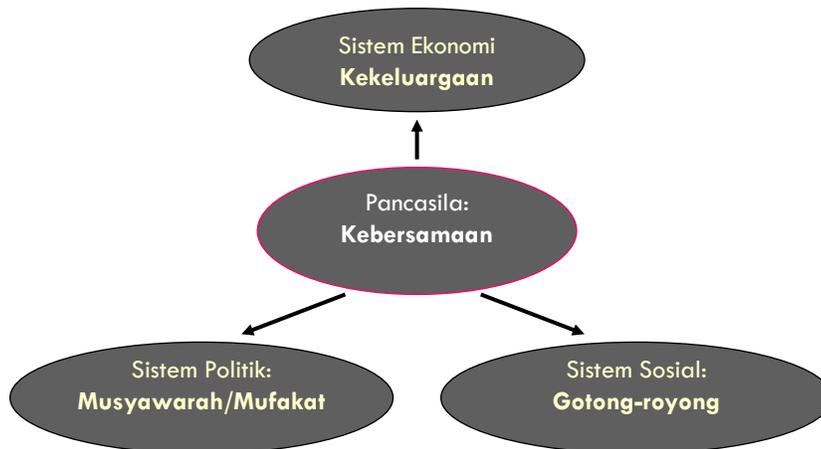
## Bangunan Sistem Ekonomi



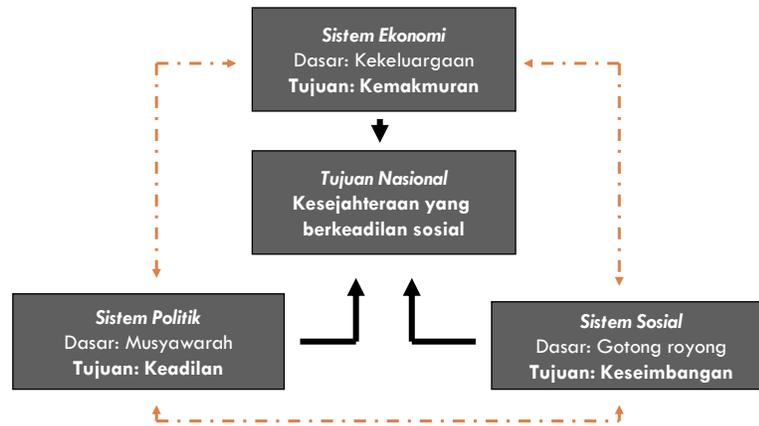
## Landasan Filosofis Sistem Ekonomi



## Harmonisasi Sistem Ekonomi, Politik, dan Sosial



## Harmonisasi Tujuan Sistem Ekonomi, Politik, dan Sosial di Indonesia



## Komponen 1: Tataunan Kepemilikan Sumber Daya Ekonomi

- Bentuk kepemilikan:
  - Individu
  - Publik
  - Negara
  
- Kaidah kepemilikan:
  - Perolehan: bekerja, warisan, diberi oleh negara, melalui UU, lainnya.
  - Pemanfaatan: efisiensi, efektivitas, termanfaatkan, tidak merugikan, dan tunduk pada kepentingan umum

## Lanjt...

- Melalui UU: SDA dikuasai negara
- Makna menguasai: mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi
- Kepemilikan individu atas SDA hanya terbatas pada tanah (permukaan bumi), tidak termasuk di dalam bumi dan di atas bumi (angkasa)
- Penguasaan negara atas SDA dilaksanakan dengan memanfaatkan BUMN

## Lanjt...

- Adalah berkaitan dengan pembagian hasil produksi di antara yang terlibat
- Pinsip pembagiannya adalah:
  - Produksi adalah milik dari mereka yang benar-benar bekerja secara langsung
  - Pemilik bahan memiliki prioritas untuk memiliki hasil produksi
  - Pembagian hasil tenaga kerja/manusia memiliki derajat lebih di atas faktor produksi fisik

## Komponen 2: Pelaku Ekonomi dan Regulasinya

### □ Peran Pelaku Ekonomi:

#### ➤ BUMN/BUMD:

- Redistribusi pendapatan
- Stabilitas ekonomi
- Pemasok kebutuhan publik

#### ➤ Usaha swasta:

- Penggerak utama pertumbuhan ekonomi

#### ➤ Koperasi:

- Meningkatkan posisi tawar pelaku ekonomi kecil
- Mendorong skala ekonomi yang lebih besar dan efisien
- Menggerakkan ekonomi dengan dasar pemerataan

## Lanjut...

### □ Desain interaksi dan transformasi pelaku ekonomi:

#### ➤ Koperasi dengan usaha swasta:

Terwujudnya pembangunan ekonomi yang berwatak efisien dan inovatif dengan tidak mengabaikan nilai-nilai kebersamaan yang biasanya tumbuh dari adanya tata nilai kearifan lokal (nilai adat istiadat).

#### ➤ BUMN/BUMD dengan koperasi:

Terwujudnya pembangunan ekonomi yang egaliter berdasarkan nilai-nilai lokal yang ada pada suatu daerah.

#### ➤ BUMN/BUMD dengan usaha swasta:

Terwujudnya pembangunan ekonomi yang egaliter dengan tingkat efisiensi dan inovasi yang tinggi.

## Lanjt...

### □ Desain regulasi:

#### ➤ Kerjasama:

- Mencegah terjadinya kerusakan sosial, lingkungan, dan nilai-nilai kearifan lokal
- Meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap ilmu pengetahuan
- Meningkatkan keadilan dan kesejahteraan
- Benar-benar memberikan keuntungan bagi mereka yang berkinerja prima
- Menciptakan efisiensi
- Meminimumkan gejolak ekonomi

#### ➤ Regulasi di sektor strategis:

- Penentuan tarif yang wajar dan adil
- Menjamin ketersediaan pasokan

## Komponen 3: Mekanisme Penyelenggaraan Ekonomi Nasional

### □ Bentuk mekanisme pengelolaan ekonomi:

- Mekanisme pasar dengan asas individualistik
- Mekanisme perencanaan sentralistik dengan asas kolektif
- Mekanisme perencanaan demokrasi dengan asas kekeluargaan dan kebersamaan.

### □ Peran negara dalam mekanisme perencanaan demokratis:

- Pengaturan pada kegiatan sektor strategis:
  - Menjamin ketersediaan pasokan
  - Menjamin terjadinya pendistribusian yang efisien
- Pengaturan distribusi ekonomi:
  - Menjamin terjadinya kerjasama yang adil
  - Meminimumkan efek negatif dari adanya persaingan

## Komponen 4: Kesejahteraan Umum

- Unsur kesejahteraan umum:
  - Material: sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan, transportasi
  - Nonmaterial: spiritual, jiwa/kehidupan, dan akal
  
- Ukuran kesejahteraan umum:
  - Terpenuhinya kebutuhan primer bagi semua warga negara
  - Tersedianya kesempatan bagi semua warga negara untuk meraih kebutuhan sekunder dan tersier

### Lanjt...

- Jenis Kebutuhan:
  - Primer: menjamin kebutuhan dasar
  - Sekunder: memberikan kesenangan
  - Tersier: memberikan kemewahan
  
- Tanggung jawab:
  - Individu: semua orang wajib mensejahterakan dirinya
  - Keluarga: kepala keluarga mensejahterakan anggotanya
  - Masyarakat: menanggung keluarga yang tidak mampu
  - Negara: menanggung fakir miskin dan anak terlantar

## Lanjt...

---

- Instrumen Kesejahteraan:
  - Bekerja: semua orang wajib bekerja
  - Semua pilar (individu, keluarga, masyarakat, dan negara) berkewajiban menciptakan lapangan kerja
  
- Jaminan sosial:
  - Dilaksanakan masyarakat (zakat, infaq, sodaqoh, dan donasi lain). Muncul karena ada kewajiban timbal balik antara individu dan masyarakat
  - Dilaksanakan negara, muncul karena negara diberi kuasa untuk mengelola sumber daya

# **REGULASI BIDANG POLITIK YANG BESUMBER PADA DEMOKRASI BERLANDASKAN PANCASILA**

**Oleh:**

**Dr. Valina Singka, M.Si.**

**(Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia)**

## **PAPARAN**

Sudah 20 tahun sejak kita memasuki era reformasi, dimana sudah cukup banyak pemilu yang dilaksanakan. Regulasi/Undang-undang di bidang politik diantaranya adalah UU Pemilu, UU Parpol, dan UU MD3, termasuk didalamnya adalah UU Pilkada. Tadi prof. Erman sudah mengatakan bahwa regulasi dibentuk untuk mencapai tujuan akhir dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu sudah dituliskan secara jelas dan tegas dalam pembukaan UUD Tahun 1945. Dalam pembukaan UUD Tahun 1945 dijelaskan mengenai visi misi bangsa, mengenai apa itu kemerdekaan, tujuan yang hendak dicapai dalam kemerdekaan. Pancasila inheren ada di pembukaan UUD 1945, jadi Pancasila dan pembukaan UUD 1945 menjadi dasar dalam penyusunan pasal-pasal dalam konstitusi, karena bagian pembukaan merupakan filosofi dasar, cita-cita, dalam kemerdekaan berbangsa dan bernegara. Sementara pasal-pasalnya menguraikan secara detail mengenai aspek-aspek apa saja yang perlu kita bangun dan kita atur sehingga visi-visi tersebut bisa terwujud. Apabila kita melihat konstitusi baik sebelum maupun sesudah amandemen, desainnya adalah untuk membentuk pemerintahan presidensial. Memang sebelum amandemen belum sepenuhnya presidensial, sebab kita masih menganut *distribution of power*. Konsep tersebut kemudian diperkuat dengan mengacu pada konsep *separation of power* dalam mekanisme *check and balances*. Pada saat MPR mengamandemen UUD Tahun 1945 kemudian memperkuat sistem presidensial, hal ini saya kira ada kaitannya dengan pengalaman masa lalu, yaitu pada masa parlementer, sistem multi partai yang kemudian menimbulkan instabilitas politik, juga konteks sejarah sebelum memasuki reformasi yaitu krisis ekonomi. Untuk itu perlu sistem presidensial yang kuat yang bisa bekerja dengan efektif selama 5 tahun tanpa adanya gangguan politik dalam pengertian sebuah presiden tidak mudah dijatuhkan dengan suatu alasan politik. Agar pemerintah dapat mewujudkan visi misi untuk menciptakan pembangunan ekonomi yang berkeadilan. Namun disaat yang sama berhadapan dengan realitas empirik yaitu multi partai system. Umumnya sistem presidensial akan bekerja secara maksimal apabila dihadapkan dengan sistem kepartaian yang tidak terlalu multi (sederhana).

Pada saat itu, idenya adalah pengaturannya lebih lanjut akan dicantumkan ke dalam UU mengenai Pemilu.

Penyederhanaan sistem kepartaian tidak dilakukan dengan pemaksaan seperti pada masa orde baru yang dilakukan dengan fusi partai-partai politik. Di masa sekarang ini adalah dengan sistem pemilu sebagai alat rekayasa politik yang bersifat konstitusional (*constitucional political engineering*) karena memang diatur oleh UU yang dibuat oleh pemerintah dan DPR yang notabene terdiri dari partai-partai. Pasca amandemen, sistem pemilu kita diubah dari sistem proporsional tertutup menjadi sistem proporsional terbuka dengan menggunakan konsep dapil yang ukurannya *district magnitude* lebih kecil dari ukuran dapil ketika masih menganut proporsional tertutup. Pada tahun 2004, ada 69 dapil untuk DPR dan ribuan dapil untuk DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Revolusi pemilu berlangsung pasca amandemen lewat Undang-Undang Pemilu tahun 2003. Pada saat itu kita sama sekali belum punya pengalaman empirik dalam penyusunan dapil, sehingga perlu bantuan dari luar untuk menyusun dapil. Pada saat itu hipotesanya adalah semakin kecilnya ukuran dapil, akan menyulitkan bagi partai kecil dan menengah untuk mendapat kursi di parlemen. Di tahun 2004, ada 24 partai yang mengikuti pemilu, dan ada 16 partai yang mendapat kursi. Di 2009, ada 38 partai, ada 10 partai yang dapat kursi, di 2014, ada 12 partai yang ikut pemilu, dan ada 9 partai yang dapat kursi. Di 2019, peserta pemilu 16 partai, hal ini menarik, mungkin ada hubungannya dengan penambahan kewenangan Bawaslu bahwa keputusan KPU dalam menetapkan parpol peserta pemilu bisa digugat ke Bawaslu. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ukuran dapilnya sudah diperkecil, sudah ditingkatkan *parliamentary threshold*, metode penetapannya dipersulit (verifikasi administrasi dan verifikasi faktual) namun tetap saja kenyataannya masih banyak partai. Untuk itu sistem pemilu seharusnya dievaluasi kembali, khususnya mengenai *district magnitude*. Saya mengusulkan *district magnitude*-nya 3-6 untuk DPR, lalu peningkatan *parliamentary threshold*, dan penetapan parpol seharusnya lebih ketat lagi, supaya tidak mudah bagi sebuah parpol untuk menjadi peserta pemilu, karena hal ini berkaitan dengan kepentingan kita semua supaya visi misi yang ada dalam pembukaan UUD 1945 bisa dilaksanakan. Sistem pemilu seharusnya dievaluasi kembali, karena sudah 20 tahun sistem pemilu yang sekarang digunakan. Karena menimbulkan dampak negatif, yaitu *high cost politics*, yang kemudian mendorong masifnya perilaku korup anggota dewan. Kita seharusnya kembali ke proporsional tertutup namun dengan catatan diiringi dengan reformasi sistem kepartaian.

Selain itu terkait dengan pilkada, kita perlu mengevaluasi sistem pemilihan secara langsung. Apabila berkaca dari pasal 18 UUD 1945, dipilih secara demokratis bisa secara langsung maupun tidak langsung. Pasca

amandemen, sebelum disusunnya undang-undang, pemerintah seharusnya melakukan pemetaan terhadap wilayah kita, dilihat dari kapasitas daerah, misalnya dari pendapatan asli daerah (PAD), sumber daya alam, dan infrastruktur. Pemilihan kepala daerah langsung kaitannya dengan otonomi daerah untuk menghasilkan pemimpin yang berkualitas sehingga dapat mempercepat kesejahteraan rakyat di daerah. Untuk itu diperlukan evaluasi secara langsung terhadap sistem pemilihan kepala daerah langsung. Karena dampak negatif yang lebih banyak ditimbulkan adalah masifnya perilaku korup kepala daerah.

## MAKALAH

### Regulasi Bidang Politik yang Besumber pada Demokrasi Berlandaskan Pancasila<sup>2</sup>

Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi pasca jatuhnya presiden Suharto melalui gerakan reformasi mahasiswa pada tahun 1998. Pasca pemilu 1999 MPR RI mengamandemen UUD 1945 sebanyak empat tahap antara tahun 1999-2002 dan hasil amandemen telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia. Distribusi kekuasaan antar cabang kekuasaan diatur kembali menggunakan konsep *separation of power* untuk memperkuat disain pemerintahan presidensial. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan masa jabatan *fixed term*, kekuasaan membentuk undang-undang diserahkan kepada DPR, kekuasaan kehakiman yang independen dan Mahkamah Konstitusi yang berperan sebagai *the guardian of the constitution*. Dengan pengaturan kekuasaan yang demikian diharapkan dapat terbentuk sistem politik yang lebih demokratis yang mengedepankan *rule of law*, hak asasi manusia dan *checks and balances* antar cabang kekuasaan.<sup>3</sup>

Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan presiden seperti tertulis dalam Pasal 5 (1). Pasca amandemen, pasal tersebut diubah menjadi Pasal 20 (1) yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Pasal 20 (2) mengatakan: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”. Ketentuan selengkapnya mengenai proses pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 20, ayat 1, 2, 3, 4 dan 5. Pada pihak lain Presiden diberikan hak untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hal ihkwal situasi kegentingan yang memaksa seperti disebutkan dalam Pasal 22 (1).

UUD NRI 1945 hasil amandemen secara jelas mengatur lembaga-lembaga negara yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Rancangan undang-undang diusulkan oleh DPR atau Presiden dan dibahas bersama-sama untuk memperoleh persetujuan bersama. Pasca Putusan MK No.92/PUU-X/2012 tanggal 21 Februari 2012 sebenarnya telah mengamanatkan peran DPD dalam proses penyusunan peraturan perundang-

---

<sup>2</sup> Draft bersifat sementara.

<sup>3</sup> Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Grafindo Rajapersada, 2008.

undangan, namun putusan itu belum dapat dilaksanakan oleh karena undang-undang yang mengaturnya belum direvisi sampai saat ini.<sup>4</sup>

Ketentuan mengenai pembuatan undang-undang diatur dalam UU No.12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Dalam UU tersebut dikatakan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan dilaksanakan lewat tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional (Prolegnas). Dalam undang-undang tersebut juga diatur dasar penyusunan daftar RUU dalam Prolegnas antara lain didasarkan pada perintah UUD 1945, TAP MPR, perintah UU lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional serta aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

### **Pancasila dan UUD 1945**

Pembentukan UU pada dasarnya bertujuan untuk mencapai visi misi kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Dalam Alinea Kedua Pembukaan UUD 1945 ditegaskan cita-cita kemerdekaan Indonesia yang disebut sebagai Visi Indonesia Merdeka yaitu terwujudnya Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan visi tersebut Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 menegaskan Tujuan Nasional yang disebut sebagai Misi Indonesia Merdeka, yaitu membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Bagian Pembukaan UUD 1945 memuat kandungan filosofis pedoman dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara serta kepribadian bangsa Indonesia. Bagian Pembukaan UUD 1945 adalah 'raison d'etra' (alasan keberadaan/eksistensi) bangsa Indonesia. Oleh karena itu seluruh arah dan tujuan serta tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara harus merupakan turunan (derivasi) serta penjabaran dari Pembukaan UUD 1945. Pancasila sebagai dasar negara (*Staatsfundamental Norm*) yang tertulis dalam bagian Pembukaan merupakan hukum positif yang mengikat yang oleh karena itu harus dijadikan dasar dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagian Pembukaan UUD 1945 menjadi dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945.

---

<sup>4</sup> Mengenai susunan dan kedudukan DPD dan peran legislasi DPD dapat dilihat pada Pasal 22D, ayat 1,2,3,4, juga Pasal 22C ayat 1,2,3,4 UUD NRI Tahun 1945

## **Pembentukan Undang-Undang bidang Politik**

Disain kelembagaan UUD NRI 1945 hasil amandemen adalah memperkuat presidensialisme. Oleh karena itu berbagai peraturan perundang-undangan bidang politik antara lain, UU yang mengatur pemilihan umum (pemilu), partai politik dan Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD disusun untuk memperkuat presidensialisme Indonesia. Demikian pula dengan sistem pemilihan kepala daerah disusun untuk tujuan sama.

Indonesia menganut sistem mutipartai di era reformasi ini, ditunjukkan oleh banyak partai yang menjadi peserta pemilu dan banyak partai yang berhasil memperoleh kursi di parlemen. Pada pihak lain Indonesia menghendaki penguatan presidensialisme yang umumnya dapat berjalan efektif apabila didukung sistem kepartaian sederhana atau bahkan sistem dua partai. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan akan lebih efektif apabila tidak terlalu banyak partai di parlemen. Semakin banyak partai semakin tinggi fragmentasi politik dan semakin sulit proses pengambilan keputusan politik. Persoalan semakin kompleks apabila presiden terpilih berasal dari partai yang bukan mayoritas di parlemen yang oleh Mainwaring dikatakan dapat menghasilkan *divided government*. Kondisi ini mendorong munculnya berbagai koalisi partai-partai di era reformasi ini.<sup>5</sup>

Dengan sistem multipartai, proses politik di parlemen diwarnai dinamika politik yang tinggi. Masing-masing partai memiliki nilai, ideologi dan agenda yang kadang saling bertentangan. Kompetisi dalam kelompok, antar kelompok maupun antar partai tidak dapat dihindari. *Power interplay* seperti kompetisi, *bargaining* dan kompromi di antara para aktor politik yang terlibat menjadi bagian tidak terpisahkan dalam proses perumusan UU. Kemampuan *lobby* dan bernegosiasi diperlukan untuk menghasilkan keputusan politik terbaik untuk mencapai visi dan misi yang sudah ditetapkan dalam bagian Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>6</sup> Dalam proses ini terjadi pertarungan antara kepentingan personal, kepentingan partai dan kepentingan masyarakat luas. Idealnya kepentingan pribadi dan kepentingan partai dikalahkan untuk kepentingan lebih besar yaitu kepentingan masyarakat luas.

Pihak yang mempunyai akses dalam membuat keputusan politik, antara lain, yaitu:

- (1) Elit formal seperti elit politik yang menurut konstitusi dan peraturan perundang-undangan mempunyai kewenangan membuat keputusan politik, dalam hal ini adalah eksekutif dan legislatif.

---

<sup>5</sup> Scott Mainwaring. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy*, *Comparative Political Studies*, 26 (2), 1994

<sup>6</sup> Valina Singka Subekti. *Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Yayasan Obor, 2015.

- (2) Elite strategis yaitu mereka yang memiliki sumber-sumber kekuasaan seperti, kekayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, tokoh masyarakat/tokoh adat/pemimpin agama.
- (3) Penguasa yaitu orang yang berpengaruh karena mempunyai kedudukan non formal dalam masyarakat seperti '*local strongman*' atau '*local bossism*'.

Masyarakat sipil juga memiliki peran khusus untuk terlibat dalam proses dengan cara mengawasi dan melakukan advokasi agar pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai aspirasi masyarakat dan tidak bertentangan dengan Pancasila dan konstitusi.

### **Undang-Undang dan Judicial Review di Mahkamah Konstitusi (MK)**

*Judicial review* (JR) merupakan salah satu sarana yang disediakan konstitusi supaya warga negara dapat memperoleh hak-haknya yang sudah dijamin dalam konstitusi. Melalui JR UU di MK mereka dapat mendapatkan kembali hak-haknya atas peraturan perundang-undangan yang sesuai Pancasila dan UUD 1945.

Melihat data-data perkara yang masuk di MK, terlihat bahwa ada peningkatan tren sejak MK didirikan pada tahun 2003. Apabila ditarik dalam kurun waktu 5 tahun (2003-2007) sejak MK berdiri, jumlah perkara yang masuk adalah 24, 27, 25, 27 dan 30 perkara dan terus mengalami kenaikan hingga saat ini. Data perkara yang masuk selama 5 tahun terakhir (2012-2017) menunjukkan angka 118, 109, 140, 140, 111 dan 102 perkara. Secara keseluruhan maka terdapat 1801 perkara dan dari jumlah tersebut ada 1129 putusan dan 584 undang-undang yang diuji. Sebanyak 250 perkara dikabulkan, 395 ditolak dan sebagian lainnya ditarik kembali atau tidak diterima. Data ini memperlihatkan UU yang dibentuk masih dipandang bermasalah oleh karena belum sesuai konstitusi dan nilai-nilai Pancasila. Keadaan ini dapat menjadi bahan refleksi bersama, mengapa terjadi peningkatan terus-menerus perkara yang masuk terkait JR UU di MK.

Ada beberapa faktor yang kemungkinan menjadi penyebab tingginya angka JR, sebagai berikut:

1. Subjek pembuat Undang-undang adalah pemerintah, dan DPR/ anggota DPR yang adalah partai politik. Dalam proses pembuatan UU para perumus UU adalah subjek yang juga mewakili kepentingan partai atau kelompoknya, dan kemungkinan membawa *personal interest* atau *political interest* dan *economic interest*.
2. Masalah kapasitas pembuat UU dan keberpihakan pada kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan masyarakat bangsa dan negara. Sistem

rekrutmen, pendidikan dan kaderisasi internal partai politik menjadi titik penting untuk meningkatkan kapasitas pembuat UU.

3. Masalah supporting system kelembagan di eksekutif (pemerintah) dan legislative (DPR dan DPD) dalam proses pembentukan sebuah UU.
4. Masalah pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan sebuah UU khususnya ketika draft Naskah Akademik masih dalam tahap penggodokan sebelum UU tersebut disahkan. Dalam tahap pembuatan Naskah Akademik ini perlu melibatkan partisipasi dari berbagai *stakeholder* sehingga UU yang dihasilkan nantinya sesuai harapan bersama dan meminimalisir penolakan khususnya dari kelompok sasaran UU tersebut.
5. Pembentuk UU kurang teliti dalam merangkum dan *me-review* peraturan yang sudah ada, sehingga terbuka kemungkinan terlahir UU yang biasa disebut sebagai *copy paste* peraturan.
6. Pembuat UU perlu memahami kondisi sosial dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sehingga norma atau peraturan yang dirumuskan sesuai dengan kondisi masyarakat pada saat itu (*adaptable*).

Sampai saat ini regulasi politik belum mampu sepenuhnya mewujudkan visi misi kehidupan berbangsa bernegara sesuai Pancasila dan konstitusi dan khususnya belum dapat memperkuat presidensialisme Indonesia.

# **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG POLITIK YANG BERSUMBER PADA DEMOKRASI YANG BERDASARKAN PANCASILA**

**Oleh:**

**Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.Si., M.H.**

**(Guru Besar Bidang Ilmu Politik Universitas Pendidikan Indonesia)**

## **PAPARAN**

Jangan paksa semua orang percaya terhadap praktika demokrasi selama demokrasi hanya dipahami secara prosedural semata. Praktika demokrasi memang telah memiliki akar sejarah yang amat panjang dan cukup berliku. Meskipun demikian, demokrasi belum tentu memberikan garansi apa pun bagi rakyatnya. *United States Information Agency* atau USIA (1991, hlm. 31) menyatakan bahwa “*democracy itself guarantees nothing*”. *It offers instead the opportunity to succeed as well as the risk of failure*”. Artinya demokrasi tidak menjamin apa pun, semuanya tergantung kepada aktor yang menjalankan demokrasi.

Sejarah mencatat bahwa Socrates dihukum mati oleh pemerintahan yang waktu itu memproklamirkan diri sebagai pemerintah demokrasi. Socrates dituduh sebagai “provokator” yang meracuni generasi muda dengan pikiran-pikiran yang dianggap “menyeleneh” atau mengganggu stabilitas pemerintahan. Oleh karena itulah murid setia Socrates, Plato awalnya tidak begitu suka dengan demokrasi, bukan saja karena gurunya dihukum mati oleh pemerintahan yang mengaku demokrasi, tetapi juga dengan demokrasi orang-orang jahat seperti gerombolan, preman, dan pembegal demokrasi turut serta mengurus pemerintahan (Darmawan, 2015).

Meskipun begitu, pada akhirnya Plato juga menyetujui demokrasi dengan berbagai catatan, dan Ia tidak menempatkan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik. Plato menginginkan negara itu dipimpin oleh seorang filsuf raja yang memiliki pengetahuan yang luas, kearifan, kebijakan, sekaligus jadi teladan bagi rakyatnya.(Darmawan, 2017)

Pabottingi (2000, hlm. 49) menyatakan bahwa “demokrasi sulit sekali tumbuh dari sistem politik yang berkiblat pada negara lain, terutama negara yang justru memangsanya”. Pandangan ini memperkuat asumsi bahwa demokrasi harus berkembang sesuai budaya bangsanya. Meskipun Lipset (dalam Sorensen, 2003, hlm. 42) menyatakan bahwa “semakin kaya suatu

bangsa, semakin besar peluang negara tersebut untuk melangsungkan demokrasi”, kita yakin bahwa demokrasi dan demokratisasi di negara kita akan berkembang seiring komitmen bangsa kita melakukan demokratisasi sesuai dengan falsafah bangsa, Pancasila. Konsepsi demokrasi sejatinya tidak sekedar dipahami secara akademik atau tekstual semata (*knowing democracy*) dan juga bukan semata-mata prosedur legal-formal, melainkan harus dimaknai secara substansif dan implementasikan dalam konteks kehidupan nyata (*doing democracy*). (Darmawan, 2017).

Selanjutnya, Dahl (1982, hlm.15) mengungkapkan “tanpa sistem perwakilan, partisipasi rakyat yang efektif dalam pemerintahan berukuran luas jelas sangat mustahil”. Disinilah perlunya lembaga perwakilan rakyat. Namun harus diingat bahwa lembaga perwakilan rakyat haruslah mencerminkan institusi demokrasi. Lembaga perwakilan rakyat sejatinya mengembangkan Demokrasi Pancasila yakni demokrasi kerakyatan yang dipandu dengan nilai hikmah kebijaksanaan dengan landasan kokoh nilai Ketuhanan, kemanusiaan, dan persatuan, demi tegaknya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demokrasi yang dicita-citakan itu, demokrasi yang tidak menabrak nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Artinya dalam menjalankan demokrasi tidak boleh proses dan produk demokrasi bertentangan dan bertabrakan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena demokrasi kita adalah demokrasi yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila (Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah, dan keadilan sosial) dan bukanlah demokrasi barat yang liberal dan sekuler. (Darmawan, 2017)

Pada saat Orde Baru, Pancasila diposisikan sebagai ideologi politik penguasa. Akibatnya Pancasila menjadi alat legitimasi kekuasaan untuk melakukan rezimentasi dan hegemoni kekuasaan. Pancasila pada saat itu lebih sekedar alat bagi penguasa untuk membentuk polarisasi struktur politik. Atas dasar Pancasila sebagai dogma, maka penguasa menjadi penafsir tunggal dan memonopoli kebenaran tanpa koreksi. Pada tataran empiris saat itu, Pancasila diposisikan sebagai alat pembenaran atas tindakan apa pun dari penguasa. Alhasil rakyat hampir-hampir tak memiliki daya tawar untuk sekedar melakukan kritik kepada penguasa. Singkatnya, ideologi alih-alih menjadi pedoman, malahan menjadi alat penindasan bagi rakyat yang tidak patuh atas perintah penguasa. Disini berlakulah hukum besi oligarki. Siapa yang kuat, dia yang menang dan siapa yang mengganggu pemerintah dianggap kelompok yang dianggap “anti Pancasila”.

Disisi lain, Pancasila sebagai dasar negara sampai saat ini belum sepenuhnya secara nyata diimplementasikan dalam aspek kehidupan nasional. Masih banyak terjadinya penyimpangan yang dilakukan para oknum

penyelenggara negara. Karena kegagalan implementasi Pancasila itulah, maka Pancasila seakan kehilangan jiwa dalam kehidupan kemasyarakatan dan kebangsaan. Akibat dari itu, Pancasila kehilangan legitimasi sosial dan politik dari masyarakat.

Demokrasi di Indonesia bukanlah demokrasi liberal yang diagungkan dalam konsep demokrasi barat. Demokrasi di Indonesia adalah konsep demokrasi sebagaimana diungkapkan oleh Hatta (dalam Agustam, 2011, hlm. 82) bahwa:

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.

Hal tersebut senada dengan pandangan Agustam (2011, hlm. 85) bahwa:

Konsep Demokrasi Pancasila digali dari nilai masyarakat asli Indonesia dengan nilai-nilai yang melekat kepadanya, seperti desa demokrasi, rapat kolektivisme, musyawarah, mufakat, tolong-menolong dan istilah-istilah lain yang berkaitan dengan itu. Tujuannya, memberikan pendasaran empiris sosiologis tentang konsep demokrasi yang sesuai dengan sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia, bukan sesuatu yang asing yang berasal dari barat dan dipaksakan pada realitas kehidupan bangsa Indonesia.

Arti dan makna Sila Keempat Pancasila dapat dielaborasi sebagai berikut:

- a. Demokrasi ala Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila (Nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah, dan keadilan).
- b. Demokrasi yang dalam prosesnya penuh dengan nilai hikmah dan kebijaksanaan.
- c. Putusan hasil musyawarah dan mufakat mengikat bulat kepada semua pihak.
- d. Demokrasi yang mendahulukan kepentingan publik dengan kearifan.

Banyak pandangan ahli yang menyatakan bahwa terdapat beberapa produk hukum perundang-undangan terutama di bidang politik mulai tergeser dari konsep dan cita-cita Demokrasi Pancasila itu sendiri menjadi konsep demokrasi barat yang liberal. Prof. Sutarjo (2011) sebagai Ketua Tim Ahli Pusat Studi Pancasila (PSP), mengatakan permasalahan bidang hukum yang terjadi saat ini disebabkan oleh banyak produk hukum yang lahir tidak berlandaskan pada filosofis Pancasila. Begitu pula Heri Santoso (2011) peneliti PSP,

mengatakan banyak peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden yang dianggap bermasalah. Ia mengutip hasil penelitian yang disampaikan dalam Kongres Pancasila II yang berlangsung di Bali pada 2010 lalu, yakni bahwa dari 80 UU yang diteliti, sekitar 60 UU atau 80 persen hanya menyebut Pancasila dan UUD 1945 secara langsung pada alinea pembukaan. Namun, belum pada pasal per pasal. Dari jumlah itu, 19 UU atau 21 persennya sama sekali tidak menyebut Pancasila dan UUD 1945. (sumber : <https://ugm.ac.id/id/berita/3698uutidak.sesuai.pancasila.perlu.judicial.review>).

Beberapa produk hukum peraturan perundang-undangan di bidang politik yang menyangkut kehidupan ketatanegaraan serta berkaitan erat dengan penerapan dan penggambaran konsep Demokrasi di Indonesia diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018. Tulisan ini akan mengkaji sampai sejauh mana penerapan Demokrasi Pancasila dalam isi peraturan perundang-undangan tersebut.

**1) Konsep Demokrasi Pancasila pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden dan Konsep Demokrasi Pancasila pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.**

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dengan model sistem pemilihan secara langsung sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk memilih anggota DPR, DPD, serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan perwujudan dari model permusyawaratan/perwakilan, yang sesuai dengan nilai Sila Keempat Pancasila tentang perlunya lembaga perwakilan rakyat.

Selanjutnya, berkaitan dengan dasar hukum peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yakni Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden. Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa:

- a. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat;
- b. Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
- c. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar lebih dari setengah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden;
- d. Dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasang calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden; dan
- e. Tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-undang.

Pengaturan lebih lanjut pasal ini terdapat pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden. Pada Pasal 2 UU No.42/2008 terdapat pengaturan yaitu “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Begitu pula tentang Pilkada Langsung bagi gubernur, bupati dan walikota diatur melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Jika kita telaah bersama-sama secara filosofis, bunyi dari Pasal 2 UU No. 42 Tahun 2008 terkait dengan kata “langsung” dan substansi pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016, sesungguhnya tidak kompatibel dengan hakikat Sila Keempat Pancasila yang mengedepankan prinsip musyawarah untuk mufakat melalui lembaga perwakilan rakyat. Rakyat memilih anggota lembaga perwakilan rakyat secara langsung melalui Pemilu.

Bila merujuk pada Sila Keempat Pancasila, suka atau tidak suka dan mungkin juga pendapat ini tidak begitu populis, beranikah forum ini menyatakan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung itu bertentangan dengan Sila Keempat Pancasila? Pemilihan presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR, merupakan konstruksi pemikiran para pendiri bangsa yang tertuang dalam pembukaan dan pasal-pasal sebagaimana dituangkan dalam naskah asli UUD tahun 1945? Dengan kata lain, mampukah forum ini menyatakan bahwa prinsip *One Man, One Vote* dalam pemilu langsung presiden dan wakil presiden bertentangan dengan Sila Keempat Pancasila? Dengan demikian dapat pula ditafsirkan bahwa telah terjadi pertentangan antara aturan normatif yang mengatur Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, baik yang terdapat dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen dan UU No. 42/2008 dengan filsafat dan dasar negara kita, Pancasila yang menjadi dasar filosofis dari segala peraturan perundang-undangan. Nilai permusyawaratan dan nilai perwakilan dalam Sila Keempat telah mengalami semacam distorsi implementasi, yakni terjadi pergeseran makna khususnya pada Sila Keempat Pancasila.

Dengan demikian Pemilihan Umum Langsung Presiden dan Wakil Presiden semestinya dikembalikan lagi ke lembaga MPR sebagaimana rumusan otentik UUD Tahun 1945. Para perumus dan pendiri bangsa ini menyadari pentingnya memilih presiden dan wakil presiden secara musyawarah dan mufakat melalui lembaga perwakilan (MPR). Oleh karenanya jika pemikiran ini yang dipakai, maka perlu amandemen UUD Tahun 1945 yang mengembalikan kewenangan MPR untuk melakukan pemilihan presiden dan wakilnya.

Meski diakui bahwa sistem Demokrasi Pancasila Perwakilan yang diterapkan pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui lembaga perwakilan (MPR) pun tidak mengalami berbagai kekurangan dan berpotensi penyalahgunaan kekuasaan politik seperti terjadi di era Orde Baru yang kental dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

## 2) Konsep Demokrasi Pancasila pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011

UU No. 2/2008 yang mengalami perubahan pada UU No. 2/2011 yakni pada Pasal 2 ayat (4) Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit: a. asas dan ciri Partai Politik. Semua partai politik seharusnya **berasaskan Pancasila**, dengan tanpa menghilangkan ciri khas atau karakteristik masing-masing partai sesuai dengan tujuan pendirian partainya masing-masing.

Kemudian, UU No. 2/2008 yang mengalami perubahan pada UU No. 2/2011 yakni pada pasal 34 ayat (3b), yaitu:

Pendidikan Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan:

- a. pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik; dan
- c. pengkaderan anggota Partai Politik secara berjenjang dan berkelanjutan.

Permasalahannya adalah pada pasal 34 ayat (3b) khususnya pada bagian huruf a. yang berbunyi "... pendalaman mengenai **empat pilar berbangsa dan bernegara** yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia." Kedudukan Pancasila yang disejajarkan dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebenarnya sudah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan hierarki norma hukum dan rantai validitas piramida hukum (*stufentheorie*) dari Teori Nawiasky (Pinasang, 2012, hlm. 4) yang disebut dengan *Theorie von Stufenufbau der Rechtsordnung* menyusun norma tersebut sebagai:

1. Norma Fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*)
2. Aturan Dasar Negara (*staatsgrundgesetz*)
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*)
4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*verordnung en autonome satzung*)

Pancasila memiliki posisi sebagai *Staatfundamentalnorm* yang artinya Pancasila ditempatkan di atas Undang-Undang Dasar 1945 sehingga posisi Pancasila tidak dapat disamakan sebagai pilar-pilar lainnya.

### **3) Konsep Demokrasi Pancasila pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 (UU MD3), kerap mendapat kritikan tajam dari publik. UU MD3 ini sempat menjadi pro kontra di kalangan masyarakat khususnya berkenaan dengan menguatnya posisi DPR dan kewenangannya. UU ini disinyalir memiliki beberapa pasal yang bermasalah dan bertentangan dengan semangat Demokrasi Pancasila dan nilai-nilai luhurnya.

Pasal 73 ayat (3) dan ayat (4) UU MD3 yang berbunyi:

- (3) Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (4) Panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa;
  - b. Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan
  - c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memerintahkan Kepala Kepolisian Daerah di tempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal tersebut bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat (Sila Keempat Pancasila) dan prinsip hak asasi manusia (Sila Kedua Pancasila). DPR yang memiliki kewenangan (melebihi kewenangan) melakukan panggilan paksa terhadap yang bersangkutan dengan menggunakan kepolisian berpotensi melanggar hak sekaligus melanggar nilai-nilai Pancasila. Selain itu, UU MD3 ini pun berpotensi bertentangan dengan Sila Kedua ketika masyarakat melakukan kritik terhadap lembaga dan perseorangan anggota DPR.

Sedangkan menyangkut pasal yang mengatur tugas Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dalam Pasal 122 huruf l yang berbunyi “mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR”, berpotensi melanggar nilai-nilai Pancasila. Jika lembaga DPR atau individu anggota DPR yang dikritik dianggap merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR, merupakan pikiran yang keliru dan merupakan suatu kemunduran demokrasi. Pasal ini pun bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan secara universal. Salah satu pasal yang lagi-lagi sangat bertentangan dengan Demokrasi Pancasila adalah Pasal 245 yang berbunyi:

- (1) Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.
- (2) Persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR:
  - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
  - b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
  - c. disangka melakukan tindak pidana khusus.

Pasal di atas bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, sebab pasal tersebut memberikan imunitas kepada anggota DPR. Seakan anggota DPR diistimewakan dan sulit tersentuh oleh hukum sehingga bertentangan dengan prinsip “*equality before the law*”, yakni nilai keadilan (Sila Kelima Pancasila). Ke depan DPR perlu mencantumkan secara eksplisit sila-sila Pancasila dalam setiap produk UU yang dibuatnya sebagai bentuk implementasi nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan UU sekaligus sebagai upaya menjaga konsistensi UU yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

# **KONSEP-KONSEP BUDAYA PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG SOSIAL**

**Oleh:**

**Prof. Dr. Susetiawan, M.Sc.**

**(Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada)**

## **PAPARAN**

Pandangan kita tentang Pancasila belum tentu sama. Oleh karena itu, penafsiran kita terhadap beberapa undang-undang terhadap Pancasila belum tentu sama. Sebagai contoh, Bung Karno tidak meletakkan ketuhanan sebagai sila pertama dalam urutan Pancasila yang diutarakannya, sementara Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Ketuhanan di urutan awal.

Kajian Pancasila dalam bidang sosial, politik, dan ekonomi tidak dapat dipisahkan. Berpikir ekonomi juga harus berpikir politik dan sosial, begitu juga sebaliknya. Pengamalan terhadap kebersamaan sosial akan kuat jika didukung oleh politik dan hal ini akan membuat kemajuan ekonomi menjadi lebih baik.

Cara pandang kita terhadap pancasila tidak perlu dipahami secara linear, karena hal ini akan berbahaya. Berbicara mengenai pancasila tidak boleh linear tetapi harus terintegrasi dengan keseluruhan Pancasila. Sebagai contoh: dalam berketuhanan, kita pasti berbicara juga mengenai kemanusiaan. Terkait dengan keberadaban, apakah nilai keberadaban telah dapat mengajak manusia untuk memelihara dan menjaga manusia yang lain. Hal ini tentu menjadi tantangan kepada kita semua.

Inti dari keseluruhan nilai Pancasila itu adalah kemanusiaan, yang di dalamnya melekat tentang hak. hak seseorang tidak bisa digunakan dengan meniadakan hak manusia yang lain. pada aras ini karena hak itu digunakan dengan memikirkan hak yang lain maka individu menjadi mahluk sosial. kemanusiaan itu memiliki makna melindungi, memelihara dan menyelamatkan manusia dan lingkungan kehidupannya.

Jika nilai-nilai budaya ini diintegrasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka nilai-nilai tersebut akan menjadi penegakan hukum yang kuat.

Setidaknya terdapat tantangan dalam institusionalisasi Pancasila:

- a. Partai politik yang jumlahnya banyak dan tidak jelas pembelaannya;

- b. Biaya politik yang tidak murah sehingga yang terpilih adalah orang yang punya modal. Dengan demikian, keputusan politik tidak jelas arah kepentingan mana yang dibela;
- c. Pihak yang jujur dan benar pada umumnya terlempar karena tidak memiliki uang;
- d. Apakah Badan Keahlian mampu menyelesaikan persoalan ini?.

Adapun tantangan dalam realitas penegakan hukum:

- a. Hukum menjadi pilar utama untuk menjaga perlindungan hak-hak kemanusiaan. Jika tidak, maka hak kemanusiaan akan diinjak secara semena-mena; dan
- b. Aparat penegak hukum tidak mendapatkan kepercayaan dari publik.

Sedangkan tantangan dalam realitas kebudayaan, yaitu:

- a. Kebudayaan kita masih berkuat dan belum bergeser dari kebudayaan lisan. Pada kehidupan sehari-hari banyak contoh nyatanya, misalnya budaya nyogok polisi, orang masih belum sadar dengan guna dari *stoplamp* pada kendaraan yang akan dapat membahayakan orang lain jika tidak dinyalakan;
- b. Agama masih mengajarkan pentingnya sikap ritual untuk mengejar surga daripada mengajarkan kecintaan kepada manusia; dan
- c. Perilaku elit yang rusak susah dikritisi tetapi justru direproduksi dalam masyarakat luas.

# PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN YANG BERDASARKAN NILAI PANCASILA

SUSETIAWAN  
DEPARTEMEN PEMBANGUNAN SOSIAL DAN  
KESEJAHTERAAN UGM

## PENGANTAR

1. BIDANG SOSIAL, POLITIK DAN EKONOMI HARUS MENJADI KESATUAN PEMIKIRAN TERINTEGRASI.
2. BERFIKIR EKONOMI JUGA HARUS BERFIKIR POLITIK UNTUK MEMBELA DAN MENYELAMATKAN KEPENTINGAN SOSIAL
3. BERFIKIR POLITIK UNTUK MENDORONG PERKEMBANGAN EKONOMI YANG MENJAWAB KEPENTINGAN BERSAMA
4. BERFIKIR KEPENTINGAN BERSAMA HARUS DIBELA SECARA POLITIK AGAR SUPAYA PERKEMBANGAN EKONOMI TIDAK MENGHANCURKAN SENDI KEHIDUPAN. ATAS DASAR PEMIKIRAN INI MAKA BAGAIMANA MENGINSTITUSIONALISASIKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN?

## MEMAHAMI NILAI PANCASILA

1. NILAI DALAM SETIAP SILA JUGA HARUS DIPAHAMI SECARA KESELURUHAN YANG TERINTEGRASI BUKAN HIERARKHIS.
2. INTI DARI KESELURUHAN NILAI ITU ADALAH KEMANUSIAAN, YANG DI DALAMNYA MELEKAT TENTANG HAK. HAK SESEORANG TIDAK BISA DIGUNAKAN DENGAN MENIADAKAN HAK MANUSIA YANG LAIN. PADA ARAS INI KARENA HAK ITU DIGUNAKAN DENGAN MEMIKIRKAN HAK YANG LAIN MAKA INDIVIDU MENJADI MAHLUK SOSIAL
3. KEMANUSIAAN ITU MEMILIKI MAKNA MELINDUNGI, MEMELIHARA DAN MENYELAMATKAN MANUSIA DAN LINGKUNGAN KEHIDUPANNYA.
4. KESELAMATAN ITU DIPIKIRKAN SECARA KOLEKTIF.

## MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

1. PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN ITU PRODUK KEPUTUSAN POLITIK.
2. KEPUTASAN POLITIK ITU SEHARUSNYA DIPIKIRKAN UNTUK MELINDUNGI, MEMELIHARA DAN MENYELAMATKAN WARGA NEGARA AGAR MENCAPAI WELL-BEING (BAIK MATERIL MAUPUN NON MATERIL), BUKAN DIPUTUSKAN ATAS DASAR PIKIRAN KEPENTINGAN TRANSAKSIONAL
3. KALAU PEMIKIRAN INI DIKUTI, BERJUANG SECARA POLITIK BUKAN BERJUANG UNTUK KEPENTINGAN PARTAI AKAN TETAPI BERJUANG UNTUK MENYELAMATKAN KEMANUSIAAN.
4. IMPLIKASINYA, MUSYAWARAH TERTUJU UNTUK MENCAPAI TUJUAN YANG SAMA, YAKNI MENYELAMATKAN WARGA NEGARA. PADA ARAS INI PERSATUAN DITEGAKKAN DALAM MENJAGA NILAI DENGAN PENEGAKKAN HUKUM YANG KUAT UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL. KALAU INI TERJADI MAKA KITA SEMUA TELAH MELAKSANAKAN PERINTAH TUHAN.

## TANTANGAN INSTITUSIONALISASI NILAI DALAM REALITAS POLITIK

1. PARTAI POLITIK YANG JUMLAHNYA BANYAK ITU TIDAK JELAS PEMBELAANNYA.
2. UNTUK MENJADI ANGGOTA DEWAN ATAU PEJABAT PUBLIK LAINNYA BIAYANYA TIDAK MURAH. MEREKALAH YANG AKAN MENJADI PELAKU DALAM MEMBUAT KEPUTUSAN POLITIK
3. ORANG YANG MEMILIKI KEPINTARAN, JUJUR, SETIA TERHADAP PERJUANGAN NILAI, PADA UMUMNYA TERLEMPAR KARENA TIDAK MEMILIKI UANG.
4. PERTANYAANNYA, APAKAH BADAN KEAHLIAN DPR RI MEMILIKI KAPABILITAS UNTUK MERUBAH SITUASI INI?

## TANTANGAN INSTITUSIONALISASI NILAI DALAM REALITAS PENEGAKKAN HUKUM

1. DALAM MASYARAKAT TERBUKA DAN DEMOKRATIS HUKUM MENJADI PILAR UTAMA UNTUK MENJAGA PERLINDUNGAN HAK HAK KEMANUSIAAN, BUKAN UNTUK MENSIASATI PEMBELAAN KEPENTINGAN INDIVIDU.
2. APARAT PENEGAK HUKUM KURANG/TIDAK MENDAPATKAN *TRUST* DARI MASYARAKAT. PADA UMUMNYA MEREKA MENEGAKKAN KEADILAN BERDASARKAN SIKAP TRANSAKSIONAL

## TANTANGAN INSTITUSIONALISASI NILAI DALAM REALITAS KEBUDAYAAN

1. HINGGA KINI MASYARAKAT BELUM BERGESER JAUH DARI KEBUDAYAAN LISAN KE KEBUDAYAAAN TULIS, DARI HUKUM LISAN KE HUKUM POSITIF
2. AGAMA LEBIH BANYAK MENGAJARKAN PENTINGNYA SIKAP RITUAL UNTUK MENGEJAR SURGA DARIPADA KECINTAAN TERHADAP KEMANUSIAAN
3. DALAM STRUKTUR MASYARAKAT HIERARKHIS SEPERTI DI INDONESIA, PERILAKU ELIT YANG RUSAT BUKAN DIKRTISI DAN DIHANCURKAN AKAN TETAPI DIREPRODUKSI DALAM MASYARAKAT LUAS.

# PANCASILA: FILSAFAT DASAR NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI) DAN ROH REVOLUSI MENTAL

Oleh:

**Dr. Alexander Seran, MA**

**(Dosen Fakultas Ekonomi & Bisnis Universitas Katolik Atma Jaya)**

## PAPARAN

Panitia Pra-Seminar yang menyelenggarakan Acara ini, Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, mengajukan beberapa hal berikut:

1. Tema “Institusional (-isasi) Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan”
2. Topik “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sosial yang didasarkan pada Nilai (-Nilai) Pancasila”
3. Pemateri, pada Rabu 02 Mei 2018, Pukul 14:30-14.45 WIB adalah Dr. Arie Sudjito, S.Sos., M.Si dan Dr. Alexander Seran, MA pada Pukul 14.30 – 14.45 WIB.

Perkenankan saya memberi catatan awal terhadap tema dan topik pra-seminar ini untuk mendapatkan konteks bagi sub-topik saya (di atas).

**Pertama**, “Institusional (-isasi) Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan” bukanlah suatu isu yang baru. Apabila kata institusionalisasi dipahami sebagai pelembagaan atau *establishment* terhadap Pancasila maka hal itu sudah menyatu dengan Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagaimana ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam Pembukaan UUD 1945. Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila diterima sebagai Dasar dan Ideologi Negara.

**Kedua**, tercantumnya Pancasila pada Alinea IV Teks Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa kemerdekaan (*Declaration of Independence*) yang diumumkan (17 Agustus 1945) itu merupakan pernyataan universal tentang hak-hak asasi manusia (*Statement of Uiversal Human Rights*) adalah final sebagai Dasar dan Ideologi NKRI.

**Ketiga**, pernyataan kemerdekaan dan hak asasi manusia dalam Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa Pancasila Dasar Negara, Dasar Hukum, dan

Ideologi NKRI. Maka, UUD 1945 dan semua produk hukum yang lain dalam penyelenggaraan negara secara hirarkis harus merefleksikan Pancasila.<sup>7</sup>

Saya percaya bahwa panitia penyelenggara acara pra-seminar ini telah memikirkan secara matang sampai pada keputusan untuk menyelenggarakan acara ini sebagai persiapan untuk sebuah seminar di waktu yang akan datang dan lebih penting lagi program aksi untuk implementasi hasil seminar yaitu, merevitalisasi apa yang sekarang tersendat dalam pelaksanaannya dan membangun lembaga-lembaga pendukung pelaksanaan legislasi berdasarkan Pancasila sebagai dasar hukum dan UUD 1945 sebagai hukum dasar. Di saat kita menghadapi krisis multi-dimensional, salah satu cara untuk merespon krisis, terkait penghayatan dan pengamalan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara adalah mendukung dengan perbuatan nyata Gerakan Nasional Revolusi Mental yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo sebagai salah satu prioritas dalam pemerintahannya (2014-2019).

Apa yang saya maksudkan Pancasila sebagai filsafat dasar NKRI dan roh revolusi mental? Pancasila adalah filsafat dasar NKRI adalah refleksi tentang jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia dan daripadanya dirumuskan dasar negara, dasar hukum, dan ideologi negara. Di atas dasar itulah telah didirikan NKRI yang diumumkan kepada seluruh dunia pada tanggal 17 Agustus 1945. Pancasila sebagai roh revolusi mental, saya maksudkan bahwa Pancasila adalah semangat hidup atau jiwa yang mengobarkan perwujudan kepribadian bangsa Indonesia sesuai nilai-nilai yang tercantum di dalam kelima sila.

Untuk mendasari apa yang saya jadikan sub-topik pembicaraan saya dalam pra-seminar ini berberapa konsep atau pemikiran dari para ahli saya ambil sebagai landasan teoretik untuk argumentasi saya.

---

<sup>7</sup> Pengertian Pancasila sebagai dasar negara seperti dimaksud dalam bunyi Pembukaan UUD 1945 Alinea IV(4): “Kemudian dari pada itu untuk dapat membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia serta seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang suatu Dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil serta beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta untuk mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” menyatakan bahwa Pancasila sebagai norma hukum pokok adalah kaidah fundamental daripada suatu negara yang dalam hukum mempunyai hakikat serta kedudukan yang tetap, kuat, dan tidak berubah bagi negara yang dibentuk. Dengan kata lain, dengan jalan hukum tidak dapat diubah. Hal tersebut penting sekali dikarenakan UUD harus bersumber serta berada di bawah pokok kaidah negara yang fundamental itu.

## **LANDASAN TEORETIK**

### **A. ETHICAL SUBSTANCE**

Tiga karya Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) yang berbicara tentang negara, hukum, dan kekuasaan adalah *Phänomenologie des Geistes*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, dan *Einleitung in die Geschichte der Philosophie*. Ketiga karya ini mengambil titik tolak refleksinya pada pengalaman dunia kehidupan etis dalam keluarga dan masyarakat sebagai titik tolak teori tentang negara, hukum, dan kekuasaan. Sumber rujukan adalah teks terjemahan dalam bahasa Inggris.

Dalam *Phenomenology of Mind*, Hegel membicarakan fenomenologi pengalaman kehidupan etis dalam keluarga dan masyarakat sebagai ethical substance yang melewati proses dialektika kesadaran akal budi “roh” dari sifat dan ciri subjektif menjadi objektif dan universal pada hukum dan kekuasaan negara.

Dalam *Philosophy of Right*, pengalaman dunia kehidupan etis yang dibicarakan oleh para filsuf sebelumnya sebagai prinsip legitimasi negara, hukum, dan kekuasaan yang didasarkan pada kebebasan begitu saja tampak spekulatif dan abstrak sehingga kebebasan sebagai hak yang bersifat teoretik harus diangkat ke tingkat kehendak yang bersifat praktik yang memiliki dasar legitimasi objektif dan universal sebagai pelaksanaan otonomi manusia.

Dalam *Philosophy of History*, Hegel menegaskan bahwa perkembangan kesadaran adalah proses historis yang bertolak dari kesadaran “roh” subjektif menjadi kesadaran “roh” objektif dan daripadanya dapat ditangkap *insight* untuk meletakkan dasar teori negara, hukum, dan kekuasaan secara tepat. *Insight* adalah pengetahuan tentang apa yang sesungguhnya nyata, aktual, objektif, dan universal. Di sini, sejarah dipahami sebagai filsafat yakni, refleksi yang menegaskan apa sebagaimana adanya. Sejarah tidak dipahami sebagai laporan seorang historian mengenai kejadian pada waktu dan tempat tertentu melainkan refleksi mengenai apa yang ada sebagaimana adanya.

#### **A.1. Arsitektonik Pemikiran Politik Hegel**

Immanuel Kant (1724-1804) dan para pencetus teori kontrak sosial seperti Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), dan Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) dan lain-lain mengambil titik tolak teori politik pada ide mengenai kebebasan sebagai manifestasi hukum alam. Kant menyebut kebebasan itu sebagai syarat yang tidak disyaratkan atau wajib untuk dipenuhi sebagai syarat legitimasi negara, hukum, atau kekuasaan. Dalam imperatif moral kategoris Kant mengatakan “Bertindaklah sedemikian rupa sehingga tindakanmu menjadi hukum yang berlaku universal”. Dengan kata lain, legitimasi tindakan adalah pengakuan universal bahwa siapa pun

dalam posisi yang sama seperti ketika pelaku sebuah tindakan melakukan sesuatu maka akan seperti itu pula orang lain melakukannya.

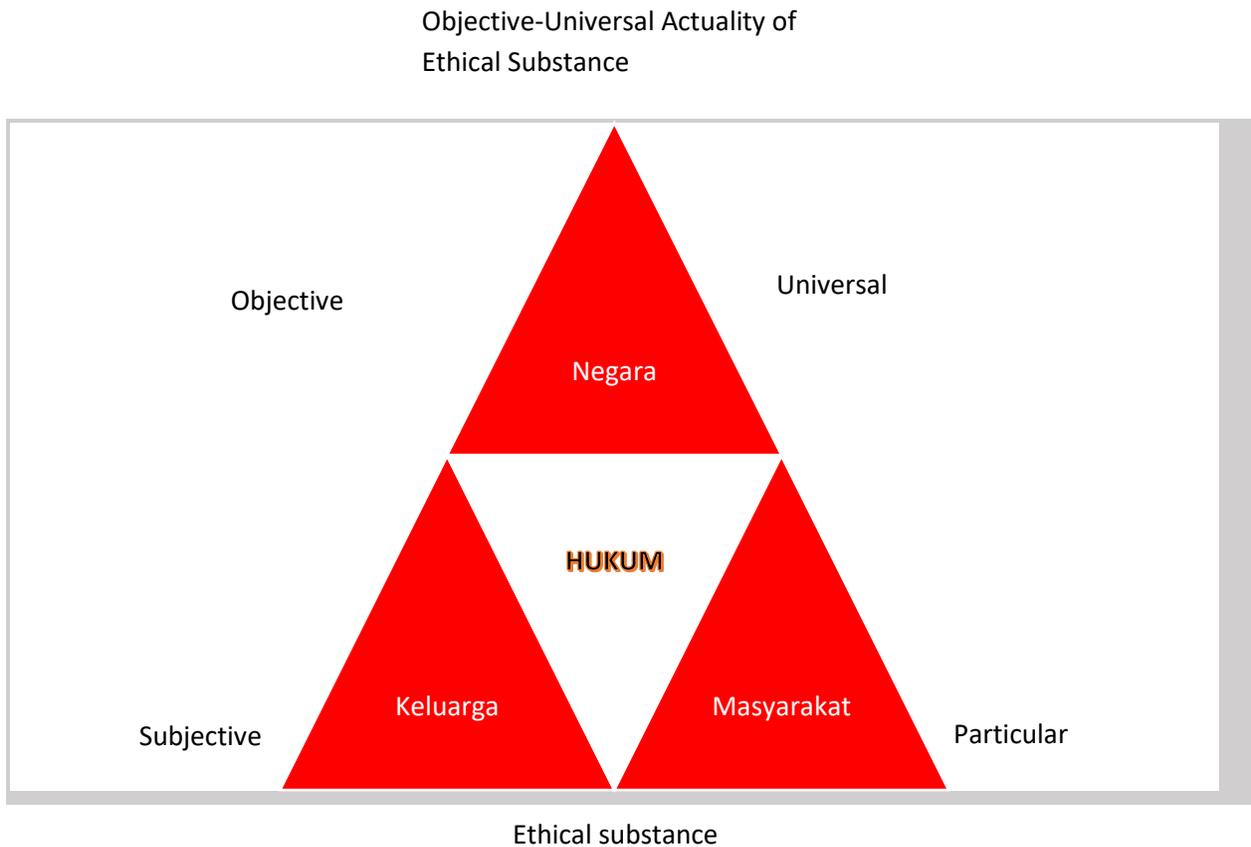
Para pencetus teori kontrak sosial mengatakan bahwa manusia itu bebas maka pada taraf alamiah, kebebasan itu menjadi dasar untuk mempertahankan diri secara egoistis maka kehidupan manusia tak akan terelak dari situasi perang semua lawan semua (*bellum omnium contra omnes*). Negara sebagai hasil kontrak sosial mengangkat manusia dari kondisi alamiah untuk hidup dalam kebersamaan yang dikendalikan oleh hukum yang disepakati dengan memberi kekuasaan itu pada negara.

Kedua cara berpikir di atas melihat manusia tidak dalam proses historis di mana kebebasan itu berkembang dari emosi dan perasaan serta imajinasi yang bersifat subjektif dan spekulatif menjadi pengetahuan objektif dan universal dalam praktik subjek yang berpikir. Hegel tidak menafikan kebebasan dan hukum kodrat tetapi menanggapi bahwa legitimasi kekuasaan negara dalam sebuah sistem hukum tidak memadai dijelaskan hanya dari ide kebebasan manusia. Apabila kebebasan itu dijelaskan sebagai dasar legitimasi negara, hukum, dan kekuasaan maka kebebasan itu harus dilihat sebagai sebuah pengalaman fenomenologis yang berkembang secara dialektis dari sebuah kesadaran “roh” subjektif menuju kesadaran “roh” objektif dan universal.

Hegel membangun teori negara, hukum, dan kekuasaan bertolak dari sejarah sebagai perkembangan kesadaran “roh” subjektif-partikular dalam kehidupan etis individu sebagai anggota keluarga dan masyarakat menjadi kesadaran “roh” objektif dan universal dalam kehidupan etis warga negara. Pemikiran tentang negara, hukum, dan kekuasaan tidak lepas dari praktik kehidupan etis yang bertumbuh dan berkembang di dalam hubungan antar anggota sebuah keluarga dan antar keluarga-keluarga di dalam masyarakat. Hubungan-hubungan antar anggota keluarga dan antar keluarga-keluarga di dalam masyarakat yang didasari pengalaman kehidupan etis dinamai *ethical substance* atau *natural Sittlichkeit* karena masih bersifat subjektif dan partikular. Kendati demikian, pengalaman kehidupan etis itu nyata dan dipraktikkan sehingga teori politik harus bertolak dari situ sebagai pengalaman fenomenologis.

Metode yang digunakan Hegel untuk menjelaskan teorinya tentang negara, hukum, dan kekuasaan, sebagai manifestasi kehidupan etis yang bersifat universal dan objektif, dilakukan melalui dialektika kehidupan etis sebagai dinamika kesadaran “roh” subjektif hingga mencapai aktualitasnya sebagai kesadaran “roh” yang objektif dan universal. Dialektika kehidupan etis sebagai dialektika kesadaran “roh” bertolak dari: *unconscious unity* (tesis) – *conscious separation* (antithesis) – *conscious unity* (synthesis). Dialektika ini menggambarkan perkembangan kehidupan etis dari relasi antar anggota

dalam keluarga – relasi antar keluarga-keluarga dalam masyarakat mencapai hubungan yang didasari kehidupan etis yang bersifat, aktual, objektif, dan universal dalam negara, hukum, dan kekuasaan.



## A.2. Marxisme dan Kritik terhadap Hegelianisme

Hegelianisme adalah sebuah sistem filsafat yang berkembang pada Abad XIX yang menjadikan Hegel sebagai soko gurunya. Khususnya tentang politik, Hegel membicarakan negara, hukum, dan kekuasaan sebagai pemikiran yang berpusat pada sejarah dan logika. Hegel menjelaskan bahwa negara, hukum, dan kekuasaan merupakan aktualisasi ide absolut sebagai pencapaian dalam proses dialektika. Dengan ide absolut tersebut, pemikiran Hegel memperkuat sistem politik liberal dan ekonomi kapitalis dalam wujud masyarakat berkelas. Pemikiran Hegel yang awalnya fokus pada *ethical substance* yakni, kehidupan etis keluarga dan masyarakat sebagai dasar untuk kehidupan etis dalam negara, hukum, dan kekuasaan politik tidak lagi menjadi perhatian. Pemikiran Hegel lalu terbagi dua menjadi Hegel Muda dan

Hegel Tua yang membagi para pengikut dalam dua kelompok, Hegelianisme Kanan yang konservatif pada pemikiran Hegel Tua dan Hegelianisme Kiri yang menggunakan pemikiran Hegel Muda sekaligus menyerang Hegelianisme Kanan yang konservatif, liberatif, dan kapitalis.

### A.3. Marx, Marxisme, dan Neo-Marxisme

Tidak seperti Hegel, Karl Marx (1818-1883) tidak menonjolkan negara, hukum, dan kekuasaan sebagaimana yang dianggap Hegel sebagai pencapaian politik paling bergengsi dalam proses dialektika kesadaran “roh” absolut. Sebaliknya Marx menilai pemikiran politik Hegel merupakan cara menanamkan kesadaran palsu maka negara, hukum, dan kekuasaan harus diatasi dengan menggantikan bentuk negara liberal-kapitalis dengan sistem sosial-komunis melalui revolusi.

Marxisme mengambil kritik Marx atas negara, hukum, dan kekuasaan yang didasarkan pada pandangan Hegel sebagai ideologi dan sebab patologi sosial yang harus diuraikan dan diatasi. Pemikiran Hegel dialektika roh dari bentuknya sebagai kesadaran subjektif menjadi kesadaran objektif bertentangan dengan sejarah sebagai pengalaman dialektika materialisme historis. Pemikiran Hegel bahwa segala sesuatu berasal dari “roh” dijungkirbalikkan menjadi materi sebagai asal-usul realitas. Oleh sebab itu, negara, hukum, dan kekuasaan yang diasalkan pada kesadaran “roh” murni harus digantikan oleh materi. Implikasinya, teori politik yang melegitimasi negara, hukum, dan kekuasaan sebagai infrastuktur masyarakat harus digantikan oleh tatanan ekonomi baru yang dikuasai pekerja dalam menentukan hukum dan kekuasaan dalam masyarakat baru yang dinamakan komunisme.

Neo-Marxisme timbul sebagai kritik atas Hegel, Marx, dan Marxisme ortodoks yang dinilai tidak melakukan terobosan baru kecuali menggantikan teori dialektika kesadaran “roh” dengan dialektika materialisme yang berakhir sama yakni penuntutan kekuasaan atas ekonomi. Persoalannya adalah baik dialektika kesadaran “roh” dan dialektika materialisme sama-sama mengkondisikan subjek manusia dalam pembangunan politik didominasi oleh ideologi administrasi, teknologi, dan materi. Neo-Marxisme membangun teori kritis yang mengintegrasikan sosiologi dan humaniora untuk mengatasi dan memberi solusi bagi struktur sosial dan budaya mendominasi sehingga manusia kehilangan kemandiriannya sebagai individu dan pribadi.

Pelopor neo-Marxisme dalam Institut Penelitian Sosial Frankfurt dinilai sebagai aliran neo-Marxisme yang paling keras mengeritik liberalism-kapitalisme dan Marxisme melalui penelitian sosial yang mereka lakukan dengan menggabungkan sosiologi dan humaniora sebagai pisau bedah mereka atas kondisi masyarakat modern yang sakit tetapi tidak tahu bahwa mereka

sakit. Pemikir neo-Marxisme dalam Institut Penelitian Sosial Frankfurt membangun teori kritis yang mereka abadikan sebagai cara membangun kesadaran masyarakat atas kondisi sosial dan budaya yang mendominasi dan menimbulkan patologi.

Kondisi sosial patologis itu oleh Max Horkheimer (1895-1973) dan Theodor Adorno (1903-1969) disebut sebagai akibat dominasi budaya industri. Akibatnya, kesadaran kritis akan nilai kemandirian manusia sebagai individu dan pribadi hilang ditelan oleh cara hidup yang seragam didiktekan oleh budaya massa. Manusia lalu hidup di dalam sebuah sistem sosial yang dikuasai dan dikendalikan sebuah sistem administrasi kekuasaan teknokratis. Herbert Marcuse (1898–1979) menilai kondisi itu menghasilkan manusia satu dimensi. Erich From melihatnya sebagai idolatria atau pendewaan pemilikan “having” secara materialis ketimbang “being” yang menjadikan manusia subjek atas keputusan-keputusannya. Kelompok neo-Marxisme dalam Institut Penelitian Sosial Frankfurt lazim dikenal dengan nama Mazhab Frankfurt.

## **METODOLOGI TEORI KRITIS**

### **B. TATA BAHASA MORAL**

#### **B. 1. Rasionalitas Komunikasi dan Pengakuan Timbal Balik**

Generasi Kedua mazhab Frankfurt dipimpin oleh Jürgen Habermas (1929 - ) menilai teori kritis dalam format neo-Marxisme generasi pertama mazhab Frankfurt menemui jalan buntu dalam kritik mereka terhadap masyarakat modern yang terstruktur secara teknokratik untuk menciptakan kemajuan namun gagal. Dialektika Pencerahan adalah kritik mereka terhadap masyarakat modern yang dinilai gagal menciptakan kemandirian subjek dari manusia modern sebagai individu dan pribadi karena dialektika pencerahan melihat manusia hanya dari rasionalitas teknokratis. Akan tetapi generasi pertama mazhab Frankfurt tidak berhasil merumuskan tata bahasa moral melalui rasionalitas yang mengatasi apa yang mereka kritik sebagai rasionalitas teknokratis.

Menurut Habermas, kritik terhadap dialektika pencerahan hanya bisa masuk akal jika diterima bahwa modernisme yang diakibatkan oleh rasionalitas teknokratis memberi bukti bahwa modernisme masih eksis dan diteruskan dengan segala kelebihan dan kekuarungannya. Oleh sebab itu, usaha untuk memperbaiki kondisi masyarakat ibarat memandikan bayi kita harus teliti untuk membuang air kotor tidak bersama dengan bayinya. Di sini tugas teori kritis menjadi penting untuk merumuskan rasionalitas yang mengintegrasikan apa yang dicapai masyarakat: yang baik dipertahankan dan yang buruk dibenahi. Rasionalitas baru yang diperlukan adalah komunikasi

dan pengakuan timbal balik sebagaimana dibicarakan Axel Honneth (1949 - ) pemimpin generasi ketiga mazhab Frankfurt.

## B.2. Teori Kritis

Apabila topik pembicaraan kita pada pra-seminar ini adalah “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sosial yang didasarkan pada Nilai (-Nilai) Pancasila” maka metodologi Teori Kritis dapat digunakan untuk menilai apa yang sudah ada, membangun dan memperbaiki apa yang seharusnya ada.

Teori Kritis berujuan mencapai perubahan dengan meneliti apakah teori negara, hukum, dan kekuasaan menginginkan **kemandirian manusia** (sebagai ranahnya), **kebebasan** (sebagai objek formalnya), **emansipasi** (sebagai kepentingannya), **kuasa** (sebagai medianya), **refleksi dan evaluasi** (sebagai pendekatannya), **kritik** (sebagai metodenya), **pencerahan** (sebagai jenis kegiatannya), **analitis-kritis** (sebagai ungkapannya), **dekonstruksi dan rekonstruksi** (sebagai ciri spesifiknya), dan **perubahan** (sebagai tolok ukurnya).<sup>8</sup>

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN PANCASILA

### C. PANCASILA SEBAGAI FILSAFAT DASAR NKRI

#### C.1. Apa Itu Filsafat?

Hampir setiap hari kita mendengar istilah filsafat digunakan dalam percakapan yang makna pun berbeda-beda. Misalnya, Jawa, filsafat Cina, filsafat praktis, filsafat agama, filsafat politik, dll. Filsafat dapat dimaknai sebagai cara pandang sebuah kelompok mengenai sesuatu maka dalam arti itu, filsafat bersifat subyektif dan kultural. Filsafat Jawa berarti cara pandang orang Jawa tentang sesuatu. Kebenaran cara pandang itu tidak bisa berlaku universal karena dipengaruhi oleh kebudayaan Jawa dalam mengartikan sesuatu. Dalam arti ini, filsafat itu banyak ragamnya. Tidak jarang, filsafat dikaitkan dengan mitos sehingga kebenarannya ditentukan oleh kepercayaan akan mitos yang asal-usulnya di dunia para dewa.

Apa yang kita bicarakan di sini sebagai filsafat adalah ilmu kritis yang dapat diperdebatkan secara rasional dengan menggunakan akal-budi. Sebagai ilmu kritis, filsafat tidak kebal terhadap penilaian yang berbeda tetapi perbedaan yang secara rasional dapat dipertanggungjawabkan sehingga pembicaraan filsafat menjadi asyik untuk diteruskan untuk mencapai pemahaman timbal-balik: menerima atau menolak. Secara singkat, filsafat

---

<sup>8</sup> Soerjanto Poespowardojo dan Alexander Seran, FIP (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2015), hal.271.

adalah ilmu kritis yang menerima atau menolak sebuah pandangan dengan alasan rasional.

Teori Kritis adalah salah satu cabang filsafat yang berbicara tentang **kemandirian manusia** (sebagai ranahnya), **kebebasan** (sebagai objek formalnya), **emansipasi** (sebagai kepentingannya), **kuasa** (sebagai medianya), **refleksi dan evaluasi** (sebagai pendekatannya), **kritik** (sebagai metodenya), **pencerahan** (sebagai jenis kegiatannya), **analitis-kritis** (sebagai ungkapannya), **dekonstruksi dan rekonstruksi** (sebagai ciri spesifiknya), dan **perubahan** (sebagai tolok ukurnya). Dengan ini, Teori Kritis dapat digunakan untuk menilai apakah “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sosial yang didasarkan pada Nilai (-Nilai) Pancasila”?

## C.2. Pancasila sebagai Filsafat dasar NKRI

Mengapa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sosial HARUS didasarkan pada Nilai (-Nilai) Pancasila”? Tentu saja jawabannya tidak semudah mengatakan bahwa karena Pancasila adalah Dasar NKRI tetapi apa alasannya sehingga Pancasila harus menjadi standar legitimasi peraturan perundang-undangan di Indonesia?

### a. Pancasila sebagai Pandangan Dunia

Hegel berbicara tentang *ethical substance* dalam dialektika kesadaran “roh” berkembang secara historis dari nilai-nilai emosi dan perasaan subjektif dalam relasi keluarga dan masyarakat mencapai kesadaran “roh” absolut dalam negara sebagai kekuasaan hukum yang berlaku secara objektif dan universal bagi semua orang sebagai warga (keluarga dan masyarakat) negara. Negara, hukum, dan kekuasaan adalah manifestasi kesadaran “roh” mengenai kehidupan etis yang paling aktual, objektif, dan universal sehingga memberi legitimasi bagi negara sebagai kekuasaan hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Sebagai pandangan dunia, Pancasila merupakan kehidupan etis yang mendasari dan memberi legitimasi pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hanya peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif dapat ditaati jika sesuai dengan pandangan dunia yang hidup di masyarakat. Jika negara, hukum, dan kekuasaan dicerabutkan dari akarnya dalam dunia kehidupan sehari-hari masyarakat maka negara, hukum, dan kekuasaan menjadi asing dan tidak dapat mewadahi kehidupan manusia sebagai warga (keluarga dan masyarakat) negara.

Habermas menyebut pandangan dunia sebagai realitas yang memelihara eksistensi manusia sebagai anggota keluarga dan masyarakat maka perumusan hukum harus sesuai dengan nilai-nilai dunia kehidupan. Nilai-nilai dunia kehidupan adalah Dasar Hukum. Hukum hanya hidup dan

berlaku jika merefleksikan nilai-nilai dunia kehidupan. *Sollgeltung Prinzip* adalah pengakuan terhadap nilai sebagai syarat untuk memenuhi keharusan.

#### b. BPUPKI

Kemerdekaan Indonesia dipersiapkan melalui pembicaraan tentang Dasar Negara yang melibatkan wakil-wakil rakyat dari berbagai daerah. Bung Karno dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) 1 Juni 1945 menganggap lebih penting dan utama membicarakan Dasar Negara menurut *Weltanschauung*-nya bangsa Indonesia dan bukan menyibukkan diri dengan hal-hal lain yang kurang penting dan tidak utama. *Weltanschauung* adalah *Philosophische Grondslag* atau filsafat dasar negara, atau dasar filosofisnya negara, atau ideologi negara, atau *Staatstsidee*. Sebagai filsafat dasar negara, Pancasila adalah pemikiran yang mendasar untuk mengatur pemerintahan Negara Indonesia dan sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia.

#### c. Prinsip The Better Argument dan Final

Pancasila sebagai Dasar Negara tidak tiba-tiba muncul. Pembicaraan mengenai Dasar Negara melewati perdebatan yang lama yang dilakukan sejak tanggal 29-31 Mei, 1 Juni, 22 Juni, dan 18 Agustus 1945. Dasar ditetapkan Pancasila pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah *the better argument*. Dengan penetapan itu dan pencantuman Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 maka sebagai Dasar Negara, Pancasila sudah “final”.

**Pertama**, pengertian “final” dipahami dalam konteksnya bahwa BPUPKI mencapai tujuannya (secara *de facto*) merumuskan Dasar Negara. Pencantuman Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat oleh PPKI mempertegas pencapaian tujuan BPUPKI secara (*de iure*) hukum. Pemahaman sebuah “tujuan” secara filosofis dapat dijelaskan melalui definisi “tujuan” sebagai berikut: “*Finis est prima in intentione et ultima in actione*”. Artinya, tujuan itu pertama-tama merupakan sebuah cita-cita dan terakhir pada pelaksanaannya. Tujuan perumusan dasar negara sudah final dengan pencantuman Pancasila pada dokumen Pembukaan UUD 1945 alinea maka Pancasila secara *de facto* dan *de iure* memenuhi definisi kata “final”. Implikasinya, Pancasila sebagai Dasar Hukum adalah standar legitimasi UUD (Hukum Dasar) dan semua peraturan lain di bawah UUD.

**Kedua**, proses perumusan yang melewati berbagai diskusi para anggota dalam berbagai sidang BPUPKI menyatakan tahapan persandingan pandangan melewati tahap-tahap: bargaining, negosiasi, dan konsensus. Dalam bargaining, para pihak berupaya untuk memenangkan pandangan dan pendiriannya. Tentu saja hal ini tidak mudah menerima sebuah keputusan tentang Dasar Negara melalui bargaining. Tahapan yang lebih tinggi adalah

negosiasi di mana para pihak harus menurunkan standarnya yang pada tahap bargaining menjadi proposal utama memenangkan pendirian dan kepentingannya. Itu berarti negosiasi mengakibatkan pengorbanan masing-masing pihak jika mau supaya komunikasi ada hasilnya. Tahap ketiga adalah konsensus untuk menerima sesuatu yang nilainya lebih tinggi dari (hasil) bargaining dan negosiasi yakni, sepakat untuk menyetujui apa yang bersifat lebih baik bagi para pihak karena tidak ada lagi alternatif yang lebih baik dari pilihan konsensus. Dengan kata lain, penetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus tentang Pancasila dalam Naskah Penmbukaan UDD 1945 memenuhi prinsip *the better argument* dan pengakuan timbal-balik semua golongan.

### C.3. Pancasila sebagai Roh Revolusi Mental

Dengan menerima Pancasila sebagai Dasar Negara *the better argument* maka perjuangan untuk pengakuan timbal-balik (*the struggle for mutual recognition*) mengenai belum berakhir. Itulah pentingnya kebutuhan untuk menciptakan lembaga-lembaga yang secara khusus memperjuangkan aktualisasi penghayatan dan pengamalan Pancasila dengan melakukan mindmapping politik legislasi secara tepat dan berkualitas.

## **KESIMPULAN**

1. Institusionalisasi pengkajian dan pengembangan Peraturan Perundang-Undangan harus didasarkan pada tata urutan “Hirarki Perundang-Undangan Indonesia”. Dalam hirarki itu, Pancasila sebagai Dasar Negara adalah Dasar Hukum yang daripadanya UUD, TAP MPR RI, UU, Perpu, PP, Perda, Konvensi, Traktat, dll dibuat.
2. Sebagai Dasar Hukum, Pancasila adalah visi sosial yang menyatakan pandangan hidup masyarakat Indonesia sebagai nilai-nilai luhur yang “selalu sudah ada” mendahului dan menjamin eksistensi manusia dalam hubungan dengan sesamanya sebagai anggota keluarga dan anggota masyarakat.
3. Norma Hukum harus didasarkan pada nilai-nilai luhur “ethical substance” yang hidup dalam masyarakat sehingga dapat diakui dan dijadikan pedoman hidup dalam wujudnya sebagai norma hukum positif. Adagium, *quid leges sine moribus membenarkan tuntutan hukum harus didasarkan pada pembenaran moral*. Tanpa moralitas hukum hanya menjadi pemaksaan kekuasaan.
4. Dalam rangka memperkuat demokrasi deliberatif, keseriusan seleksi anggota legislatif harus diberi perhatian. Bukan isapan jempol bahawa

anggota legislatif yang mewakili dapil tertentu tidak mengenal (kecuali pernah mengunjungi dapil pada saat kampanye) masyarakat dan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. Akibatnya, di dalam proses legislasi tanpa sadar anggota legislatif yang mewakili dapil tertentu menyetujui sebuah produk undang-undang yang mungkin tidak sesuai aspirasi masyarakat di dapil yang diwakilinya. Tidak kurang buruknya adalah anggota legislatif yang tidak mengetahui masyarakat dan nilai-nilainya tidak bisa melihat urgensi pembentukan dan evaluasi terhadap peraturan perundangan-undangan yang ada yang sesungguhnya dibutuhkan masyarakat di dapilnya.

5. Pemberdayaan legislatif dan lembaga-lembaga pengkajian dan pengembangan nilai-nilai Pancasila adalah salah satu bentuk nyata dukungan terhadap gerakan nasional Revolusi Mental untuk meningkatkan pemahaman mengenai Pancasila sebagai filsafat dasar NKRI.@

## DAFTAR BACAAN

- Adorno, Theodor and Max Horkheimer, *Dialektik der Aufklärung* (1946) diterjemahkan dalam bahasa Inggris *Dialectic of Enlightenment* oleh John Cumming (Verso Editions, 1979)
- Al Marsudi, H. Subandi, *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Perkasa, 2004)
- Bahar, Saafroedin et al. (eds.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia and Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (Jakarta: Sekretarian Negara, 1995)
- Habermas, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1 Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung* diterjemahkan dalam bahasa Inggris *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*, Vol. I oleh Thomas MacCarthy (Boston: Beacon Press, 1984)
- \_\_\_\_\_. *Theorie des kommunikativen Handelns, Band 2, Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft* diterjemahkan dalam bahasa Inggris *The Theory of Communicative Action: Life-world and System, a Critique of Functionalist Reason*, Vol. II oleh Thomas MacCarthy (Boston: Beacon Press, 1987).
- \_\_\_\_\_. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des rechts und des demokratischen Rechtsstaats* diterjemahkan dalam bahasa Inggris *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* oleh William Rehg (Cambridge: Polity Press, 1996)

Hegel, G. W. F. *Phänomenologie des Geistes* (1807) diterjemahkan dalam bahasa Inggris *Phenomenology of Spirit* oleh A.V. Miller dengan analisis teks dan pendahuluan oleh J.N. Findlay (Oxford: Clarendon Press, 1977)

\_\_\_\_\_. *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1820) diterjemahkan dalam bahasa Inggris *Philosophy of Right* oleh H. B.Nisbet (Cambridge: Cambridge University Press, Reprinted 2003)

\_\_\_\_\_. *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte* (1822), diterjemahkan dalam bahasa Inggris *Lectures on the Philosophy of History* oleh J. Sibree, MA dengan kata pengantar oleh Charles Hegel Kitchener (Ontario: Batoche Books, 2001)

Kant, Immanuel. *Groundwork of the Metaphysic of Morals*. Diterj. oleh H.J. Paton (New York: Harper and Row Publishers, 1964)

Kelner, Douglas. *Critical Theory, Marxism and Modernity* (Baltimore: The John Hopkins University Pres, 1989)

Locke, John. *An Essay Concerning Human Understanding*. Diedit oleh John W. Yolton (Vermont: Everyman, 199).

Marsono, *Susunan dalam Satu Naskah UUD 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002* (Jakarta: CV Eko Jaya, 2005)

Mulholland, Leslie Arthur, *Kant's System of Rights* (New York: Columbia University Press, 1989)

Poespowardojo, Soerjanto dan Alexander Seran, *Filsafat Ilmu Pengetahuan* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2015)

\_\_\_\_\_. *Diskursus Teori-Teori Kritis* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2016)

RI. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia and Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia*. Saafroedin Bahar, et al.Ed (Jakarta: Sekretarian Negara, 1995)

Thaib, Dahlan. et al. *Teori Hukum dan Konsitusi* (Jakarta: PT RajaGrasindo Persada, 2005)

# PANCASILA

## FILSAFAT DASAR NKRI & ROH REVOLUSI MENTAL

Dr. Alexander Seran, MA

1. Pengajar
2. Erika Bisnis dan Tata Kelola, MET, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Katolik Indonesia Alma Jaya
3. Teori Kritis, Program S3, Ilmu Komunikasi, Universitas Indonesia
4. Filsafat Ilmu Administrasi, Program S3, Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

▷ FILSAFAT DASAR NKRI

▷ ROH REVOLUSI MENTAL

PANCASILA

▶ **2. REFLEKSI KRITIS MENGENAI HAKIKAT PANCASILA SEBAGAI DASAR NKRI**

▶ **3. HAKIKAT ADALAH ESENSI, JIWA, ROH, INSIGHT YANG MEMBERI PEDOMAN PADA PRAKSIS**

**APA ITU FILSAFAT?**  
**1. REFLEKSI KRITIS MENGENAI HAKIKAT KENYATAAN**

### **TEORI**

NILAI2 DUNIA KEHIDUPAN KELUARGA-MASYARAKAT SEBAGAI:

- 1. ETHICAL SUBSTANCE = DASAR & IDEOLOGI NKRI**
- 2. DASAR & IDEOLOGI NKRI = DASAR HUKUM**

### **METODOLOGI**

FENOMENOLOGI KESADARAN "ROH" BERKEMBANG SECARA DIALEKTIK:

- 1. UNCONSCIOUS UNITY**
- 2. CONSCIOUS SEPARATION**
- 3. CONSCIOUS UNITY ...PERFECT ACTUALITY OF ETHICAL LIFE WHICH IS PERFORMED BY THE STATE THROUGH A SYSTEM OF RIGHTS**

**PANCASILA:**  
**FILSAFAT DASAR NKRI & ROH REVOLUSI MENTAL**

### 1. SEBAGAI FILSAFAT DASAR NKRI

1. PANCASILA ADALAH ETHICAL SUBSTANCE, SESUAI DENGAN JIWA DAN KEPERIBADIAN BANGSA INDONESIA

2. DIBICARAKAN DAN DIRUMUSKAN MELALUI PEMBICARAAN BERSAMA SEHINGGA MEMENUHI PRINSIP:

2.1. THE BETTER ARGUMENT

2.2. FINAL

2.3. TIDAK DAPAT DIUBAH

### 2. SEBAGAI ROH REVOLUSI MENTAL

1. PANCASILA BUKAN IDEOLOGI TERTUTUP MAKA KRITIK TERHADAP PENGHAYATAN DAN PENGAMALAN PANCASILA DIBUTUHKAN DAN PERLU

2. INSTITUSIONALISASI LEMBAGA2 YANG BERFUNGSI MELAKUKAN PENGEMBANGAN DAN PELAKSANAAN PANCASILA

3. REKRUITMEN LEGISLATIF HARUS DIBAHARUI MELALUI PENGEMBANGAN MINDMAPPING YANG MEMBERDAYAKAN PARTAI POLITIK DAN MASYARAKAT DI DALAM PENENTUAN CALON WAKIL2 RAKYAT

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN PANCASILA

### Lisan pada Pidato: M. Yamin

Peri kebangsaan

Peri kemanusiaan

Peri Ketuhanan

Peri kerakyatan

Kesejahteraan rakyat

### Tertulis sesudah Pidato 29 Mei 1945

Ketuhanan Yang Maha Esa

Kebangsaan Persatuan Indonesia

Rasa kemanusiaan yang adil dan beradab

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan

keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## RUMUSAN DASAR NEGARA DALAM SIDANG2 BPUPKI: 29 MEI 1945

- ▶ Persatuan
- ▶ Kekeluargaan
- ▶ Keseimbangan lahir dan batin
- ▶ Musyawarah
- ▶ Keadilan rakyat

**RUMUSAN DASAR NEGARA DALAM  
SIDANG2 BPUPKI 31 MEI 1945 OLEH  
SOEPOMO**

**PANCASILA**

1. Kebangsaan Indonesia
2. Internasionalisme atau peri kemanusiaan
3. Mufakat atau demokrasi
4. Kesejahteraan sosial
5. Ketuhanan yang berkebudayaan

1. Sosio-Nasionalisme (Kebangsaan dan Internasionalisme/ Perikemanusiaan)
2. Sosio-Demokrasi (Demokrasi dan Kesejahteraan Rakyat)
3. Ketuhanan

**TRI SILA & EKA SILA**

**GOTONG ROYONG**  
(3:1, 5: 1; 1:5, 1:3)

**RUMUSAN DASAR NEGARA: PANCASILA  
OLEH BUNG KARNO 1 JUNI 1945**

1. KATA "MUKADDIMAH" DIGANTI DENGAN KATA "PEMBUKAAN",
2. "KETUHANAN DENGAN KEWAJIBAN MENJALANKAN SYARIAT ISLAM BAGI PEMELUK PEMELUKNYA" PADA SILA PERTAMA PANCASILA DIGANTI DENGAN RUMUSAN "KETUHANAN YANG MAHA ESA",
3. "PRESIDEN IALAH ORANG INDONESIA ASLI YANG BERAGAMA ISLAM" PADA PASAL 6 UUD 1945 DIUBAH MENJADI "PRESIDEN IALAH ORANG INDONESIA ASLI", DAN
4. "NEGARA BERDASAR ATAS KETUHANAN DENGAN KEWAJIBAN MENJALANKAN SYARIAT ISLAM BAGI PEMELUK-PEMELUKNYA" PADA PASAL 28 UUD 1945 DIGANTI MENJADI "NEGARA BERDASAR ATAS KETUHANAN YANG MAHA ESA"

## **PERUBAHAN RUMUSAN PANCASILA DALAM PEMBUKAAN UUD 1945 DAN BT**

## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

1. **M. Najib Ibrahim** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

Tentang demokrasi, saya sepakat jika kita ini harus mengevaluasi demokrasi yang saat ini tercabut dari akar Pancasila itu sendiri atau kita menganut sistem demokrasi yang kebablasan. Mohon pandangan Prof. Cecep mengenai demokrasi yang berdasarkan kepada Pancasila terutama di sila keempat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Apakah menurut sila keempat itu kita hanya cocok menggunakan satu sistem pemilu?

2. **Wiwin Sri Rahyani** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

Ada beberapa hal yang saya kutip dari beberapa narasumber, memang tujuan dari sesi I ini adalah untuk memahami Pancasila sebagai dasar hukum kalau tadi saya mengutip apa yang disampaikan Bapak Alexander Seran. Jika kita melihat dari UU 12 Tahun 2011 bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan implementasi peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, politik, dan sosial. Tujuan dari sesi ini adalah untuk memahami hal tersebut.

Saya tertarik dengan apa yang disampaikan oleh Prof. Susetyawan bahwa nilai-nilai Pancasila itu harus terintegrasi antara nilai yang satu dengan nilai yang lain sehingga tidak linear sifatnya. kemudian jika kita berbicara mengenai peraturan perundang-undangan bahwa kita tidak bisa berbicara tentang sosial kemudian kita mengabaikan politik dan ekonomi. ini juga sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Prof. Erani bahwa harus ada harmonisasi meskipun itu dalam konteks sistem tetapi dalam peraturan perundang-undangan harus ada harmonisasi antara sistem politik, ekonomi, dan sosial. Menurut pandangan kami ini menjadi catatan bagi kami apabila kita melakukan penyusunan perundang-undangan dibidang ekonomi itu juga tidak terlepas dari bidang politik dan sosial, demikian juga sebaliknya. Dari beberapa hal tersebut yang menjadi titik berat adalah:

Konsep ekonomi Pancasila dalam peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi. Jika tadi yang disampaikan Prof. Erman setidaknya-tidaknya ada dua nilai Pancasila yaitu sila pertama dan sila kelima. Dari lima sila yang ada dalam Pancasila, itu juga harus menjiwai peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi. Kalau tadi disampaikan oleh Bapak Najib sebelumnya, menurut paparan Prof. Erman ekonomi Pancasila lebih kepada ekonomi syariah.

Manusia yang didasari oleh Pancasila mencari keseimbangan antara materiil dan rohani sehingga dapat dipahami ekonomi Pancasila dikendalikan

oleh kaidah, moral, dan etika. Jadi tidak hanya melihat syariah pada agama Islam tetapi ekonomi Pancasila harus dikendalikan oleh kaidah, moral, dan etika.

Jika kita berbicara sila kedua, ekonomi Pancasila dalam nilai-nilai kemanusiaan, Prof. Erani tadi menyampaikan bahwa “bukan persaingan tetapi kerjasama”. Apakah dalam konteks nilai sila kedua Pancasila kita tidak mengenal ekonomi yang saling memangsa satu sama lain. apakah nilai ekonomi Pancasila dalam sila kedua Pancasila maknanya kerjasama bukan persaingan?

Melihat pada sila ketiga Pancasila, apakah bisa dimaknai bahwa adanya wawasan nusantara dibidang ekonomi diartikan dengan adanya globalisasi bukan berarti bahwa kita menginternasionalisasikan kepentingan ekonomi? Implementasi peraturan perundang-undangan jika kita melihat dari wawasan nusantara, harus merata disetiap daerah dan sektor.

Selanjutnya jika melihat pada sila keempat Pancasila, sistem perekonomian dijalankan atas dasar keikutsertaan masyarakat banyak untuk mengelola perekonomian. Saya sependapat dengan Prof. Erani bahwa saat ini belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai Perekonomian Nasional.

Dan terakhir, terkait dengan nilai kelima Pancasila, ini mungkin yang menjadi peraturan perundang-undangan khususnya di bidang ekonomi yang mendasarkan Pasal 33 sebagai pengejawantahan nilai di dalam sila kelima ini. Misalnya Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, apakah penguasaan oleh negara itu meskipun tadi Prof. Erani menyampaikan minimal dilakukan dua dari kalau kita lihat dari beberapa putusan MK terkait dengan makna “dikuasai oleh negara” itu bahwa negara mempunyai kewenangan untuk membuat regulasi, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Apakah keseluruhan unsur itu harus terpenuhi atau bisa minimal 2 hal yang dipenuhi dalam nilai sila kelima Pancasila?

### **3. Mohammad Yusuf (Perancang Peraturan Perundang-undangan)**

Saya tertarik dengan apa yang diucapkan oleh Prof. Erani yang menyatakan bagaimana menjembatani antara pasar dengan negara. Tadi dikatakan bahwa Indonesia belum memiliki Undang-Undang yang mengatur tentang sistem ekonomi dimana di dalamnya harus terdapat sumber daya ekonomi, pelaku ekonomi, sistem yang hendak dibangun termasuk tujuan daripada pelaksanaan sistem ekonomi tersebut.

- a. Bagaimana kehadiran negara bisa menjembatani kepentingan masyarakat selaku sosial dengan pelaku usaha? Bagaimana peran negara dalam kesejahteraan warganegara? Karena kalau kita lihat aspek sisi negara yang diperhatikan dan aspek perusahaan tidak diperhatikan maka iklim

investasi di Indonesia cenderung turun. Misalnya saat UU Ketenagalistrikan di *judicial review* di MK dan kemudian ada beberapa norma terkait pengelolaan penyediaan listrik itu dibatalkan, dari iklim investasi usaha itu mengalami kesulitan. Masuklah Permen ESDM Nomor 12 Tahun 2017 yang mengatur mengenai bagaimana menjembatani antara Pemerintah dengan Sektor Swasta melalui *fit in tariff*, ternyata *fit in tariff* yang dimaksudkan untuk menjaga, bagaimana negara melindungi masyarakat, bagaimana negara melindungi pelaku usaha yang menyediakan ketenagalistrikan dan kemudian disetor kepada PLN itu bisa berproduksi dan PLN bisa membeli, ini juga masih menimbulkan kesulitan. Bagaimana kita bisa menjembatani hal itu?

- b. Sektor energi yakni migas. Umumnya peraturan perundang-undangan kita mengejawantahkan Pasal 33 UUD 1945 sebagai bentuk perpanjangan tangan institusionalisasi Pancasila dan diakomodir dalam berbagai undang-undang terkait dengan ekonomi. Terkait dengan fungsi dari negara mulai dari pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Terkait dengan pengelolaan dari sektor migas, apakah sebaiknya ditempatkan kepada negara melalui kementerian ESDM atau kemudian ditempatkan dalam satu bentuk entitas bisnis usaha yang mandiri yang terlepas dari UU BUMN dengan membentuk badan khusus milik negara yang nantinya akan mengelola sektor minyak dan gas bumi yang ada di Indonesia karena bisa dikatakan bahwa dengan dibentuk sebagai BUMN nanti akan bersinggungan dengan UU BUMN, harus dibentuk berdasarkan akta pembentukan Perseroan Terbatas (PT). Kalau kemudian dibentuk entitas yang berdasarkan UU itu sendiri dan kemudian bisa mengatur keuangannya sendiri dibentuk sebagai holding yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden apakah bisa seperti itu?

#### **4. Ricko Wahyudi** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

- a. Dalam rangka mengimplementasikan Pancasila, apakah untuk kebutuhan praktis Pancasila dapat diuraikan masing-masing?
- b. Kita melihat Pancasila dalam konteks sebagai wilayah terbuka dan dikaitkan Pancasila sebagai filsafat dasar negara, apakah diperlukan ukuran-ukuran tertentu sehingga Pejabat-Pejabat Negara dapat membuat kebijakan-kebijakan yang terukur sehingga penjabaran-penjabaran yang terukur tadi bisa dipahami oleh Pejabat tersebut dan masyarakat?

#### **5. Dr. Fendi Setyawan** (Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)

Terkait dengan politik, kegamangan saya adalah ketika kami di BPIP ditugaskan untuk mengkonstruksi sebuah nilai menurunkan dari tataran

ideal, moral, etika untuk dikonstruksikan pada derajat yang lebih rendah lagi dalam regulatif. Dan ini kami coba ketika kami di DPD mencoba menghadapi RUU tentang Etika Penyelenggara Negara. Ternyata etika dalam tataran normatif ketika kita konstruksikan ke dalam norma yang sangat positifistik ada suatu yang hilang, tidak utuh. Pikiran ini saya bawa ketika mengkonstruksi nilai-nilai Pancasila ke dalam instrumen regulasi dalam rangka cek dan ricek tentang peraturan perundang-undangan itu ada kekhawatiran yang besar bagi saya jangan-jangan instrumen yang kita buat itu tidak representasi dari nilai-nilai itu sendiri. Kita belajar dari 36 butir P4, kritiknya adalah 36 butir itu hanya mengatur perilaku subyektif hukum saja tanpa ada korelasi yang dibangun oleh P4 itu hubungan antara masyarakat/subyek hukum individu dengan negara. Begitu juga dengan Tap MPR dengan 45 butir, ternyata harus dikonstruksi lagi. Dianggap bahwa itu tidak merepresentasikan dari Pancasila. Bagaimana caranya mengkonstruksi Pancasila ke dalam instrumen regulasi? Kelembagaan apa yang memiliki kewenangan untuk menguji bahwa sebuah regulasi bertentangan dengan Pancasila?

**6. K. Zulfan Andriansyah** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

- a. Dalam membentuk RUU saat ini yang menyangkut pemanfaatan sumber daya alam kita selalu dibenturkan dengan suatu kewenangan untuk mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam itu, salah satunya mineral dan batubara. Kita selalu dibenturkan dengan konsep otonomi daerah UU Pemerintahan Daerah, yaitu UU 32 Tahun 2004 dengan UU 23 Tahun 2014. UU yang lama menerapkan kewenangan tersebut dibagi sampai ke kewenangan Kabupaten/Kota. Ketika UU 23 Tahun 2014, kewenangan itu dikembalikan lagi kepada Pemerintah Pusat dan ke Pemerintah Provinsi sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah. Apakah itu tidak melanggar sila kelima Pancasila sebagai pengejawantahan sistem ekonomi yang di dalamnya harus ada kewenangan mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam?
- b. Mengenai pemilihan Presiden dengan Kepala Daerah jika dipilih secara langsung itu bertentangan dengan sila keempat Pancasila. Apakah tidak melanggar sila yang lain? Lebih parah lagi ketika hasil pemilu 2014, Ketua/Pimpinan DPR bukan dari pemenang pemilu.

## **Jawaban**

### **Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D.**

Otonomi daerah menjurus kepada federal. Indonesia tidak dapat terbagi ke dalam Negara-negara serikat. Misi yang terkandung dalam penguasaan negara dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkaunya harga bagi orang banyak.

### **Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D.**

Ada 3 hal pokok yang bisa saya komentari, yang pertama itu pertanyaan ataupun pernyataan yang terkait dengan beberapa sila pancasila. Sila pertama Ketuhanan itu memang harus menjelma menjadi suatu sistem nilai yang berwujud keseluruhan perilaku bernegara kita termasuk di bidang ekonomi. Ada hal lain di atas kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan yaitu spiritualitas yang merupakan mata air dari keseluruhan kita melakukan perbuatan dan mengerjakan tindak tanduk kita sehari-hari itu, sehingga ukuran-ukuran nantinya itu apakah keseluruhan sistem yang kita bangun khususnya bidang ekonomi maka kalau tadi disebut dengan indeks tadi itu menuju kepada spiritualitas itu ukuran-ukuran ekonomi melampaui ekonomi itu sendiri, itu yang harus kita buat. Kita tidak akan ada nilainya bagi suatu bangsa kalau kemudian capaian pertumbuhan ekonomi itu kemudian mendestruksi spiritualitas ekologi kehancuran alam yang luar biasa. Mengenai ukuran/variabelnya merupakan pekerjaan rumah kita untuk menurunkan hal itu. Jika kita memahami tentang kebangsaan, kemanusiaan, dan persatuan dengan prinsip-prinsip liberalisasi itu memang jelas bertolak belakang dan tidak kompatibel, karena dasar kebangsaan itu adalah kita menyatukan keseluruhan perbedaan-perbedaan yang menjadi dasar berdirinya negara ini karena adanya konsensus kemanusiaan.

Selanjutnya yang kedua adalah soal isu kerjasama dan bukan persaingan, ada 3 hal elemen kunci yang harus diatur dalam kerjasama itu yaitu, hubungan antara pelaku-pelaku internal organisasi ekonomi, hubungan antar organisasi ekonomi/institusi ekonomi/usaha ekonomi, dan regulasi yang didesain oleh pemerintah. Kesemuanya hubungan dan regulasi yang didesain untuk membangun kerjasama, karena iklim usaha yang sehat itu muncul karena adanya kerjasama. Yang terakhir adalah tentang sistem nilai, konsep teori-teori ekonomi pancasila, dan pengamalannya, sebetulnya kita tidak perlu lagi merumuskan teori-teori ekonomi pancasila karena kita berbicara tentang

ideologi negara maka kita membahas sistem nilai itu tadi dan itu melampaui teori itu sendiri. Oleh karena itu, yang kita dorong sekarang adalah keberanian kita untuk mengambil keputusan mengenai sistem ekonomi pancasila. Jadi kelembagaan yang paling tinggi itu adalah konstitusi yang di dalamnya itu adalah sistem nilai.

**Dr. Valina Singka, M.Si.**

Kita semua tahu bahwa demokrasi adalah sebuah istilah dari barat, yang kemudian dianggap sebagai sebuah sistem yang bisa membawa kita ke arah yang lebih baik. Masalahnya adalah kita tidak mengalami proses demokrasi seperti yang terjadi di barat. Sebuah riset mengatakan bahwa demokrasi hanya bisa efektif dilakukan di suatu masyarakat yang tingkat sosial dan tingkat pendidikannya sudah baik. Karena diperlukan masyarakat yang mampu melaksanakan fungsi kontrol. Karena itu perlu adanya terjaminnya tingkat sosial ekonomi dan tingkat pendidikan di masyarakat. Regulasi tidak sesuai dengan nilai2 yang diamanatkan oleh pancasila. Politik pada dasarnya dilakukan untuk kepentingan bersama. Untuk itu perlu pembangunan manusia supaya memahami nilai2 yang terkandung dalam pancasila dan nilai2 yang terdapat pada pembukaan UUD 1945. Hal tersebut akan tercapai apabila masyarakatnya tercerahkan/terjamin secara sosial ekonomi. Mengempiriskan nilai2 dalam pancasila untuk kemudian disosialisasi dan kemudian diinternalisasi dalam masyarakat yang kemudian menjadi panduan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

**Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.Si., M.H.**

Jika dikembalikan kepada nilai Pancasila, bahwa filsafat Pancasila setidak-tidaknya ada nilai-nilai dasar yang tidak berubah. Nilai-nilai dasar tersebut harus dioperasionalisasikan. Yang dipersoalkan adalah ketika dia menjadi peraturan perundang-undangan dan peraturan dalam kehidupan norma sosial.

Lembaga yang berwenang menentukan bahwa nilai/praktika itu tidak sesuai dengan nilai Pancasila masih menjadi perdebatan. Jangan-jangan rumusan Amandemen UUD 1945 tidak sesuai dengan Pancasila. Inilah problematika kita bagaimana membumikan nilai-nilai Pancasila. Kewenangan MPR yang diamputasi oleh Amandemen UUD 1945 sebenarnya sangat luar biasa pemikiran para perumus UUD 1945 terdahulu mengapa MPR ada utusan golongan dan utusan daerah untuk menjabarkan operasionalisasi pusat dan daerah. Perlu reformasi jilid II, yang baik dari yang lama diambil lagi dan diadopsi mana yang baik untuk masa depan Bangsa Indonesia.

Kaitan dengan sila keempat, berdasarkan pandangan dari Para Ahli disini bahwa nilai Pancasila itu utuh bulat dan tidak bisa dibagi-bagi. Namun

ada penonjolan-penonjolan nilai yang didukung oleh nilai-nilai yang lain. Pancasila menjadi ideologi terbuka yang adanya di ideologi instrumental dan nilai operasional/praksis. Kita kembali lagi bagaimana pendiri bangsa ini menggali nilai-nilai yang muncul dan berkembang di masyarakat yang mengkristal menjadi nilai Pancasila.

Pemilihan langsung tidak sesuai dengan Pancasila apalagi berbicara mengenai manfaatnya. Hampir setiap saat kita disuguhi tontonan Kepala Daerah hasil pilkada langsung yang ditangkap KPK. Berapa banyak oknum-oknum anggota dewan yang seperti itu. Harus segera ada *political will* dari para penyelenggara negara untuk duduk bersama membahas negara kedepan supaya tidak lagi bertentangan dan menyimpang dari nilai dasar tadi.

### **Prof. Dr. Susetawan, M.Sc.**

Apakah kita sudah selesai mendefinisikan mengenai moral? Persoalan moral itu berkaitan dengan manusia yang lain. Sejauh mana seseorang itu melanggar hak orang lain. Moralitas akan sulit untuk dioperasionalkan secara keseluruhan, namun bisa dinormakan terbatas pada hal-hal yang diperlukan untuk diatur.

Terkait demokrasi, perdebatan secara akademis belum selesai. Konsep musyawarah itu juga pada dasarnya adalah demokrasi.

Terkait dengan penjabaran butir pancasila, yang harus diingat adalah butir-butir Pancasila itu tidak berdiri sendiri tetapi semuanya adalah satu kesatuan. Agenda kita terhadap Pancasila saat ini bukan lagi membicarakan suatu nilai, tetapi agenda kita adalah melakukan sebuah nilai.

### **Dr. Alexander Seran, MA**

1. Rumusan Pancasila sudah final tidak ada lagi perdebatan sebagai dasar negara. Pancasila sebagai Dasar Negara tidak tiba-tiba muncul. Pembicaraan mengenai Dasar Negara melewati perdebatan yang lama yang dilakukan sejak tanggal 29-31 Mei, 1 Juni, 22 Juni, dan 18 Agustus 1945. Dasar ditetapkan Pancasila pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah the better argument.
2. Pancasila sebagai norma hukum pokok adalah kaidah fundamental daripada suatu negara yang dalam hukum mempunyai hakikat serta kedudukan yang tetap, kuat, dan tidak berubah bagi negara yang dibentuk. Dengan kata lain, dengan jalan hukum tidak dapat diubah. Hal tersebut penting sekali dikarenakan UUD harus bersumber serta berada di bawah pokok kaidah negara yang fundamental itu.

3. Sejak 18 Agustus 1945 Pancasila sudah establish jadi tidak perlu lagi pancasila di Institutionalkan. Yang perlu diinstitutionalkan adalah lembaga negara yang mengembangkan nilai Pancasila.
4. Perumusan hukum harus didasarkan pada nilai-nilai luhur “ethical substance” yang hidup dalam masyarakat sehingga dapat diakui dan dijadikan pedoman hidup dalam wujudnya sebagai norma hukum positif. Adagium, *quid leges sine moribus* memberikan tuntutan hukum harus didasarkan pada moral. Tanpa moralitas hukum hanya menjadi pemaksaan kekuasaan.

## PANEL 2

### **PANCASILA DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**

**Prof. Dr. Hariyono, MPd.**

**(Wakil Kepala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)**

#### **PAPARAN**

Sebelum membahas materi mengenai Institusionalisasi Pancasila dalam Peraturan Perundang-Undangan izinkan saya menyampaikan ada beberapa buku dari John Perkins yang menjelaskan tentang pengakuan dosa seorang Kepala Amerika dalam bukunya yang berjudul *Hoodwinked* terdapat teori *dependencia* yang menjelaskan bahwa ketika perang dunia ke-II dianggap merupakan proses decolonisasi. Ternyata negara yang “terjajah” hingga akhir masa peperangan tidak menganggap proses penjajahan sudah selesai. Dengan kata lain melalui pinjaman, regulasi, dan bentuk lainnya penjajahan masih terus dilakukan. Hal ini dibenarkan oleh John Perkins dalam buku tersebut. Dalam kaitannya dengan materi yang akan kita bicarakan menimbulkan pertanyaan apakah Pancasila dapat dijadikan dasar berfikir bangsa Indonesia untuk memahami permasalahan yang ada.

Kertika berbicara mengenai Pancasila sebagai segala sumber hukum harus dimulai dari pikiran. Seperti yang dikatakan oleh bung Karno dalam risalahnya dalam mencapai Indonesia merdeka, kerugian terbesar bangsa Indonesia ketika dijajah bukan terletak pada kerugian ekonomi. Melainkan kerugian dalam hal hilangnya karakter kita sebagai bangsa yang merdeka. Inilah yang menjadikan Indonesia setelah 73 tahun kemerdekaan perjalanan peraturan Perundang-Undangan malah sering merugikan bangsa Indonesia itu sendiri. Sehingga sesungguhnya kita belum mampu untuk mengikuti logika-logika dasar yang ada dalam Pancasila. Seringkali peraturan yang kita memiliki sangat bersifat spesialis. Sehingga dimensi generiknya kurang baik.

Mengutip kata seorang ahli bahwa peraturan perundang-Undangan yang sesuai dengan nilai Pancasila dibutuhkan jalan yang sangat tinggi yaitu

sebuah jalan yang dilakukan oleh seseorang atau komunitas untuk sesuatu tatanan kehidupan yang direfleksikan dan diabstraksikan kedalam nilai yang positif dan konkrue dengan konsep yang dikembangkan oleh salah seorang sejarawan bahwa untuk melakukan perubahan peradaban, salah satunya dibutuhkan suatu kelompok kecil yang kreatif. Kemudian orang-orang inilah yang mengolahnya, sehingga pembinaan hukum yang ada tidak semata-mata untuk menata ketertiban untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Indonesia sebagai suatu bangsa pernah melakukan hal itu ketika Mochtar Kusumaadmadja menjadi Menteri Kehakimaan dimarahi oleh Djuanda yang sebelumnya dimarahi oleh Ir. Soekarno. Saat itu kapal-kapal belanda masih bisa masuk ke Indonesia karena saat itu batas maksimal garis terluar negara Indonesia hanya 3 Mill dari pulau. Sehingga saat itu negara Indonesia menjadi kantong-kantong internasional. Karena hal tersebut Bung Karno mengatakan aturan mengenai 3 mill batas terluar tersebut merupakan pemilikan orang luar dan janganlah menjadi orang revolusioner kalau masih berfikir dari buku-buku yang ada. Sehingga saat itu Mochtar Kusumaadmadja mengkaji buku tersebut sehingga dapat menarik kesimpulan bahwa saat ini bagi Indonesia batas laut terluar menjadi 12 Mill. Di tahun 1982. Sehingga dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan tidak selalu harus berawal dari hal yang bersifat empiris. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan Pancasila sebagai suatu cita-cita yang selain mempersatukan namun juga dapat menimbulkan suasana yang harmonis yang menggambarkan wujud kebinekaan dan bintang petunjuk. Apakah hukum yang dibuat dapat dijadikan jangkar atau bintang petunjuk dalam pencapaian bangsa Indonesiakedalam kehidupan yang lebih baik.

Sehingga pemindahan kekuasaan yang dilakukan pada 17 Agustus tahun 1945 merupakan pemindahan pemikiran. Harus diakui dalam ilmu sosial ada SAP yang dilakukan negara besar kepada negara lain yang sedang berkembang. Negara tersebut mengubah aturan main yang ada di dunia Internasional yang disesuaikan dengan kepentingan negara besar. Salah satunya dalam the Powership yang ditulis oleh Jones Act. Dalam buku tersebut menjelaskan bahwa kekuatan suatu negara dalam sebuah revolusi industri merupakan negara yang memiliki kekuatan militer. Namun setelah adanya revolusi industri negara kuat adalah selain negara yang memiliki kekuatan dibidang militer dan negara yang memiliki kekuatan dibidang finansial. Namun sejak abad ke 21 negara kuat merupakan negara yang memiliki kekuatan epistemologi. Sehingga kekuatan negara tersebut bukan hanya dari kekuatan finansial dan militer. Penjelasannya penjajahan yang dilakukan saat ini adalah penjajahan dalam bidang konsep berfikir. Sebuah negara dapat menguasai pemikiran para pemikir muda dengan memberikan faham bahwa ilmu yang dimiliki merupakan cara atau konsep berfikir yang

benar. Sehingga yang terjadi saat ini adalah penjajahan bukan terjadi karena penjajahan fisik, namun penjajahan otak dari para pemikir di suatu negara. Dalam kasus di Indonesia, epistemologinya atau ide yang digunakan untuk membuat suatu peraturan jangan-jangan menggunakan cara berfikir dari negara barat yang belum tentu sesuai dengan keadaan di Indonesia. Sehingga harus diketahui terlebih dahulu apistemologi yang digunakan oleh pengambil kebijakan atau pemikir di Indonesia merupakan ide dari mana. Hal ini dibuktikan dari konsep negara bikameral namun kita tetap memiliki DPD di dalamnya.

Tantangan selanjutnya dalam penulisan Naskah Akademik (NA) yaitu sering kali dalam pembentukannya tidak menjadikan nilai kearifan lokal atau nilai budaya sebagai sumber acuannya. Teori hukum yang digunakan adalah teori hukum dari luar negara Indonesia dan bukan menggunakan Pancasila. Contohnya dalam suatu proses pembentukan UU yang saya ikuti, saat itu tujuan pembentukan UU dilakukan untuk mendekatkan suatu rancangan undang-undang dengan nilai-nilai Pancasila. Namun pakar yang diundang untuk turut mendalami adalah pakar yang berasal dari negara kapitalis liberalis. Hal ini mengakibatkan ketidakcocokan antara permasalahan yang ada di Indonesia yang dipandang dari sisi liberal kapitalis bukan dengan cara pandang Pancasila sebagai dasar negara. Selain itu pengambil kebijakan atau pembentuk UU seringkali dalam membuat atau mengambil suatu kebijakan dalam suatu rancangan undang-undang seringkali tidak sempat untuk membaca NA dari RUU tersebut. Sehingga dalam hal kajian akademik harus diketahui kajian tersebut berasal dari ontologi apa. Sehingga perlu diketahui sejak dahulu demokrasi yang dilakukan di Indonesia bukan merupakan demokrasi ala Amerika atau negara lain karena hal tersebut merupakan demokrasi politik. Selain itu dijelaskan dalam buku Robert Dahl bahwa kepentingan politik tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya kepentingan ekonomi didalamnya. Sehingga politik tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya ekonomi dalam hal kesejahteraan rakyatnya.

Sehingga Pancasila sebagai local genius adapun memiliki beberapa hal menarik didalamnya untuk dikaji bersama. Bahwa kearifan lokal dapat dikembangkan secara positif:

1. Pancasila sebagai kekuatan Illahi tidak boleh ditafsirkan secara deskriptif keagamaan. Karena sering kali pengertian mengenai ketuhanan yang maha esa dideskripsikan sebagai penggambaran suatu agama besar tertentu saja karena agama lain juga memiliki nilai ketuhanan lain yang juga harus dihargai nilai ketuhanannya sehingga tidak ada diskriminasi atau pelecehan kepada agama minoritas atau agama lainnya. Hal ini perlu ditekankan karena agama besar yang masuk di Indonesia bukanlah

merupakan agama yang liberalis seperti yang ada di Australia. Nilai agama yang masuk ke Indonesia tidak menggerus nilai agama yang masuk sebelumnya. Hal ini yang menjadikan nilai ketuhanan yaitu “Esa” tidak diartikan “satu”, “satu” adalah definisi “eka”. Oleh karena itu nilai ketuhanan yang berkebudayaan haruslah dikembangkan.

2. Sebagai sebuah bangsa tidak terjebak oleh sebuah dendam. Dalam buku Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa suatu kekuasaan adalah cara seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi orang lain. Epistemologi kekuasaan yang ada di Indonesia cenderung power over dan bukan power win. Keadaan ini menjelaskan ada objek yang dipengaruhi dan mempengaruhi. Kemudian ada penjelasan yang menyatakan mengenai power win yaitu adanya hasil dialog keseimbangan atau hubungan relasi antara yang dipengaruhi dan yang mempengaruhi. Sehingga konsep kekuasaan yang ada di Indonesia seharusnya lebih menekankan kepada hegemoni pemberdayaan dan perlindungan.
3. Deklarasi Indonesia sebagai suatu bangsa memosisikan bahwa kita tidak lagi hidup dalam batas-batas kepongpong primordialitas baik dari etnis maupun tradisi. Sehingga kepentingan umum harus lebih diutamakan. Contohnya pada zaman reformasi rumah yang terletak di jalan tol saja tidak dapat dirobohkan. Hal ini menjelaskan bahwa bertentangan dengan nilai Pancasila yang diselesaikan melalui penyelesaian pengadilan dan seterusnya.
4. Bangsa Indonesia telah memilih demokrasi. Konsekuensinya dalam demokrasi kekuasaan berada di tangan rakyat. Dalam kondisi yang semacam ini seyogyanya proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga tidak hanya menekankan aspek legal formal namun juga mengedepankan aspek legitimasi. Sehingga proses partisipasi masyarakat sebagai subyek hukum dapat diselenggarakan.
5. Politik hukum yang diselenggarakan di Indonesia jelas merupakan politik hukum yang mengedepankan tidak adanya diskriminasi dan segregasi. Sehingga dimensi ini yang dapat dijadikan dasar bagi Indonesia dalam pembuatan aturan atau hukum kedepannya berpaku kepada kearifan lokal. Sejarah menunjukkan bahwa hukum yang memberika ruang kreatifitas daya cipta komunitas suatu bangsa merupakan hukum yang progresif. Sebagai suatu kebenaran, hukum yang ada di Indonesia minimal budaya yang ada di Indonesia tidak mempermasalahkan kiblatnya berasal darimana. Sehingga keragaman yang ada di Indonesia tidak menjadi alasan untuk memecah belah Indonesia. Sehingga hukum yang progresif seharusnya mampu menjadi hukum yang merupakan harapan bukan ketakutan.

Oleh karena itu Pancasila satu sisi sebagai sebuah meja statis yang mempertemukan imajinasi dan cita negara. Imajinasi ini yang perlu dikembangkan sehingga berpengaruh kepada peraturan perundangan yang dibuat sehingga dapat menjadi *trendsetter* bagi nilai yang akan diwujudkan dalam suatu peraturan. Sehingga UU dapat mengambil bagian sebagai learning capacity bukan belajar tentang apa namun bagaimana cara belajarnya. Contohnya pengembangan sampah rumah tangga yang di suatu daerah Indonesia ditangkap polisi karena dapat mengubah sampah tersebut lebih berguna. Sehingga kondisi yang seperti ini mengubah peraturan tidak menjadikan mereka jadi orang yang tidak sesuai aturan langsung diberikan pembinaan bukan hukuman. Jika tujuannya kemandirian bangsa hal yang harus dilakukan adalah pembinaan yang baik.

## MAKALAH

### Pengantar

Penerimaan Pancasila sebagai dasar Negara, ideologi dan pandangan hidup bangsa Indonesia bukan sekedar peristiwa politik. Penerimaan tersebut lebih tepat sebagai suatu peristiwa budaya yang menyangkut cara pandang dan mindset bangsa Indonesia untuk menjadi bangsa yang maju, mandiri, adil dan makmur. Bila sebelumnya warga Nusantara sangat terikat oleh partikularitas agama, etnis dan kedaerahan, sejak Pancasila dijadikan dasar Negara, ideologi dan pandangan dunia, berubah dan melebur dirinya sebagai “saudara sebangsa” dengan tetap menghargai keragaman yang melekat pada masing-masing warga. Terjadi perubahan tata nilai sebagai titik berangkat sekaligus titik tuju.

Kehidupan warga Nusantara telah keluar dari “*imanensi primordial*” menuju “*transendensi budaya kebangsaan modern yang inklusif*”. Sebuah modal kultural untuk membangun peradaban bangsa. Hal ini menegaskan pada kita bahwa “*sebelum sebuah bangsa memiliki aturan main, mekanisme hidup bersama, system politik, ekonomi, bahkan sebelum ia menjadi Negara, lebih dulu ia menjadi entitas budaya*”<sup>9</sup> Dalam proses tersebut kepribadian bangsa sudah dimaknai secara positif, yaitu sebagai konsep yang dinamis, terbuka, menyerap serta memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi peradaban dunia.

Proses membangun entitas budaya keindonesiaan dilakukan oleh bangsa Indonesia jauh sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia. Beberapa momentum yang cukup menonjol adalah berdirinya Budi Utomo, Manifesto Perhimpunan Indonesia dan deklarasi generasi muda melalui kongres pemuda 1928 yang menyatakan dirinya sebagai satu bangsa, satu tanah air dan satu bahasa Indonesia. Komitmen dan kesadaran sebagai bangsa memerlukan adanya suatu pandangan dunia (*Lebensanschauung*) yang baru. Untuk itu diperlukan kesepakatan untuk memiliki bahasa persatuan, yaitu bahasa Indonesia yang memungkinkan lahirnya suatu dunia makna (*Lebenswelt*) yang baru bagi bangsa Indonesia. Dan sudah barang tentu suatu bangsa yang merdeka juga memerlukan suatu tanah air sebagai ruang hidup (*Lebensraum*) yang baru.<sup>10</sup> Untuk merealisasikan hal tersebut diperlukan hukum yang baru,

---

<sup>9</sup>Radhar Panca Dahana. 2015. *Kebudayaan dalam Politik; Kritik pada Demokrasi*. Yogyakarta: Bentang. hal. 178

<sup>10</sup> Ignas Kleden. 2001. *Menulis Politik: Indonesia Sebagai Utopia*. Jakarta: Buku Kompas. hal. 274.

yaitu hukum nasional yang berangkat dari nilai-nilai dasar Negara Indonesia Pancasila, bukan hukum kolonial yang bersifat diskriminatif dan eksploitatif.

Memahami kebudayaan tidak hanya sekedar memahami suatu produk yang sudah ada (kebudayaan material), melainkan juga suatu proses, yaitu menempatkan kebudayaan sebagai suatu kata kerja yang terus berkembang, baik yang menyangkut sistem nilai, sosial dan material. Dimensi idealism dan realism diposisikan sebagai dualitas yang diramu secara dinamis. Realisme yang bertolak dari kondisi faktual dan idealism yang berorientasi pada nilai-nilai transcendental dipahami secara dialektis. Dalam konteks ini Pancasila menjadi basis sekaligus orientasi pembuatan peraturan perundang-undangan pada satu sisi dan menjadi etos bangsa di sisi lain.

Melalui pemahaman ini memungkinkan kita tidak mudah larut dalam tradisi yang sudah membeku pada satu sisi atau pada budaya tanding (*counter-culture*) yang bersikap mencemooh (*rediculize*) terhadap budaya yang ada. Politik hukum diperjuangkan terkait dengan komitmen terhadap nilai-nilai yang terkait dengan nilai-nilai fundamental yang ada dalam Pancasila.

Dalam konteks itulah, membahas Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia merupakan upaya untuk menempuh “*jalan tinggi*” Suatu sikap dan komitmen yang tidak dapat dilepaskan dari kearifan budaya. Pancasila digali oleh pendiri bangsa dari bumi persada Nusantara tanpa menegasi budaya luar yang positif. Dan, “Proses kimiawi” budaya asli dengan budaya luar yang positif menghasilkan suatu akulturasi budaya bukan sesuatu yang baru bagi warga nusantara. Sebuah perjalanan dan pergolakan budaya bangsa Indonesia yang dicirikan oleh “*local genius*” yang oleh Hariyati Soebadio disebut sebagai Kepribadian Budaya Bangsa<sup>11</sup>. Hal tersebut untuk membedakan dengan konsep “akulturasi ekstrem” (*extreme acculturation*), yaitu proses penerimaan unsur-unsur kebudayaan dari luar yang diterima hampir secara utuh akibat dasar kepribadian yang tidak kuat.<sup>12</sup>

Proses menggali dan merumuskan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan secara reaktif, otomatis, dan spontan. Proses menggali dan merumuskan Pancasila dilakukan dengan “*jalan-tinggi*”. Menurut Daniel Goleman “*jalan tinggi* beroperasi melalui sistem saraf yang bekerja lebih metodis, selangkah demi selangkah, dan dengan upaya yang bersifat

---

<sup>11</sup> Hariyati Soebadio, 1986. Kepribadian Budaya Bangsa. Dalam Ayatrohaedi, *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*. Jakarta. LP3ES. Hal. 18-25.

<sup>12</sup> Lihat Koentjaraningrat, 1986. Peranan Local Genius dalam Akulturasi dan Santoso Sughondho, Peran Local Genius dalam Kebudayaan, dalam Ayatrohaedi. *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*. Jakarta. Pustaka Jaya.

sengaja”<sup>13</sup>. Kondisi tersebut terjadi bersamaan dengan proses pencarian jati diri bangsa Indonesia yang saat itu menjadi bangsa terjajah. Bangsa yang diremehkan dan dilecehkan di negerinya sendiri sebagai warga kelas tiga, dibawah bangsa Eropa dan Timur Asing dalam hukum kolonial yang bersifat segregatif dan eksploitatif.

Pancasila yang digali dari budaya Nusantara sekaligus dijadikan sarana membudayakan bangsa Nusantara tidak mungkin dikaji dan dipahami secara lateral dan parsial. Diperlukan suatu aksi-refleksi yang bersifat emansipatoris sehingga memungkinkan Pancasila ditempatkan sebagai basis sekaligus orientasi kebudayaan bangsa Indonesia yang menerangi peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk itulah diperlukan strategi hukum yang berangkat dari nilai-nilai Pancasila yang dapat mencerminkan orientasi pandangan hidup, persepsi dalam melihat diri dan dunia luar dirinya, sikap laku dan gaya hidup masyarakat Indonesia.

Dalam determinasi diri, bangsa Indonesia secara tegas pada tanggal 17 Agustus 1945 secara tegas menyatakan proklamasi kemerdekaannya. Proklamasi kemerdekaan sebagai “pemindahan kekuasaan” yang berlangsung “dalam tempo yang sesingkat-singkatnya” menjadi awal dan jembatan “pemindahan kebudayaan”, termasuk perubahan tata nilai dan norma yang dilembagakan dalam peraturan perundang-undangan secara evolutif, panjang, cerdas, dan bermartabat. Hal ini sebagai suatu konsekuensi bahwa pemindahan kekuasaan merupakan suatu yang terkait dengan cara hidup bangsa Indonesia yang sebelumnya terjajah dan tergantung ada penjajah menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat, termasuk dalam menentukan peraturan perundang-undangan yang ada.

Melalui dialog saat ini ada peluang untuk menapak jalan luhur dan menemukan kebenaran yang mencerahkan sehingga kemampuan belajar (*learning capacity*) dalam membangun peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Pancasila dapat berkembang secara sehat dan dinamis melalui naskah akademik yang bersumber pada nilai-nilai Pancasila.

### **Pancasila dan *Local genius***

Sebagaimana sering kita temukan dalam tulisan bung Karno bahwa Pancasila digali dari kebudayaan bangsa Indonesia. Kondisi ini membuktikan bahwa Pancasila adalah karya budaya yang tidak muncul begitu saja.

---

<sup>13</sup> Lihat Daniel Goleman, 2007. *Social Intelligence, The New Science of Human Relationships*. London: Arrow Books hal. 16.

Pancasila merupakan suatu konstruksi dan perjuangan anak-anak bangsa berbasis nilai-nilai luhur yang hanya akan menjadi realitet melalui suatu perjuangan. Salah satu perjuangan yang strategis sekaligus sistemik adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Dan nilai-nilai tersebut sulit dilembagakan tanpa diwujudkan dalam norma dan hukum yang berlaku.

Para pendiri bangsa menyadari bahwa ajakan untuk membiasakan berpikir yang memungkinkan rakyat Indonesia memiliki ketrampilan berpikir yang matang dan wajar tidak dapat terjadi kalau tatanan politik dan hukum tidak memberi ruang bagi rakyat untuk menjalankan kebiasaan berpikir. Kerusakan yang disebabkan oleh imperialisme dan kolonialisme bukan sebatas eksploitasi dalam bidang ekonomi yang membuat rakyat Nusantara hidup dalam kemiskinan. Dalam konteks kebudayaan, kerusakan yang lebih mendasar terjadi pada konsep diri sebagai bangsa yang layak dijajah. Sebagai bangsa jajahan rakyat Nusantara dibiasakan untuk menganggap -kebudayaan, nilai, norma, dan hukum- bangsanya lebih rendah, lebih hina dan kurang bernilai bila dibandingkan dengan kebudayaan penjajah. Menurut Bung Karno, dalam bukunya *“Mencapai Indonesia Merdeka”* bahwa *“Bentjana batin yang paling besar ialah bahwa Rakyat Indonesia itu percaya, bahwa ia memang adalah “Rakyat kambing” yang selama-lamanya harus dipimpin dan dituntun”*. Untuk itu kemerdekaan sebagai suatu bangsa menjadi prasyarat utama untuk membangun kebudayaan yang lebih manusiawi dengan membangun peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>14</sup>

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tidak menerima filsafat, teori, dan model hukum dari luar begitu saja. Karena, suatu Negara yang berdaulat akan dapat berdiri kokoh sekaligus “luwes” dalam pergaulan dengan peradaban lain tatkala memiliki landasan sekaligus orientasi hukum yang berbasis pada akar kebudayaan yang bersangkutan. *Local genius* yang telah menjadi kepribadian budaya bangsa telah memiliki akar yang panjang dalam perjalanan bangsa Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Haryati Soebadio bahwa; *“Local genius, bila diartikan sebagai kemampuan menyerap sambil mengadakan seleksi dan pengolahan aktif terhadap pengaruh kebudayaan asing sampai dapat dicapai suatu ciptaan baru yang unik serta tidak terdapat seperti itu di dalam wilayah bangsa yang membawa pengaruh budayanya, telah disebutkan sebagai kemampuan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia secara keseluruhan dan pada umumnya sejak zaman awal sekali”*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ignas Kleden, 2004 ... hal. 140.

<sup>15</sup> Haryati Soebadio, 1986. Hal. 23.

Pengalaman dan perjumpaan budaya Nusantara yang menjadi kepribadian bangsa tersebut ikut menginspirasi para pendiri bangsa. Mereka berusaha meramu nilai-nilai budaya luar yang positif dengan tetap berbasis pada karakter luhur budaya bangsa yang ada untuk dijadikan sebagai cara pandang atau wawasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hasilnya adalah suatu dasar Negara sekaligus pandangan hidup bangsa, yaitu Pancasila. Dalam konteks tersebut, Pancasila merupakan deklarasi kebudayaan yang sangat menentukan jatidiri dan peradaban bangsa Indonesia.

Pada Pancasila ada deklarasi fundamental yang menjadi landasan kultural bangsa. *Pertama* adalah kesadaran akan kekuatan ilahi, Ketuhanan, sebagai pengalaman batin bangsa Indonesia yang tidak bersifat dogmatis-doktrinal. Masing-masing individu dan atau komunitas yang memiliki keyakinan bersama sebagai suatu penghayatan batin dan rohani secara kontekstual<sup>16</sup>. Ketuhanan sebagai suatu “*civic religion*” yang lebih melibatkan nilai-nilai moral universal agama-agama. Menurut Yudi Latif, sila pertama telah memosisikan “Ketuhanan sebagai landasan pengelolaan kehidupan public-politik dalam konteks masyarakat yang multikultur-multiagama, tanpa menjadikan salah satu agama mendikte negara”<sup>17</sup> Ketuhanan dilaksanakan dengan cara berbudi pekerti luhur sehingga saling menghormati sebagai karakter pribadi dan bangsa yang berkarakter.

*Kedua*, sebagai bangsa yang pernah menorehkan kegemilangan di masa lalu namun hidup dalam kegelapan di “selangkang” penjajahan, bangsa Indonesia ingin menegaskan diri untuk menjadi manusia yang memiliki harkat dan martabat. Bangsa Indonesia bertekad memperlakukan dirinya dan bangsa lain secara adil dan beradab. Kemerdekaan Indonesia untuk menciptakan, mengamalkan, dan mengembangkan kehidupan secara beradab tanpa diliputi oleh dendam. Walaupun bangsa Indonesia pernah diperlakukan tidak adil dan biadab oleh penjajah, bangsa Indonesia tidak berpretensi sebagai penjajah dan memperlakukan bangsa lain secara tidak adil. Tidak ada kata “dendam” dalam wacana dan makna yang terkait dengan kemerdekaan yang digagas dan diperjuangkan pendiri bangsa.

Dalam konteks ini, kekuasaan lebih dimaknai sebagai “kekuasaan bersama” (*power with*) yang lebih mengedepankan dimensi pencerahan, perlindungan dan pemberdayaan, bukan “kekuasaan atas” (*power over*) yang

---

<sup>16</sup> Lihat Armada Riyanto, 2015. Kearifan Lokal-Pancasila Butir-Butir Filsafat Keindonesiaan” dalam Armada Riyanto dkk. *Kearifan Lokal-Pancasila Butir-Butir Filsafat Keindonesiaan*. Yogyakarta: Kanisius. Hal. 34

<sup>17</sup> Latif, Y. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hal. 110.

lebih mengedepankan dimensi dominasi, eksploitasi dan hegemoni<sup>18</sup>. Untuk itulah bangsa Indonesia ikut berkepentingan terhadap tata kehidupan internasional yang berbudaya tanpa adanya eksploitasi bangsa yang satu terhadap bangsa yang lain.

*Ketiga* deklarasi yang terkait dengan konsepsi diri sebagai suatu bangsa. Warga Nusantara memiliki persamaan nasib, sejarah serta kemauan dan atau cita-cita yang sama. Kondisi ini yang memungkinkan ikatan etnis, ras, agama, tradisi yang sebelumnya “saling tertutup dan menutup” untuk melebur diri sebagai satu bangsa. Warga Nusantara memang beragam tetapi komitmen untuk saling menyadari, dan menghormati perbedaan yang ada dan telah lama diamalkan nenek moyang perlu diperkuat sebagai perajut persatuan bangsa. Melalui persatuan ikatan eksklusif yang sebelumnya membelenggu seseorang atau komunitas menjadi terbuka dengan individu atau komunitas lain yang berbeda agama, etnis, tradisi dalam kerangka sebagai suatu bangsa. Bangsa Indonesia menjadi sosok bangsa yang bersifat inklusif sekaligus bangsa yang selalu terbuka untuk belajar. Bangsa pembelajar dengan menempatkan kebudayaan sebagai suatu proses belajar<sup>19</sup> sehingga tidak mudah gagap, pesimis, dan fatalistik dalam menjalani perubahan. Keberhasilan bangsa Indonesia mengembangkan dan memperjuangkan hukum laut yang berangkat dari konsep wawasan Nusantara merupakan salah satu contohnya.<sup>20</sup>

*Keempat*, bangsa Indonesia berkomitmen untuk menempatkan rakyat sebagai subyek kekuasaan. Agar kekuasaan tidak berjalan anarkhis, berbasis pada sejarah dan kebudayaan yang telah lama hidup di Nusantara, maka musyawarah yang berorientasi pada kebijaksanaan lebih diutamakan. Dialog yang memungkinkan manusia mengembangkan diri dan mengambil keputusan strategis lebih diutamakan. Peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan dan pemberdayaan pada rakyat.

*Kelima*, politik hukum yang dikembangkan oleh bangsa Indonesia adalah hukum yang menolak adanya segregasi dan diskriminasi sosial. Peraturan perundang-undangan yang mencerahkan dan memberdayakan dijadikan landasan agar keadilan sosial dapat tercapai sebagai suatu harapan

---

<sup>18</sup> Kajian kekuasaan yang sangat progresif dan emansipatoris dari aspek ontologis dan epistemologis tentang kekuasaan dilakukan oleh almarhum Seth Kreisberg dalam buku kumpulan Tulisannya. 1992. *Transforming Power; Domination, Empowerment, and Education*. New York: State University of New York Press.

<sup>19</sup> Tokoh yang cukup cerdas dan fundamental melihat kebudayaan lebih sebagai kata kerja sekaligus sebagai suatu proses belajar adalah Cornelis van Peursen. 1976. Lihat bukunya *Strategi Kebudayaan*. Yogyakarta-Jakarta: Kanisius- BPK Gunung Mulia.

<sup>20</sup> Lihat Nina Pane. 2015. *Rekam Jejak Kebangsaan Mochtar Kusuma Atmaja*. Jakarta. Kompas.

yang konkret. Pengalaman rakyat Nusantara yang miskin pada masa feodalisme dan semakin miskin pada masa kolonialisme ingin didobrak dengan membongkar sistem dan struktur sosial-ekonomi politik yang melanggengkan eksploitasi, dominasi dan hegemoni. Perubahan struktural menuju masyarakat yang lebih adil dan egalitarian dikembangkan melalui proses pelibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Kelima prinsip utama Pancasila diatas diharapkan mampu mendobrak imanensi hukum yang masih terbelenggu oleh hukum kolonial menuju transendensi hukum nasional hanya dapat dilaksanakan secara konsisten sekiranya semua peraturan perundang-undangan yang ada berbasis sekaligus berorientasi pada nilai-nilai Pancasila. Negara dapat berangkat dan berkiprah dari perspektif deduktif dengan berangkat dari asumsi dan teori hukum sehingga menjadi program pembangunan yang diwujudkan dalam suatu regulasi hingga dukungan fasilitasi. Dan kelompok masyarakat juga dapat berangkat secara induktif dengan membangun dan mengkreasi aktivitas yang ada sesuai dengan potensi diri dan lingkungannya sehingga Pancasila dapat menjadi landasan etik dalam bertingkah laku. Dialektika pendekatan deduktif dan induktif serta sinergi Negara dengan masyarakat dapat menjadi energi sekaligus landasan hukum yang luar biasa untuk membangun dan merealisasikan peradaban bangsa yang unggul sehingga peraturan perundang-undangan yang ada tidak mudah jatuh pada radikalisme pasar maupun radikalisme agama.

### **Landasan Kearifan**

Berangkat dari pemahaman Pancasila sebagai proses “*local genius*” atau kepribadian budaya bangsa itulah, kearifan kultural dapat menjadi basis sekaligus orientasi dalam membangun peraturan perundang-undangan bangsa Indonesia yang bersifat partisipatoris, emansipatoris sekaligus visioner. Peraturan kehidupan berbangsa dan bernegara dipahami sebagai suatu reorientasi kreatif yang menumbuhkan “daya cipta” bangsa Indonesia untuk membangun kehidupan yang lebih mandiri, maju, adil dan makmur.

Ada dua pelajaran dari proses penemuan kepribadian bangsa yang dibicarakan diatas. *Pertama*, *local genius* lebih terkait dengan “kreativitas” dibanding dengan “kebebasan kreatif”<sup>21</sup>. Maksudnya, proses “*local genius*” lebih ditentukan oleh daya tahan dan daya serap individu atau masyarakat dalam mengolah kembali faktor obyektif yang ada secara baru dan bermakna. Kebebasan kreatif memang harus difasilitasi oleh Negara, tetapi kemauan dan

---

<sup>21</sup> Pembahasan tentang kebebasan kreatif dan kreatifitas dibahas oleh gnas Kleden. 2004. *Sastra Indonesia dalam Enam Pertanyaan; Esai-esai Sastra dan Budaya*. Yogyakarta: Bentang. hal. 359-361.

kemampuan warga untuk mengembangkan kreativitas menjadi lebih diutamakan. Untuk itulah peraturan perundang-undangan yang ada perlu berorientasi mencerdaskan anak bangsa menjadi manusia yang lebih berkualitas dan memiliki kapasitas belajar dalam mengantisipasi perubahan kehidupan yang lebih baik.

*Kedua*, dalam proses *local genius* kiblat kebenaran bukan menjadi acuan utama. Selama nilai dan kebenaran tersebut bermanfaat dan dapat menjadi sumber kreativitas dalam memperkaya kepribadian budaya bangsanya akan diambil dan dikembangkan untuk kemajuan bangsa. Kondisi ini membawa implikasi bahwa bangsa Indonesia bukan sekedar pewaris hukum Nusantara, melainkan juga berhak menjadi pewaris dan kontributor kebudayaan dunia. Peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak dipahami sebagai mekanisme defensif, melainkan juga dapat bersifat progresif.

Lambang Negara, *Bhineka Tunggal Ika*<sup>22</sup> merupakan contoh lain dari *local genius* bangsa Indonesia. Pada tataran empiris, lambang tersebut melukiskan keadaan faktual bangsa dan Negara Indonesia yang memiliki keragaman luar biasa. Pada tataran historis keragaman yang ada dimanfaatkan oleh penjajah untuk menerapkan politik “*divide et impera*”. Pada tataran nilai, kita memiliki tanggungjawab moral untuk menghormati perbedaan yang ada sekaligus merajut semangat kebangsaan. Dalam kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan juga harus berwatak inklusif.

Pancasila sebagai produk politik budaya dapat menjadi landasan sekaligus orientasi dalam membangun strategi hukum agar kita tidak mudah mengalami keresahan dan keagapan dalam melihat, memahami dan menjalani kehidupan yang penuh perubahan. Kita tidak perlu reaktif dengan sesuatu nilai, praktek budaya yang bersifat asing. Kita harus menyadari bahwa ilmu dan teknologi modern yang banyak dikembangkan oleh Negara maju lain masih harus banyak diimpor dan menjadi salah satu sumber energi membangun kebudayaan yang lebih maju dan kreatif. Dalam konteks itulah vitalitas bangsa Indonesia dalam bidang kebudayaan sedang diuji dan perlu perlindungan dan dukungan peraturan perundang-undangan yang progresif dan visioner.

Hal tersebut membuktikan bahwa sejarah membuktikan bahwa pertemuan dan perjumpaan kebudayaan Nusantara dengan kebudayaan asing

---

<sup>22</sup>Konsep “*Bhineka Tunggal Ika Tan Hana Dharmma Mangrva*” yang dirumuskan pada abad ke-14, yaitu masa Majapahit merupakan gagasan Empu Tantular yang mencerminkan adanya kehidupan yang penuh toleransi dan kebersamaan. Dalam perkembangan berikutnya pengertian “*bhineka tunggal ika*” pada tanggal 17 Oktober 1951 dijadikan sebagai lambang kesatuan Indonesia ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah no. 66/1951 yang diundangkan tanggal 28 November 1951.

yang datang secara bergelombang tidak menenggelamkan dan melumat kebudayaan Indonesia. Penghadapan bangsa Indonesia menunjukkan bahwa “... besarnya pengaruh-pengaruh asing atas kehidupan kita, tetapi ia juga membuktikan betapa kuat daya bangsa Indonesia, untuk memasak dan mencernakan unsur-unsur asing itu, sehingga kebudayaan-kebudayaan yang berkembang sebagai jawaban bangsa Indonesia atas pengaruh-pengaruh itu, tetap kita rasakan sebagai perkembangan asli bangsa Indonesia tadi”<sup>23</sup>.

Gelombang budaya dari India yang berkelindan dengan pengaruh Hindu-Budha berhasil menghasilkan kreasi budaya yang khas Indonesia. Demikian pula gelombang budaya dari Timur Tengah yang berkelindan dengan pengaruh Islam berhasil mengembangkan budaya khas Islami yang berwatak Nusantara. Dalam dua gelombang budaya tersebut terjadi proses kimiawi kultural yang setara sehingga terjadi sintesa budaya hibrida yang penuh keluhuran dan keunggulan. Sebaliknya tatkala terjadi perjumpaan dengan gelombang budaya Eropa yang terjadi adalah budaya Indies dimana posisi kebudayaan dan kemanusiaan Indonesia cenderung diposisikan lebih rendah dan marginal. Konsekuensi dari hal tersebut menyebabkan inferioritas budaya dengan mental Inlander menjadi ciri yang cukup menonjol.

Dalam konteks itulah, diperlukan kearifan dalam membuat peraturan perundang-undangan agar kita dapat mengelola dan berselancar dalam gelombang budaya kontemporer yang makin cepat dan massif. Pembuatan peraturan perundang-undangan bukan sekedar melembagakan nilai dan norma yang ada, melainkan juga merangsang kita untuk mempertanyakan dan membangun konsep-konsep hukum secara lebih mendalam agar kehidupan kita sebagai bangsa menjadi lebih bermakna, berdaulat dan mandiri. Perlu dilakukan reinterpretasi dan rejuvinasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada agar sesuai dengan konteks dan kebutuhan zaman modern yang dipengaruhi oleh kekuatan politik ekonomi global serta perkembangan kecerdasan artifisial yang makin kompleks. Kemampuan belajar kita ditantang untuk senantiasa berani menafsirkan kembali nilai, norma dan peraturan perundang-undangan yang ada dengan memberi arti dan makna baru sehingga kemampuan kita dalam merajut kebhinekaan yang ada pada satu sisi dan perjumpaannya dengan pengaruh luar dapat merangsang dan mengembangkan kreativitas yang lebih besar.

Sudah barang tentu hal tersebut hanya dapat dilakukan tatkala potensi dan kompetensi bangsa yang ada di level lokal dan nasional sudah dapat dikelola dan dikembangkan melalui peraturan perundang-undangan secara dinamis dan progresif. Artinya kearifan hukum yang dikembangkan

---

<sup>23</sup> Soedjatmoko, 1984. *Etika Pembebasan*. Jakarta: LP3ES. Hal. 44.

tidak hanya sekedar menekankan dimensi konservasi, perawatan, dan pelestarian, tetapi juga mendorong munculnya kreativitas yang bersifat reflektif dan emansipatoris sehingga masyarakat dapat dibebaskan dan diberdayakan dari struktur-struktur kehidupan yang menghambat.

Dalam proses pengembangan kebudayaan diperlukan suatu strategi, program, dan langkah yang dipelopori oleh sosok-sosok manusia yang kreatif sekaligus memiliki integritas, baik dari kalangan elit maupun warga kebanyakan. Mereka yang menjadi “*trend setter*” adalah mereka yang biasanya memilih jalan tinggi, suatu jalan kehidupan yang memerlukan ketekunan, keseriusan, kedisiplinan serta tekad menggapai tatanan kehidupan yang lebih baik. Munculnya usaha kreatif dalam bidang ekonomi, lingkungan, pendidikan hingga budaya di pelbagai daerah yang berbasis pada lanskap digital mencerminkan hal tersebut.

Dan tentu saja kearifan budaya bukan sekedar kemampuan merajut pelbagai nilai nilai budaya lokal yang ada menjadi peraturan, melainkan juga diperlukan kemampuan menyikapi perubahan kebudayaan yang ada dengan meningkatkan kapasitas belajar (*learning capacity*) dalam peraturan yang lebih dinamis dan manusiawi. Kapasitas belajar lebih mengindikasikan adanya kemampuan belajar sekaligus mencari solusi tatkala menghadapi pelbagai perubahan yang menghampiri. Perjumpaan dengan budaya asing disikapi secara wajar dan cerdas untuk memperkaya dan memajukan kebudayaan bangsanya melalui peraturan yang luwes.

### **Catatan Akhir**

Merajut kebhinekaan yang ada dalam aspek ras, etnis, agama hingga kebudayaan yang sangat beragam di Indonesia sudah dilaksanakan jauh sebelum Indonesia merdeka. Proses tersebut dilakukan masyarakat Nusantara sebelum menjadi entitas politik dengan merajut kebhinekaan yang ada menjadi entitas budaya. Jadi bangsa Indonesia sebelum menjadi entitas politik telah menjadi entitas budaya dengan segala nilai dan peraturan kehidupan yang melingkupinya. Kondisi ini makin kuat setelah Pancasila sebagai dasar Negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia.

Harapan dan cita-cita bangsa Indonesia ke depan telah dikumandangkan dan dibentangkan. Tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang diwarnai oleh peradaban tinggi ingin digapai. Untuk itu diperlukan infrastruktur hukum yang mampu memfasilitasi sekaligus memberikan orientasi laku hidup bangsa Indonesia

Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa perjuangan dalam bidang hukum tidak semata-mata mendiskripsikan dan mengatur realitas yang ada,

tetapi juga suatu aturan yang memberikan tuntunan menuju kehidupan yang diharapkan. Peraturan bukan dipahami sekedar realitas yang sudah diciptakan, dilakukan, dibentuk dan dilembagakan. Peraturan perundang-undangan juga dipandang sebagai suatu proses, suatu usaha, suatu reorientasi yang menempatkan perubahan sebagai suatu keniscayaan untuk menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Untuk itulah rakyat Indonesia bukan sekedar obyek hukum melainkan juga agen dan subyek hukum yang harus dilindungi dan diberdayakan agar kita dapat menjadi bangsa yang benar-benar merdeka, berdaulat, mandiri, maju, adil dan makmur. Semoga.

# **NILAI-NILAI PANCASILA SEBAGAI FONDASI PERUNDANG-UNDANGAN KAJIAN TENTANG PARAMETER DAN PROSEDUR PELEMBAGAAN**

**Oleh:**

**Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.**

**(Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta)**

## **PAPARAN**

Berdasarkan pemaparan tadi siang Prof. Sudjito mencatat 2 hal yaitu Prof Cecep dan Pak Alex yang berbicara pada tataran filosofis, yang lain berbicara empiris dan ada kekecewaan yang luar biasa. Kita ingin ada hukum yang bisa mengatasi keduanya.

Pertama, Mengingatkan bahwa kita bernegara hukum sehingga kita bukan *rechtsstaat*, sehingga kita tidak perlu *copy paste* dari negara barat yang sudah lebih dulu menggunakan konsep *rechtsstaat*.

Kedua, Di dalam negara hukum memang ada undang-undang. Keseluruhannya disebut perundang-undangan. Undang-undang merupakan bagian kecil dari tatanan kehidupan. Itu yang disebut Prof. Satjipto Raharjo sebagai *order*. *Order* dalam keutuhannya kita sebagai negara hukum Pancasila yaitu: *Pertama*, ada transedental order. Kedua, ada sosial order. Ketiga, ada political order. Peraturan perundang-undangan yang *exist* di Indonesia akhir-akhir ini sebatas pada bagian kecil dari political order itu. Bisa tidak produk politik yang kecil bisa mengatasi permasalahan kehidupan kita bernegara? Hal ini dinamakan terlalu ambisius bahkan keliru kalo kita menganggap sosial order itu tidak ada sehingga hukum adat tidak pernah dibicarakan. Kalau dibicarakan sekedar objek saja. Maka dengan demikian kita sudah tidak Pancasilais.

Kita juga ada *transedental order* sebelum kita bernegara sudah ada masyarakat. Masyarakat pun ada yang beragama dan ada yang masih berkeagamaan. Berkeagamaan artinya agama sebagai budaya. Bung Karno mengatakan bahwa Indonesia sebelum 350 tahun yang lalu sudah mencari dan mendapatkan Tuhan pada keyakinan masing-masing dan mereka juga tunduk pada hukum Tuhan itu.

Ada orang-orang Indonesia yang masih tradisional juga menemukan Tuhan yang terhampar di muka bumi di dalam alam kehidupan semesta ini.

Mereka mengenalnya sebagai hukum alam. Hukum alam adalah representasi dari akal Tuhan yang tertinggi. Hal ini sekarang ada atau tidak? kita akui atau tidak? Bagaimana kita bisa menghargai suku anak dalam di Jambi, bagaimana kita bisa mengakui suku Dayak dengan agama Kaharingan, itu belum diakui sebagai agama negara. Bagaimana orang Papua masih belum berpakaian dan masih mencari Tuhan dan sebagainya. Kita mau berPancasila atau tidak. Kalau kita mau berPancasila maka transedental order harus kita terima. Sosial order itu realitas yang ada dan harus kita terima, kita sudah mengenal hukum adat. Bahkan Belanda bisa menjajah Indonesia 3,5 abad tetapi mengenai hukum adat tidak bisa ditaklukkan sehingga terpaksa ada dualisme hukum yaitu hukum barat dan hukum adat.

Walau berbicara yang kecil dari order yaitu perundang-undangan, sehingga kita tidak boleh congkak bahwa DPR membuat UU bersama Pemerintah mengatasi segala persoalan, tidak mungkin! Tidak hanya dimensi sosial tetapi pasti ada dimensi religiusnya. Jika kita akan berbicara yang kecil, di sudut yang kecil, yang namanya perundang-undangan kita tetap harus berhati-hati membicarakannya, karena hukum bukan sekedar pasal-pasal. Paul Scholter mengatakan bahwa hukum dicari diantara pasal-pasal itu, sehingga pasal-pasal dengan hukum itu bisa saja berbeda.

Hukum itu harus ada roh maupun jasad saja. Kalau keduanya menyatu baru hukum itu hidup. Kita berbicara hukum dalam padanan sebagai bangunan, tentu ada fondasinya, kemudian ada bangunan di atasnya. Sebelum membuat kedua hal tersebut kita juga membuat design arsitektur bangunan. Untuk sebuah negara yang namanya Pancasila ini apa? Untuk ini harus ada kesepakatan dulu. Disinilah kita penting untuk menyamakan visi dan misi. Satu hal ketika kita belum tahu kapan kita ingin merdeka, Jepang menawarkan bahwa kita memerlukan *filosofische grondslag*, kalau di Indonesia disebut dasar filsafat hukumnya. Dasar filsafat negara untuk Indonesia yang merdeka itu seperti apa? Filosofische Grondslag adalah fundamen, filsafat, pikiran sedalam-dalamnya, jiwa dan hasrat sedalam-dalamnya untuk di atasnya dibangun gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi. Oleh karena itu kita membuat fundamen yang tak lain adalah falsafah bangsa. Pikiran mendalam ini menjangkau kehidupan masa lalu, masa kini, dan yang akan datang sehingga kalau kita membentuk fundamen untuk hukum nasional kita. Kita berpikiran kalau fundamen ini akan kuat, kokoh sampai tahun kapanpun, zaman kapanpun, oleh karena itu fundamen ini harus betul-betul kuat dan tidak boleh diubah-ubah. Hal itulah yang kemudian disepakati dan tanggal 18 Agustus 1945 disahkan pula pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamental norm* dan kemudian ada batang tubuh penjelasannya, dan

itulah yang kemudian disebut sebagai konstitusi, itulah yang kita sebut sebagai hukum dasar tertulis.

Karena ada hukum dasar tertulis berarti ada hukum dasar tidak tertulis, kita sepakat bahwa kita tidak boleh berfikir reduksionis, bahwa ketika hukum sudah tertulis dianggap selesai. Tidak mungkin semua bisa ditulis dan yang tidak terakomodasi dalam tulisan akan jauh lebih banyak. Oleh karena itu kita menganut paham konstitusionalisme, jangan sekali-kali mengartikan bahwa hukum yang tertulis dalam konstitusi itu sudah segala-galanya. Hukum dasar tidak tertulis kita sebut sebagai konvensi. Setelah orde reformasi karena dendam dengan orde baru, maka banyak pihak yang menghindari konvensi karena banyak ungkapan untuk kita menjalankan Pancasila dengan UUD 1945 dengan murni dan konsekuen yang disertai dengan konvensi. Hal ini perlu kita kenali dan terima lagi. Hukum dasar tertulis berupa UUD 1945 beserta konvensi wajib dilaksanakan oleh penyelenggara negara secara objektif. Jauh sebelum Pancasila sebagai *filosofische grondslag*, sudah sebagai *way of life*.

Kalau Pancasila masih sebagai *way of life*, masih dalam bentuk sistem nilai, belum dirumuskan, kapan lahirnya? Bung Karno mengatakan bahwa jauh sebelum Bung Karno lahir, Pancasila itu sudah ada. Sehingga Pancasila bukan lahir pada tanggal 1 Juni, pada tanggal 1 Juni pun Pancasila bukan seperti yang sekarang ada. Ini mengkritik pada tanggal 1 Juni dikeluarkan Perpres yang menyatakan Pancasila lahir pada tanggal 1 Juni. Sebagai *filosofische grondslag* itu baru gagasan pada tanggal 1 Juni, Pancasila bukan seperti yang sekarang ini. Ketuhanan yang berkebudayaan itu ada tetapi berada di urutan akhir bukan yang pertama. Ini perlu kita pahami supaya anak cucu kita tidak bertanya, karena sejarah seperti itu sudah tertulis dengan tinta emas tidak mungkin untuk diganti. Disitulah maka pelaksanaan atau implementasinya harus objektif. Tidak boleh satu rezim untuk menafsirkan sesuai dengan rezimnya. Disitulah maka *staatsfundamental norm* itu disepakati, tidak perlu diubah. Karena itu ini akan menjadi fundamen dari konstitusi itu, fundamen dari sistem hukum kita.

Kalau kita menginginkan ada UU yang baik dan ini yang selalu dirisaukan oleh Bpk Kepala Pusat PUU BKD tadi, banyak UU yang di *judicial review* ke MK dan nyatanya dibatalkan bukan hanya pasal tetapi keseluruhannya. Ini merupakan hal yang ironis sekali. Sudah dibuat dengan sekian banyak tenaga waktu termasuk dana kemudian dibatalkan seluruhnya. Contohnya UU Sisdiknas, UU Sumber Daya Air, UU Ketenagalistrikan, dan masih banyak lagi. Belum lagi 3000 Perda dibatalkan oleh Jokowi, berapa kalkulasi biaya yang dulu dikeluarkan? belum lagi yang dibatalkan oleh MA yaitu peraturan perundangan di bawah UU. Ini menunjukkan bahwa ada

masalah serius. Apakah itu pantas dibatalkan, atau yang membatalkan ini punya kompetensi, atau memang ada dasar untuk membatalkan, ini ada perdebatan. Supaya jernih maka perlu kita memiliki kualifikasi dan kompetensi subjek atau perumus perundang-undangan ini. Tidak semua orang ternyata kompeten untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Kita tidak menutup mata ada Baleg, tetapi Baleg tidak bisa membuat Naskah Akademik, nyatanya minta tolong kemana-mana, ke kampus-kampus, dan kemudian tidak semua pembahasan peraturan PerUUan menemuk jawab permasalahan bangsa melainkan transasional. Peraturan PerUUan yang baik dikonsepskan oleh WNI, bukan dikonsepskan oleh WNA atau lembaga asing. WNI itu harus punya IQ, EQ, dan SQ yang tinggi. Jika pembuat UU membuat aturan yang mengatur bahwa orang lain tidak boleh mengkritik maka hal ini disebut tidak sehat. Pembuat UU harus ahli di bidang filosofische grondslag. Memiliki ilmu hukum berparadigma Pancasila. Harus ada parameter nya dan trans kebangsaan. UU ini untuk kepentingan bangsa. Harus memiliki keahlian dalam bahasa hukum yang singkat, padat, dan berisi. Harus berorientasi pada tujuan negara.

Pembuatan Perpres tentang TKA, ini untuk WNI atau WNA? Kita punya *filosofische grondslag* dimana rumusannya ada 5.

Sila 1: hubungan Bangsa Indonesia dengan Tuhannya sifatnya abadi. Jadi dalam membuat pasal-pasal jangan sampai melampaui kewenangan Tuhan yang transendental.

Sila 2: manusia dengan alam merupakan subjek, semuanya mempunyai hak untuk hidup.

Sila 3: parameter bahwa Bangsa adalah parameter suatu negara. Pada tanggal 28 Oktober 1928 sudah ada pengakuan bangsa Indonesia dan bertanah air Indonesia, tetapi pemerintah nya belum ada & merdeka kapan tidak tahu. Dengan rahmat Tuhan 17 Agustus 1945 ada pemerintahnya.

Sila 4: kedaulatan ada di tangan rakyat jangan setelah pilkada menjadi kedaulatan berada di tangan wakil rakyat.

Sila 5: Jangan sampai orang bekerja tidak banyak maka yang didapat banyak bahkan hasil dari korupsi.

Metode melalui observasi mempelajari bangsa lain dan bangsa sendiri. Hal itulah yang perlu dimasukkan dalam Naskah Akademik (NA). Setelah NA maka dibuat RUU, dimana NA dengan RUU harus sinkron. Bahkan ada UU yang disusul NA nya kemudian. Konsultasi publik dan uji publik penting

dengan pendekatan musyawarah mufakat, jangan kemudian menjadi transaksional. *filosofische gronslag* ujudnya adalah pondasi. Kalau perlu sebelum ada realitas, sudah kita buat hukumnya. Menyusun peraturan perundang-undangan ujudnya nilai, jangan sampai isi Peraturan Pemerintah menjadi UU begitu juga sebaliknya. Sanksi merupakan instrumen untuk menormalkan keadaan.

# Nilai-nilai Pancasila Sebagai Fondasi Perundang-undangan

Kajian tentang Parameter dan Prosedur  
Pelebagaan

Oleh: Sudjito Atmoredjo  
Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM

Disampaikan pada Pra-simposium Badan Keahlian DPR  
2-3 Mei 2018  
Di Grand Zuri Hotel Tangerang.

## Obyek Garapan: Pancasila Sebagai Philosophische Grondslag

- Fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa dan hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.
- Disahkan PPKI sebagai penjelmaan seluruh komponen bangsa, 18 Agustus 1945 bersamaan disahkannya Pembukaan UUD 1945 sebagai *Staatsfundamentalnorm*, dan Batang Tubuh UUD 1945 beserta Penjelasannya sebagai norma dasar tertulis Indonesia merdeka.
- Wajib diimplemetasikan penyelenggara negara secara obyektif dalam pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan hukum

## Kualifikasi dan Kompetensi Subyek (Perumus) Perundang-Undangan

- WNI: Sehat, Pancasilais, dan Cerdas (IQ, EQ, SQ)
  - Ahli di bidang *Philosophische Grondslag*
  - Memiliki ilmu hukum berparadigma Pancasila
- Berwawasan Kebangsaan dan Transkebangsaan
  - Ahli bahasa hukum dan mahir merumuskan hukum tertulis dalam kalimat singkat dan padat
  - Berorientasi kepada tujuan negara → hukum dibuat untuk membahagiakan bangsa Indonesia

## Parameter Kebenaran Pancasila Sebagai Fondasi (Sumber Etika) Perundang-Undangan

- Sila 1: Hubungan bangsa Ind. dengan Tuhan bersifat abadi.
- Sila 2: Hubungan bangsa Ind. dengan makhluk-makhluk lain bersifat pansubjektivitas.
- Sila 3: Bangsa merupakan unsur penting dari Negara telah bersoempah bersatu sehingga wawasan nasional dijunjung tinggi dan tidak boleh dikorbankan dalam pergaulan internasional.
- Sila 4: Rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam menentukan hukum nasional yang dipandang terbaik bagi bangsanya.
- Sila 5: Tiap-tiap warga negara Ind. mempunyai hak dan kesempatan proporsional untuk menerima perlakuan dan bagian manfaat dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

## Metode Perumusan Perundang-Undangan

- Sebagai aktivitas akademik-keilmuan
- Metode → observasi, empirik, dan intuisi
- Lingkup → Filosofis, Yuridis, Sosiologis
- Dokumen → Naskah Akademik dan RUU/RPP
  - Konsultasi dan Uji Publik
- Pendekatan → konstruksi sosial-religius → musyawarah-mufakat
- Produk → Fondasi Perundang-Undangan (belum sampai pada pembentukan Bangunan Perundang-Undangan)

## Visi dan Misi Perumusan Perundang-Undangan

### Visi

Perundang-Undangan Menjadi Sarana Terwujudnya negara merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur

### Misi

Perundang-Undangan Mendorong Terbentuknya Pemerintahan yang mampu:

- melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
  - memajukan kesejahteraan umum;
  - mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

# Norma Sebagai Wujud Perundang-Undangan

Substansi mengandung:

Petunjuk :

Jatidiri dan Posisi Bangsa

Dari mana, sekarang di mana, dan mau kemana

Pedoman :

1. Kewajiban (Sebagai pengkonkritan nilai-nilai positif);
2. Larangan (Sebagai pengkonkritan nilai-nilai negatif);
3. Sanksi (Sebagai upaya penormalan hidup dan kehidupan).

## Bangunan Perundang-Undangan

1. Fondasi Perundang-Undangan → Nilai-nilai Pancasila Sebagai Philosophische Grondslag
2. Bangunan Perundang-Undangan → Rumusan Pasal, Ayat dan Penjelasan
3. Bangunan Perundang-Undangan → didesain berdasarkan realitas empiris (masa lampau, masa kini dan prediksi masa depan)
4. Bangunan Perundang-undangan → bersifat dinamis, kontekstual, akomodatif terhadap perkembangan ilmu dan teknologi
5. Perumus → berkualifikasi sebagai negarawan, realistik, futuristik, visioner terhadap masa depan bangsa, orientasi kepada tujuan bernegara

## SESI TANYA JAWAB

### Pertanyaan

1. **Zaqui Rahman, S.H, M.H** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)
  - a. Saat ini, sebagai Perancang Undang-Undang di BK DPR RI selalu berkuat dengan urgensi dari suatu RUU atau UU, jarang membicarakan hal yang bersifat abstrak atau dalam tataran Filosofis seperti ini selain dalam ketentuan menimbang huruf a. Sehubungan dengan judul diskusi kita yaitu merumuskan parameter dan menginstitutionalkan nilai Pancasila dalam Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga kami membutuhkan penegasan yang konkrit hal- hal apa saja yang seharusnya ada dalam pembuatan RUU sehingga RUU yang kami buat dapat mencirikan Pancasila dan memenuhi parameter yang ada?
  - b. Prosedur dan Parameter seperti apa yang paling sesuai dan paling implementatif bagi pembuatan Rancangan Undang-Undang? Apakah dibutuhkan adanya suatu lembaga baru yang memiliki fungsi khusus untuk mengecek apakah suatu RUU atau UU sudah sesuai dengan Pancasila?
2. **Akhmad Aulawi S.H, M.H** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)
  - a. Terkait dengan masalah UU yang saat ini sudah dibatalkan, berdasarkan keterangan dari Mahkamah Konstitusi hingga saat ini terdapat 544 yang dilakukan *judicial review* kondisi tersebut tentunya menjadi keprihatinan. Padahal seperti yang diketahui untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan membutuhkan biaya yang tidak sedikit, namun solah dengan mudah dapat dibatalkan akibat adanya kritik dari masyarakat. Berdasarkan kondisi tersebut apakah terdapat parameter apa yang perlu diinstitutionalisasikan dalam suatu peraturan perundang-undangan?
  - b. Terkait pemaparan Prof Haryono, Seperti apa wujud konkrit hukum merupakan konsep perbandingan dan pemberdayaan? karena sebagai perancang Undang-Undang yang terjun langsung kelapangan dalam pembuatan RUU belum tergambar jelas?
3. **Dr. Asep Salahudin** (Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)
  - a. Terdapat beberapa hal yang perlu kita diskusikan kembali sehubungan dengan topik yang dari siang tadi dibicarakan dalam forum diskusi ini. Kita perlu membuat suatu daftar inventarisasi masalah yang ditemukan dari sejumlah Undang-Undang yang dianggap memiliki nilai yang bertentangan dengan Pancasila. Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sebaiknya sebagai pembuat undang-undang sudah memikirkan apakah ketentuan tersebut tidak bertentangan

dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, sehingga hal ini sesungguhnya dapat meminimalisir terjadinya pengujian di Mahkamah Konstitusi.

- b. Kemudian perlu dibuat daftar jawaban, misalnya seperti penjelasan diskusi sebelumnya yang menyatakan bahwa UU yang ada bertentangan dengan nilai-nilai ekonomi Pancasila, sedangkan belum diketahui nilai ekonomi Pancasila itu seperti apa begitu pula dalam bidang sosial, politik, dan bidang lainnya. Sehingga diperlukan wujud konkrit yang perlu digambarkan dari nilai Pancasila yang bersifat abstrak sehingga dapat digunakan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini diperlukan karena pemahaman mengenai Pancasila bersifat “cair”. Seperti pemahaman mengenai demokrasi pada orde baru dan orde lama sangatlah berbeda.
  - c. Terkait dengan pemaparan Prof Hariyono, bahwa Pancasila tidak hanya berfikir mengenai masa lalu, namun juga memikirkan masa depan. Dalam artian ini bahwa Pancasila memberikan jawaban segala masalah karena telah memberikan kemampuannya dalam memecahkan berbagai masalah. Namun Indonesia sebagai negara multikultural sering memandang masalah berdasarkan pandangan asing yang sesungguhnya menimbulkan kesenjangan atau tidak tepat dalam memecahkan masalah di Indonesia.
4. **Tommy Cahya Trinanda S.H** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)
- a. Dalam menyusun Naskah Akademis harus mendahulukan Pancasila sebagai rujukan utama. Dalam implementasi pembuatan NA tersebut, bagaimana cara implementasinya pemikiran tersebut dalam proses pembuatan Landasan teoritis?
  - b. Terkait dengan Sila ke 5 Pancasila disebutkan dalam pembentukkan peraturan perundang-undangan tidak dapat bersifat degradasi dan diskriminasi. Namun disatu sisi Prof menyatakan bahwa pembuatan perundang-undangan yang harus mengacu kepada Pancasila harus mengambil nilai-nilai kearifan lokal yang ada di Indonesia, namun seperti yang diketahui bahwa Indonesia memiliki nilai budaya dan kearifan lokal yang sangat kaya. Sehingga apakah tidak dimungkinkan bahwa pengambilan nilai lokal yang beragam akan menimbulkan diskriminasi bagi sebagian pihak?
5. **Raden Priharta Budiprasetya Ekalaya P. Y, S.H., M.Kn** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)
- a. Berdasarkan fenomena yang terjadi hingga saat ini, berbagai macam peraturan perundang-undangan tidak hanya bertentangan dengan nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 saja. Melainkan banyak UU yang bertentangan satu sama lainnya seperti UU tentang Pertanahan, UU

tentang Sumber Daya Air, dan UU lainnya. Sebagai seorang perancang Undang-Undang dalam proses pembentukan peraturan harus memiliki landasan berfikir yang bersifat holistik seperti menjadikan Pancasila sebagai corong dari masalah yang timbul dalam pembentukan UU. Namun bagaimana cara menguji dan parameter seperti apa yang dapat digunakan untuk menyamakan persepsi dalam UU dengan Pancasila?

- b. Dalam proses pembentukan UU yang ada di DPR tidak dapat dipungkiri dibelakang proses pembentukannya selalu dibayangi oleh fahan asing dan kepentingan politik. Sehingga kepentingan masyarakat dengan kepentingan politik tidak dapat sejalan serta bertentangan dengan Pancasila. Oleh karena itu, apa yang dapat dilakukan perancang Undang-Undang sebagai *supporting system* dan bukan sebagai pengambil kebijakan untuk tetap memasukkan nilai Pancasila ke dalam setiap peraturan yang dibentuk oleh DPR?
- c. Proses pengujian terhadap nilai Pancasila dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan di saat mana tahapan pembentukan UU? Apakah ketika pembahasan, Paripurna tingkat II atau dibagian mana?
- d. Bagaimana melembagakan Pancasila dalam peraturan perundang-undangan?

### **Jawaban:**

#### **Prof. Hariyono**

Institusionalisasi dalam bahasa sosiologi disebut sebagai melembagakan nilai-nilai, sedangkan organisasi merupakan struktur, sehingga melembagakan nilai-nilai dalam suatu struktur merupakan kegiatan Institusionalisasi. Sehingga cara menginstitusionalisasi nilai Pancasila caranya dapat dilawali dengan membuat kerjasama antara BPIP dengan DPR untuk menanamkan nilai Pancasila di berbagai bidang yang berkaitan dengan lembaga tersebut.

Namun yang tidak kalah penting adalah seolah Warga Negara Indonesia sendiri seolah asing dengan Pancasila. Sesungguhnya untuk mengetahui siapa jati diri seseorang maka orang tersebut harus menggali apa yang ada dalam dirinya sendiri. Kaitannya dengan Pancasila dan permasalahan yang banyak dihadapi oleh Indonesia adalah jawaban sesungguhnya terletak pada Pancasila sebagai Jati dirinya sendiri. Sehingga suatu bangsa tidak dapat eksis apabila tidak menggali nilai-nilai yang ada pada diri bangsa itu sendiri. Sehingga dalam hal mengkaji 22 peradaban yang sukses merupakan peradaban yang sukses menggali nilai-nilai yang hidup didalam peradaban itu sendiri.

Contohnya negara China yang memiliki faham komunis yang berbeda dengan negara komunis lainnya seperti Uni Soviet. China menjalankan negaranya dengan faham komunisme yang berasal dari cina sendiri. Hal ini berbeda dengan keadaan di Indonesia. Indonesia seolah bertekuk lutut terhadap faham-faham atau cara berfikir yang berasal negara asing. Sehingga tidak dapat mempertahankan argumentasi mengenai kebenaran di muka dunia. Hal ini mengakibatkan seolah faham atau cara berfikir yang ada di Indonesia seolah salah dan tidak dapat dipertahankan.

Sehingga mengenai kearifan lokal justru harus kita abstraksikan ke dalam nilai Pancasila, namun masalahnya saat ini belum dapat memberikan abstraksi mengenai hal tersebut. Sehingga seolah nilai Pancasila merupakan suatu mitos. Oleh karena itu nilai pancasila seharusnya menjadi nilai kehidupan, namun saat ini masyarakat Indonesia masih belum dapat menjawab mengapa nilai Pancasila tersebut menjadi nilai hidup, sehingga nilai “*reason*” itu masih belum dapat dijelaskan. Nilai yang kearifan lokal tidak dapat terikat oleh nilai-nilai spesial tadi maka nilai Ketuhanan dalam Pancasila adalah abstraksi nilai kearifan lokal yang luar biasa karena seperti suku asmat saja mengakui dan mengamini adanya Ketuhanan Yang Maha Esa.

Saat ini nilai yang ada dalam Pancasila belum dapat menjadi ontologi bagi ilmu lain seperti ilmu ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini terjadi karena kita sudah terpaku doktrin negara barat yang menyatakan cara menyelesaikan masalah adalah dengan menggunakan teori-teori yang ada di negara asing yang padahal belum tentu sesuai dengan keadaan Bangsa Indonesia. Ilmu selalu berangkat dari masalah, sedangkan masalah selalui muncul berdasarkan keadaan dan zamannya tersendiri. Sementara yang terjadi di Indonesia seolah mengagungkan ilmu yang berasal dari keadaan dan zaman yang terjadi bukan di Indonesia. Sehingga akan menimbulkan masalah baru dalam pemecahan masalah yang ada di Indonesia.

Pelaksanaan hukum yang memberdayakan sesungguhnya sangat penting, contohnya dalam dunia pendidikan suatu peraturan perundang-undangan harus melindungi manusia-manusia yang cerdas. Contohnya seperti mengenai racun kalajengking yang merupakan flora dan fauna yang berada di Indonesia malah dilindungi oleh negara asing. Selain itu tempe yang monopolinya malah dimiliki oleh Jepang. Oleh karena itu kita dituntun membuat produk hukum yang dapat melindungi dan memberdayakan yang telah dan akan dimiliki Bangsa Indonesia. Karena saat ini seperti hal perlindungan terhadap HAKI negara tidak hadir dialamnya.

Untuk menyusun parameter dan prosedur sebagaimana dimaksud, sebelumnya bertemu dengan Ketua DPR RI yaitu Bapak Bambang Soesatyo yang menyatakan kedepannya Anggota DPR dan DPRD akan mengikuti pendidikan mengenai nilai-nilai Pancasila. Hal ini dilakukan agar ketika suatu prosedur dan parameter mengenai pembentukan UU yang berdasarkan Pancasila ketika diyakinkan kepada Anggota DPR tidak akan sulit untuk memberikan pemahaman akan peraturan yang berlandaskan Pancasila tersebut. Seiring dengan berjalannya hal tersebut, sebelum memahami mengenai prosedur dan parameter alangkah lebih baik untuk memahami adap isi dari Pancasila itu sendiri agar prosedur dan parameter dapat disusun dengan pemahaman yang baik.

Prosedur mengenai penilaian suatu pembentukan peraturan perundang-undangan sebaiknya dilakukan saat diawal dan di akhir kegiatan pembentukan. Penilaian awal dilakukan untuk memberikan benang merah nilai Pancasila pada pembentukan peraturan UU dan kemudian di akhir proses pembentukan UU dilakukan kembali dan pengecekan nilai Pancasila mana yang tereduksi dalam proses dan aturan mana yang melenceng dari nilai Pancasila ketika proses pembentukan peraturan dilakukan.

Parameter yang yang dapat dijadikan acuan apakah suatu peraturan perundang-undangan telah memenuhi unsur Pancasila bisa diuji melalui, apakah suatu aturan tersebut telah mencirikan 5 nilai mulai dari keTuhanan hingga nilai dari sila kelima.

**Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.**

Kita masih melihat jika banyak UU maka kehidupan kita akan menjadi baik, padahal yang penting perlu kita pikirkan adalah bagaimana jika akhlak pembuat UU sudah baik.

Kita koreksi saja UU yang sudah ada sebelum diundangkan, sebelum diajukan ke MK. Sistem yang berlaku sekarang yang menguji UU adalah ke MK. Jika kita membuat *check list* untuk menyaring RUU sudah memiliki nilai-nilai Pancasila yang bisa diterapkan secara instan maka menjadi tukang bukan keahlian.

Sebagian besar politikus menikmati keadaan seperti ini seperti bisa mengatur ke luar negeri, mengatur penghasilan buat mereka sendiri, dan seterusnya kemudian akan diterapkan untuk anggota periode setelahnya.

**PANEL 3**  
**PROSEDUR DAN PARAMETER INSTITUSONALISASI PANCASILA DALAM**  
**EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**  
**Dr. Bayu Dwi Anggono**  
**(Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI), Dosen**  
**Fakultas Hukum Universitas Jember)**

**PAPARAN**

Saya senang mendapat undangan ini dan berpartisipasi dalam acara ini. Isu ini memang saat ini menjadi kewajiban kita untuk membahasnya

Saya pikir judul yang diminta ada soal prosedur dan parameter. Prosedur adalah bagaimana cara melembagakan soal evaluasi dalam peraturan perundang-undangan dan parameter apa yang kita gunakan untuk melakukan evaluasi. Dalam konteks ilmu perundang-undangan kita akan bicara dulu apa definisi peraturan perundang-undangan yang baik itu, tentu banyak sekali definisi dari para ahli, tapi kalau kita rekap itu sebenarnya ada tiga hal baik secara moral, yuridis, dan sosiologis. Moral ini dalam perundang-undangan kita yaitu Pancasila. Yuridis adalah harmonis secara horizontal maupun vertikal. Sosiologis adalah bahwa peraturan tersebut bisa berguna, bekerja dan diterima oleh masyarakat. Secara sederhana dapat dikatakan seperti itu.

Untuk menuju peraturan perundang-undangan yang baik, bukan suatu hal yang mudah setidaknya ada 5 (lima) faktor dan ini sudah menjadi prinsip secara universal di berbagai belahan dunia. Karena memang meskipun negara yang mengaku Common Law, negara yang tidak mendasarkan pada undang-undang dasar tertulis seperti Inggris sekalipun. Tapi Act Law itu sudah tidak bisa lagi menjadi suatu hal yang dinegasikan. Negara yang menganut Common Law sekalipun membutuhkan peraturan perundang-undangan, karena itu ada *good principle of regulation making* yang sudah diadopsi, bahkan ada yang mengadopsi dalam bentuk CD banyak sekali *record* soal regulasi.

Ada 5 (lima) hal fakta-fakta yang menyebabkan regulasi bisa menjadi baik, yaitu:

1. Dasar-dasar peraturan perundang-undangannya dulu. Jadi kita harus tertib dulu jenisnya, hierarkinya, materi muatannya. Karena tanpa kita bisa menerapkan
2. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini bukan hanya pembentukannya saja atau prosedurnya saja, tetapi juga substansinya. Karena itu dalam sistem *judicial review* kita mengenal uji formil dan uji materiil. Uji formil itu adalah melihat prosedurnya apakah *quorum* atau tidak, apakah dibentuk dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, apakah didalamnya dilakukan proses pembahasan yang sungguh-sungguh, atau jangan-jangan ini tidak pernah dibahas namun tiba-tiba disahkan. Tahap I dan tahap II di DPR dilalui apa tidak, ini adalah bicara mengenai soal prosedur. Berbicara mengenai persoalan prosedur berarti adalah berbicara mengenai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Keppres Nomor 87 Tahun 2014 dan peraturan tata tertib DPR. Substansi tentu adalah uji materiil, yang selama ini diuji secara yuridis. Secara vertikal kalau undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar, kalau dibawah undang-undang misalnya Perda Kabupaten Kota maka tidak boleh bertentangan mulai dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri. Batu uji moral Pancasila itu belum terlembagakan. Meskipun Mahkamah Konstitusi (MK) pernah memutus juga suatu undang-undang itu bertentangan dengan Pancasila. Ada 3 putusan MK sama sekali tidak menyinggung Pancasila, menyerempet-nyerempet Pancasila itu dalam *research* yang Saya lakukan terkait berbagai jenis putusan MK.
3. Partisipasi publik. Ada asas hukum umum bahwa yang boleh membuat peraturan yang mengikat bagi rakyat adalah rakyat itu sendiri. Badan-badan perwakilan itu hanya bagian dari rakyat, yang tidak mungkin rakyat berkumpul secara keseluruhan. Maka rakyat perlu suatu lembaga yang mewakili rakyat untuk membentuk peraturan perundang-undangan.
4. Adopsi evaluasi peraturan perundang-undangan. Jadi kalau di tertib pembentukan peraturan perundang-undangan itu kita kenal namanya *ex ante evaluation* atau *preview*. *Ex ante* itu adalah terhadap rancangan peraturan perundang-undangan itu kita lakukan suatu proses analisa, maka kita kenal RIA, ROCCIP, dan banyak model lainnya. Evaluasi ini adalah evaluasi setelah undang-undang itu dibentuk. Dalam pembahasan kita terkait dengan permasalahan yang nomor 4 ini.
5. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik. Terakhir kalau hal pertama kedua ketiga dan keempat itu kita kecolongan, harapan kita sesungguhnya ada yang di nomor terakhir ini. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik di MK dan

Mahkamah Agung (MA), karena kita mengenal 2 (dua) atap, meskipun tidak lumrah kita sudah punya MK masih juga ada MA. Karena adanya MK itu kan menetapkan MA sebagai *court of justice*, sementara MK sebagai *court of constitutional* yang melihat sebatas norma, sementara MA perkara-perkara konkrit. Tetapi ini tidak masalah dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan.

Kita punya problem dalam jenis kita misalkan kita seakan-akan peraturan perundang-undangan di Indonesia itu mana nanti yang akan dievaluasi dengan Pancasila kira-kira begitu. Rujukan kita melihat Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Persoalannya adalah Pasal 8 ayat (1) tersebut terlalu luas. Dengan beribu maaf saya katakan bahwa peraturan MPR, DPR, DPD, Perma, dan PMK itu bukan hal peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak perlu untuk diundangkan. Karena kalau kita melihat di Amerika Serikat ketika awal, kekuasaan kehakiman itu menyelesaikan sengketa jadi dia tidak boleh juga membuat produk yang kemudian itu bisa menjadi bahan sengketa. Jadi Perma itu menurut Saya salah kaprah, Perma diundangkan dan menjadi peraturan perundang-undangan, karena tidak bisa digugat ke MA, ini adalah suatu problem.

Hierarki kita seakan-akan bicara hierarki yang nantinya akan terkait dengan evaluasi juga. Ketika berbicara hierarki seolah-olah Pasal 7 ayat (1), mulai dari Undang-Undang Dasar, Tap MPR, Undang-Undang, PP, Perpres, Perda didalamnya nanti ada Perda Provinsi dan Perda Kabupaten. Sementara Pasal 8 ayat (1) itu tidak jelas letak hierarkinya. Sederhana saja Peraturan KPU itu letak hierarkinya dimana. Tidak ada dalam hierarki. Kalau kita keberatan dengan Peraturan KPU lalu kita mengujinya ke MA dengan batu ujinya PP itu bagaimana? Tiba-tiba memutus Peraturan KPU tidak boleh bertentangan dengan PP. Contohnya saat ini mengenai cuti Presiden yang mau disusun PP-nya, tiba-tiba KPU sudah membuat Peraturan KPU tentang kampanye. Peraturan KPU bertentangan dengan PP, ujinya hakim bisa-bisa batalkan Peraturan KPU karena dia lembaga nasional tetap yang dijamin independensinya, tiba-tiba ada PP yang mengatur pembatalan hakim terhadap Peraturan KPU. Padahal ada yang mengatakan PKPU itu sejajar dengan PP. Kenapa tidak diberikan ke PP karena dari undang-undang mengatakan langsung KPU adalah badan nasional tetap mandiri, jadi jangan PP, karena PP yang membentuk adalah Pemerintah, maka sebaiknya diserahkan ke KPU. Jadi sampai sekarang masih ada yang mengatakan bahwa Peraturan KPU itu setara dengan Permen, tapi ada yang mengatakan setara dengan PP. Bagaimana dengan Peraturan BI? Itu setara dengan PP atau dengan Perpres? Ini problem kita juga.

Materi muatan, saya katakan hari ini terlalu banyak materi yang diatur dengan undang-undang. Dan beribu maaf lagi sekarang tidak jelas mana materi muatan PP, Perpres, Permen atau Peraturan dibawahnya itu bisa dijadikan undang-undang juga. Gerakan Pramuka diatur dengan Keppres tiba-tiba menjadi Undang-Undang Gerakan Pramuka. Undang-Undang Kesehatan mengatakan bahwa kesehatan jiwa diatur dengan PP, namun di DPR menjadi undang-undang. Kalau mau saya buka lebih banyak lagi, tapi kita kan ingin mengatakan bahwa materi muatan kita tidak tertib.

Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai pengharmonisasian ini problem juga. Terkait kita mensinkronkan soal norma yang dibikin dalam hal ini normanya yaitu adalah Pancasila. Yang diharmoniskan oleh Baleg itu kan hanya RUU, di Ditjen Kemenkumham itu ada mengharmonisasikan PP dan Perpres. Sampai hari ini Permen, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan BI semua nihil harmonisasi. Semua boleh membentuk semau-maunya, Pemerintah melalui Kemenkumham hanya mengundang. Pertanyaan Saya seorang menteri sekarang sering kali membuat Permen yang isinya seperti Peraturan Presiden tanpa melalui harmonisasi. Menteri hari ini tiba-tiba ingin membentuk Peraturan Menteri, besok jadi. Hanya tinggal menyuruh biro hukum dan perancang, tiba-tiba besok hari jadi, tidak pernah diharmonisasikan, apakah itu harmonisasi dalam konteks ini apakah itu secara moral dan yuridis. Hal ini juga merupakan suatu bentuk kealpaan. Kemudian soal pembahasan banyak persoalan terkait dengan jangka waktu pembahasan yang tidak ada batasan waktu, kemudian DPR masih dalam bentuk fraksi-fraksi, meskipun sudah ada putusan MK yang mengatakan bahwa pembahasan undang-undang itu sebenarnya bipartit, kalau tidak terkait dengan kewenangan DPD. DPR itu sudah dalam bentuk 1 (satu) tidak seperti sekarang, pemerintah menghadapi banyak fraksi, putusan MK mengatakan demikian. Tapi sampai dengan hari ini Pemerintah 1 berhadapan dengan 10 fraksi, jadi 10 perbedaan kepentingan yang membingungkan. Mengapa DPR tidak 1 suara? 1 suaranya nanti ketika pengambilan keputusan di tingkat kedua.

Partisipasi publik sampai dengan hari ini belum ada pedoman formal konsultasi publik, sehingga memunculkan heterogenitas bentuk konsultasi. Kemudian draf naskah akademik belum bisa tersedia dengan baik. Belum ada 1 portal resmi tempat publik memberikan tanggapan. Sebagai contoh di Jepang ketika kita bicara sebuah peraturan, jangankan undang-undang, peraturan menteri, isi muatannya apa publik bisa menyampaikan keberatan melalui portal. Pada saat keberatan mencapai jumlah tertentu maka pasal itu dicabut. Jadi ada semacam referendum melalui *website*, hal ini bisa diadopsi. Bahkan dalam Undang-Undang Pemilihan Umum ada anggota DPR yang

mengatakan bahwa kalau mau terlibat membahas undang-undang jadilah anggota DPR. Kan tidak seperti itu.

Evaluasi peraturan perundang-undangan apabila tidak melakukan sebagaimana hal-hal yang telah dijelaskan sebelumnya tidak akan bisa. Mengapa? Karena ini sebagai satu sistem manajemen regulasi adalah satu kesatuan.

1. Istilah evaluasi itu kita terbiasa mendengar dengan 3 istilah, yaitu *judicial review*, *legislative review*, dan *executive review*. *Judicial review* sudah *clear* dibahas di MK dan MA. Sementara itu *legislative review* dan *executive review* belum terlembagakan (masih parsial), hal ini terlihat dari belum adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mewajibkan dilakukan evaluasi peraturan perundang-undangan secara reguler, secara periodik. Tetapi kita pernah melakukan itu secara parsial, yaitu Undang-Undang Otonomi Khusus Papua Pasal 78 mengatur, evaluasi pelaksanaan undang-undang ini dilaksanakan setiap tahun dan untuk pertama kali 3 tahun sejak undang-undang ini diberlakukan. Sementara undang-undang lain tidak ada kewajiban itu.
2. *Legislative review* baik oleh DPR maupun pemerintah belum ada model baku (metode, mekanisme, indikator) yang ditetapkan.
3. Lembaga yang bertanggung jawab untuk evaluasi belum terlembagakan. Evaluasi itu harusnya dilakukan oleh pembentuknya sendiri karena dia yang menetapkan target, dia pula yang mengetahui target tersebut terpenuhi atau tidak. Sampai saat ini lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan evaluasi belum *clear*.
4. Belum diatur bagaimana kekuatan mengikat hasil evaluasi.

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan juga memiliki problem, yaitu:

1. Mahkamah Konstitusi:
  - a. Tidak ada jangka waktu MK memutus pengujian undang-undang (ketidakpastian);
  - b. Beberapa kasus pembentuk undang-undang mengatur kembali norma yang dibatalkan oleh MK;
  - c. Periodeisasi masa jabatan hakim MK mengancam independensi hakim dalam memutus perkara.
2. Mahkamah Agung:
  - a. Jangka waktu memutus dibatasi 14 hari kerja (terlalu pendek).
  - b. Persidangan bersifat tertutup (hanya pemeriksaan berkas).
  - c. Putusan membutuhkan tindak lanjut pencabutan oleh pembentuk peraturan (90 hari).
  - d. Pembentuk peraturan mengatur kembali norma yang telah dibatalkan MA.

Membicarakan penggunaan Pancasila, MK masih menggunakan, namun berdasarkan pengetahuan saya melakukan *research* putusan-putusan MA, MA yang paling nihil untuk menggunakan Pancasila hanya teknis norma-norma saja. Maka strategi meningkatkan kualitas regulasi kita adalah dengan cara, antara lain:

1. Kebijakan untuk regulasi yang lebih baik (dokumen resmi negara).
2. Penataan ulang jenis, hierarki dan materi muatan.
3. Penguatan kelembagaan (Kementerian Hukum atau Biro Legislasi Kabinet) dalam perencanaan (kewenangan menolak usulan regulasi) dan harmonisasi semua jenis regulasi pusat.
4. Transparansi pembentukan regulasi, dengan membuat pedoman konsultasi publik dan web resmi.
5. Pelembagaan evaluasi peraturan perundang-undangan oleh pembentuknya (*legislative review dan executive review*).
6. Membuat satu atap untuk pengujian regulasi di Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Agung tidak diberikan kewenangan lagi).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya menyebutkan perencanaan, penyusunan, penambahan, pengesahan atau penetapan (pengesahan untuk undang-undang, penetapan untuk peraturan di bawah undang-undang) dan pengundangan. Dimanakah posisi evaluasi peraturan perundang-undangan dalam manajemen peraturan perundang-undangan? Kita belum memiliki evaluasi peraturan perundang-undangan secara periodik. Manfaat evaluasi peraturan perundang-undangan berlaku umum, yaitu:

1. Manajemen produksi regulasi, yaitu menginformasikan apakah tujuan pembentukan telah tercapai, mengenai manfaat dan dampak.
2. Asas hierarki, yaitu menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.
3. Hubungan hukum dan perubahan sosial yaitu untuk mempertahankan kohorensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.
4. Keterbatasan judicial review, yaitu untuk mempertahankan kohorensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru. MA dan MK itu pasif. Tidak mungkin MA dan MK melakukan pengujian tanpa adanya permohonan.

Praktik evaluasi regulasi dilakukan secara reguler di negara lain, contohnya di Denmark setiap 3 (tiga) tahun dimulai dari undang-undang tersebut dibentuk, maka harus dilakukan evaluasi. Di Korea setiap

penggantian parlemen dilakukan evaluasi terhadap semua undang-undang, tujuannya agar mengetahui mana undang-undang yang bisa diberlakukan mana yang tidak. Karena prinsip mereka undang-undang itu bukanlah abadi, sehingga apabila suatu undang-undang tidak dibutuhkan lagi akan dibuang. Tidak seperti di Indonesia, banyak sekali undang-undang yang bahkan kita sendiri tidak mengetahui undang-undang tersebut mengatur apa karena kita hanya melihat undang-undang yang baru, tetapi undang-undang yang lama tersebut masih berlaku, dan tiba-tiba ada suatu kejadian penegak hukum bisa menggunakan undang-undang yang lama itu.

Rekomendasi untuk prosedur evaluasi terhadap undang-undang (oleh DPR), yaitu:

1. Setiap 5 tahun sekali sejak diberlakukan, undang-undang dilakukan evaluasi. (perihal 5 tahun bisa disesuaikan menjadi 4 tahun atau 3 tahun, tetapi diberikan ketentuan bahwa diluar periodeisasi waktu yang telah ditentukan, boleh dilakukan evaluasi sesuai kebutuhan yang ada).
2. Evaluasi undang-undang oleh DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
3. Hasil evaluasi undang-undang dilaporkan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam Rapat Paripurna DPR untuk dapat ditindaklanjuti.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi undang-undang oleh DPR diatur dalam Peraturan DPR.

Rekomendasi untuk prosedur evaluasi terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (oleh Pemerintah), yaitu:

1. Evaluasi menjadi tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan berkoordinasi dengan menteri dan/atau kepala lembaga pemerintah non kementerian yang wewenang dan tugasnya terkait dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dievaluasi.
2. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Presiden untuk dapat ditindaklanjuti.

Ruang BPIP nanti sebenarnya adalah dalam hal evaluasi di level Pemerintah, karena BPIP adalah organ Pemerintah. Nantinya Menteri bersama BPIP, menurut pemikiran saya hal ini masuk ke dalam revisi Undang-Undang 12 Tahun 2011.

3. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur dalam Peraturan Presiden.

Parameter evaluasi menurut saya ada 3 (seperti dikatakannya oleh Prof. B. Arief Sidharta), yaitu:

1. Evaluasi yuridik, disebut keberlakuan formal/keberlakuan normatif.
2. Evaluasi faktual, disebut juga keberlakuan sosial atau keberlakuan sosiologis, atau keberlakuan empirikal.
3. Evaluasi moral, disebut juga keberlakuan filosofikal atau keberlakuan evaluasi atau keberlakuan materiil atau keberlakuan substansial yang sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum.

Sebuah peraturan perundang-undangan itu akan baik atau bisa efektif jika memenuhi ketiga hal tersebut, karena ketiganya merupakan satu kesatuan.

Parameter adalah instrumen yang terdiri dari moral, sosiologis, dan yuridis. Maka kita harus menyusun pedoman bagi DPR dan Pemerintah dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan. Pedoman tersebut akan menjadi *manual book* yang berisi:

1. Panduan bagi DPR atau Pemerintah dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan.
2. Penjelasan langkah-langkah/urutan yang harus dilakukan dalam melakukan evaluasi antara lain perumusan masalah, perumusan tujuan, pelaksanaan evaluasi, konsultasi publik, perumusan kebijakan, dan rekomendasi akhir.
3. Instrumen yang digunakan untuk melakukan evaluasi, perlu dibangun berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan praktik-praktek terbaik dunia internasional.

Parameter evaluasi peraturan perundang-undangan di beberapa negara Uni Eropa (Inggris, Swedia, Jerman, Belanda), yaitu:

1. *Implementations* (implementasi)
2. *Objectives* (tujuan)
3. *Proportionality* (proporsionalitas/sifat sepadan)
4. *Effectiveness* (efektivitas)
5. *Efficiency* (efisiensi)
6. *Utility* (kegunaan)
7. *Legal compliance/Legal Issues* (kepatuhan hukum)

Parameter evaluasi dengan tolok ukur keberlakuan moral (PANCASILA), yaitu dengan cara:

1. Menjaga integrasi bangsa dan negara secara ideologi dan teritorial.
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) sekaligus.
3. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan berkeadaban dalam hidup beragama.
4. Mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

# PROSEDUR DAN PARAMETER INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**DR. BAYU DWI ANGGONO**

Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI)  
FH Universitas Jember

## PERSYARATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK



## DASAR PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK (Jenis, Hierarki, dan Materi muatan)

JENIS	HIERARKI	MATERI MUATAN
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Rujukannya Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011</li> <li>Tidak Semua Jenis Peraturan yang disebut dalam Pasal 8 adalah</li> <li><input type="checkbox"/> Peraturan Per-uu- an (Peraturan MPR, DPR, DPD, Perma, PMK, dll)</li> <li>Pasal 8 ayat (1) dikelompokkan jadi 3: (i) Peraturan internal (Peraturan MPR, DPR, DPD); (ii) Peraturan internal bersinggung dengan pihak eksternal (Perma, PMK); (iii) Peraturan Lembaga masuk kategori Peraturan Per-uu-an (Peraturan BI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Belum semua jenis Peraturan Per-uu-an di Pasal 8 ayat (1) masuk dalam hierarki di</li> <li><input type="checkbox"/> Pasal 7 ayat (1)</li> <li>Dimanakah letak dalam hierarki Peraturan Lembaga/Komisi/Badan yang dibentuk UU atau Pemerintah atas perintah UU. Contoh Peraturan KPU, Peraturan OJK, dll</li> <li><input type="checkbox"/> Tidak masuknya semua jenis peraturan dalam hierarki menyulitkan pengujiannya di pengadilan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Pasal 10 ayat (1) huruf e UU 12/2011 tentang Materi muatan UU adalah Kebutuhan Hukum Masyarakat Terlalu luas</li> <li><input type="checkbox"/> Pembedaan Materi muatan PP dan Perpres tumpang tindih (sama-sama diperintah UU)</li> <li><input type="checkbox"/> Belum jelas Peraturan Komisi/Lembaga Penunjang masuk jenis delegasi atau otonom</li> </ul>

### TERTIB PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PROLEGNAS	PENGHARMONISASIAN	PEMBAHASAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prolegnas ambisius (2017 ditentukan 52 RUU, hanya terbentuk 7 UU).</li> <li>• Komitmen Prolegnas tidak ditaati, 2017 ada 11 RUU diluar Prolegnas.</li> <li>• Kementerian Hukum tidak punya kewenangan menolak draft RUU dalam Prolegnas</li> <li>• Perintah delegasi tidak ditaati (bukan materi UU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU 12/2011 Yang wajib diharmonisasi Kementerian Hukum hanya Rancangan UU, PP dan Perpres</li> <li>• Rancangan Permen dan Peraturan Lembaga (KPU, BI, OJK, dll) tidak ada kewajiban</li> <li>• Harmonisasi Kementerian hukum maupun Baleg dianggap hanya formalitas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembahasan RUU 3 kali masa sidang.</li> <li>• Boleh ada perpanjangan, namun tidak ada batas waktu (ruang transaksional).</li> <li>• DPR masih belum satu kesatuan tapi masih fraksi-fraksi saat berhadapan dengan pemerintah dalam pembahasan RUU.</li> <li>• Pembahasan terhenti tapi tidak ada penarikan pembahasan RUU</li> </ul>

## PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



## EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



## SISTEM PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

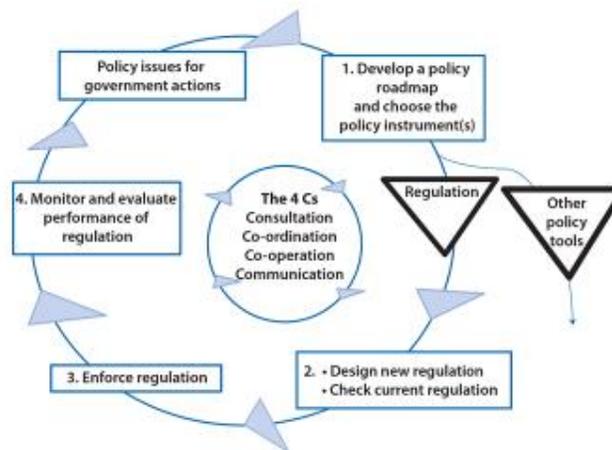
<p style="text-align: center;"><b>MAHKAMAH KONSTITUSI</b></p> <p>(2003-Des 2017 telah memutus 1007 Perkara, 234 UU: Kabul 20.40 %; Tolak 34.83 %; Tidak dapat diterima 32.63%; Penarikan Permohon 9.19%; Gugur 2.02%, Bukan Kewenangan MK 0.92%. Sumber: (Leip 2018)</p>	<p style="text-align: center;"><b>MAHKAMAH AGUNG</b></p> <p>(2004-2016 telah memutus 355 Perkara. Tahun 2016 dari 32 Putusan kabul 3 perkara (9,38%), tolak 12 perkara (37,50%) dan tidak dapat diterima 17 perkara (53,13%).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak ada Jangka Waktu MK Memutus Pengujian UU (Ketidakpastian);</li> <li>Beberapa kasus Pembentuk UU mengatur kembali norma yang dibatalkan oleh MK (UU MD3, UU Pemilu);</li> <li>Periodesasi masa jabatan Hakim MK mengancam independensi hakim dalam memutus perkara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jangka waktu memutus dibatasi 14 hari kerja (terlalu pendek);</li> <li>Persidangan bersifat tertutup (hanya memeriksa berkas);</li> <li>Putusan membutuhkan tindak lanjut pencabutan oleh pembentuk peraturan (90 hari)</li> <li>Pembentuk peraturan mengatur kembali norma yang telah dibatalkan MA (Permenhub taksi online)</li> </ul>

## STRATEGI MENINGKATKAN KUALITAS REGULASI



EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM BERBAGAI PENGERTIAN		
<p><b>JUDICIAL REVIEW</b></p> <p>Evaluasi atau pengujian terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif dilakukan oleh lembaga yudisial</p>	<p><b>LEGISLATIVE REVIEW</b></p> <p>Evaluasi atau pengujian dilakukan oleh lembaga legislatif yang objeknya adalah Undang-Undang yang pembentukannya menjadi kewenangannya</p>	<p><b>EXECUTIVE REVIEW</b></p> <p>Evaluasi oleh eksekutif yang objeknya adalah UU, peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan perintah UU, atau peraturan sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas penyelenggaraan pemerintahan</p>

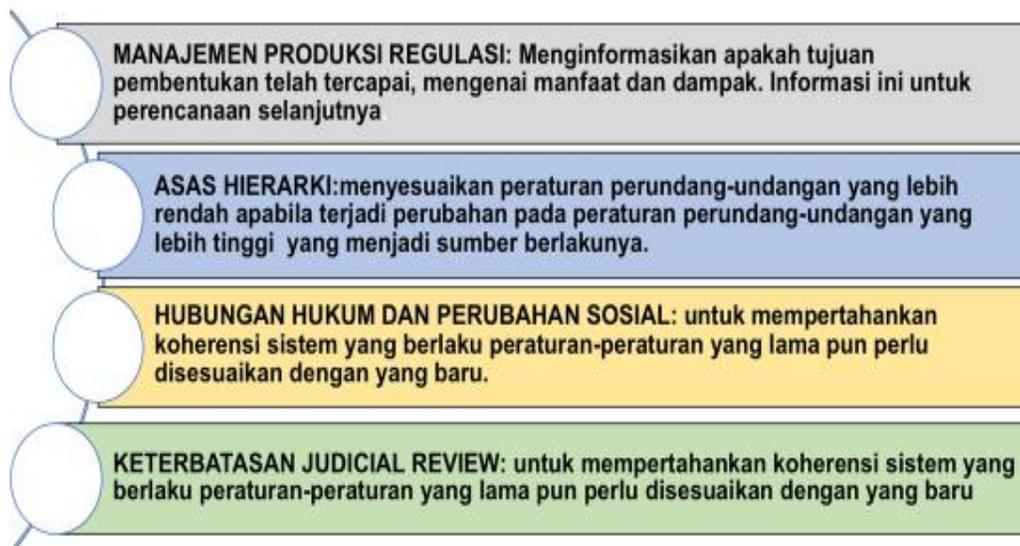
## PROSES PERUNDANG-UNDANGAN UNIVERSAL



## POSISI EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM MANAJEMEN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA



## MANFAAT EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



## PRAKTIK EVALUASI REGULASI PERIODIK DI NEGARA LAIN (DENMARK)

Regulatory Impact Assessment (RIA) is also required in the ex post evaluation of existing rules. Every year the government chooses approximately 15 new laws that must be reviewed 3 years after their introduction. **However the review does not require a strict use of a RIA.**

## REKOMENDASI UNTUK PERUBAHAN UU 12/2011 (PROSEDUR EVALUASI)

1. Setiap 5 (lima) tahun sekali sejak diberlakukan, Undang- Undang dilakukan evaluasi.
2. Diluar perodesasi waktu yang telah ditentukan oleh ayat (1), evaluasi Undang-Undang dapat dilakukan dengan mengingat kebutuhan hukum yang ada.
3. Evaluasi Undang-Undang oleh DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
4. Hasil evaluasi Undang-Undang sebagaimana dimaksud ayat (1) dilaporkan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam Rapat Paripurna DPR untuk dapat ditindaklanjuti.
5. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi Undang-Undang oleh DPR diatur dalam Peraturan DPR.

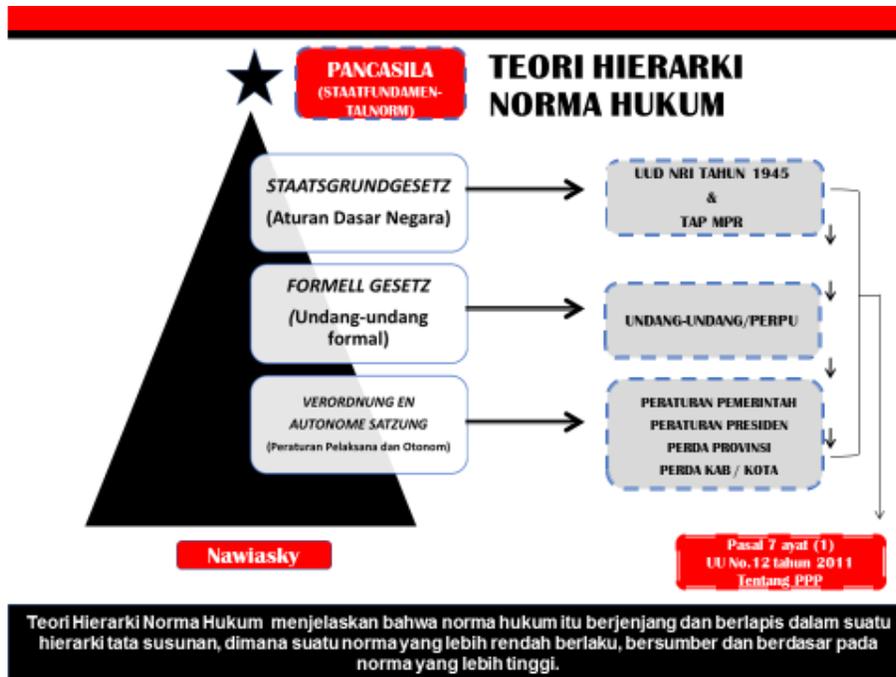
## REKOMENDASI UNTUK PERUBAHAN UU 12/2011 (PROSEDUR EVALUASI)

1. Evaluasi Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang oleh Pemerintah menjadi tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan berkoordinasi dengan menteri dan atau kepala lembaga pemerintah non kementerian yang wewenang dan tugasnya terkait dengan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dievaluasi.
2. Hasil evaluasi Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang disampaikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Presiden untuk dapat ditindaklanjuti.
3. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

## KEBERLAKUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (B. ARIEF SIDHARTA)

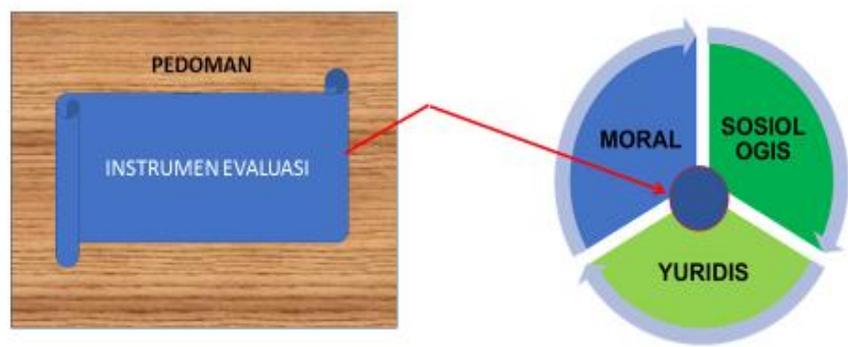
- **Keberlakuan moral** yang disebut juga keberlakuan filosofical atau keberlakuan evaluasi atau keberlakuan materiil atau keberlakuan substansial. Sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum.
- **Keberlakuan faktual**, biasa disebut juga keberlakuan sosial atau keberlakuan sosiologis, atau keberlakuan *empirical*.
- **Keberlakuan yuridik** yang juga disebut keberlakuan formal/ keberlakuan normatif

Sebuah peraturan perundang-undangan itu akan baik atau bisa efektif jika memenuhi ketiga keberlakuan



17

### PARAMETER EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



- Pedoman Evaluasi peraturan perundang-undangan akan menjadi Manual Book yang berisi:
1. Panduan Bagi DPR atau Pemerintah dalam melakukan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan;
  2. Penjelasan langkah-langkah/urutan yang harus dilakukan dalam melakukan evaluasi antara lain Perumusan Masalah, Perumusan Tujuan, Pelaksanaan Evaluasi, Konsultasi Publik, Perumusan Kebijakan, dan Rekomendasi Akhir
  3. Instrumen yang digunakan untuk melakukan Evaluasi, perlu dibangun berdasarkan UU 12/2011 dan praktek-praktek terbaik dunia internasional.

### PARAMETER EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BEBERAPA NEGARA UNI EROPA (INGGRIS, SWEDIA, JERMAN, BELANDA)

- *Implementations (implementasi)*
- *Objectives (tujuan)*
- *proportionality (proporsionalitas/sifat sepadan)*
- *Effectiveness(efektivitas)*
- *Efficiency (efisiensi)*
- *Utility (kegunaan)*
- *legal compliance/Legal Issues (kepatuhan hukum)*

### PARAMETER EVALUASI DENGAN TOLOK UKUR KEBERLAKUAN MORAL (PANCASILA)



20

### PERBANDINGAN PENGGUNAAN PANCASILA SEBAGAI TOLOK UKUR DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI

- **Pertama**, Putusan yang tidak menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur untuk menguji. contohnya Putusan Nomor 56/PUU-VI/2008 tentang pengujian UU 42/2008 tentang Pilpres dalam hal tertutupnya kemungkinan adanya calon perseorangan/independen.
- **Kedua**, Putusan yang telah mencoba membangun penafsirannya tidak hanya terhadap UUD 1945 tetapi coba menggali nilai-nilai fundamental dengan menggunakan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Contoh Putusan Nomor 5/PUU-IX/2012 tentang Pengujian UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. MK dalam pertimbangan hukumnya tidak secara tegas menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur, akan tetapi dalam dalam pertimbangan hukumnya nilai-nilai Pancasila tergambar.
- **Ketiga**, Putusan yang di dalamnya telah secara jelas menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur pengujian. contoh putusan Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pertimbangan hukum putusan ini menjelaskan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan kedudukan sila Ketuhanan Yang Maha Esa bagi Negara Indonesia.

## **MENGINSTITUSIONALKAN PANCASILA**

**Oleh:**

**Antonius Benny Susetyo, Pr**

**(Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)**

### **PAPARAN**

Ketika Pancasila satu menjadi nilai maka ada pertarungan nilai-nilai, termasuk nilai agama, nilai modal, termasuk nilai kepentingan politik. Bagaimana sekarang ketika Pancasila menjadi supremasi hukum tertinggi, itu Pancasila harus menginterasi nilai-nilai dalam proses, baik dalam proses penyusunan, proses pembahasan dan proses evaluasi. Ini yang menjadi persoalan kita, jadi misalnya bagaimana tidak boleh bertentangan dengan sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, tetapi Ketuhanan Yang Maha Esa bukan satu agama tetapi pengertian Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila itu adalah nilai-nilai ketuhanan yang dalam filsafat adalah bahwa Tuhan itu adalah Allah yang menguasai kehidupan manusia. Tetapi dia tidak hanya menyangkut satu aspek kepentingan.

Yang terjadi sekarang ini ketika terjadi proses pembuatan agama, pembuatan undang-undang adalah mereduksi agama, ini yang terjadi, sehingga Ketuhanan itu tidak universal tapi milik kepentingan golongan, maka imbasnya adalah peraturan-peraturan perda-perda yang selama ini hanya mengarustamakan agama tertentu tetapi tidak pada nilai substansinya. Lah bagaimana kita prosesnya adalah kalau kita bicara sila pertama mau tidak mau terkait dengan kemanusiaan, terkait dengan persatuan, terkait permusyawaratan mufakat dan terkait keadilan social. Itu yang menjadi arus utama ketika kita membuat perencanaan, penyusunan, dan kebijakan parameternya. Yang menjadi persoalannya disitu, maka asas peraturan perundang-undangan harusnya tidak boleh bertentangan dengan semua sila-sila itu. Problem kembali, ini pertarungan ideologi.

Dalam Pertarungan ideologi selalu ada pertarungan wacana kuasa. Dalam wacana kuasa, saat ini tergantung dari bagaimana politik itu memberikan yang menentukan. Undang-Undang tidak bisa lepas dari politik kepentingan. Bagaimana kita bisa menjamin kepentingan politik itu tidak bisa masuk? ini sangat sulit. Maka harus ada cantolannya. Ketika kata Pancasila masuk maka semua Pancasila menjadi acuan. Problem kita, Pancasila belum masuk. Yang menjadi persoalan tidak semua orang mengakui 1 Juni

meskipun ada Keputusan Presidennya. Kita harus menggunakan kriterianya yang mana. Kriterianya adalah jika kriterianya 1 Juni maka tafsirannya 1 Juni, bukan tafsir yang lain.

Problem kita dalam penyusunan undang-undang, penafsiran itu tergantung dari penafsirnya. Penafsir tidak bisa lepas dari bias kepentingan politik. Ini yang mendasar. Persoalannya bagaimana kita menjaga kepentingan ini, bukan kepentingan praktis kekuasaan tetapi kepentingan politik negara. Kalau itu kepentingan negara maka penyusunan pembuatan perencanaan, penyusunan pembuatan suatu undang-undang harus ada kriteria yang jelas. Kriteria yang jelas mau atau tidak kita sepakati, misal harus Pancasila 1 Juni. Ini persoalan politik belum tentu semua anggota dewan mau menerima, ada partai pro pemerintah, ada partai oposisi. Partai oposisi pasti tidak mau.

Kalau kita pakai tafsir Pancasila 1 Juni dalam pengertian, pengertian 1 Juni adalah norma-norma Pancasila yang dalam pengertian para bapak bangsa yang disepakati bersama. Tafsir Pancasila pun banyak tafsir, misal Habib Rizieq punya tafsir sendiri terhadap Pancasila, ada juga pihak yang mengatakan tafsir Pancasila itu yang tujuh kata. Hal ini bisa atau tidak disepakati? Kalau tidak disepakati, norma ini akan ngambang. Satu norma harus ada kesepakatan.

Jika kita bicara norma hukum, tidak bisa lepas dari realita politik dan pertarungan politik. Norma hukum itu tidak lepas dari kekuasaan politik, teori hukum selalu mengatakan begitu. Sekarang siapa yang menciptakan norma hukum itu? yaitu pemegang kekuasaan. Pemegang kekuasaan selalu mempunyai ideologi tersembunyi, yang selalu mempertahankan kekuasaannya. Dia bisa manipulasi modal, dia bisa manipulasi agama, dia bisa manipulasi kepentingan ideologi politiknya. Itu adalah kepentingan untuk menjaga kekuasaan maka kekuasaan itu tidak bebas nilai. Nah pertanyaan mendasar kita adalah posisi kita dimana menempatkan Pancasila 1 Juni itu? Maka Pancasila 1 Juni bukan alat kekuasaan, bukan alat agama, bukan alat kepentingan politik tapi alat negara. Nah ini yang harus kita sepakati.

Seandainya Pancasila menjadi alat negara, pertanyaan mendasar adalah bagaimana kita merumuskan yang tadi itu. Sekarang pertanyaannya adalah posisi BPIP ini bebas nilai atau alat negara atau alat kekuasaan? Ini kita harus curiga juga. Kalo BPIP posisinya sebagai alat negara maka dia menggunakan tafsir kepentingan 1 Juni itu adalah alat negara bukan alat kekuasaan.

Kita pernah orde baru, orde baru menempatkan Pancasila menjadi alat kekuasaan negara bukan alat negara. Lah siapa yang akan menjamin ini?

Dalam hal ini tidak ada bebas nilai, semua ada kepentingan tetapi kepentingan kita adalah 1 Juni itu menjadi norma tertinggi, itu kesepakatan. Kalo menjadi norma tertinggi maka BPIP bukan alat pemerintah tetapi alat negara. Kalo dia menjadi alat negara maka disini lembaga ini adalah menjadi lembaga untuk memberikan semacam fatwa terhadap semua peraturan perundang-undangan. Berani tidak kita seperti ini? kalau oke baru kita tahap kedua yaitu siapa yang berhak untuk menyatakan ini bertentangan dengan Pancasila, misalnya bertentangan dengan sila pertama apa, sila kedua apa, sila ketiga apa, sila keempat apa dan sila kelima apa, sehingga suatu undang-undang contoh undang-undang mengenai supermarket. Yang terjadi banyak sekarang, yaitu indomaret. Sekarang ini sebenarnya kalo kita bicara tentang sila keadilan, ini bertentangan, tetapi kenapa ini disahkan? Berarti ada kepentingan capital lebih kuat dari pada sila ke lima. Artinya dalam sila ke lima keadilan sosial, keadilan sosial itu apa? Keadilan social adalah bahwa yang lemah itu harusnya diberi jaminan, tidak boleh dimarginalkan. Itulah yang disebutkan dalam prinsip subsidiaritas, yang kuat tidak boleh menekan yang lemah, itu sila ke lima keadilan sosial. Tetapi bagaimana kita memberikan jaminan bahwa semua produk undang-undang itu, sila ke lima itu masuk dalam rumusan undang-undang, ini tidak gampang.

Persoalan kita adalah misalnya undang-undang yang ramai sekarang yaitu Undang-Undang Tentang peraturan-peraturan yang mengelola misalnya sumber daya alam. Itu jelas sekali bertentangan dengan sila kelima dan juga bertentangan dengan sila ketiga. Sila ketiga itu persatuan. Bagaimana daerah mendapatkan pemerataan, inikan tidak imbang, bagi hasil. Nah maka kalau melihat produk peraturan perundang-undangan seperti itu, mengingatkan jangan sampai persatuan menjadi persatean karena ketidakberimbangan antara pemerintah daerah dan pusat, itu bagaimana dirumuskan dalam suatu undang-undang, bagi hasil misalnya yang sesuai dengan sila ketiga dan sila kelima. Bagaimana dalam proses pembuatan itu tidak voting? itulah musyawarah mufakat, yang sekarang kan voting. Dalam situasi semacam itu, inikan nilai ideal, tetapi dalam pembuatan undang-undang tidak ada nilai ideal, terjadilah kompromi politik. Sejauhmana kompromi politik yang sekarang ini? menjadi pertanyaan mendasar. Kompromi politik itu tidak harus mampu, tidak boleh menyimpang dari norma tertinggi yang dikatakan 1 Juni itu. Sejauhmana kompromi itu? Ini yang menurut saya sebagai pancingan yang kita coba rumuskan, sehingga kita dalam membangun kriterianya itu, pertama tidak bias ideologi partai, tidak bias ideologi agama, tidak bias ideologi kapital, dan tidak ada kepentingan yang tersembunyi dalam kekuasaan yang selalu itu muncul. Ini yang akan menjadi kriteria ketika kita merumuskan sebuah kriteria 1 Juni itu.

## **MAKALAH**

### **Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP)**

Meskipun konstitusi negara, Undang-Undang Dasar kita sejak Proklamasi Kemerdekaan telah mengalami beberapa kali perubahan dan amandemen, namun Pembukaan UUD 1945 sudah menegaskan bahwa kemerdekaan Indonesia harus disusun berdasarkan Pancasila, dengan lima nilai dasar yang saling kait-mengkait. Pengejawantahan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila ini hanya dapat dilaksanakan apabila ada ketaatan dari setiap warga negara. Ketaatan kenegaraan ini berpusat pada keteladanan dan semangat para penyelenggara negara.

Karena itu dibutuhkan tekad dan kesungguhan untuk mendagingkan nilai-nilai Pancasila itu dalam setiap penyelenggaraan negara, utamanya ketaatan hukum dalam pembuatan dan pelaksanaan setiap undang-undang dan peraturan mulai dari pemerintah pusat sampai ke pemerintah daerah. Semuanya harus in-line dengan lima sila dalam Pancasila. Pembedaan Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus dilakukan dengan cara mengukuhkan kembali posisi Pancasila sebagai dasar falsafah negara, terus mengembangkan diskursus ilmiah, menegaskan konsistensinya dengan produk perundang-undangan, menjaga koherensi antara kelima sila, konsisten membaca tanda-tanda zaman dan perubahan realitas sosial dengan komitmen bersama.

Salah satu upaya penyelenggara negara menjaga konsistensi menjalankan penyelenggaraan negara sesuai fitrah (semangat asal) tersebut adalah dengan menginstitutionalkan Pancasila dalam setiap proses legislasi dan evaluasinya terhadap peraturan perundangan-undangan. Berikut ini prinsip pokok dari lima sila tersebut yang harus menjadi pegangan dan penuntun.

Pertama.

Ketuhanan Yang Berkebudayaan

# Kerangka Ketuhanan lebih tertuju pada moralitas publik, tidak mencampuri moralitas (keyakinan) pribadi, dalam kehidupan publik menghormati nilai-nilai Ketuhanan-Keagamaan.

# Diferensiasi fungsi antara institusi agama dan negara, agama mengembangkan tatanan kehidupan masyarakat (civil society) yang beradab; negara mengembangkan tatanan kehidupan negara (political society) yang beradab.

# Sila Ketuhanan memberikan dimensi agama pada kehidupan politik. Demokrasi yang berketuhanan, kita memerlukan agama yang menghormati demokrasi, dan kita memerlukan demokrasi yang menghargai agama. Kehidupan publik (politik) berdasarkan moralitas Ketuhanan dalam semangat gotong-royong mencapai kerangka titik-temu lintas agama, tanpa membawa tirani agama, tanpa menjadikan salah satu agama mendikte kebijakan pemerintah/negara.

# Nilai Ketuhanan diharapkan memperkuat pembentukan karakter, melahirkan bangsa dengan etos kerja positif, memiliki ketahanan serta kepercayaan diri membangun bangsa.

# Indonesia "bukan negara agama, bukan negara sekuler", fundamentalisme agama dan fundamentalisme sekuler harus dihindari, keduanya membuat Ketuhanan dan politik saling mengucilkan dan saling mengalahkan, serta menjadikan politik tanpa jiwa.

Kedua.

Kemanusiaan Universal

# Prinsip ini mencerminkan kesadaran bangsa Indonesia sebagai bagian dari kemanusiaan universal (humanity). Prinsip "kesamaan" kemanusiaan antar bangsa, kesederajatan antarbangsa, egalitarianisme antarumat manusia. Jiwa dari sila Kemanusiaan adalah prinsip kesamaan dan kesederajatan dalam hubungan antarmanusia dan antarbangsa.

# Sila 2 ke dalam: pedoman negara untuk memuliakan kemanusiaan dan hak asasi manusia dengan menjalankan fungsi "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa".

# Sila 2 ke luar: pedoman negara untuk menjalankan politik luar negeri bebas aktif dalam kerangka "ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

# Dalam serbuan globalisasi modern mengandung imperatif etis bagi penegakan prinsip kemanusiaan dan keadilan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan global. Dalam kemajuan sains dan teknologi memerlukan visi dan komitmen yang berpihak pada prinsip keadilan sosial, melalui implementasi sikap empati, solidaritas, dan kepedulian.

# Pancasila seharusnya dijadikan sebagai prinsip pemberadaban dan menjadi panduan bagi proses pengadaban (civilizing process) untuk manusia dan bangsa Indonesia.

Ketiga.

#### Persatuan dalam Kebhinnekaan

# Meletakkan dasar kebangsaan sebagai simpul persatuan Indonesia; mengekspresikan persatuan dalam keragaman (unity in diversity), dan keragaman dalam persatuan (diversity in unity), sesuai semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

# Proses "nation building" merupakan agenda penting yang harus terus dibina dan ditumbuhkan, bahwa "rakyat itu adalah satu golongan, satu bangsa". Kebangsaan Indonesia adalah satu tubuh (bangsa Indonesia) dengan banyak kaki (suku bangsa). Bangsa Indonesia banyak kakinya, yang tetap dipertahankan untuk memperkokoh rumah kebangsaan (keindonesiaan). Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan Indonesia.

# Negara persatuan Indonesia merupakan ekspresi dan pendorong semangat "gotong-royong" sebagai paham yang dinamis, lebih dinamis dari "kekeluargaan", negara yang mampu memberikan "kebaikan bersama" bagi warganya, dengan terus mengembangkan "pendidikan kewargaan" (civic education) dan multikulturalisme serta dilandasi prinsip-prinsip partisipatif dan non-diskriminatif.

# Penguatan nasionalisme politik juga memerlukan kesetaraan kesempatan, interaksi sosial dan partisipasi publik, ruang publik harus bisa diakses oleh orang dari latar agama dan etnis apa pun, sebagai wahana penyerbukan silang budaya dan memperkuat budaya kewargaan (civic culture).

# Indonesia bukan hanya suatu "nation" (bangsa), melainkan juga suatu "notion" (pengertian), bahwa ia menyatakan suatu tujuan politik. Tarikan ke arah demokratisasi menguat, tetapi tolakan oposisi dan antagonisme terhadapnya juga terjadi. Di seluruh dunia, saat ini "politik identitas" yang mengukuhkan perbedaan identitas kolektif mengalami gelombang pasang.

Keempat.

#### Demokrasi Permusyawaratan

# Demokrasi Indonesia membawa kepribadian Indonesia sendiri, dalam konteks keindonesiaan. Demokrasi dalam alam pikiran Indonesia bukan sekadar alat teknis, melainkan juga cerminan alam kejiwaan, kepribadian, dan cita-cita nasional. Demokrasi kita hendaknya mengandung ciri: (1) kerakyatan (daulat rakyat), dan (2) permusyawaratan (kekeluargaan), (3) hikmat-kebijaksanaan.

# Cita-cita kerakyatan = menghormati suara rakyat dalam politik dengan memberi jalan bagi peran dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.

# Cita-cita permusyawaratan = kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya "kesederajatan/persamaan dalam perbedaan".

# Cita-cita hikmat-kebijaksanaan = merefleksikan orientasi etis, sebagaimana dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945 bahwa susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, dan keadilan.

# Dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat prasyarat: (1) harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan, bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan. (2) didedikasikan bagi kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan. (3) berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif). (4) bersifat imparial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte minoritas elite penguasa dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.

Kelima.

#### Keadilan Sosial

# Prinsip kesejahteraan, mengadakan persamaan di atas lapangan ekonomi, kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya. Tekad yang kuat untuk mengupayakan keadilan dan kesejahteraan sosial di seberang jembatan emas kemerdekaan. Titik tumpu ekonomi dipercayakan kepada sosialisme yang bersendikan semangat kekeluargaan dengan menghargai kebebasan kreatif individu. Sosialisme Indonesia menjunjung tinggi asas persamaan dan kebebasan individu, yang mengedepankan tanggung jawab dan solidaritas sosial bagi kebajikan kolektif.

# Para pendiri bangsa mengemukakan, "Negara adalah suatu organisasi masyarakat yang bertujuan menyelenggarakan keadilan". "Sosio-demokrasi adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi" (Soekarno). Prinsip menghadirkan keadilan bernegara dan negara yang berkeadilan mensyaratkan

adanya emansipasi dan partisipasi di bidang politik yang berkelindan dengan emansipasi dan partisipasi di bidang ekonomi.

# Indonesia dikehendaki sebagai "negara kesejahteraan" (negara sosial), bukan "negara liberal". Negara kesejahteraan yang dimaksud adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum dalam masyarakat. Penjelasan UUD 1945 Pasal 33 antara lain berbunyi: "Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang!" Keadilan sosial melalui perwujudan negara kesejahteraan merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan UUD 1945.

# Peran Negara dalam perwujudan keadilan sosial, setidaknya ada dalam kerangka: (1) Perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan), (2) Pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan, (3) Proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan, dan sumberdaya yang diperlukan, dan (4) Dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.

# Sistem ekonomi Pancasila: menekankan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, yang berorientasi kerakyatan (publik secara keseluruhan), dengan bersendikan nilai etis ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Sokoguru perekonomian untuk merealisasikan sistem ekonomi Pancasila itu adalah prinsip "gotong-royong" ("koperasi").

## SESI TANYA JAWAB

### Pertanyaan

1. **Ricko Wahyudi** (Perancang Peraturan Perundang-Undangan)

Prosedur pembahasan yang melibatkan selain DPR dan Presiden sulit dilakukan, karena pembahasan harus mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mohon tanggapan narasumber.

2. **Nita Aryulinda** (Perancang Peraturan Perundang-Undangan)

DPR dan Pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan, pertanyaannya produk hasil evaluasi digabung kan atau dipisah antara DPR dan Pemerintah?

3. **Ihsan Badruni Nasution** (Perancang Peraturan Perundang-Undangan)

Bagaimana kekuatan dari parameter Pancasila terhadap UU? Bagaimana jika MK atau MA menafsirkan pancasila tidak sesuai dengan tafsir dr BPIP?

4. **Stephanie Winoto** (Perancang Peraturan Perundang-Undangan)

Pertanyaan saya tujukan kepada Pak Dr. Bayu, yaitu:

- a. Dalam slide presentasi Bapak yang ketiga mengenai dasar perundang-undangan yang baik, ada pernyataan Bapak yang menyatakan bahwa, *“Tidak masuknya semua jenis peraturan dalm hierarki menyulitkan pengujiannya di pengadilan.”* Apakah yang Bapak maksud semua peraturan sebaiknya masuk dalam hierarki peraturan karena peraturan ada yang bersifat delegasi sebagaimana di Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 dan ada yang bersifat otonom sebagaimana di Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011. Bagi peraturan yang bersifat otonom ini sulit untuk diklasifikasikan. Mohon tanggapan Bapak, apalagi nantinya Pak Bayu yang saat ini sedang melakukan perubahan terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011.
- b. Dalam slide presentasi Bapak yang kelima mengenai sistem pengujian peraturan perundang-undangan, ada pernyataan Bapak yang menyatakan bahwa, *“Tidak ada jangka waktu MK memutus pengujian UU (ketidakpastian)”*. Padahal menurut MK dalam salah satu putusannya, inilah yang menjadi spesialisasi bagi perkara pengujian UU, tidak ada batasan waktu karena MK memiliki sifat *audi et alteram* (semua pihak harus didengar), jadi jangka waktu sangat bergantung pada kompleksitas perkara dan banyak keterangan yang harus didengar dalam pengujian undang-undang. Mohon tanggapan Bapak.
- c. Dalam slide presentasi Bapak yang kelima mengenai sistem pengujian peraturan perundang-undangan, ada pernyataan Bapak yang menyatakan bahwa, *“Periodeisasi masa jabatan hakim MK mengancam independensi*

*hakim dalam memutus perkara.*” Kebetulan saya sebagai LD bidang polhukham sering membuat keterangan DPR mengenai pengujian periodeisasi masa jabatan hakim MK. Menurut saya adanya periodeisasi masa jabatan hakim MK adalah hal yang wajar karena banyak negara yang membatasi periodeisasi masa jabatan hakim MK demi terjaga integritas dan netralitas. Tidak dapat disamakan masa jabatan hakim MK seperti *supreme court* di Amerika Serikat, dimana MA dan MK di sana menjadi satu atap, tidak terpisah seperti di Indonesia. Independensi tidak hanya dilihat dari masa jabatan menurut saya, karena syarat rekrutmen hakim MK salah satunya adalah para negarawan yang sudah seharusnya melekat independensi tersebut. Mohon tanggapan Bapak.

- d. Dalam slide presentasi Bapak yang terakhir mengenai perbandingan penggunaan Pancasila sebagai tolak ukur dalam pengujian undang-undang di MK, Bapak menyatakan bahwa ada putusan MK yang menggunakan dan mengesampingkan nilai-nilai Pancasila. Apakah kedepannya akan dibuat suatu parameter agar MK harus memutus berdasarkan nilai-nilai Pancasila secara mengikat? Bentuknya seperti apa?
- e. Pertanyaan saya yang terakhir adalah bahwa menurut Perpres Nomor 7 Tahun 2018 tentang BPIP dalam Pasal 3 dan Pasal 4, dijelaskan bahwa tugas dan fungsi BPIP adalah sebatas perumusan arah kebijakan, koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh, pendidikan dan pelatihan, serta rekomendasi. Artinya tujuan legal dari pembentukan BPIP hanya sebatasa yang dinyatakan dalam Perpres saja dan tidak memiliki kekuatan mengikat untuk ditindaklanjuti secara hukum. Nah issue yang mengemuka dalam panel 3 ini justru seolah penguatan BPIP melalui revisi UU Nomor 12 Tahun 2011. Saya sebagai perancang undang-undang melihat kok tidak sesuai dan tidak sinkron antara tujuan pembentukan BPIP dalam Perpres BPIP dengan penguatan BPIP melalui revisi UU Nomor 12 Tahun 2011. Penguatan pun kan harus sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga tersebut. Mohon tanggapan Bapak.

## **Jawaban**

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**

Dalam konteks siapa yang akan membuat pedoman evaluasi peraturan perundang-undangan Kalau dalam konteks ini tergantung. Apakah mau kita gabungkan antara *legislative review* dengan *executive review*, maka bisa bersama-sama antara DPR, Pemerintah melalui Kemenkumham, dan BPIP.

Tetapi apabila dipisah antara *legislative review* dan *executive review*, maka dibuat oleh masing-masing institusi di Pemerintah yaitu Kemenkumham dengan BPIP, dan di DPR sendiri. Hal ini menjadi pilihan saja, digabungkan atau dipisahkan.

Hasil evaluasinya dipisahkan karena ruang lingkupnya berbeda, DPR hanya melakukan evaluasi undang-undang sedangkan pemerintah semua produk peraturan perundang-undangan yang jangkauannya luas sampai ke daerah.

Dalam hukum ada istilah *legislative preview*, *executive preview* dan *judicial preview*. Perancis mengadopsi *judicial preview* tetapi kita tidak mengadopsi *judicial preview*, hanya *legislative preview* dan *executive preview*. Apa buktinya? Harmonisasi adalah *preview*. Di Pemerintah (Kemenkumham) ada namanya juga harmonisasi. Maka lahirnya lembaga baru seperti BPIP sangat penting. Cuma sekali lagi asas legalitas tidak bisa kemudian tanpa kita mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, mengintervensi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 BPIP langsung masuk ke dalam proses harmonisasi tadi.

Lebih baik menjadi domain pemerintah saja. Untuk memasukkan nilai-nilai Pancasila dalam pembahasan undang-undang, Presiden dapat menugaskan BPIP dengan kementerian terkait, melalui supres. Semua lembaga negara harus mengikuti parameter yang dibuat BPIP, karena parameternya ditetapkan dalam Perpres.

Semua peraturan yang ada di Indonesia harus dapat diklasifikasikan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini agar memudahkan saat dilakukan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut di MA. Misalnya jika ada materi PP dan Perpres yang tumpang tindih harus jelas mana yang lebih tinggi. Menurut saya tetap dibutuhkan jangka waktu MK memutus pengujian UU misalkan maksimal sekian ratus hari, namun dapat diperpanjang jika kurang. Hal ini untuk memberikan kepastian juga bagi para Pemohon.

Pembatasan periodeisasi masa jabatan hakim MK penting agar menjamin independensi hakim. Banyak hakim yang memutus tidak sesuai karena sudah mau berakhir masa jabatannya, atau pun menuruti kemauan Anggota DPR agar terpilih lagi. Ini tidak berarti menyamakan dengan periodeisasi masa jabatan hakim MK dengan *supreme court* di Amerika Serikat yang jelas menjadikan satu atap MA dan MK.

Nantinya BPIP akan membuat parameter. Namun memang ini belum dapat mengikat bagi hakim MK. Tapi setidaknya masyarakat dapat menilai sendiri jika hakim MK memutus tidak sesuai dengan parameter Pancasila yang dibuat oleh BPIP.

Meskipun Perpres BPIP menyatakan demikian, penguatan BPIP dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap dapat dilakukan. Nanti tinggal direvisi saja Perpres BPIP tersebut.

### **Benny Susetyo**

Parameter terkait dengan Pancasila dalam evaluasi PUU harus dikaitkan dengan keseluruhan nilai dalam butir Pancasila. Nilai-nilai Pancasila tersebut harus dikonkritkan dengan membuat prosedur dan parameter dalam evaluasi peraturan perundang-undangan. Masalahnya kriteria yang jelas saat ini masih belum dapat disepakati, meskipun saat ini sudah ada Keppres yang menyatakan bahwa Pancasila yang sebenarnya adalah Pancasila 1 Juni 1945.

Norma hukum tidak bisa lepas dari realitas politik, yang menciptakan norma hukum adalah pemegang kekuasaan, sementara pemegang kekuasaan tersebut tidak bebas nilai dan memiliki tujuan dan maksudnya tersendiri.

Jika BPIP dijadikan sebagai alat negara, maka BPIP harus diletakkan sebagai lembaga yang memberikan fatwa terkait dengan kesesuaian PUU dengan Pancasila. Namun, Peran BPIP menurut Dr. Bayu tidak boleh hanya menunggu di tikungan, akan tetapi BPIP harus terlibat sejak awal proses pembentukan PUU. Untuk memperkuat legitimasi dari BPIP, perlu melibatkan dewan pengarah untuk memperkuat legitimasi dari BPIP dan melakukan lobi kepada Presiden, DPR, dan Lembaga lainnya. Selain itu diperlukan juga memperkuat integritas dari BPIP agar dapat menjadi lembaga yang dipercaya. Untuk membangun lembaga yang dipercaya publik, BPIP tidak boleh menjadi lembaga yang akan memperpanjang birokrasi.

## **PANEL 4**

### **“Merumuskan Prosedur dan Parameter *Preview* Rancangan Peraturan Daerah Sebelum Diundangkan Agar Sesuai Dengan Nilai-Nilai Pancasila”**

**Oleh**

**Dr. Silverius Y. Soeharso\*)**

**Deputi Kepala BPIP Bidang Pengendalian dan Evaluasi**

#### **I. Latarbelakang**

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sudah menjadi kesepakatan dan konsensus bangsa dan negara Indonesia. Konsekuensinya maka semua peraturan tentang bagaimana urusan negara dan bangsa (publik) ini dikelola dan diselenggarakan dari unit K/L, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dari tingkat pusat hingga tingkat Kecamatan/RW/RT wajib disusun dengan merujuk kepada jiwa, semangat dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia dan para pakar kebangsaan, telah merumuskan ada 14 nilai yang terkandung dalam empat (4) konsensus dasar nasional Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika yaitu:

1. Ketuhanan/Religius
2. Kemanusiaan
3. Persatuan
4. Kepentingan Rakyat
  
5. Keadilan Sosial
6. Ketaatan hukum
  
7. Kesamaan derajat
8. Demokrasi Indonesia
9. Kesatuan Wilayah
  
10. Kedaulatan
11. Kemandirian
12. Toleransi
13. Kesetaraan

## 14. Gotong Royong

Agar supaya nilai-nilai itu dapat menjadi rujukan, landasan dan roh yang menjiwai seluruh perangkat peraturan/perundang-undangan yang disusun baik oleh eksekutif maupun legislative maka perlu diuraikan dan dijabarkan hingga menghasilkan indikator-indikator yang terukur sehingga dapat dirasakan dampak dan mudah di evaluasi dalam pelaksanaannya di lapangan.

## II. Prinsip Dalam Perencanaan, Penyusunan dan Pengujian

Pertanyaan bagaimana prosedur untuk melakukan preview atas peraturan perundangan khususnya peraturan daerah ? Jawaban atas pertanyaan di atas tak dapat dilepaskan dari proses perencanaan penyusunan, mengapa suatu perda itu perlu dibuat ? apa saja substansi peraturan yang wajib ada di dalam perda tersebut ? bagaimana cara menyusunnya agar sesuai dengan yang diharapkan ? siapa yang mengusulkan dan mulai dari mana ? Dan yang penting pula adalah bagaimana efektivitas pasca perda tersebut diundangkan ? Apakah masyarakat menjadi semakin tertib, peradab dan semakin damai, sejahtera atau sebaliknya ? Berikut disampaikan usulan / draft ringkasan pedoman pengujian Perda.

Pedoman perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan/pengujian Perda terhadap Pancasila ini disusun setelah mempertimbangkan berbagai unsur minimum yang wajib ada, baik berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku saat ini maupunantisipasi terhadap kemungkinan potensi timbulnya persoalan hukum di masa yang akan datang, sbb.:

### 1. Kriteria Prinsip

#### 1.1. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa

- 1.1.1 Jaminan bahwa perda disusun berdasarkan keyakinan bahwa peraturan tersebut tidak bertentangan dengan hakikat penciptaan manusia oleh Sang Pencipta agar beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, bertujuan untuk kebaikan manusia secara universal, tanpa membeda-bedakan/keberpihakan kepada satu agama atau kepercayaan semata;

1.1.2 Jaminan bahwa tidak terdapat diskriminasi terhadap salah satu agama atau penganut kepercayaan yang ada di Indonesia;

1.1.3 Jaminan bahwa ada kebebasan bagi para pemeluk agama dan penganut kepercayaan untuk menjalankan ritual keagamaan/ibadahnya secara bebas, tertib, beritikad baik dan tidak mengganggu kepentingan umum.

## **1.2. Prinsip Kemanusiaan**

1.2.1. Jaminan bahwa Perda tidak merugikan dan memarginalkan manusia sebagai subyek sekaligus obyek mulai dari proses perencanaan (*legal drafting*), penyusunan/perancangan, sampai pelaksanaan perda di lapangan;

- 1.2.2. Jaminan bahwa tujuan dari Perda dibuat untuk memuliakan manusia sebagai ciptaan Tuhan YMK, manusia sebagai gambaran kebaikan Tuhan sendiri, bukan sebaliknya Perda dibuat untuk merusak atau menghancurkan kemanusiaan dengan mengatasnamakan Tuhan/Agama;
- 1.2.3. Jaminan bahwa nilai-nilai kemanusiaan dijunjung dan merujuk hakikat kemanusiaan dengan segala hak-hak asasinya yang melekat secara universal;
- 1.2.4. Jaminan atas hak rasa aman secara fisik dan psikologis;
- 1.2.5. Jaminan atas hak perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi;
- 1.2.6. Jaminan atas hak untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi
- 1.2.7. Jaminan hak untuk bebas dari penyiksaan dan bentuk-bentuk penghukuman yang kejam atau tidak manusiawi lainnya

### **1.3. Prinsip Persatuan dan Kesatuan (NKRI)**

- 1.3.1. Asas kebangsaan, yaitu mencerminkan sifat dan watak serta “mindset” bangsa Indonesia yang majemuk/bhinneka yang berhimpun dalam satu wadah NKRI dengan dasar negara Pancasila, semua untuk satu, satu untuk semua dan tidak menghalangi migrasi masyarakat/WNI dari satu wilayah ke wilayah lain dalam bingkai NKRI.
- 1.3.2. Asas kenusantaraan, berarti senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia yang merupakan satu kesatuan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, termasuk merawat unifikasi/kesatuan hukum nasional tanpa mengabaikan adanya nilai-nilai kearifan lokal sebagai bagian dari hukum adat-istiadat.
- 1.3.3. Asas Bhinneka Tunggal Ika, berarti harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi

khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

## **1.4. Prinsip Demokrasi Kerakyatan**

1.4.1 Jaminan bahwa sebelum perda dibuat telah melalui serangkaian musyawarah bersama rakyat/kelompok-kelompok pemangku kepentingan dengan prinsip mendahulukan

kepentingan rakyat/publik dibandingkan kepentingan kelompok/golongan.

1.4.2 Jaminan bahwa tujuan dari perda dibuat untuk menyejahterakan masyarakat baik fisik maupun psikologis bagi keluarga-keluarga.

1.4.3. Jaminan bahwa perda dibuat untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan, pemberdayaan dan penyuluhan oleh aparatur penyelenggara negara dan warag negara yang lebih beruntung dalam hal materi dan tingkat pendidikan.

1.4.4. Jaminan bahwa rakyat miskin/berkekurangan mendapat perhatian dan pemenuhan hak-hak dasar kehidupannya baik oleh pemerintah daerah maupun kelompok-kelompok masyarakat yang berkecukupan melalui saling berbagi dan bergotong royong.

1.4.5. Jaminan bahwa proses demokrasi yang berlangsung selaiian sesuai dengan peraturan perunda-undangan juga mempertimbangkan nilai-nilai kearifan lokal yang berlaku di setiap komunitas warga negara/pemerintahan daerah setempat.

## **1.5. Prinsip Keadilan Sosial**

1.5.1. Jaminan kesamaan derajat dan kedudukan muka hukum dan pemerintahan / penyelenggaraan negara

1.5.2. Jaminan pemberian kepastian hukum / jelas indikatornya dan tidak menimbulkan multitafsir bagi masyarakat.

1.5.3. Asas praduga tak bersalah

1.5.4. Asas jaminan proses peradilan dan tata cara prosedur peradilan yang adil (fair trial)

- 1.5.5. Asas untuk kemudahan dan perlakuan khusus (afirmatif) untuk mendapatkan kesempatan dan perlakuan yang sama (*affirmative action*)

## **1. Kriteria Substantif**

### **2.1. Kesesuaian Antara Tujuan Dan Isi**

- 2.1.1. Tidak memuat pasal-pasal yang diskriminatif, membedakan, membatasi hak warga negara baik dalam perspektif gender, etnis, ras, suku dan agama/penghayat kepercayaan.
- 2.1.2. Tidak memuat pasal-pasal yang membatasi hak warga negara untuk berkiprah/berkarir di lembaga-lembaga negara baik di

eksekutif, legislatif maupun yudikatif serta peran-peran lain yang ada di masyarakat.

2.1.3. Tidak menjadikan salah satu agama sebagai sumber aturan bagi semua warga negara yang plural dan berbhinneka tunggal ika. Namun nilai-nilai kabijakan dalam agama dapat dijadikan roh semangat penyusunan Perda karena Indonesia bukan negara agama tapi juga bukan negara sekuler.

2.1.4. Kejelasan subyek dan obyek pengaturan/perda

2.1.4.1. Ada kejelasan/identifikasi subyek yang diatur

2.1.4.2. Ada identifikasi jelas obyek yang diatur/terukur

2.1.4.3. Tidak memuat rumusan yang mutli-tafsir.

## **2.2. Kejelasan Prosedur Dan Birokrasi**

2.2.1. Memuat lembaga/aparatur yang berkewenangan dan bertanggungjawab pada pelaksanaan di lapangan disertai dengan prosedur tetap (protap) yang jelas dan terukur;

2.2.2. Memuat mekanisme koordinasi dan pengawasan pelaksanaan, termasuk penanganan pengaduan/keberatan masyarakat;

## **2.3. Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan**

2.3.1. Memuat jaminan manfaat yang sama untuk kemaslahatan masyarakat atas dasar persamaan hak dan hukum bagi seluruh warga negara;

2.3.2. Memuat antisipasi pada kemungkinan/potensi timbulnya persoalan dalam implementasi di lapangan.

## **3. Kriteria Yuridis**

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ("UU 12/2011") jenis dan hirarki peraturan perundangan di NKRI adalah sbb.:

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
4. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah Provinsi; dan
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada poin a) UUD 1945 jelas termasuk didalamnya terkandung nilai-nilai Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945. Dengan demikian otomatis semua pengujian peraturan daerah / perundangan wajib hukumnya merujuk kepada implementasi nilai-nilai Pancasila. Persoalannya kita belum memiliki pedoman tetap bagaimana mekanisme pengujian peraturan daerah (perda) terhadap Pancasila. Berikut diusulkan draft awal/konsep awal pokok-pokok prosedur dan substansi bagaimana mekanisme preview, review dan pengujian perda terhadap Pancasila.

Pada saat ini, aturan yang ada memberikan kesempatan kepada masyarakat yang berkeberatan atas pemberlakuan suatu Perda dapat mengajukan pengujian kepada Mahkamah Agung (dulu oleh Kemendagri). Persoalannya adalah pengujian Perda itu terhadap peraturan per-UU-an yang lebih tinggi atau UUD namun belum ditunjukkan terhadap nilai-nilai Pancasila.

Ini menjadi tugas kita bersama untuk merumuskan bagaimana mekanisme dan substansi hukum apa saja yang wajib ada dalam menilai kesesuaian antara perda dengan Pancasila, bahkan termasuk didalamnya kearifan-kearifan lokal yang terkandung di dalam hukum adat menjadi pertimbangan dalam penyusunan suatu Perda dengan catatan sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Seperti telah kita ketahui bersama, produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh pemerintahan kota/kabupaten dapat berupa:

3. Peraturan Walikota/Bupati yaitu peraturan yang ditetapkan oleh walikota/bupati kepala daerah, dan
4. Peraturan Daerah Kota/Kabupaten (“Perda Kota/Kabupaten”) yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah Kota/Kabupaten dengan persetujuan bersama walikota/bupati.

Definisi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dijelaskan dalam **Pasal 1 angka 8 UU 12/2011** yaitu:

*“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”*

Sementara, disebutkan dalam **Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011** sebagai berikut:

**“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”**

Peraturan Daerah Kota dan Peraturan Walikota **Berkedudukan di bawah Undang-Undang** dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

### **3.1. Jika Perda Kota Bertentangan dengan Undang-undang**

#### **a. Uji Materiil (Permohonan Keberatan ke Mahkamah Agung)**

Permohonan keberatan ditujukan kepada Mahkamah Agung untuk dilakukan uji materiil terhadap Perda Kota/Kabupaten. Memang terhadap suatu Perda Kota/Kabupaten dapat dilakukan pengujian apabila peraturan tersebut diduga bertentangan dengan suatu undang-undang yang secara hierarkis kedudukannya lebih tinggi. Pengujian terhadap Perda Kota tersebut didasarkan pada ketentuan **Pasal 9 ayat (2) UU 12/2011** yang menyatakan:

*“Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”*

Pengujian ini dinamakan *judicial review*, dimana salah satu wewenang Mahkamah Agung (MA) adalah menguji peraturan

perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Uji materiil merupakan salah satu cakupan *judicial review*. Yang dimaksud dengan **hak uji materiil** adalah **hak Mahkamah Agung** untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jadi, jika memang suatu Perda Kota dinilai bertentangan dengan undang-undang, maka terhadap Perda Kota tersebut dapat dilakukan uji materiil.

Jika inisiatif untuk melakukan pengujian terhadap suatu perundang-undangan ini datang bukan dari MA, maka disebut dengan Permohonan Keberatan. **Permohonan Keberatan** adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke MA untuk mendapatkan putusan.

#### **b. Permohonan Keberatan ke Pengadilan Negeri**

Tak hanya melalui Mahkamah Agung, permohonan keberatan terhadap Perda Kota/Kabupaten yang diduga bertentangan dengan suatu undang-undang juga dapat dilakukan melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah tempat kedudukan Pemohon.

Permohonan keberatan dibuat rangkap sesuai keperluan dengan menyebutkan secara jelas alasan-alasan sebagai dasar keberatan dan wajib ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya yang sah. Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri.

### **3.2. Jika Bertentangan dengan Perda Provinsi, Kepentingan Umum, dan/atau Kesusilaan**

Sementara itu, Perda Kota dan peraturan wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kota dan/atau peraturan wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri Dalam Negeri membatalkannya. Pembatalan Perda Kota dan

peraturan wali kota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

### **Kesimpulan:**

- Terhadap suatu Perda Kota dapat dilakukan pengujian ke Mahkamah Agung apabila peraturan tersebut diduga bertentangan dengan suatu Undang-Undang dengan permohonan keberatan.
- Istilah untuk menguji Perda Kota yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang adalah permohonan keberatan, dan bukan gugatan.

Sementara, jika suatu Perda Kota bertentangan dengan Perda Provinsi, Kepentingan Umum, dan/atau Kesusilaan, maka dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Kelengkapan dokumen, terutama ketersediaan naskah akademik (kajian regulasi) yang berisikan penjelasan dan/ atau keterangan yang memberikan informasi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis pembentukan peraturan daerah wajib dilakukan sebelum suatu perda diajukan dalam forum pembahasan di badan legislasi DPRD. Dalam hal pengujian, syarat kelengkapan dokumen ini hanya dapat dibebankan pada kebijakan daerah sesuai yang dipersyaratkan dalam UU No. 12 tahun 2011. Selain hal tersebut di atas, kemutakhiran acuan yuridis, dimana kebijakan disusun dengan berbekal pengetahuan pada perkembangan landasan hukum yang tersedia serta rujukan autentik terhadap risalah semangat para pendiri bangsa hingga lahirnya Pancasila 1 Juni 1945 wajib dipahami, dimengerti, dijiwai dan diimplementasikan dalam semangat penyusunan Perda baik yang datang atas inisiatif pemerintah maupun legislatif.

#### **4. Prosedur dan Instrumen**

BPIP dapat melakukan preview dan review dalam setiap tahapan penyusunan Perda sbb.:

- a. Tahap Perencanaan (musyawah mufakat pemerintah/Dprd bersama seluruh pemangku kepentingan perlu dibuat Perda). Pembekalan Pancasila diberikan kepada para ASN di pemda khususnya biro hukum dan anggota legislative DPRD khususnya anggota badan legislasi. Pembekalan selama 3 hari dengan materi wawasan dasar
- b. Tahap Proses penyusunan sesuai UU Nomor 12 tahun 2011 dan hirarki perundang-undangan, kerjasama antara BPIP, Bupati/Walikota/Gubernur, Kemendagri, dan DPRD.
- c. Tahap saat pengujian (judicial review) BPIP memberikan pedoman prinsipiil dan ideologis dan instrumen/check list lembar pengujian Perda terhadap Pancasila.
- d. Proses Advokasi
- e. Proses penyusunan naskah akademik
- f. Proses kajian hukum tata negara dalam perspektif Pancasila
- g. Proses pengukuran kinerja pembangunan nasional berdasarkan Pancasila.

Instrumen Preview meliputi:

- a. Prinsip Nilai-nilai Pancasila
- b. Prinsip Substansi Materi
- c. Prinsip Yuridis
- d. Prinsip Procedural dan Dokumen Adminstrasi
- e. Prinsip Ilmiah penyusunan instrument pengukuran Preview dan Judicial Review.

## **Referensi**

1. Wawasan Dasar Ideologi Pancasila (Yudi Latif, 2017);
2. Undang-Undang Dasar 1945;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dijadikan sebagai undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, dan diubah kedua kalinya oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23.
5. Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila;
6. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

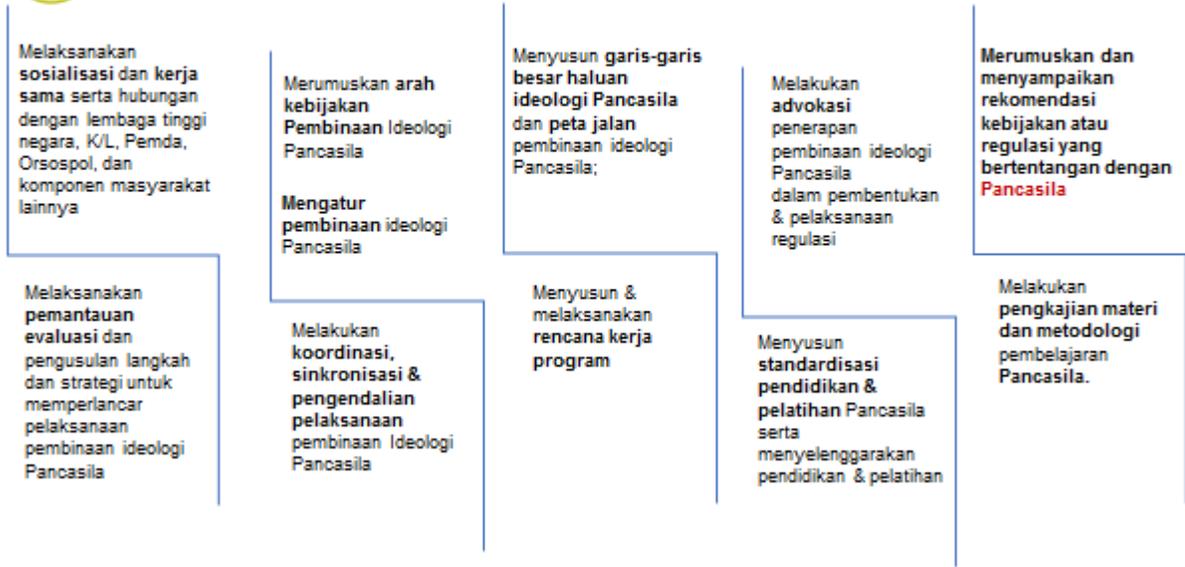


# **MERUMUSKAN PROSEDUR DAN PARAMETER PREVIEW RANCANGAN PERATURAN DAERAH SEBELUM DIUNDANGKAN AGAR SESUAI DENGAN NILAI-NILAI PANCASILA**

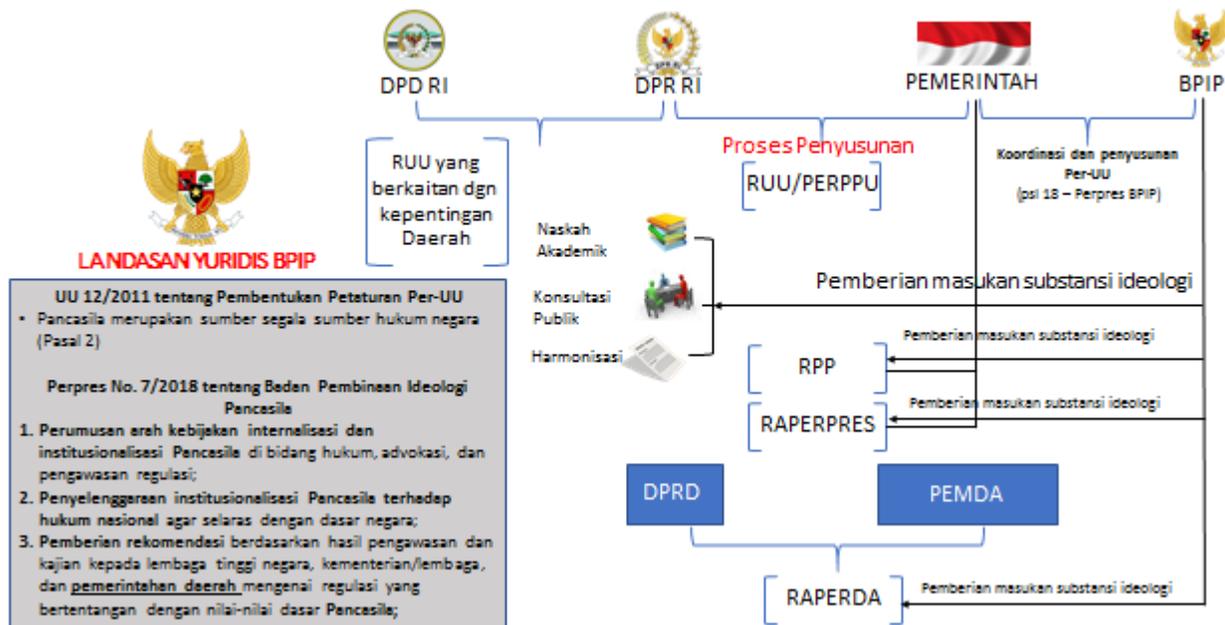
Dr. SILVERIUS YOSEPH SOEHARSO  
Deputi Kepala BPIP  
Bidang Pengendalian dan Evaluasi



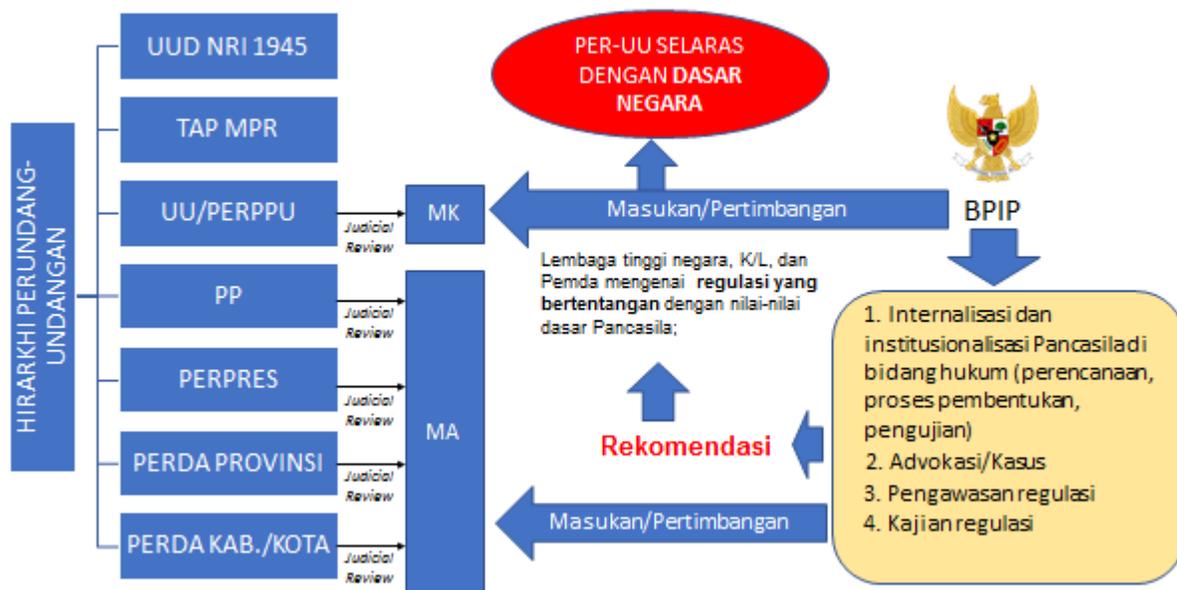
## FUNGSI Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) → Perpres No.7/2018



## BPIP DALAM PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PER-UU



## BPIP DALAM PASCA PEMBENTUKAN PER-UU



## INSTRUMEN UJI MATERI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

No	ASPEK	MK	MA	PEMERINTAH	DPR/DPD/ DPRD	BPIP
1.	Kewenangan	Uji Materi UU terhadap UUD NRI Th 1945 (Judicial Review)	Uji Materi Peraturan Per-UU-an dibawah UU thd UU (Judicial Review)	Administratif/ Executive Review	Legislatif Review: ▪ DPR/DPD thd UU ▪ DPRD Prov thd Perda Provinsi ▪ DPRD Kab/Kota thd Perda Kab/Kota	Melakukan kajian thd kebijakan atau regulasi yg bertentangan dg Pancasila
2.	Obyek	Materi UU yg merugikan hak-hak konstitusional Warga Negara dan bertentangan dg UUD NRI Th 1945	Materi PP, Perpres, Pemen, PerdaProv, Perdakab/ Kota yg bertentangan dg UU	Kemendagri: Evaluasi thd semua RAPERDA Provinsi sebelum diundangkan.  Pemprov: Evaluasi thd semua RAPERDA Kab/Kotasebelum diundangkan	DPR/DPD: UU yang sdh berlaku.  DPRD Prov, Kab/Kota: Perda yg telah berlaku	Kebijakan dan Regulasi



## INSTRUMEN UJI MATERI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

No	ASPEK	MK	MA	PEMERINTAH	DPR/DPD/ DPRD	BPIP
3.	Proses dan mekanisme	Ada permohonan Uji Materi UU dari Warga Negara atau Badan Hukum	Ada pengajuan Uji Materi oleh Warga Negara atau Badan Hukum	Kewenangan yang diberikan oleh UU dan menjadi proses pembentukan peraturan daerah (bersifat wajib/mandatori)	Diajukan oleh masyarakat, alat kelengkapan Dewan dan/atau anggota Dewan	Inisiasi BPIP dan Pengajuan dari K/L dan Kepala Daerah
4.	Instrumen/ Alat Uji	Norma-norma yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945	▪UU terkait.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪Sinkronisasi dan harmonisasi dg UU yang berlaku.</li> <li>▪Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.</li> <li>▪Kepentingan pembangunan nasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Kepentingan politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan-keamanan.</li> <li>•Kebutuhan Hukum masyarakat</li> </ul>	Kajian dan Evaluasi Kebijakan dan Regulasi (Pusat dan Daerah)

### Instrumen Preview Perda Terhadap Pancasila

Nama Perda/Kebijakan:...../Tahun.....Tentang:

Kriteria/Parameter	Pemenuhan Indikator		Keterangan	
	Ya	Tidak	Kesesuaian Dengan Pancasila	Komentar
<b>I. Prinsip</b>				
1.1. Nilai Sila I Ketuhanan/Toleransi (BT)				
1.2. Nilai Sila II kemanusiaan/Pendidikan				
1.3. Nilai Sila III Persatuan & Kesatuan (NKR)				
1.4. Nilai Sila IV Demokrasi/Kelompok (BT)				
1.5. Nilai Sila V Keadilan Sosial				
<b>II. Substantif</b>				
2.1. Kesesuaian antara Tujuan dan isi				
2.2. Kajian Subyek dan Objek Peraturan				
2.3. Kelayakan dan Khasgunaan (Manfaat)				
2.4. Dampak Positif yang Dimbulkan (Sosiologi)				
2.5. Kajian Prosedur dan Proses (Mekanisme Disputa)				
<b>III. Yuridis</b>				
3.1. Kesesuaian antara jema, hierarki dan materi muatan perundang-undangan				
3.2. Kewenangan Pemerintah Daerah				
3.3. Mekanisme Asas Yuridis				
3.4. Kompletisme Yuridis				
3.5. Kelengkapan Dokumen				



TERIMA KASIH

SALAM  
PANCASILA!!!



# **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN PERWUJUDAN NILAI-NILAI PANCASILA**

**Oleh:**

**Prof. Yuliandri, S.H., M.H.**

**(Guru Besar Ilmu Fakultas Hukum Universitas Andalas)**

## **PAPARAN**

Fenomena dan permasalahan yang kemudian menjadi tindakan hukum pemerintah pusat melakukan evaluasi, dengan mengeluarkan peraturan menteri dalam negeri, yang terkait dengan evaluasi terhadap berbagai peraturan daerah, terutama peraturan daerah Propinsi, serta keharusan Pemerintah Propinsi untuk melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, termasuk beberapa peraturan menteri yang juga dicabut dan direvisi.

Kemendagri juga sedang mengevaluasi perda yang bertentangan dengan konstitusi, serta peraturan undang-undang (UU) yang lebih tinggi. Kemendagri akan melihat dulu sejauhmana regulasi ini, apakah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan UU sebagai pilar kebangsaan. Selain itu, pemerintah juga tengah mengevaluasi perda maupun peraturan kepala daerah yang tidak sesuai dengan semangat menjaga kebhinekaan dan persatuan Indonesia.

Tapi, secara umum sering diasumsikan bahwa peran pemerintah pusat dalam evaluasi yang sering juga tidak konsisten dalam melakukan proses evaluasi, termasuk dalam mengeluarkan pedoman (bisa dalam bentuk Permendagri, yang berkaitan dengan Pelaksanaan kewenangan Daerah—konsekuensi otonomi daerah). Dalam praktek tidak pernah ada peraturan daerah yang lolos dalam pemantauan Pemerintah Pusat, karena dalam proses pembentukan selalu dilakukan konsultasi, dan fasilitasi. Pada akhirnya, perlu pemikiran ke depan bagaimana mewujudkan prinsip dan nilai Pancasila terutama makna NKRI dalam pembentukan Perda, terutama pemikiran yang bersifat konseptual, dengan mengemukakan parameter yang jelas, antara lain melalui pilihan hukum dalam bentuk menerapkan konsep *preview*.

### **A. Materi Muatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, serta Evaluasi Peraturan Daerah.**

Pembentukan Perda, sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah, telah jelas memberikan kewenangan kepada Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam pembentukan Perda. Dimana materi muatan dari Peraturan Daerah, dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 UU PPP). Malah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam Pasal 4 ayat (2), ditegaskan bahwa; Peraturan Daerah memuat materi muatan, sebagai penjabaran otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang- undangan.

Kemudian, terkait dengan proses evaluasi Peraturan Daerah, terdapat juga perkembangan hukum dan membawa konsekuensi hukum yang tidak dapat dihindari, dimana berdasarkan Putusan MK, telah memangkas kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, terkait dengan pengujian terhadap Pasal 251 dengan beberapa ayatnya, berdasarkan prinsip *executive review*, yang kemudian dinyatakan bertentangan dengan UUD, dan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pembatalan perda merupakan kewenangan Mahkamah Agung, menurut UUD 1945.

Putusan MK di atas, membawa implikasi hukum terhadap proses pembentukan Perda, dan pelaksanaan evaluasi peraturan daerah yang selama ini dilakukan. Sehingga, membawa pemikiran ke depan, untuk mewujudkan kembali makna evaluasi sebelum suatu Peraturan Daerah diberlakukan. Di samping itu, bentuk implikasi lain yang bisa dilihat, juga untuk lebih mengefektifkan pengawasan preventif, serta optimalisasi peran dari Mahkamah Agung dalam praktik pelaksanaan *judicial review* yang dihadapi terkait dengan peraturan daerah.

### **B. Penerapan Konsep Preview dalam Pembentukan Perda, sebagai bentuk pilihan hukum untuk mewujudkan nilai- nilai Pancasila dalam materi muatan Peraturan Daerah.**

Sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang- undangan, bahwa materi muatan peraturan perundang- undangan daerah, bahwa di samping untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta untuk melaksanakan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi, yang harus

dijadikan sebagai parameter utama, sehingga tidak menjadi menjadi bias, ketika terdapat permasalahan hukum secara substansi. Untuk menerapkan prinsip materi muatan dalam pembentukan peraturan daerah, sertaantisipasi terhadap timbulnya konsekuensi hukum, maka sebelum proses pembentukan peraturan daerah dilakukan dan kemudian dinyatakan mempunyai kekuatan berlaku (disahkan dan ditetapkan), serta mempunyai kekuatan mengikat (ketika telah diundangkan), maka dapat didahului dengan memperhatikan dan menerapkan konsep-konsep: 1. Memahami makna hirarki peraturan perundang-undangan; 2. Pemahaman dan perwujudan prinsip politik hukum dalam penyiapan materi muatan peraturan daerah; serta 3. Peluang untuk dilakukan dan diterapkan konsep *preview* dalam pelaksanaan evaluasi peraturan daerah sebelum ditetapkan.

Pemahaman dan pilihan hukum yang dapat dijadikan alternatif, oleh lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap materi muatan peraturan daerah yang dibentuk, akan dapat meminimalisasi terjadinya berbagai problem hukum serta problem substansi, apalagi kalau dihadapkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang secara prinsip telah dinyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.<sup>24</sup>

### **1. Makna dan implikasi dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.**

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan merujuk pada UU PPP, telah diatur jenis, dan hierarki dan materi muatan dari peraturan perundang-undangan, dimana yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan MPR; Undang-Undang/Perppu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; serta juga diakui keberadaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat beberapa peraturan perundang-undangan lain, sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Prinsip dan konsekuensi hierarki, juga harus menjadi dasar utama dalam menentukan materi muatan suatu peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah. Hal demikian juga sejalan dengan adagium hukum, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

---

<sup>24</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **2. Perwujudan asas- asas pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik.**

Baik secara teori, maupun normatif telah ditetapkan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang- undangan, harus juga mempedomani asas-asas pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Mengutip pandangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies yang juga dikutip oleh Bagir Manan, dan Yuliandri,<sup>25</sup> membedakan asas- asas formal dan material untuk membentuk peraturan perundang undangan yang baik. Kemudian dalam Pasal 5 dan 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur tentang asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang- undangan. Terkait dengan materi muatan dari peraturan daerah, maka seyogyanya juga harus mempedomani asas- asas dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, baik secara formal maupun secara material.

## **3. Perwujudan dari landasan/ dasar dan sifat/ konsep politik hukum, dalam penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.**

Terdapat 3 (tiga) dasar agar hukum (terutama dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik), yakni: dasar yuridis, dasar sosiologis dan dasar filosofis. Berkaitan dengan makna filosofis, maka setiap masyarakat biasanya mempunyai "*rechtsidee*" hal demikian berkaitan dengan hal yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban dan kesejahteraan, yang biasa tumbuh dari si stem nilai, yang semuanya bersifat filosofis. Dalam konteks Indonesia, maka *rechtsidee* demikian, terkandung dalam nilai Pancasila. Maka, seyogyanya setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang- undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh- sungguh "*rechtsidee*" yang terkandung dalam Pancasila.

Dalam kerangka politik hukum, terutama untuk menjawab pertanyaan, bagaimana menghasilkan suatu peraturan perundang- undangan untuk diberlakukan pada masa yang akan datang, maka untuk melihat prinsip-prinsip dan materi muatan yang dijadikan dasar dalam pembentukannya, harus berdasar pada 2 (dua) sifat politik hukum yang d iharus diperhatikan. Pertama, politik hukum bersifat tetap (permanen), dan kedua, dan kedua, politik hukum yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan

---

<sup>25</sup>Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Gagasan Pembentukan UU berkelanjutan), 2011, Rajawali Pers, hal 113-114.

pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, salah satu politik hukum yang bersifat tetap adalah, sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkuat sendi- sendi Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan, politik hukum temporer, adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.

Selanjutnya terkait, dengan pembentukan peraturan daerah, agar sejalan dengan landasan landasan dan dasar penyusunannya, terlebih dahulu harus disusun Naskah Akademik sebagai bagian dari perencanaan pembentukan peraturan daerah, sehingga dari awal bisa diketahui, tujuan, serta kegunaan dan keterkaitan dengan nilai- nilai filosofis yang dijadikan landasan dalam pembentukan dan pencantuman materi muatannya. Hal demikian, dapat dipedomani apa yang telah diatur dalam Lampiran I dari UU Nomor 12 Tahun 2011.

#### **4. Penerapan konsep *preview*, sebagai pilihan hukum dalam mewujudkan nilai- nilai Pancasila dalam penentuan materi muatan Peraturan Daerah.**

Konsep *preview*, secara umum merupakan salah satu proses evaluasi yang dilakukan terhadap berbagai bentuk jenis peraturan perundang-undangan, sebelum suatu peraturan perundang- undangan ditetapkan dan disahkan serta diundangkan.

Dalam berbagai pandangan, sering dikemukakan, bahwa untuk memberikan jaminan sertaantisipasi dalam hal terjadinya berbagai pertentangan ataupun ketidaksinkronan serta keharmonisan antar berbagai peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan yang setingkat maupun dalam hal antar tingkatan, maka proses *preview* termasuk yang paling baik untuk dilakukan, terutama dalam melakukan kontrol terhadap suatu norma.

Pada dasarnya, bentuk kontrol dapat dilakukan oleh pemerintahan atasan antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal dengan "*general norm control mechanism*", yang biasa juga disebut dengan "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*), lembaga legislatif (*legislative review*) ataupun lembaga pengadilan (*judicial review*). Di samping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum.

Melihat pada kondisi kekinian, terutama terkait dengan proses pembentukan peraturan daerah, serta berbagai implikasi hukum yang terjadi

setelah adanya putusan MK terkait dengan pembatalan perda. Maka, menjadi logis untuk dapat menentuka pilihan hukum dengan memakai konsep *preview* untuk melakukan kontrol terhadap pengaturan yang akan menjadi materi muatan dari suatu peraturan daerah, yang secara prinsip telah diberikan batasan yang jelas. Batasan materi muatan, baik untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas bantuan, maupun melaksanakan perintah untuk melaksanakan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi.

Sebagai konsekuensi Indonesia sebagai negara kesatuan, adalah menjadi logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Pemerintah pusat terhadap pemerintahan provinsi, dan pemerintahan provinsi terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Terkait dengan melakukan kontrol terhadap produk (hukum) legislatif daerah dalam bentuk peraturan daerah, maka konsep *preview* tepat untuk dilakukan.

Untuk memaksimalkan peran dari pemerintahan pusat dan provinsi, dalam melakukan kontrol terhadap materi muatan dari peraturan daerah, terutama melalui konsep *preview*, maka sesuai juga perwujudan dari prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang- undangan terutama landasan filosofis yang dijadikan dasar, serta *rechtsidee* yang harus dijadikan tujuan utama yakni Pancasila, maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan:

- a. Menentukan bentuk hukum yang jelas, terutama dalam mengatur penerapan konsep *preview*, yang memuat mekanisme serta lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap suatu rancangan peraturan daerah, sebelum dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pilihan hukum yang paling tepat adalah dalam bentuk undang- undang, sehingga menjadi keharusan untuk adanya keterikatan dan mempunyai kedudukan hukum yang lebih tinggi, dalam mengatur soal *preview*, yang dapat diikuti oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah;
- b. Kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia, pada lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan dan membahas mekanisme kontrol dari suatu peraturan daerah. Hal demikian, untuk menghindari terjadinya ketidaksamaan pemahaman dalam penentuan ukuran serta parameter yang jelas ketika proses kontrol dilakukan.
- c. Secara khusus, dalam penentuan materi yang akan dijadikan ukuran untuk melakukan kontrol, terkait dengan nilai- nilai yang terkandung dalam Pancasila, serta juga memuat prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus lebih terukur dan juga lebih bermakna filosofis, dan harus ada kesamaan persepsi yang utuh dan konprehensif. Sehingga,

dapat dijadikan ukuran yang sama dalam menilainya. Berbagai instrumen hukum utama dapat dijadikan patokan, apakah pada level Konstitusi dalam hal ini UUD 1945, maupun pada level Undang Undang dan Peraturan Pemerintah. Sehingga, bagi pemerintah daerah dan juga legislatif daerah, tidak ada celah untuk memaknai lain dari pada apa yang sudah diatur demikian.

## MAKALAH

**Prof. Yuliandri, S.H., M.H.**

### **A. Pengantar**

Pembentukan dan proses evaluasi dari peraturan daerah, beberapa waktu belakangan, mendapat sorotan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dikaitkan dengan kedudukan serta materi muatan, dan konsekuensi hukum dari pemberlakuan suatu perda yang diduga tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta berbagai kebijakan pemerintah yang ada. Fenomena dan permasalahan yang kemudian menjadi tindakan hukum pemerintah pusat melakukan evaluasi, dengan mengeluarkan peraturan menteri dalam negeri, yang terkait dengan evaluasi terhadap berbagai peraturan daerah, terutama peraturan daerah Propinsi, serta keharusan Pemerintah Propinsi untuk melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, termasuk beberapa peraturan menteri yang juga dicabut dan direvisi.

Berdasarkan data, terdapat peraturan yang dibatalkan sebanyak 3.143, di antaranya ada 1765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/putusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/revisi oleh Menteri Dalam Negeri, dan 1267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Gubernur.<sup>3</sup> Alasan dan tujuan dari pembatalan perda ini adalah memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi. Perda itu merupakan aturan yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, hambat investasi, dan kemudahan berusaha.<sup>26</sup>

Selanjutnya, Kemendagri juga sedang mengevaluasi perda yang bertentangan dengan konstitusi, serta peraturan undang-undang (UU) yang lebih tinggi. Kemendagri akan melihat dulu sejauhmana regulasi ini, apakah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan UU sebagai pilar kebangsaan. Selain itu, pemerintah juga tengah mengevaluasi perda maupun peraturan kepala daerah yang tidak sesuai dengan semangat menjaga kebhinekaan dan persatuan Indonesia.<sup>27</sup>

Tapi, secara umum sering diasumsikan bahwa peran pemerintah pusat dalam evaluasi yang sering juga tidak konsisten dalam melakukan proses evaluasi, termasuk dalam mengeluarkan pedoman (bisa dalam bentuk

---

<sup>26</sup><http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang> dibatalkan/

<sup>27</sup> Ibid.

Permendagri, yang berkaitan dengan Pelaksanaan kewenangan Daerah—konsekuensi otonomi daerah). Dalam praktek tidak pernah ada peraturan daerah yang lolos dalam pemantauan Pemerintah Pusat, karena dalam proses pembentukan selalu dilakukan konsultasi, dan fasilitasi. Pada akhirnya, perlu pemikiran ke depan bagaimana mewujudkan prinsip-prinsip dan nilai Pancasila terutama makna NKRI dalam pembentukan Perda, terutama pemikiran yang bersifat konseptual, dengan mengemukakan parameter yang jelas, antara lain melalui pilihan hukum dalam bentuk menerapkan konsep *preview*.

## **B. Materi Muatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, serta Evaluasi Peraturan Daerah.**

Pembentukan Perda, sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015), serta beberapa peraturan perundang-undangan lain (termasuk UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah) telah jelas memberikan kewenangan kepada Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam pembentukan Perda. Dimana materi muatan dari Peraturan Daerah, dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 UU PPP). Kemudian dalam Pasal 236 UU Pemda (2014), juga disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan. Malah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam Pasal 4 ayat (2), ditegaskan bahwa; Peraturan Daerah memuat materi muatan, sebagai penjabaran otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, terkait dengan proses evaluasi Peraturan Daerah, terdapat juga perkembangan hukum dan membawa konsekuensi hukum yang tidak dapat dihindari, dimana berdasarkan Putusan MK, telah memangkas kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, terkait dengan pengujian terhadap Pasal 251 dengan beberapa ayatnya, berdasarkan prinsip *executive review*, yang kemudian dinyatakan bertentangan dengan UUD, dan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

pembatalan perda merupakan kewenangan Mahkamah Agung, menurut UUD 1945.<sup>28</sup>

Putusan MK di atas, membawa implikasi hukum terhadap proses pembentukan Perda, dan pelaksanaan evaluasi peraturan daerah yang selama ini dilakukan. Sehingga, membawa pemikiran ke depan, untuk mewujudkan kembali makna evaluasi sebelum suatu Peraturan Daerah diberlakukan. Di samping itu, bentuk implikasi lain yang bisa dilihat, juga untuk lebih mengefektifkan pengawasan preventif, serta optimalisasi peran dari Mahkamah Agung dalam praktik pelaksanaan *judicial review* yang dihadapi terkait dengan peraturan daerah.

### **C. Penerapan Konsep Preview dalam Pembentukan Perda, sebagai bentuk pilihan hukum untuk mewujudkan nilai- nilai Pancasila dalam materi muatan Peraturan Daerah.**

Sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang- undangan, bahwa materi muatan peraturan daerah, bahwa di samping untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta untuk melaksanakan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi, yang harus dijadikan sebagai parameter utama, sehingga tidak menjadi menjadi bias, ketika terdapat permasalahan hukum secara substansi. Untuk menerapkan prinsip materi muatan dalam pembentukan peraturan daerah, serta antisipasi terhadap timbulnya konsekuensi hukum, maka sebelum proses pembentukan peraturan daerah dilakukan dan kemudian dinyatakan mempunyai kekuatan berlaku (disahkan dan ditetapkan), serta mempunyai kekuatan mengikat (ketika telah diundangkan), maka dapat didahului dengan memperhatikan dan menerapkan konsep-konsep: 1. Memahami makna hirarki peraturan perundang- undangan; 2. Pemahaman dan perwujudan prinsip politik hukum dalam penyiapan materi muatan peraturan daerah; serta 3. Peluang untuk dilakukan dan diterapkan konsep *preview* dalam pelaksanaan evaluasi peraturan daerah sebelum ditetapkan.

Pemahaman dan pilihan hukum yang dapat dijadikan alternatif, oleh lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap materi muatan peraturan daerah yang dibentuk, akan dapat meminimalisasi terjadinya berbagai problem hukum serta problem substansi, apalagi kalau dihadapkan pada nilai- nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang

---

<sup>28</sup>Putusan MK dalam Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Undang Dasar 1945, yang secara prinsip telah dinyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.<sup>29</sup>

### **1. Makna dan implikasi dari jenis dan hierarki peraturan perundangundangan dalam proses pembentukan peraturan perundangundangan.**

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan merujuk pada UU PPP, telah diatur jenis, dan hierarki dan materi muatan dari peraturan perundang-undangan, dimana yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah: Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan MPR; Undang-Undang/ Perppu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; serta juga diakui keberadaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat beberapa peraturan perundang-undangan lain, sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>30</sup>

Prinsip dan konsekuensi hierarki, juga harus menjadi dasar utama dalam menentukan materi muatan suatu peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah. Hal demikian juga sejalan dengan adagium hukum, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

### **2. Perwujudan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.**

Baik secara teori, maupun normatif telah ditetapkan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, harus juga mempedomani asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*). Mengutip pandangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies yang juga dikutip oleh Bagir Manan, dan Yuliandri,<sup>31</sup> membedakan asas-asas formal dan material untuk membentuk peraturan perundang undangan yang baik. Kemudian dalam Pasal 5 dan 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur tentang asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan materi muatan dari peraturan daerah, maka seyogyanya juga harus mempedomani asas-asas

---

<sup>29</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>30</sup> Ketentuan Pasal 7 ayat (1) atau Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>31</sup> Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Gagasan Pembentukan UU berkelanjutan), 2011, Rajawali Pers, hal 113-114.

dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, baik secara formal maupun secara material.

### **3. Perwujudan dari landasan/ dasar dan sifat/ konsep politik hukum, dalam penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.**

Terdapat 3 (tiga) dasar agar hukum (terutama dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik), yakni: dasar yuridis, dasar sosiologis dan dasar filosofis. Berkaitan dengan makna filosofis, maka setiap masyarakat biasanya mempunyai "*rechtsidee*" hal demikian berkaitan dengan hal yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban dan kesejahteraan, yang biasa tumbuh dari si stem nilai, yang semuanya bersifat filosofis. Dalam konteks Indonesia, maka *rechtsidee* demikian, terkandung dalam nilai Pancasila. Maka, seyogyanya setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang- undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh- sungguh "*rechtsidee*" yang terkandung dalam Pancasila.<sup>32</sup>

Dalam kerangka politik hukum, terutama untuk menjawab pertanyaan, bagaimana menghasilkan suatu peraturan perundang- undangan untuk diberlakukan pada masa yang akan datang, maka untuk melihat prinsip-prinsip dan materi muatan yang dijadikan dasar dalam pembentukannya, harus berdasar pada 2 (dua) sifat politik hukum yang d iharus diperhatikan. Pertama, politik hukum bersifat tetap (permanen), dan kedua, dan kedua, politik hukum yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, salah satu politik hukum yang bersifat tetap adalah, sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi- sendi Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan, politik hukum temporer, adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.<sup>33</sup>

Selanjutnya terkait, dengan pembentukan peraturan daerah, agar sejalan dengan landasan landasan dan dasar penyusunannya, terlebih dahulu harus disusun Naskah Akademik sebagai bagian dari perencanaan pembentukan peraturan daerah, sehingga dari awal bisa diketahui, tujuan, serta kegunaan dan keterkaitan dengan nilai- nilai filosofis yang dijadikan landasan dalam pembentukan dan pencantuman materi muatannya. Hal

---

<sup>32</sup> Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, IND-HILL.CO, 1992 hal.13-17.

<sup>33</sup> Bagir Manan, Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah, dalam Hukum dan Politik Indonesia (Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah), 1996, Sinar Harapan, hal 144.

demikian, dapat dipedomani apa yang telah diatur dalam Lampiran I dari UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang PPP.

#### **4. Penerapan konsep *preview*, sebagai pilihan hukum dalam mewujudkan nilai-nilai Pancasila dalam penentuan materi muatan Peraturan Daerah.**

Konsep *preview*, secara umum merupakan salah satu proses evaluasi yang dilakukan terhadap berbagai bentuk jenis peraturan perundang-undangan, sebelum suatu peraturan perundang-undangan ditetapkan dan disahkan serta diundangkan.

Dalam berbagai pandangan, sering dikemukakan, bahwa untuk memberikan jaminan serta antisipasi dalam hal terjadinya berbagai pertentangan ataupun ketidaksinkronan serta keharmonisan antar berbagai peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan yang setingkat maupun dalam hal antar tingkatan, maka proses *preview* termasuk yang paling baik untuk dilakukan, terutama dalam melakukan kontrol terhadap suatu norma.

Pada dasarnya, bentuk kontrol dapat dilakukan oleh pemerintahan atasan antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal dengan "*general norm control mechanism*", yang biasa juga disebut dengan "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*), lembaga legislatif (*legislative review*) ataupun lembaga pengadilan (*judicial review*). Di samping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum.<sup>34</sup>

Melihat pada kondisi kekinian, terutama terkait dengan proses pembentukan peraturan daerah, serta berbagai implikasi hukum yang terjadi setelah adanya putusan MK terkait dengan pembatalan perda. Maka, menjadi logis untuk dapat menentukan pilihan hukum dengan memakai konsep *preview* untuk melakukan kontrol terhadap pengaturan yang akan menjadi materi muatan dari suatu peraturan daerah, yang secara prinsip telah diberikan batasan yang jelas. Batasan materi muatan, baik untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas bantuan, maupun melaksanakan perintah untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai konsekuensi Indonesia sebagai negara kesatuan, adalah menjadi logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan.

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, 2010, Rajawali Pers, hal.74.

Pemerintah pusat terhadap pemerintahan provinsi, dan pemerintahan provinsi terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Terkait dengan melakukan kontrol terhadap produk (hukum) legislatif daerah dalam bentuk peraturan daerah, maka konsep *preview* tepat untuk dilakukan.

Untuk memaksimalkan peran dari pemerintahan pusat dan provinsi, dalam melakukan kontrol terhadap materi muatan dari peraturan daerah, terutama melalui konsep *preview*, maka sesuai juga perwujudan dari prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan terutama landasan filosofis yang dijadikan dasar, serta *rechtsidee* yang harus dijadikan tujuan utama yakni Pancasila, maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan:

- a. Menentukan bentuk hukum yang jelas, terutama dalam mengatur penerapan konsep *preview*, yang memuat mekanisme serta lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap suatu rancangan peraturan daerah, sebelum dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pilihan hukum yang paling tepat adalah dalam bentuk undang-undang, sehingga menjadi keharusan untuk adanya keterikatan dan mempunyai kedudukan hukum yang lebih tinggi, dalam mengatur soal *preview*, yang dapat diikuti oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah;
- b. Kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia, pada lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan dan membahas mekanisme kontrol dari suatu peraturan daerah. Hal demikian, untuk menghindari terjadinya ketidaksamaan pemahaman dalam penentuan ukuran serta parameter yang jelas ketika proses kontrol dilakukan.
- c. Secara khusus, dalam penentuan materi yang akan dijadikan ukuran untuk melakukan kontrol, terkait dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, serta juga memuat prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus lebih terukur dan juga lebih bermakna filosofis, dan harus ada kesamaan persepsi yang utuh dan komprehensif. Sehingga, dapat dijadikan ukuran yang sama dalam menilainya. Berbagai instrumen hukum utama dapat dijadikan patokan, apakah pada level Konstitusi dalam hal ini UUD 1945, maupun pada level Undang Undang dan Peraturan Pemerintah. Sehingga, bagi pemerintah daerah dan juga legislatif daerah, tidak ada celah untuk memaknai lain dari pada apa yang sudah diatur demikian.

## **D. Penutup**

Demikian pokok-pokok pikiran ini disampaikan, moga-moga dapat bermanfaat untuk dalam proses dan mekanisme pembentukan peraturanperundang-undangan yang baik, terutama dalam melakukan kontrol terhadap produk hukum daerah, dengan acuan utama nilai-nilai dari filosofi Pancasila serta Undang Undang Dasar 1945.

## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

#### **1. Apriyani Dewi Azis** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

- a. Terkait bagaimana sebenarnya konkritisasi preview dan review nilai-nilai Pancasila dalam penyusunan Perda? Walaupun memang parameter nilai-nilai Pancasila dalam penyusunan Perda lebih sulit daripada membentuk Undang-Undang, dikarenakan Perda lebih bersifat teknis dibandingkan dengan Undang-Undang.
- b. Apakah perlu dilakukan preview terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang atau hanya sebatas Undang-Undang saja?
- c. Apakah perbedaan preview Undang-Undang peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dengan preview?
- d. Terkait dengan Proper Perda apakah sudah dimasukkan kajian urgensi dan preview mengenai nilai-nilai Pancasila serta politik hukum seperti apa suatu Perda dibuat?
- e. Berkenaan dengan asas, apakah perlu dimasukkan asas-asas dan nilai-nilai Pancasila dalam penyusunan Perda? Atau sudah cukup dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan di atasnya?
- f. Terkait sumber daya manusia, perancang di daerah tidak dilibatkan dalam penyusunan NA suatu Perda. Bagaimana sebaiknya keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan di daerah dalam penyusunan suatu Perda?

#### **2. Arif Usman** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

Bagaimana menempatkan posisi BPIP, mengingat kekuatan hukum mengikat BPIP tidak ada dan BPIP dibentuk hanya dengan suatu Perpres?

Bagaimana BPIP bisa mengikat semua pemangku kepentingan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan?

3. **Najib Ibrahim** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

- a. Bagaimana memposisikan BPIP dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?
- b. Bagaimana BPIP memberikan tafsir? Apakah BPIP memberikan tafsir tunggal bahwa suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila? Hal tersebut belum terumuskan. Apakah BPIP memberikan tafsir personal terhadap nilai-nilai Pancasila? Karena melihat dari Perpres BPIP tidak ada ketentuan yang memberikan pedoman dan hanya penguatan kelembagaan saja.
- c. Bagaimana Perpres BPIP mengatur lembaga lain dan lembaga di luar pemerintah?
- d. Meminta pandangan terhadap Bab III Perpres tentang BPIP? Karena dalam Perpres BPIP lebih besar tugas daripada fungsi? Seharusnya fungsi terlebih dahulu yang dikedepankan kemudian diturunkan ke tugas?

4. **Diasma** (Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)

- a. Bagaimana nilai-nilai Pancasila diturunkan menjadi sebuah asas-asas?
- b. Bagaimana nilai-nilai Pancasila sebagai sistem terpancar dalam sebuah asas dalam suatu peraturan perundang-undangan?
- c. Bagaimana nilai-nilai Pancasila terejawantahkan di dalam pasal-pasal suatu Undang-Undang?
- d. Apakah penyusunan Perda lahir dari suatu kebutuhan masyarakat atau kebutuhan tentang kepentingan kelompok tertentu dan bagaimana politik hukumnya?
- e. Bagaimana internalisasi asas-asas dan nilai-nilai Pancasila tetap bisa menjadi pegangan yang kuat dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan?
- f. Bagaimana peraturan perundang-undangan mendukung tujuan cita-cita negara proklamasi yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur jika dalam politik hukumnya sudah tidak sehat dan keluar dari cita-cita negara Proklamasi?
- g. Berapa lama jangka waktu tingkat kemoloran dari suatu Perda harus bisa dieksekusi dan diundangkan?

## 5. **Achmaduddin Rajab** (Perancang Peraturan Perundang-undangan)

Dalam UU MD3 yang baru terdapat tugas dan wewenang tambahan DPD yaitu melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan suatu Perda dan Perda. Apakah tugas DPD yang ada dalam UU MD3 yang baru ini akan mengganggu tugas BPIP?

### **Jawaban**

#### **Dr. Silverius Y. Soeharso**

DPD perspektifnya lebih beragam seperti kepentingan daerah, *interest* daerah, adat istiadat dan sebagainya namun terkait dengan pemahaman ideologi, BPIP bisa membantu DPD. Untuk itu perlu sinergitas dan koordinasi antara BPIP dan DPD. Untuk itu BPIP akan mendukung DPD.

Di perguruan tinggi ada yang namanya teknologi yang bisa mengatakan bahwa sebuah skripsi, tesis, dan disertasi adalah suatu plagiat atau tidak. Kalau sekian persen jika kalimatnya sama dengan tulisan orang lain maka skripsi, tesis, atau disertasi tersebut merupakan plagiat. Adakah teknologi untuk menentukan indikator apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau tidak. Contoh, sila kesatu indikatornya apa dan sila kedua indikatornya apa, apakah 36 butir atau bisa lebih rinci lagi. Jika sebuah UU mengatakan bahwa tenaga kerja asing boleh masuk ke Indonesia dengan alasan investasi, apakah hal tersebut sudah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau tidak. Jika suatu pekerjaan masih bisa dikerjakan oleh orang Indonesia maka harus orang Indonesia saja yang mengerjakannya.

Belum dirumuskan kolom indikator ya dan tidak yang bisa dicentang saja. Apabila sudah jadi secara konsep maka akan bisa diteknologikan dengan suatu alat. Misalnya jika ada suatu Perda masuk dan selanjutnya di *scanning* berapa banyak keluar kata Pancasila dan berapa banyak keluar kata kekeluargaan, serta berapa banyak keluar kata Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga dapat diukur apakah suatu Perda sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau tidak. Oleh karena itu mengenai konsep perlu didetailkan sebelum penggunaan teknologi.

Berkenaan dengan BPHN, BPIP dan BPHN telah melakukan pertemuan dan sepakat bahwa BPHN menghasilkan produk Undang-Undang dan BPIP memberikan dukungan kepada BPHN. Sudah sampai pada tataran bahwa 36 butir nilai-nilai Pancasila untuk masuk dalam Undang-Undang. Terdapat kendala mengenai intensitas pertemuan antara BPHN dan BPIP. Pertemuan

hanya pada taraf jika terdapat seminar dan *FGD* saja, namun untuk keseharian belum diatur pertemuannya. Adapun secara fungsi, BPHN dan BPIP harus saling mendukung.

Sepakat menggunakan frasa “dengan Undang-Undang”, namun perlu dipikirkan berapa lama jangka waktu penyelesaian revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Untuk penguatan kelembagaan BPIP sangat diperlukan perluasan kewenangan BPIP, salah satunya yaitu dengan melibatkan perguruan tinggi. Adapun terdapat kendala terkait sumber daya manusia yang terbatas dan pendanaan BPIP.

### **Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.**

Terkait dengan asas, menurut saya prinsip asas itu ada 2 yakni asas sebagai norma dan asas betul-betul mempedomani norma. Bagi saya parameter yang dapat menjadi ukuran apakah suatu peraturan perundang-undangan memiliki nilai-nilai Pancasila, bisa melalui asas. Oleh karena itu, hal yang penting adalah bagaimana norma-norma yang kita buat itu sesuai dengan asas didalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menurut saya, asas merupakan salah satu parameter yang dapat digunakan untuk mengukur apakah dalam suatu peraturan perundang-undangan memiliki nilai-nilai Pancasila atau tidak.

Terkait dengan memasukkan nilai-nilai Pancasila yang juga sesuai dengan rekomendasi dari pemaparan saya yakni dari sisi penguatan kelembagaan, dalam pemerintahan saat ini belum ada memang yang memiliki peran untuk mengawal masuknya nilai-nilai pancasila dalam setiap peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini parameter nilai-nilai Pancasila penting kiranya dapat menjadi ukuran, namun tantangannya adalah menuangkan parameter nilai tersebut sehingga menjadi parameter yang baku. Karena dalam hukum perlu ada kepastian, tidak mungkin kita menjadikan nilai-nilai tersebut kita jadikan ukuran sedangkan kita belum selesai membakukan parameter tersebut, hal ini akan menimbulkan perdebatan.

Sebagaimana kita ketahui banyaknya Perda yang dibatalkan beberapa waktu lalu dikarenakan menghambat investasi dan juga panjangnya prosedur. Maka perlu juga kita pikirkan bersama bahwa jangan sampai juga kita membuat prosedur dan parameter ini justru kembali memanjangkan prosedur. oleh karena itu menurut saya parameter ini perlu kita matangkan terlebih

dahulu. Dalam hal ini perlu ada ukuran yang konkrit yang dapat dijadikan sebagai ukuran yang kemudian makna nilai-nilai (pancasila) tersebut bisa kita tangkap.

Kemudian terkait dengan pentingnya memasukkan BPIP dalam perundang-undangan untuk menguatkan posisi BPIP, pilihannya adalah “dalam undang-undang” atau “dengan undang-undang”. Misalnya kalau “dalam undang-undang” itu bisa saja suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu langsung menegaskan ketika dia memberikan delegasi kepala lembaga tertentu. Namun demikian menurut saya yang terpenting adalah mengkonkritkan parameter untuk dapat menjadi ukuran dalam menilai suatu perundang-undangan memiliki nilai-nilai Pancasila atau tidak.

## **BAGIAN II**

# **SIMPOSIUM**

Simposium Nasional dilaksanakan pada 30 Juli – 1 Agustus 2018 di Hotel Crowne Jakarta. Simposium Nasional ini terdiri dari serangkaian acara yaitu Talkshow merupakan perbincangan ringan mengenai Pancasila dengan tema “Bincang Pancasila dan Hukum”, dilanjutkan Diskusi Pleno yang lebih dalam mengupas tema Simposium Nasional dengan tema “Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan”, dan dilanjutkan dengan diskusi dalam 5 (lima) panel yang membahas tema-tema yang lebih spesifik sebagai berikut:

- Panel 1: Konsep ekonomi Pancasila dan Implementasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang Ekonomi
- Panel 2: Konsep demokrasi Pancasila dan Implementasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang politik
- Panel 3: Konsep sosial budaya Pancasila dan Implementasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang sosial
- Panel 4: Prosedur dan parameter menginstitusionalisasikan Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
- Panel 5: Prosedur dan parameter preview Rancangan Peraturan Daerah sebelum diundangkan agar sesuai dengan nilai Pancasila

**TALKSHOW**

**“BINCANG PANCASILA DAN HUKUM”**

**Prof. Dr. H. Syafi'i Ma'arif**  
**(Dewan Pengarah Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)**



## **PAPARAN**

Pada kesempatan talkshow hari ini, berikut paparan yang disampaikan oleh Prof. Dr. H. Syafi'i Ma'arif selaku pembicara.

Bangsa kita ini sudah hampir 73 (tujuh puluh tiga) tahun merdeka dan semua Undang-Undang Dasar kita baik federasi, RIS, juga Undang-Undang Dasar Sementara itu ada Pancasila-nya namun hanya rumusannya saja yang berbeda-beda. Kalau tahun lima puluhan atau tahun empat puluhan kita masih ada pertempuran ideologi itu terjadi juga pada sesudah pemilu pertama.

Bangsa ini piawai dalam rumus merumus tapi hampir gagal dalam implementasi. Para wakil rakyat serta partai politisi jangan tetap bertahan pada posisi sebagai politisi tapi naiklah menjadi negarawan, itu yang belum terjadi. Tadi pada pidato Wakil Ketua DPR dan BPIP sudah baik, tapi kembali lagi pada bagian rumus merumus sudah bagus sekali namun dalam implementasi itu pecah kongsi atas rumusan tersebut.

Ahli-ahli hukum DPR, hal ini harus dipercepat agar nilai-nilai Pancasila yang luhur dengan Pasal 33, harus diwujudkan agar tidak hanya menjadi wacana, sehingga bangsa ini betul-betul merasakan sebagaimana dalam pidato

lahirnya pancasila pada 1 Juni bahwa di dalam kemerdekaan itu sudah tidak akan ada lagi kemiskinan karena walaupun banyak kemajuan tapi yang miskin juga banyak.

Demikian poin-poin penting pemaparan dari Prof. Dr. H. Syafi'i Ma'arif yang disampaikan pada kesempatan talkshow hari ini. Diharapkan pemaparan dari beliau dapat dijadikan salah satu acuan berpikir dan memperkaya wawasan para peserta Simposium Nasional dalam mengawali acara ini.

**Letnan Jenderal TNI (Purn.) Agus Widjojo  
(Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional)**



**PAPARAN**

Penafsiran Pancasila sebagai ideologi bangsa ditentukan oleh kita sebagai masyarakat dan sebagai bangsa kita maunya bagaimana, kita ditakdirkan untuk hidup dalam sebuah geografis yang sama, antar kepulauan, yang terdiri dari berbagai ragam suku, agama, dan etnik. Para pendiri bangsa dengan cermat setelah merdeka memikirkan kelangsungan hidup bangsa, mereka tidak mau menyerah kepada nasib bagaimana nantinya negara akan berjalan, tetapi mereka merencanakan bagaimana mengatur dalam menyusun konstitusi dasar yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Kondisi pada waktu itu sangat mendesak, mereka mengatakan UUD 1945 ini adalah produk hukum darurat, dipersilahkan disusun lagi yang lebih baik pada saat kondisi (politik) lebih baik. Mereka sepakat tentang ideologi Pancasila. Kemudian pertanyaannya adalah apakah ada alternatif lain selain Pancasila sebagai ideologi bangsa? Apakah itu? Itu sudah dicoba oleh Bung Karno dengan membentuk tim konstituante, tetapi mereka gagal untuk menyusun konstitusi baru tersebut.

Perjuangan merebut bangsa adalah perjuangan politik, hal ini ditentukan dengan langkah pemerintah yang mampu menyatukan laskar-laskar pejuang di seluruh Nusantara. TNI harus bersiap dalam menghadapi politik supaya TNI jangan mudah dipolitisasi. Jenderal Nasution mengatakan TNI tidak akan menjadi Pemerintah tetapi TNI juga tidak menjadi barang mati dalam pemerintahan. Contoh konkretnya tidak ada. Oleh karena itu maka kita kembali ke UUD 1945. Pada masa orde lama TNI berperan sebagai institusi pertahanan dan TNI juga berperan dalam politik, hal ini terlihat dari perbedaan pandangan antara TNI AD dan Presiden Soekarno pada waktu itu. Tetapi TNI mewarisi pesan dari Jenderal Soedirman yang mengatakan bahwa TNI tidak boleh melakukan kudeta kepada pemerintah. TNI menjadi pemerintah, inilah jalan sejarah dwi fungsi TNI. Apakah ada alternatif lain?

Kita tidak pernah memiliki pengalaman dalam melaksanakan demokrasi, tetapi kita akan mempraktekannya secara langsung demokrasi tersebut secara sepenuhnya dan seutuhnya. Dipilihnya Demokrasi ternyata berlawanan dengan ciri kultur bangsa kita yang nyaman dengan dibawah kekuasaan. Karena kekuasaan selalu dianggap sakral, oleh karena itu setiap pemilu, kita selalu berdebat. Itu latar belakang singkat tentang demokrasi.

Pemilu dan pilpres cuma ajang 5 tahun sekali, kita harus menghargai perbedaan antar sesama. Itu sebabnya mengapa TNI tidak boleh berpolitik. TNI sudah menyandang mandat monopoli dari rakyat yaitu memegang senjata dan harus digunakan oleh melindungi rakyat. Kalau kekuasaan politik sudah menyatu dengan mandat monopoli dari rakyat untuk memegang senjata, kemudian siapa yang bisa menghentikannya? Jika dalam demokrasi apabila kita suka terhadap seorang pemimpin, maka silahkan pilih lagi dan jika tidak suka maka jangan pilih lagi.

Kedua pemimpin awal kita sangat kharismatik, maka kita menganggap tidak ada yang bisa menggantikan kedua pemimpin awal ini, berdarah-darah yang dibutuhkan untuk mengganti presiden ini karena tidak ada demokrasi. Tantangannya bagi kita adalah apabila terdapat perbedaan pendapat kita harus nyaman, itulah demokrasi. Kita harus pandai dalam menempatkan diri kita ada dimana, apabila ingin bermain politik maka harus masuk partai politik, jangan bermain politik diluar partai politik.

Pancasila sebagai sumber hukum terdapat pada 2 sumber, yaitu tertulis dan tidak tertulis. Kita terlambat dalam menghimpun hukum tidak tertulis, kita harus mengembalikan itu semua berdasarkan Pancasila. Contohnya Jepang, hukum tidak tertulis nya sangat kuat, mereka jabarkan kedua hukum itu sangat baik sehingga berjalan dengan harmoni. Di negara kita hukum tertulis jauh mengalahkan hukum tidak tertulis, seharusnya keduanya saling

menguatkan. dalam hukum tertulis ada 2, yaitu proses dan konten. Kita hanya berorientasi kepada hasil bukan proses, dalam demokrasi semua diatasi dengan proses, setelah proses kita harus belajar disiplin untuk menghargai proses. Semua berasumsi kepada hal yg lebih makro. Kita sangat bergantung kepada rekan-rekan anggota DPR karena memiliki fungsi legislasi yang dapat menentukan tugas dan fungsi dari semua Lembaga negara. Partai politik harus melaksanakan tugas pokok serta fungsinya untuk memilih dan memiliki kaderisasi yang terbaik agar dapat menghasilkan anggota-anggota DPR yang baik.

Demokrasi harus memilih kompetensi dibandingkan popularitas, pemilihan umum adalah mencari pejabat yang mewakili rakyat. Pancasila adalah ideologi bangsa, maka produk legislasi harus menurunkan nilai-nilai Pancasila pada produknya. Semua sudah punya keyakinan dan kepercayaan pada Pancasila, jika ada perbedaan bisa diantisipasi melalui proses yang berlaku.

**Totok Suprayitno**  
**(Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan**  
**Kebudayaan)**



## **PAPARAN**

### **1. Visi Mencerdaskan Kehidupan Bangsa**

Amanat mencerdaskan kehidupan bangsa dalam pembukaan UUD NRI 1945 khususnya pada alinea 4 yang kemudian dijabarkan ke dalam Pasal 31 UUD NRI 1945 diturunkan menjadi berbagai ketentuan perundang-undangan tentang pendidikan, misalnya dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dirumuskan pasal-pasal sebagai berikut:

#### Pasal 2

Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### Pasal 3

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung-jawab.

### Pasal 4

- (1) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.
- (2) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna.
- (3) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
- (4) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
- (5) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
- (6) Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

## **2. Pancasila dalam Praksis Pendidikan**

Pancasila sebagai suatu filosofis kehidupan bangsa senantiasa menginspirasi ide dasar pengembangan kurikulum. Kurikulum dalam pendidikan diharapkan dapat mengembangkan sikap, pengetahuan, dan keterampilan yang menempatkan budaya Indonesia sebagai dasar pengembangan pendidikan Indonesia yang mampu dan bermanfaat untuk mengembangkan kualitas manusia Indonesia. Dengan Pendidikan yang berbasis kurikulum membentuk manusia Indonesia yang beragama dan menghormati agama lain, dapat cinta bangsa, tanah air, dan negara yang memiliki kepedulian untuk mengembangkan kehidupan kebangsaan, sosial dan ekonomi yang berkeadilan, serta dalam hal demokratis yang mampu menghargai pluralisme sosial dan budaya, dan juga tidak ketinggalan mampu berkontribusi untuk mewujudkan kehidupan umat manusia yang bermartabat

dan saling menghargai untuk membangun masyarakat yang berkeadilan social. Kesemuanya merupakan penjabaran dari Pancasila sebagai dasar negara yang diwujudkan dalam praksis Pendidikan melalui Intrakurikuler dan Kokurikuler, Ekstrakurikuler, dan budaya sekolah didukung dengan bahan ajar dalam bentuk fisik dan digital, serta sarana prasarana.

Penumbuhan nilai Pancasila dalam Proses Pembelajaran dilakukan dengan pembelajaran yang bermakna, didukung ekosistem dan budaya sekolah yang sehat, keberadaan guru sebagai panutan, lingkungan keluarga dan masyarakat yang memperkuat penumbuhan nilai-nilai Pancasila dan budi pekerti anak.

Ruang lingkup pendidikan pancasila dan kewarganegaraan di mulai dari penanaman nilai, norma dan moral Pancasila sebagai nilai sentral (*Central Values*) yang melandasi semua substansi dan proses belajar Pendidikan (Nilai dan Moral) Pancasila dan Kewarganegaraan. Selain itu diikuti dengan penumbuhan nilai bukan sekedar mata pelajaran yang dilakukan dengan berbagai cara sebagai berikut:

1. *Explicit curriculum*: melalui mata pelajaran (PPKn, Pendidikan Agama & Budi Pekerti, Bahasa Indonesia) atau melalui sebagian kompetensi inti & kompetensi dasar dalam mata pelajaran.
2. *Hidden curriculum*: guru sebagai panutan dan teladan, pembelajaran yang menekankan nilai-nilai (*values*), dll.
3. Kokurikuler dan Ekstrakurikuler: kepramukaan, PMR, OSIS, olahraga, kesenian, dll.
4. Buku teks dan buku bacaan pengayaan (baik isi bacaannya maupun ilustrasinya).
5. Ekosistem dan budaya sekolah: tata kelola yang akuntabel; hubungan antar warga sekolah yang menjunjung tinggi kejujuran, harmonis & saling menghargai; dll.
6. Pendidikan dikeluarga dan masyarakat: keselarasan antara pendidikan di sekolah, lingkungan keluarga dan masyarakat.

### **3. Penguatan Pendidikan Karakter (PPK)**

Saat ini sedang digalakan gerakan penguatan pendidikan karakter berdasarkan Perpres No. 82 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter sebagai fondasi dan ruh utama pendidikan yaitu 70% yang diterima oleh siswa didik berupa pendidikan karakter, dan sisanya pendidikan keilmuan. Hal ini dilakukan dalam rangka mewujudkan bangsa yang berbudaya melalui penguatan nilai-nilai religius, jujur, toleran, disiplin, bekerja keras, kreatif, mandiri, demokratis, rasa ingin tahu, semangat

kebangsaan, cinta tanah air, menghargai prestasi, komunikatif, cinta damai, gemar membaca, peduli lingkungan, peduli sosial, dan bertanggung jawab.

Penguatan Pendidikan karakter yang dimaksud melibatkan “Tripusat” yaitu sekolah, keluarga, masyarakat yang menjadi suatu ekosistem Pendidikan, dimana sekolah menjadi sentral dan lingkungan sekitar dijadikan sumber-sumber belajar.



# Penguatan Nilai-nilai Pancasila melalui Pendidikan

Disampaikan dalam Simposium Nasional  
Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan  
Jakarta, 30 Juli 2018

Totok Suprayitno  
Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan  
KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

1



## 1. Visi Mencerdaskan Kehidupan Bangsa

2



## Alinea 4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, **mencerdaskan kehidupan bangsa**, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, 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 **berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan**, serta dengan mewujudkan suatu **Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.**

## PENJABARAN ALINIA 4 PEMBUKAAN UUD TAHUN 1945

Amanat mencerdaskan kehidupan bangsa dalam pembukaan UUD NRI 1945 alinea 4 yang dijabarkan ke dalam Pasal 31 UUD NRI 1945, diturunkan menjadi berbagai ketentuan perundang-undangan tentang pendidikan, misalnya dalam **UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional** dirumuskan pasal-pasal sebagai berikut:

### Pasal 2

Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### Pasal 3

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

### Pasal 4

- (1) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.
- (2) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna.
- (3) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
- (4) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
- (5) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
- (6) Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.



## 2. Pancasila dalam Praksis Pendidikan

5

### Nilai Pancasila menjadi Acuan Dasar Kurikulum



Pancasila sebagai suatu filosofis kehidupan bangsa senantiasa menginspirasi ide dasar pengembangan kurikulum.



Kurikulum membentuk manusia Indonesia yang:

- beragama dan menghormati agama lain
- cinta bangsa, tanah air, dan negara
- memiliki kepedulian untuk mengembangkan kehidupan kebangsaan, sosial dan ekonomi yang berkeadilan
- demokratis yang mampu menghargai pluralisme sosial dan budaya
- mampu berkontribusi untuk mewujudkan kehidupan umat manusia yang bermartabat dan saling menghargai
- membangun masyarakat yang berkeadilan sosial



Kurikulum mengembangkan sikap, pengetahuan, dan keterampilan yang menempatkan budaya Indonesia sebagai dasar pengembangan pendidikan Indonesia yang mampu dan bermanfaat untuk mengembangkan kualitas manusia Indonesia

## Kecakapan Abad 21 yang dikembangkan melalui Kurikulum 2013

1

### Kualitas Karakter

Bagaimana menghadapi lingkungan yang terus berubah.

1. Iman & taqwa
2. Cinta tanah air
3. Rasa ingin tahu
4. Inisiatif
5. Gigih
6. Kemampuan beradaptasi
7. Kepemimpinan
8. Kesadaran sosial dan budaya

2

### Kompetensi Belajar dan Berinovasi

Bagaimana mengatasi tantangan yang kompleks.

1. Berpikir kritis/ memecahkan masalah
2. Kreativitas
3. Komunikasi
4. Kolaborasi

3

### Literasi Dasar

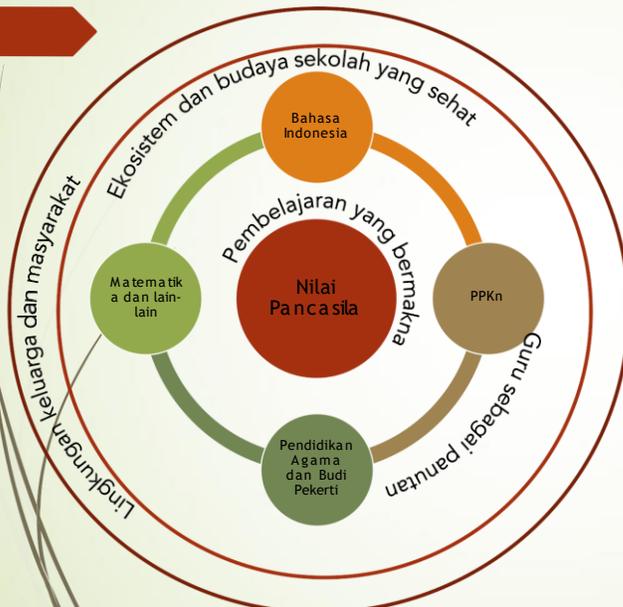
Bagaimana menerapkan keterampilan inti untuk kegiatan sehari-hari.

1. Literasi Bahasa dan Sastra
2. Literasi Numeracy (Berhitung)
3. Literasi Sains
4. Literasi Digital
5. Literasi Keuangan
6. Literasi Budaya dan Kewarganegaraan

Dicapai melalui Intrakurikuler dan Kokurikuler, ekstrakurikuler, dan budaya sekolah didukung dengan bahan ajar dalam bentuk fisik dan digital, serta sarana prasarana.

7

## Penumbuhan Nilai Pancasila dalam Proses Pembelajaran



1. Pembelajaran yang bermakna
2. Ekosistem dan budaya sekolah yang sehat
3. Guru sebagai panutan
4. Lingkungan keluarga dan masyarakat yang memperkuat penumbuhan nilai-nilai Pancasila dan budi pekerti anak



## Ruang Lingkup Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan

NKRI

BHINNEKA  
TUNGGAL IKA UUD 1945

PANCASILA

Nilai, norma dan moral Pancasila sebagai nilai sentral (*Central Values*) yang melandasi semua substansi dan proses belajar Pendidikan (*Nilai dan Moral*) Pancasila dan Kewarganegaraan.

## Beberapa Contoh Nilai-Nilai Pancasila dalam Mata Pelajaran



Mata Pelajaran  
Bahasa Indonesia - Kelas II

Kompetensi	Nilai Pancasila
3.6 Mencermati ungkapan permintaan maaf dan tolong melalui teks tentang budaya santun sebagai gambaran sikap hidup rukun dalam kemajemukan masyarakat Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketuhanan</li> <li>• Kemanusiaan</li> <li>• Persatuan</li> </ul>
4.6 Menyampaikan ungkapan-ungkapan santun (menggunakan kata "maaf", "tolong") untuk hidup rukun dalam kemajemukan	



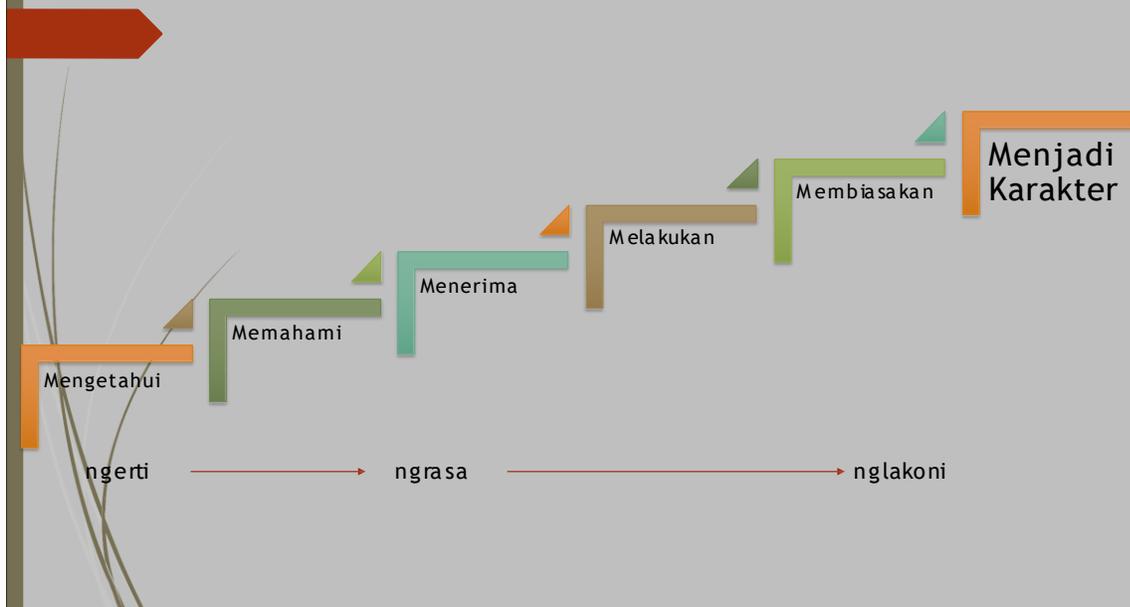
Mata Pelajaran  
Matematika - Kelas VII

Kompetensi	Nilai Pancasila
3.9 Mengenal dan menganalisis berbagai situasi terkait aritmetika sosial (penjualan, pembelian, potongan, keuntungan, kerugian, bunga tunggal, persentase, bruto, neto, tara)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membangun masyarakat yang berkeadilan sosial</li> <li>• Permusyawaratan</li> </ul>
4.9 Menyelesaikan masalah berkaitan dengan aritmetika sosial (penjualan, pembelian, potongan, keuntungan, kerugian, bunga tunggal, persentase, bruto, neto, tara)	

## .... Penumbuhan Nilai bukan sekedar Mata Pelajaran ...

1. *Explicit curriculum*, melalui mata pelajaran (PPKn, Pendidikan Agama & Budi Pekerti, Bahasa Indonesia) atau melalui sebagian kompetensi inti & kompetensi dasar dalam mata pelajaran.
2. *Hidden curriculum*: guru sebagai panutan dan teladan, pembelajaran yang menekankan nilai-nilai (*values*), dll.
3. Kokurikuler dan Ekstrakurikuler: kepramukaan, PMR, OSIS, olahraga, kesenian, dll.
4. Buku teks dan buku bacaan pengayaan (baik isi bacaannya maupun ilustrasinya).
5. Ekosistem dan budaya sekolah: tata kelola yang akuntabel; hubungan antar warga sekolah yang menjunjung tinggi kejujuran, harmonis & saling menghargai; dll.
6. Pendidikan di keluarga dan masyarakat: keselarasan antara pendidikan di sekolah, lingkungan keluarga dan masyarakat.

## Tahapan Internalisasi Nilai



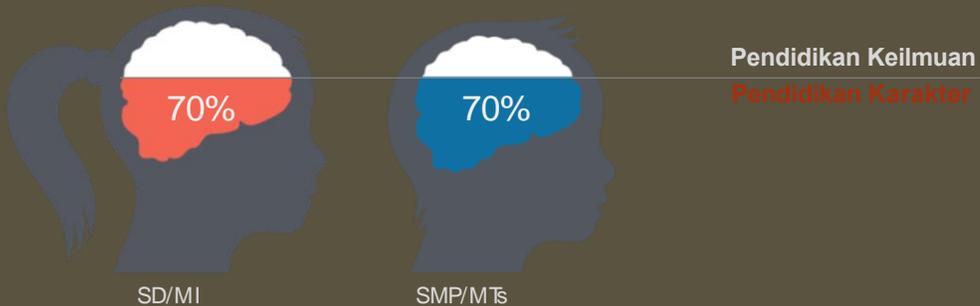


### 3. Penguatan Pendidikan Karakter (PPK)

16



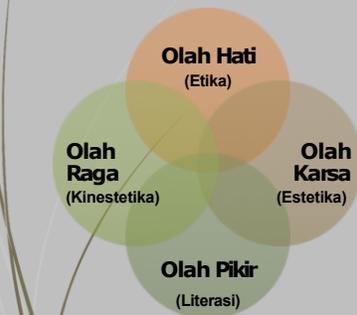
“Gerakan Penguatan Pendidikan Karakter sebagai fondasi dan ruh utama pendidikan.”



17



# Pengembangan Nilai-nilai Karakter



Filosofi Pendidikan Karakter Ki Hajar Dewantara

- Religius
- Jujur
- Toleransi
- Disiplin
- Kerja Keras
- Kreatif
- Mandiri
- Demokratis
- Rasa Ingin Tahu
- Semangat Kebangsaan
- Cinta Tanah Air
- Menghargai Prestasi
- Bersahabat/Komunikatif
- Cinta Damai
- Gemar Membaca
- Pedulil Lingkungan
- Pedulil Sosial
- Tanggung Jawab (dan lain-lain)

Pasal 3 Perpres No. 87/2017 Tentang PPK



Kristalisasi Nilai-Nilai  
\*Nilai-nilai utama disesuaikan dengan GNRM, kearifan lokal dan kreativitas 18 sekolah

A diagram illustrating the 'Tri Pusat Pendidikan' (Three Centers of Education). It features three overlapping circles labeled **masyarakat** (community), **keluarga** (family), and **sekolah** (school). The diagram is supported by a collage of six black and white photographs: a group of children playing sports, a person kneeling in a field, a family standing together, a person on a motorcycle, a child playing with a ball, and a child sitting on the floor.

**Tri Pusat**  
Sekolah, Keluarga dan Masyarakat adalah ekosistem pendidikan.



20

**Sekolah menjadi sentral,  
lingkungan sekitar dijadikan  
sumber-sumber belajar.**



## PANCASILA JIWA KEBIJAKAN

Oleh:  
**Benny Susetyo**  
(Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)



### PAPARAN

Apa yang membuat kita sulit mengaplikasikan Pancasila dan menjadi sumber dari segala sumber hukum? Persoalan kita selama ini adalah filosofi Pancasila selama ini baik, namun ada persoalan mendasar mengapa tidak menjadi habituasi dalam berpikir, bertindak, berelasi, mengambil keputusan, tetapi juga menjadi bagian dalam perilaku kita.

Romo Mangun dalam novelnya, ada trilogi novel besar yaitu Burung-Burung Manyar, Burung-Burung Rantau, dan Durga Umayi mengatakan jangan-jangan bangsa ini ada salah dalam pola perilaku hidupnya. Maka lewat tokoh Neti dalam novel tersebut memberontak terhadap sesuatu yang idealis yang seolah-olah menjadi formal dan ritual. Ketika Pancasila itu menjadi formal ritual, maka Pancasila itu kehilangan kesaktiannya dan ini terjadi.

Maka dalam proses pembentukan undang-undang, Pancasila kalah akan dua kekuatan besar yaitu fundamentalisme pasar dan fundamentalisme agama. Pasar menjadi degenerasi menentukan segala-galanya.

Maka bukan nilai Pancasila yang diaplikasikan dalam proses pembentukan undang-undang, Pancasila hanya menjadi cantelan saja, namun kekuatan modal itu yang menjadi penentu dalam suatu proses pembentukan undang-undang. Mengapa hal ini terjadi? Karena elit politik tidak menjadi manusia merdeka, maka elit akan mudah untuk dibeli dan mudah untuk dikendalikan oleh kekuatan kapital. Pertanyaan besarnya adalah apakah Pancasila mampu sebagai sumber hukum atau tidak. Akhirnya tergantung kepada apakah elitnya memiliki mental jiwa merdeka atau tidak. Selama tidak punya jiwa merdeka, jangan harap aplikasinya akan terjadi.

Problem kita adalah adanya krisis besar yaitu krisis keteladanan antara kata dan perbuatan yang tidak sama. Dan krisis keteladanan itu yang membuat kita sebagai bangsa kehilangan pegangan. Apalagi bangsa ini menghadapi situasi keguncangan yaitu dengan munculnya teologi tablet. Semua orang belajar apapun dari tablet dan ini menjadi kebenaran. Akibatnya adalah literasi kita rendah. Banyak orang percaya kepada tablet tanpa mengecek informasi, maka kita sebenarnya kehilangan pendidikan kritis.

Ketika nilai-nilai itu diseragamkan secara kuat pada waktu itu dan itu yang diberontak oleh Neti salah satu tokoh dalam Novel Burung-Burung Rantau. Neti sebagai generasi milenial memberontak terhadap nilai-nilai ritual dan formalisme. Jadi selama Pancasila itu ritual dan formal, kita tidak akan bisa membebaskan bangsa ini dari sebuah persoalan besar yaitu tentang kita terpenjara.

Proses demokrasi adalah suatu proses yang tidak dinamis yang tidak bisa kita hanya melihat kepada masa lalu saja. Masa lalu sebagai perjalanan sejarah harus kita ingat, tetapi masa lalu harus diinternalisasikan dalam konteks kekinian. Bagaimana nilai Pancasila dalam kondisi sekarang menghadapi teori-teori baru yang disebut dengan komodifikasi? Bagaimana pesan-pesan sosial memiliki nilai ekonomi jika tidak memiliki nilai ekonomi maka pesan tersebut tidak memiliki daya mobilisasi. Kita menghadapi sebuah tatanan global bahwa fundamentalisme pasar dan agama sekarang ini membangun perselingkuhan.

Seharusnya undang-undang dibuat untuk melindungi warga. Misalnya dalam perumusan undang-undang, bumi air dikuasai oleh negara. Air saja tidak dikuasai oleh negara, air dikuasai oleh produk-produk pabrik. Sekarang rakyat ingin membeli air saja harganya mahal. Mengapa hal tersebut kuat? Karena undang-undangnya memperbolehkan itu. Mengapa diperbolehkan?

Karena pengambil keputusannya mudah dibeli. Lantas persoalannya, dimana Pancasila itu? Itulah yang diberontak oleh tokoh Neti. Neti memberontak dogma-dogma yang suci yang selama ini selalu didoktrinkan seolah-olah Pancasila itu harga mati namun realitasnya tidak seperti itu.

Saat ini fundamentalisme agama menguasai karena ideologi utopis. Orang berharap jika nilai-nilai itu dijalankan maka kesejahteraan dan kemakmuran terjadi. Tetapi itu hanya tipu muslihat karena sebenarnya mereka semua sama hanya mencari ekonomi, hanya saja menggunakan agama dan jualan agama ujung-ujungnya untuk ekonomi kapital.

Kita menghadapi sistem politik dan sistem ideologi yaitu rezimnya adalah individual. Dalam rezim individual siapa yang punya uang, kekuasaan, dan jaringan maka dialah yang menang. Maka yang dikatakan oleh Francis Bacon (Filsuf abad ke-16), siapa yang menguasai teknologi informasi dan komunikasi, maka dia menguasai dunia. Inilah yang sekarang terjadi dengan dunia digital. Dalam konteks ini kita menghadapi tantangan bagaimana mengaplikasikan Pancasila dalam suatu rumusan, maka proses pembuatan undang-undang seharusnya lebih selektif atau diketahui urgensi dan dampaknya. Jika tidak ada urgensi dan dampaknya maka untuk apa dibuat suatu undang-undang. Terlalu banyak undang-undang di Indonesia. Produk undang-undang kita banyak yang copy paste karena tidak ada pemikiran undang-undang ini untuk apa dan untuk siapa, tetapi yang lebih penting apa urgensinya suatu undang-undang ini dibuat dan itu tidak pernah ada kesadaran bersama dan mempertanyakan kepada publik apakah ini penting atau tidak penting.

Yang dibuat terlebih dahulu adalah bagaimana kita merumuskan nilai Pancasila yaitu Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan agar menjadi norma dan diaplikasikan dalam sebuah tindakan dan kebiasaan. Jika tidak menjadi kebiasaan yang ditanamkan sejak dini, maka nilai Pancasila tidak akan menjadi kekuatan yang memberikan kesadaran kepada kita bahwa Pancasila itu menjadi ideologi yang mampu menggerakkan kita karena kesadaran dari batin.

Disinilah pentingnya pendidikan. Pendidikan kita selama ini adalah komando. Guru tidak lagi menjadi teman, tetapi menjadi mentor atau pawang. Tidak ada yang disebut internalisasi nilai/keteladanan. Jika guru memiliki nilai-nilai keteladanan maka penanaman nilai-nilai Pancasila akan terjadi. Orang tua juga memegang peranan penting dalam penanaman nilai-nilai Pancasila. Dulu orang tua membacakan dongeng yang merupakan cara komunikasi yang efektif untuk menanamkan keteladanan, nilai-nilai masuk dalam literasi tersebut.

Bangsa ini perlu untuk mengembalikan jatidiri sebagai bangsa Indonesia. Jangan-jangan kita tidak punya jatidiri sebagai bangsa. Maka kita merantau mencari identitas. Bangsa ini sedang melalui proses menjadi, bukan telah menjadi suatu bangsa. Tantangan kita jika bangsa ini belum menjadi suatu bangsa, kita tidak mengalami kematangan sebagai suatu bangsa. Akibatnya adalah terjadi suatu pertarungan ideologi yang tidak pernah akan selesai.

Jangan-jangan ada persoalan dalam kultur budaya kita. Maka yang dibutuhkan sebenarnya adalah kultur politik. Jika kultur politik itu tidak pernah ada di dalam pembentukan undang-undang kita maka kita akan menghadapi suatu kesia-siaan. Jangan-jangan hidup kita sia-sia karena tidak pernah belajar dari sebuah sejarah. Jika orang sesuai dengan fungsinya, maka organisasi akan berjalan dengan baik. Namun kita tidak sesuai dengan fungsinya.

Banyak produk undang-undang dibuat tetapi hanya sebagai barang. Saatnya DPR mereview apakah urgensi dan pentingnya pembentukan undang-undang, atau lebih baik DPR dalam pembentukan undang-undang tidak perlu banyak namun berkualitas.

## **MATERI**

Di tengah arus politik identitas yang masih deras menggerus kehidupan demokrasi, Masihkah Pancasila dijadikan acuan kebijakan, "Berani Bersatu" membuka ruang refleksi sekaligus dialogis, terutama bagi generasi milenial tentang bagaimana kesadaran berbangsa para pemuda zaman itu dan bagaimana estafet itu harus mereka teruskan sesuai konteks zaman.

Ketika bangsa ini mengalami miskinnya keteladanan yang diakibatkan oleh suara hati tak lagi nyaring, generasi hari ini dituntut untuk kembali mampu mendengarkan suara hati. Sesuatu yang sebenarnya ada dalam diri setiap orang. Seperti halnya etika, dia bukanlah milik satu agama tertentu dan tidak pula abstrak. Etika hadir dalam aktivitas menjalankan kebaikan serta meninggalkan keburukan. Begitu pula bila dikaitkan dengan seleksi politik negeri ini.

Etika itu bersifat umum, yang baik dijalankan dan yang buruk ditinggalkan. Ia perintah, maka jadilah etika sebuah kewajiban. Jadi etika itu sesuatu yang ada dalam setiap orang yang punya suara hati. Dengan berpegang pada etika dan mendengarkan suara hati inilah generasi zaman ini akan dimampukan untuk menjawab masalah-masalah politik, ekonomi,

budaya, lingkungan hidup, kesehatan, dan semua dimensi kehidupan di Indonesia.

Kita patut bersyukur karena etika politik yang kita butuhkan semuanya sudah tertanam dalam jiwa Pancasila. Ketika nilai-nilai Pancasila diyakini kebenarannya, maka kesadaran relasional akan tumbuh bersama dengan kesadaran bahwa Pancasila adalah kewajiban yang harus dijalankan. Dalam hal ini Pancasila adalah perintah sekaligus moralitas.

Karenanya, pendidikan politik harus selalu bertumpu pada Pancasila sebab arena dengan seperti itulah keadaban politik akan menjadi habitus bangsa; sebuah spirit untuk berpikir dan bertindak. Secara politik, demokrasi akan utuh bilamana Pancasila telah menjadi pedoman hidup manusia Indonesia. Tak lain berarti hidup di atas dasar kemanusiaan yang berketuhanan dan berkeadilan. Karena ketika kita mempunyai rasa kemanusiaan dan keadilan, maka kita mencintai Tuhan.

Ketika kita mencintai Tuhan, berarti kita akan konsisten menjaga kemanusiaan. Dalam ruh persatuan, maka tidak ada yang menang dan tidak ada yang kalah. Tak ada minoritas maupun mayoritas, itulah musyawarah. Musyawarah itu win-win, bukan win-lose.

Pancasila untuk Keadaban Politik

Dalam langgam politik, pematangan Pancasila tidaklah hanya menjadi tugas lembaga negara, seperti UKP-Pancasila. Lebih dari itu, seluruh elemen bangsa harus terlibat. Pancasila dalam aktivitas politik ditempatkan pada tempat suci bernama moralitas. Ini suatu keharusan karena kesadaran bahwa ini baik dan harus dijalankan. Pendidikan politik adalah pematangan Pancasila yang tercermin dalam sikap dan ekspresi manusia Indonesia. Seperti itulah penggambarannya pada keadaban politik.

Bila Pancasila ingin menjelma dalam keadaban politik, ia harus menjadi arus utama dalam penentuan kebijakan publik. Ini kerja berat. Karena itu, kebijakan politik harus bertumpu pada sebuah kriteria tertentu. Sebagai contoh, untuk mengukur pembangunan yang mengembangkan Pancasila di sebuah kota, menjadi penting untuk menentukan kota itu toleran atau tidak. Pendidikan politik yang demikian ini adalah bagian dari proses kebudayaan.

Di dalamnya ada riset yang bertolak dari fakta dan data. Keragaman harus dijaga. Kita harus sadar betul bahwa ada keragaman dalam batang tubuh Indonesia. Keragaman adalah salah satu kesaktian yang dimiliki Pancasila. Sebab sejatinya Pancasila dihayati dalam kultur budaya lokal Nusantara yang memang beragam. Nalar politik demikian ini harus menjadi habitus yang ada dalam diri manusia Indonesia.

Walau di sana-sini masih banyak masalah, melalui pendidikan politik diharapkan seluruh sumber daya bisa mulai saling terhubung. Kekayaan yang melimpah ruah bisa dengan maksimal diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat. Di sinilah pentingnya pendidikan politik harus diterapkan dengan metode berbeda di arus lokal. Harus cocok dengan konteksnya.

Kalau konteksnya kelautan, maka generasi harus paham betul dengan dunia laut dan politik kelautan. Begitu seterusnya. Kita kerap kali tidak demikian sehingga membuat generasi terasing dengan realitasnya. Akhirnya, SDM yang luar biasa tidak bisa dikelola karena kita tidak beriringan dalam konteks realitasnya.

### Generasi Milenial dan Spirit Sumpah Pemuda

Untuk menjawab krisis multidimensi yang melanda negeri ini, para pemegang kebijakan harus berani mengonkretkan Pancasila dalam kebijakan publik. Jika tidak, ideologi tak ada guna. Inilah relasi kuasa antara pengambil kebijakan dengan masyarakatnya. Tak lain kesejahteraan adalah akibat dari pendidikan politik yang berkualitas.

## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

#### **1. Yuslihayanti, S.T. (Moderator)**

- a. Apakah sebenarnya pengertian dasar dari Pancasila?
- b. Apa yang dinamakan Pancasila? Dan apa yg menjadi parameter untuk dijadikan dasar bahwa seseorang memiliki jiwa pancasilais?

#### **2. Fakultas Hukum Undip**

Harus dimulai dari mana Isu Institusionalisasi?

#### **3. Astana, PSP UGM**

- a. Tahun 60-70 Prof Notonegoro mengajarkan Pancasila di Akmil, sekarang menghilang di era modern. Bagaimana memasukan nilai-nilai Pancasila dalam akmil, sehingga menjadi doktrin ideologis selain sapta marga, bagaimana upaya strategisnya?
- b. Bagaimana Pendidikan disambungkan oleh jembatan yang menyatakan bahwa apa yang didapatkan didalam kelas dapat diimplementasikan di luar kelas, yang harus berawal dari PAUD?

### **Jawaban**

#### **Prof. Syafi'i Ma'arif**

Pancasila adalah pergumulan yang sangat intens, pergumulan yang menguras energi bangsa, dan itu tidak mudah. Sekarang sebenarnya sudah tidak ada kekuatan arus besar yang menentang Pancasila, tapi masih ada arus-arus kecil yang akan hilang sendirinya kalau keadaan sosial dan ekonomi akan semakin membaik. Kita membutuhkan niat yang tulus dan saya menemukan yang tulus banyak namun yang berpura-pura memakai topeng pun masih banyak.

Isu Institusionalisasi perlu dimulai dari produk yang sudah ada ini mana yang kira-kira sesuai dengan hukum dan Pancasila, oleh karena itu harus ada orang-orang yang memikirkan tentang masalah ini.

#### **Letnan Jenderal TNI (Purn.) Agus Widjojo**

Bahwa kita sebuah masyarakat yg luas, kita punya jargon dan istilah yg bagus, tetapi kita kurang pandai mentransformasikan kedalam bentuk konkretnya. Generasi muda harus punya kekritisn untuk belajar hidup bermasyarakat yang baik. Kita kembali ke takdir yg diberikan kepada bangsa Indonesia yang beragam, kita harus mencoba berfikir bahwa Pancasila dalam konkretnya adalah kemampuan untuk hidup dalam hal kebhinekaan, sikap menghargai perbedaan yang berketuhanan dan melalui sistem yang berkeadilan berbangsa.

Kita punya wakil di DPR, dan wakil tersebut harus dapat mempengaruhi secara positif kepada masyarakat dan siswa-siswa tentang ideologi Pancasila. Wakil rakyat juga harus mencontohkan secara langsung tentang apa yang dirasakan serta manfaat implementasinya di luar kelas. Kita tidak harus terpaksa secara harfiah, bahwa masalah nya adalah implementasi hakiki dan nilai, kita harus paham latar belakang nya yaitu adalah politik. Jangan hanya berhenti di jalur politik, harus dicari hakikat dan manfaatnya apa. Untuk TNI mestinya masih ada pelajaran tentang pendalaman ideologi Pancasila, karena TNI adalah garda depan Pancasila, prajurit sebelum memakai seragam adalah Warga negara biasa yang memiliki ideologi yang sama yaitu Pancasila. Memang harus ada kontrol sosial dari masyarakat apabila ada oknum-oknum TNI yang dianggap anti Pancasila.

### **Benny Susetyo**

Jika kita bicara ideologi yaitu ide dan logos, ideologi merupakan internalisasi dari nilai-nilai. Nilai-nilai tersebut harus diimplementasikan menjadi perilaku yaitu menjadi kepribadian. Problem kita sebagai bangsa Indonesia, Pancasila tidak menjadi internalisasi dalam kehidupan sehingga tidak menjadi kepribadian bangsa ini. Sejak awal kita belum selesai menjadi suatu bangsa. Ingat akan polemik Sutan Takdir Alisjahbana yang mengatakan kiblat kita ke barat dengan Armijn Pane yang mengatakan kiblat kita ke timur, tetapi proses dialektika tidak pernah dijalankan. Kita bangsa yang belum selesai karena tidak berani membangun sebuah dialektika dalam banyak pikiran-pikiran kita. Kita merasa menjadi bangsa yang mapan kemudian selesai. Mari mulai saat ini kita tidak memandang Pancasila sebagai suatu simbol, namun menjadi sebuah kepribadian dan perilaku. Mau tidak mau mulai sekarang kita menata sistem pendidikan, harus ada sistem pendidikan nilai keluarga, dan kita harus menyiapkan elit. Elit itu lahir dari keluarga, jika keluarga bermasalah, maka elit juga bermasalah.

**DISKUSI PLENO**  
**“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM**  
**PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN**  
**PERUNDANG-UNDANGAN”**

# **INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh :**

**Prof. Dr. H. Irwan Prayitno, S.Psi., M.Sc.  
(Gubernur Provinsi Sumatera Barat)**



## **PAPARAN**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, gubernur tidak secara langsung terlibat dalam membahas peraturan daerah (perda) karena ada mekanisme yang mengaturnya. Dalam melakukan tugas ini, gubernur dibantu oleh biro hukum yang memang bertanggung jawab melakukan hal ini bersama dengan DPRD, termasuk di dalamnya juga ada peran Badan Musyawarah (Bamus), yaitu dalam membahas rencana-rencana raperda yang akan dibahas. Selanjutnya rancangan peraturan daerah (raperda) yang dibahas nantinya akan berujung pada Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Mendagri merupakan ujung tanduk dalam proses evaluasi ataupun fasilitasi perda-perda. Sehingga dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam pembentukan perda, yang berperan tidak hanya peran

pemerintah daerah dan DPRD, tetapi ada juga peran Mendagri. Khusus untuk evaluasi, ada enam jenis perda yang harus melalui proses evaluasi oleh Mendagri yang nantinya akan keluar dalam bentuk SK Mendagri. Misalnya terkait dengan pajak, RT/RW, desa, dan lain-lain.

Gubernur, selain membuat perda dan melakukan evaluasi raperda kota dan kabupaten, juga merupakan wakil pemerintah pusat yang memiliki peran pembinaan dan koordinasi dengan instansi vertikal. Berdasarkan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disebutkan mengenai pembagian kekuasaan negara. Urusan pemerintahan juga terbagi habis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, walaupun pada kenyataannya masih ada ruang-ruang yang mungkin memerlukan semacam kebijakan atau diskresi untuk menanganinya. Dalam undang-undang tersebut diatur juga mengenai jenis-jenis urusan pemerintahan, serta tugas dan wewenang gubernur selaku kepala daerah.

Di Sumatera Barat sendiri pada saat ini terdapat 93 perda yang masih berlaku, dimana sebagian besar adalah amanat dari peraturan yang lebih tinggi, baik yang tertulis secara jelas maupun tidak. Selain itu, ada juga perda yang dibuat berdasarkan kebijakan. Kedua jenis perda ini pada akhirnya akan tetap berujung di Mendagri melalui proses fasilitasi dan evaluasi. Selain itu dalam praktiknya, terdapat hal-hal lain yang juga mempengaruhi pembentukan raperda. Untuk raperda yang sifatnya berasal dari kebijakan seringkali perda ini dapat dikatakan perda yang 'dicari-cari'. Apa yang dimaksud dengan 'dicari-cari'? Misalnya suatu perda dibuat berdasarkan tren yang ada, yaitu dengan melihat peraturan tentang apa yang dikeluarkan oleh provinsi dan daerah lain. Maka kemudian akan dibuat peraturan mengenai hal yang sama. Begitu juga yang terjadi di daerah-daerah lain. Misalnya saat ini Provinsi Sumatera Barat sedang membuat perda mengenai e-government, maka bisa diprediksi bahwa sebentar daerah-daerah lain akan datang dan ikut membuat pengaturan mengenai hal ini.

Selain itu gubernur juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Salah satu tugasnya adalah melakukan evaluasi terhadap raperda kabupaten atau kota. Misalnya suatu kabupaten atau kota membuat raperda yang memiliki muatan lokal atau istilah yang disebut perda syariat, yang sebetulnya itu adalah hasil proses yang panjang dari DPRD dengan penda kabupatennya. Dalam mengevaluasi raperda kabupaten atau kota, gubernur juga harus merujuk dari peraturan-peraturan di atasnya. Sedangkan untuk perda provinsi, pasti juga merupakan hasil koordinasi dengan Mendagri juga, karena jika tidak ada persetujuan dari Mendagri, maka perda itu tidak akan muncul. Hal ini dikarenakan semua perda harus dievaluasi oleh Mendagri

terlebih dahulu. Terkait evaluasi, kewenangan pembatalan perda juga telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi terkait kewenangan pembatalan perda, kewenangan yang semula ada di Mendagri dan gubernur sekarang diserahkan ke Mahkamah Agung. Sedangkan pembinaan yang tetap dilakukan oleh gubernur adalah evaluasi raperda, fasilitasi raperda, dan pemberian nomor register. Untuk fasilitasi, keputusan yang dihasilkan bukan dalam bentuk SK, melainkan melakukan koordinasi dan konsultasi yang kemudian harus mendapatkan nomor register untuk dapat dikatakan sah.

Kesimpulannya pembentukan perda merupakan bagian dari tugas otonomi daerah, bisa merupakan perintah dari peraturan yang lebih tinggi, bisa juga diambil dari aspirasi masyarakat yang kemudian kita sebut dengan muatan lokal. Pembuatan perda mulai dari perancangan hingga pengundangan, mengikuti ketentuan yang dibuat oleh Mendagri. Terdapat peraturan Mendagri yang mengatur secara teknis dan detil mengenai cara pembuatan perda, termasuk juga amanat yang ada di peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Selain itu, sebagai perwakilan pemerintah pusat, gubernur juga melakukan pembinaan dan pengawasan. Sehingga jika ada yang protes atau keberatan terhadap peraturan kota atau kabupaten, harusnya melalui gubernur dulu. Jangan langsung ke Mendagri.

Dengan kondisi yang seperti ini, sangat kecil kemungkinan ada perda yang bertentangan atau tidak sesuai dengan Pancasila, yang juga berarti tidak sesuai dengan peraturan. Kenapa? Karena dari cara merencanakan, merancang sampai membuat keputusan itu diatur oleh undang-undang, dan muatan lokal dibentuk sesuai kekhususan daerah. Maka tidak mungkin bertentangan dengan Pancasila. Kecuali undang-undang atau peraturan yang menjadi rujukannya tidak sesuai dengan Pancasila. Termasuk norma, etika, nilai, atau value yang dibuat dalam undang-undang tersebut. Mungkin yang bisa terjadi melanggar atau tidak sesuai adalah perda yang berkaitan dengan muatan lokal daerah, tetapi itu juga pada akhir proses pembuatannya akan dievaluasi juga oleh Mendagri.

Selain itu pemerintah daerah pada umumnya tidak berani keluar dari koridor hukum yang telah ditentukan tersebut, karena hal tersebut bisa menjadi temuan atau bahkan berakibat hokum. Misalnya termasuk tindak pidana korupsi atau suap kalau ada kaitannya dengan uang. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kemungkinan perda tidak sesuai dengan Pancasila sangatlah kecil.

**INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM  
PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

O  
l  
e  
h

**PROF. DR. H. IRWAN PRAYITNO  
(GUBERNUR SUMATERA BARAT)**

**DISAMPAIKAN PADA ACARA SIMPOSIUM NASIONAL**

**DI HOTEL CROWNE PLAZA**

**JAKARTA, TGL 30 JULI 2018**

## KEKUASAAN PEMERINTAHAN (UU 23/2014)

Pemegang kekuasaan pemerintahan adl : ———> **Presiden**

**Pelaksanaannya dilkk oleh:**

- a. Kementerian negara;
- b. Penyelenggara Pemerintahan Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota)

**Untuk :**

- melindungi;
- melayani;
- memberdayakan;
- mensejahterakan masyarakat.

## URUSAN PEMERINTAHAN (UU 23/2014)

Terdiri dari:

**a. Urn pemerintahan umum**

- Merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.
- Pelaksanaannya dilakukan oleh **Gubernur**, Bupati dan Walikota serta dibantu oleh Instansi Vertikal

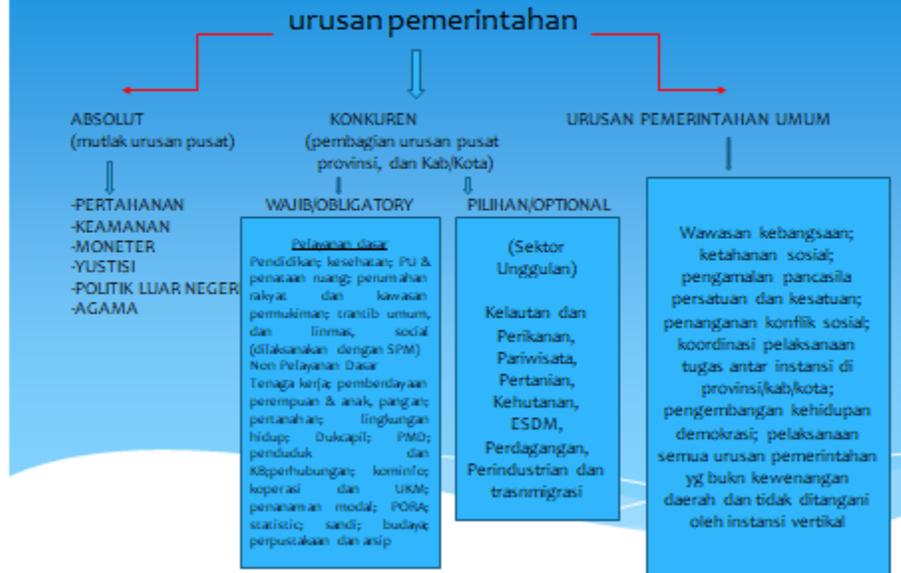
**b. Urn pemerintahan absolut**

- Merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter & fiskal, agama).
- pem pusat bisa melaks. Sendiri atau melimpahkan kpd instansi vertikal di daerah atau kpd **Gubernur**

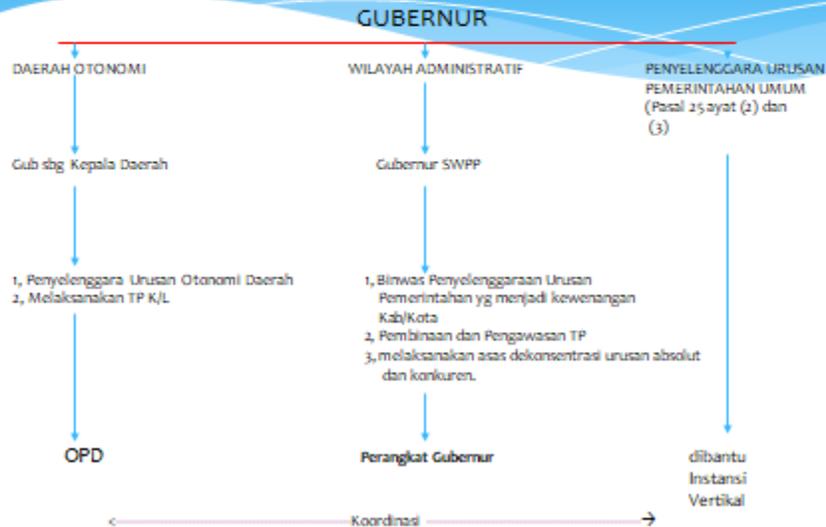
**c. Urn pemerintahan konkuren**

- Merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- terdiri dari :
  - > urusan wajib ( pelayanan dasar & non pelayanan dasar).
  - > urusan pilihan.
- menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

# ANATOMI URUSAN PEMERINTAHAN



# KEDUDUKAN DAN PERAN GUBERNUR



# TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR SEBAGAI KDH

## 1, TUGAS (Pasal 65 ayat (1) UU 23 Tahun 2014):

- memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. WEWENANG ( Pasal 65 ayat 2 UU 23/2014)

- a. mengajukan rancangan Perda;*
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;*
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;*
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT (SWPP)

### 1. TUGAS ( Pasal 91 ayat (2) UU 23/2014)

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;

- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;*
- e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan*
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

## 2, wewenang (Pasal 91 ayat (3) UU 23/2014)

- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;*
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;*
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;*
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan*
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

## PEMBENTUKAN PERDA

\* Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, KDH membentuk PERDA yang prosesnya meliputi :

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Perencanaan</li><li>- Penyusunan</li><li>- Pembahasan</li><li>- Penetapan</li><li>- Pengundangan</li></ul> | } | <p>mengikuti ketentuan yang diatur dalam :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- UU No. 12/2011 ttg Pembentukan Peraturan PUU</li><li>- UU No. 23/2014 ttg Pemerintahan Daerah</li><li>- Permendagri No. 80/2015 ttg Pembentukan Produk Hukum Daerah</li></ul> |
|--|---|--|

\* Proses pembahasan Ranperda melalui konsultasi dengan :  
a. Kementerian Dalam Negeri.  
b. Kementerian Teknis terkait.

## EVALUASI RANPERDA

\* Peraturan Perundang-undangan yang mengamanatkan evaluasi (Gub SWPP)

1. Pasal 245 ayat (3) UU /2014 ttg Pemerintahan Daerah  
Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
2. Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah  
Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda dan berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah Provinsi dan dari **Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota**
3. Pasal 15 ayat (2) UU No. 6/2014 tentang Desa  
**Gubernur melakukan evaluasi** ranperda tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa dan/atau peraturan perundang-undangan.

\* Dalam Pelaksanaan evaluasi :

- > Gub membentuk tim.
- > Melakukan koordinasi dengan Kemendagri.

**PUTUSAN MK**  
NOMOR 137/PUU-XIII/2015  
NOMOR 56/PUU/XIV/2016

Mencabut kewenangan :

- a. Menteri Dalam Negeri ---- > dalam membatalkan Perda Provinsi, Kabupaten dan Kota.
- b. Gubernur ----> dalam membatalkan Perda Kabupaten dan Kota

**Pasca putusan MK**

Pembinaan dan pengawasan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap kebijakan daerah kabupaten/kota (terutama Perda) tetap dilakukan melalui :

- a. evaluasi ranperda
- b. fasilitasi ranperda
- c. pemberian nomor register

**Evaluasi** adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

**Fasilitasi** adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

**Nomor register** yang selanjutnya disingkat noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.

## Kesimpulan

- a. sebagai KDH, gubernur membentuk Perda untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan (TP).
- b. pembentukan Perda mulai dari perencanaan s/d pengundangan, mengikuti ketentuan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk Undang-Undang, PP dan Permen.
- c. sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kebijakan daerah kabupaten/kota (Perda dan Perkada).
- d. pelaksanaan evaluasi, fasilitasi dan pemberian nomor register perda yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam rangka pembinaan dan pengawasan, mengikuti ketentuan yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam bentuk UU, PP dan Permen.

**INSTITUSIONALISASI PANCASILA  
DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh :**

**Prof. Dr. Mahfud MD**

**(Anggota Dewan Pengarah Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)**



**PAPARAN**

Masalah perancangan dan evaluasi perundang-undangan sangat penting, hal ini untuk memastikan bahwa politik hukum berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai segala sumber hukum. Pancasila berfungsi sebagai dasar Negara, sehingga Pancasila idealnya melahirkan peraturan perundang-undangan serta melahirkan perilaku dan pedoman non-hukum seperti etika dan moral.

Politik hukum adalah arah resmi dari hukum yang harus diberlakukan untuk negara, artinya hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, misalnya untuk melindungi bangsa dan negara. Tujuan tersebut dituangkan dalam empat rumusan, yaitu: a) Melindungi segenap bangsa; b) Mencerdaskan kehidupan bangsa; c) Memajukan kesejahteraan umum; d) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi.

Penuangan hukum berdasarkan Pancasila harus berpedoman pada empat kaidah penuntun yaitu: a) Integrasi teritori dan ideologi; b) Sinergisitas demokrasi dan nomokrasi; c) Keadilan sosial, membangun kesejahteraan umum dan toleransi beragama, toleransi yang berkeadaban.

Untuk mencapai tujuan negara dibuatlah hukum-hukum secara periodik, sesuai perkembangan masyarakat. Pembuatan hukum secara periodik, saat ini dikenal sebagai Prolegnas dan Prolegda.

Agar hukum tertib dan sinkron dari atas ke bawah, maka harus ada tata urutan seperti dalam teori stupa (Hans Kelsen). Dulu ada Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR no. III/MPR/2000, UU No. 10 tahun 2004. Sekarang ada UU no. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Prolegnas berfungsi sebagai potret politik hukum sekaligus mekanisme politik hukum, jika isi atau mekanismenya salah, maka ada judicial review (materi atau prosedur) selain juga ada mekanisme legislative review dan executive review.

Naskah Akademik harus dibuat agar ada urgensi dan tidak tumpang tindih. Ada rumus ROCCIPI dari An Seidman, yang mencakup 7 unsur yaitu (rules, opportunity, capacity, communication, interest, procedure, ideology).

## **MAKALAH**

# **INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN <sup>35</sup>**

**Oleh : Moh. Mahfud MD<sup>36</sup>**

**(Anggota Dewan Pengarah Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)**

### **Pancasila dalam tugas perancangan legislasi**

Topik yang harus saya sampaikan pada simposium ini berangkat dari asumsi dasar bahwa tugas-tugas para perancangan dan evaluasi peraturan perundang-undangan bukanlah hanya bersifat teknis melainkan juga filosofis dan politis. Jangan dikira bahwa pekerjaan perancangan perundang-undangan itu hanya soal teknis atau ketrampilan menyusun format dan kalimat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Perancangan peraturan perundang-undangan tidak hanya terkait dengan teknis atau ketrampilan melainkan, jauh lebih penting dari itu, terkait dengan politik hukum yang bersumber dari Pancasila dan UUD NRI 1945.

Politik hukum bertugas sebagai pengawal agar hukum-hukum yang dibuat sesuai dengan (dan) merupakan penjabaran dari dasar ideologi dan konstitusi negara. Politik legislasi merupakan bagian dari politik hukum sebab proses legislasi merupakan langkah utama dalam mengkristalkan nilai-nilai hukum dan politik hukum ke dalam sumber hukum formal atau peraturan perundang-undangan. Oleh karena hukum-hukum harus bersumber dari dasar ideologi dan konstitusi negara maka perancangan dan evaluasi peraturan perundang-undangan haruslah memahami dan menghayati politik legislasi Pancasila sebagai dasar ideologi negara yang menjadi dasar sekaligus tujuan hukum.

---

<sup>35</sup> Disampaikan pada Simposium Nasional “*Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan*” yang diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR-RI, pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 di Crowne Plaza Hotel, Jakarta. Makalah ini ditulis kembali dengan beberapa revisi dari makalah saya, Moh. Mahfud MD, “Politik Legislasi Pancasila dalam Eksistensi Tenaga Perancang Peraturan Perundang-undangan” yang disampaikan sebagai *keynote speech* pada Lokakarya Nasional yang diselenggarakan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, di Jakarta pada tanggal 17 Oktober 2015.

<sup>36</sup> Anggota Dewan Pengarah Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) Republik Indonesia; Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia periode 2008-2013,

## **Politik Hukum dan Legislasi Pancasila**

Politik hukum adalah arah resmi yang ditetapkan oleh negara dalam pemberlakuan atau penidakberlakuan hukum guna mencapai tujuan negara. Penentuan tentang hukum apa yang harus dan perlu diberlakukan atau tidak boleh diberlakukan dalam upaya mencapai tujuan adalah politik hukum. Dengan demikian politik hukum merupakan pencarian atau kristalisasi nilai-nilai di dalam masyarakat yang sesuai dengan dasar ideologi dan konstitusi negara yang kemudian dijadikan hukum untuk mencapai tujuan negara. Dalam pengertian-pengertian tersebut maka politik hukum dapat pula dimaknai sebagai upaya menjadikan hukum sebagai “alat” untuk mencapai tujuan negara.

Tujuan negara kita, sebagaimana tertuang di dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasar perdamaian abadi. Tujuan negara tersebut dikristalisasikan dari “cita-cita bangsa” yakni membangun masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang, meskipun tidak tertulis di dalam dokumen hukum, tetapi hidup di dalam sanubari bangsa Indonesia.

Upaya pencapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara harus berpijak pada Pancasila sebagai dasar ideologi negara yang memiliki “cita hukum” atau *rechtsidee* yang kemudian melahirkan sistem hukum Pancasila. Mengacu pada teori prisma seperti yang pernah ditulis oleh Fred W. Riggs, dengan menjadikan teori tersebut sebagai optik memandang sistem hukum maka sistem hukum Pancasila mengandung unsur dan watak prisma yakni pengambilan nilai-nilai yang baik dari sistem-sistem yang berbeda, bahkan mungkin bertentangan, yang kemudian disatukan atau menyatu dalam konsep yang harmonis.

Watak prisma tersebut bisa dilihat dari penggabungan nilai-nilai baik antara konsep negara agama dan negara kebangsaan, penyerasian antara paham individualisme dan komunalisme, penyerasian antara *civil law system* dan *common law system*, dan sebagainya. Salah satu esensi penting dari prisma hukum-hukum Indonesia adalah tampilnya hukum sebagai pembangun harmoni dan kedamaian di dalam masyarakat, bukan sebagai alat bertarung mencari menang dan kalah. Itulah sebabnya di dalam dan dari nilai-nilai hukum asli Indonesia kita bisa menemukan konsep *restorative justice* dan *deliberative democracy*.

Eksistensi sistem hukum Pancasila sebagai sistem khas yang kita miliki sebagai negara dan bangsa menjadi niscaya karena hukum tidak hidup dalam *vacuum* melainkan mengikuti dan tumbuh dalam masyarakat tertentu. Prinsip *Ubi societas ibi ius*, dimana ada masyarakat di sana ada hukum tidak cukup diartikan bahwa hukum hanya ada di dalam masyarakat melainkan yang lebih penting harus diartikan bahwa hukum mengikuti nilai-nilai masyarakat yang dilayaninya dan hukum di suatu masyarakat bisa berbeda dengan hukum di suatu masyarakat lainnya.

Masyarakat nasional tentu berbeda dengan masyarakat kolonial sehingga hukum-hukum kolonial harus direvisi agar sesuai dengan hukum nasional. Masyarakat Barat tentu berbeda dengan masyarakat Timur sehingga hukumnya pun tentu berbeda pula. Di kalangan masyarakat Barat maupun Timur pun masih terpecah-pecah lagi sistem kemasyarakatan di dalam setiap negaranya sehingga meskipun sama-sama Barat atau sama-sama Timur hukum-hukumnya bisa berbeda-beda pula. Masyarakat Indonesia mempunyai nilai-nilai dan kesadaran hukum yang terkandung di dalam Pancasila sehingga kita harus bangga menyatakan mempunyai sistem sendiri yakni sistem hukum Pancasila.

Sebagai dasar negara yang kemudian melahirkan sistem hukum sendiri Pancasila mempunyai kaidah-kaidah penuntun hukum yang harus dijadikan pedoman dalam politik hukum atau politik legislasi pada umumnya. Kaidah-kaidah penuntun dalam politik hukum dan legislasi yang dikristalisasikan dari Pancasila meliputi empat hal:

*Pertama*, hukum-hukum Indonesia harus menjamin terjaganya integrasi baik integrasi teritori maupun integrasi ideologi. Tidak boleh ada produk hukum yang memuat atau berpotensi mengandung pembukaan peluang bagi terjadinya keutuhan kita sebagai bangsa dan kedaulatan Indonesia sebagai negara.

*Kedua*, hukum-hukum di Indonesia harus menjamin tegaknya demokrasi sejalan dengan tegaknya nomokrasi. Hukum harus dibuat oleh politik secara demokratis tetapi kalau ada kesalahan maka mekanisme nomokrasi dapat bekerja untuk membatalkannya. Hal tersebut bisa saja terjadi karena demokrasi itu mengandung unsur mencari menang, sedangkan nomokrasi menegakkan unsur untuk mencari benar. Selain itu hukum memang harus dibuat oleh politik secara demokratis tetapi jika hukum sudah ditetapkan maka semua harus tunduk dan menundukkan diri pada hukum. Inilah inti dari supremasi hukum.

*Ketiga*, hukum-hukum di Indonesia harus diarahkan pada upaya penciptaan keadilan sosial yang menolak segala bentuk eksploitasi dan

liberalisme dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Hal ini menuntut kecermatan dalam pembuatan hukum terutama manakala sistem hukum kita bersentuhan dengan sistem hukum lain dalam hubungan internasional. Hukum-hukum di Indonesia harus mampu mendorong pemanfaatan sumberdaya, manusia maupun alam, yang bermanfaat bagi rakyat.

*Keempat*, hukum-hukum di Indonesia harus menjamin terciptanya toleransi beragama yang berkeadaban. Konsep prisma dalam Pancasila menganut paham kenegaraan *religious nation state*, bukan negara agama dan bukan negara sekuler tetapi negara berketuhanan.

Semua agama yang hidup dan di dipeluk oleh rakyat Indonesia harus dilindungi dan dibina sebagai kekayaan dalam pembaharuan nilai-nilai spiritual kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembinaan dan perlindungan atas hak beragama yang merupakan forum internum ini harus dilakukan secara adil, tidak boleh didasarkan pada pertimbangan mayoritas dan minoritas secara diskriminatif .

### **Program Legislasi Nasional**

Untuk lebih menjamin ketepatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sejak tahun 2004 tata hukum Indonesia di bidang perundang-undangan mulai memberlakukan ketentuan baru yakni ketentuan tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas).<sup>37</sup> Prolegnas merupakan daftar UU yang direncanakan akan dibuat selama satu periode pemerintahan. Tidak boleh ada UU yang dibuat jika tidak terlebih dahulu ada daftarnya di dalam Prolegnas tersebut, kecuali ada alasan-alasan tertentu.

Dengan adanya Prolegnas maka tidak boleh ada pembuatan UU secara dadakan atau dibuat karena ingin membuat sebanyak-banyaknya UU tanpa memperhatikan keperluan dan urgensinya. Ada kesan, pada masa lalu setiap orang yang menjadi menteri ingin membuat UU agar dalam sejarahnya memimpin departemen atau kementerian tercatat sebagai orang yang pernah melahirkan UU. Orang yang ingin menjadi anggota, bahkan setelah menjadi anggota, DPR pun sering kali berkampanye secara spontan bahwa dirinya akan memperjuangkan lahirnya UU ini dan itu tanpa melihat kebutuhan dan urgensinya, padahal terkadang UU yang ingin dibuatnya itu sudah ada atau tidak mempunyai urgensi untuk dibuat.

---

<sup>37</sup> Pada tingkat Daerah ada Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang sampai sekarang belum banyak Daerah yang melaksanakannya.

Sejak adanya Prolegnas di tahun 2004 setiap ide untuk membentuk atau mengubah UU harus dimasukkan dulu di dalam Prolegnas yang merupakan produk kesepakatan antara DPR dan Pemerintah. Prolegnas yang dituangkan dalam bentuk sebuah Keputusan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat itu dibuat untuk selama satu periode pemerintahan atau lima tahun yang kemudian, setiap tahunnya, dipenggal-penggal lagi ke dalam Prolegnas tahunan untuk disesuaikan dengan, atau untuk mendapat dukungan, APBN. Dengan demikian, dalam batas tertentu, kita bisa mengatakan bahwa Prolegnas merupakan potret politik hukum nasional dalam bentuk daftar legislasi selama lima tahunan. Tahapan pencapaian tujuan negara selama lima tahun atau selama satu periode pemerintahan melalui pembuatan UU sebagai politik hukum dapat dilihat dari Prolegnas tersebut.

Secara lebih spesifik dapat pula dikatakan bahwa Prolegnas mempunyai, sekurang-kurangnya, dua fungsi utama. *Pertama*, sebagai potret politik hukum dalam bentuk program legislasi berupa daftar rencana UU yang akan dibuat selama satu periode pemerintahan; *Kedua*, sebagai mekanisme atau tata cara pembentukan UU yang tidak boleh dilanggar. Dalam fungsinya yang pertama Prolegnas memberi panduan agar setiap rencana UU direncanakan secara matang melalui prolegnas sehingga tidak boleh ada UU yang dibuat di luar daftar Prolegnas. Dalam fungsinya yang kedua Prolegnas memberi panduan tentang tata cara dan mekanisme pembentukan UU baik yang berasal dari inisiatif DPR maupun yang berasal dari usul pemerintah.

Kesalahan atau pelanggaran atas dua fungsi Prolegnas itu bisa diperkarakan melalui pengujian yudisial (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK), baik pengujian materiil maupun pengujian formal. Pengujian materiil bisa dilakukan karena isinya salah, melanggar hak konstitusional warga negara dan atau tidak sesuai dengan isi dasar ideologi serta berlawanan dengan UUD yang merupakan penjabaran dari upaya mencapai tujuan negara. Sedangkan pengujian formal bisa dilakukan karena prosedur pembentukannya salah atau melanggar mekanisme yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Baik uji materiil maupun uji formal dalam *judicial review* sama-sama bisa membatalkan sebagian atau seluruh isi UU tergantung petita permohonan pengujian atau tergantung lingkup kesalahan yang dilakukan dalam pembuatan UU yang diuji secara yudisial. Namun pada umumnya seringkali diartikan bahwa uji materi bisa menyebabkan dibatalkannya sebagian isi UU baik dalam bentuk pasal-pasal maupun hanya sekedar dalam bentuk frasa, bahkan hanya kata sambung dan tanda baca, sedangkan uji formal bisa

menyebabkan dibatalkannya seluruh UU dengan asumsi bahwa jika prosedur dan mekanismenya salah maka seluruh produknya menjadi salah.

Dalam kaitan dengan ketentuan bahwa UU hanya dapat dibentuk sesuai dengan daftar yang ada di dalam Prolegnas maka, seperti halnya peraturan pada umumnya, ada juga kemungkinan UU dibentuk meskipun tidak terdapat di dalam daftar Prolegnas periode yang berjalan. Hal ini dimungkinkan dengan empat alasan. *Pertama*, karena adanya Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) sebab jika ada Perppu maka DPR dan Pemerintah harus membahasnya melalui *legislative review* atau *political review* pada masa sidang DPR berikutnya meskipun masalah yang diatur di dalam Perppu itu tidak terdapat di dalam Prolegnas. *Kedua*, jika ada putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang harus segera diisi. *Ketiga*, jika ada perjanjian dengan negara lain yang isinya harus diratifikasi dalam bentuk UU. *Keempat*, jika terjadi keadaan luar biasa, darurat dan atau tidak terduga yang penyelesaiannya memerlukan pengaturan yang urgensinya setingkat dengan UU.

### **Naskah Akademik**

Adanya Prolegnas dimaksudkan agar UU tidak dibuat dengan sembarangan dan agar ada jaminan ketepatan isi dan mekanisme. Dengan demikian bagi perancang peraturan perundang-undangan Prolegnas tidak boleh hanya diartikan sebagai pedoman teknis melainkan juga harus diartikan sebagai tuntunan prinsip, yakni, prinsip bahwa peraturan perundang-undangan harus memuat substansi yang bersumber dari dasar ideologi negara Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh sebab itu, terkait dengan Prolegnas ini, ada instrumen lain yang juga sangat penting bagi profesi perancang peraturan perundang-undangan yakni Naskah Akademik (NA). NA sangat penting karena dengannyalah sebuah peraturan perundang-undangan bisa diukur lebih dulu urgensi dan kesesuaiannya dengan Pancasila dan peraturan perundang-undangan lainnya. Di sini pulalah terletak makna pernyataan bahwa tenaga perancang harus mampu memahami filosofi dan urgensi yang termuat di dalam Pancasila sebagai dasar ideologi negara. Oleh sebab itu setiap perancang peraturan perundang-undangan harus pula bisa memanfaatkan dan membuat NA guna mengukur ketepatan dalam membuat rancangan peraturan perundang-undangan, utamanya UU, PP, dan Perda.

Untuk memperjelas betapa pentingnya menelaah urgensi dan relevansi sebuah peraturan perundang-undangan dengan cara menggunakan

NA saya ajukan sebuah contoh metode yang dapat dipergunakan yaitu metode ROCCIPI dari An Seidman<sup>38</sup> sebagai bagian dari penyusunan NA. ROCCIPI adalah metode analisis dan cara pemecahan masalah yang, dalam konteks materi Lokakarya ini, bisa dipergunakan untuk menganalisis peraturan-peraturan perundang-undangan yang akan dikeluarkan agar substansi maupun langkah-langkahnya benar.

Metode ROCCIPI menyebut adanya tujuh unsur yang harus diperhatikan dalam menganalisis dan memecahkan masalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yakni *Rule, Opportunity, Communication, Capacity, Interest, Process, Ideology* (ROCCIPI). Jika meminjam metode ROCCIPI dari Seidman tersebut maka tujuh unsur NA yang harus dipahami oleh setiap perancang peraturan perundang-undangan bisa disederhanakan dengan ragaan penjelasan sebagai berikut:

NO	UNSUR		MAKSUD
1	R	<i>Rule</i>	Kaitan atau sionkronisasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.
2	O	<i>Opportunity</i>	Peluang untuk membuat peraturan perundang-undangan tersebut, misal, ada situasi yang mendukung atau ada dalam Prolegnas atau tidak.
3	C	<i>Communication</i>	Gmbaran cara mengkomunikasikan rencana pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut dengan para <i>stake holders</i> dan masyarakat luas agar menjadi partisipatif dan aspiratif.
4	C	<i>Capacity</i>	Tingkat kemampuan yang dimiliki oleh insitusi dan personalia untuk membuat peraturan perundang-undangan baik dilihat dari segi biaya dan waktu maupun tenaga yang dibutuhkan.
5	I	<i>Interest</i>	Perhitungan munculnya berbagai

<sup>38</sup> Metode ROCCIPI dari An Seidman ini adalah metode yang bias dijadikan pisau analisis dalam membuat peraturan perundang-undangan sehingga bias digali urgensi dan berbagai langkah-langkah prosedurnya agar substansinya benar dan efektif dalam mendorong keterlibatan dan ketaatan masyarakat.

			kepentingan politik, ekonomi, dan lain-lain yang mempengaruhi atau ikut bermain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu.
6	P	<i>Procedures</i>	Tatacara dan mekanisme yang harus ditempuh sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
7	I	<i>Ideology</i>	acuan utama yang harus dijaga sebagai ikatan hidup dan dasar falsafah bernegara dalam pembuatan peraturan perundang-undangan

Berdasar metode ROCCIPI, dan ini sesuai pula dengan kenyataan yang selalu kita hadapi dalam bergelut dengan pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dua unsur *I* yang terdapat di dalam ROCCIPI itu (yaitu *Interrest* dan *Ideology*) kerap kali menjadi unsur yang membuat keadaan rumit, menimbulkan suasana panas, dan membuat proses legislasi menjadi lama. Seperti yang kerap kali terjadi dalam pengalaman kita sendiri selama ini mulus dan tidaknya, benar dan tidaknya, pembuatan suatu UU kerap kali diganggu oleh kepentingan-kepentingan yang bisa bertentangan dengan etika, moral, dan patokan dalam pembuatan hukum.

Kita sering mendengar ada UU yang hanya menguntungkan kepompok politik tertentu atau hanya menguntungkan kelompok-kelompok politik yang ikut membuat UU saja. Ada juga kemungkinan isi UU dipesan oleh satu kekuatan modal atau bisa juga sebagian isinya dilenyapkan karena ada kepentingan (*interrest*) politik maupun ekonomi yang bermain di dalamnya.

Tidak terbantahkan pula bahwa proses legislasi bisa panas dan bertele-tele jika sudah menyangkut ideologi baik menyangkut keberlakuan ideologinya itu sendiri maupun hanya menyangkut penafsiran atasnya.

Menghadapi tekanan yang berkaitan dengan unsur *Interrest* dan *Ideology* itu para perancang peraturan perundang-undangan dituntut untuk teguh dan kuat berpedoman pada kaidah penuntun politik hukum dan legislasi Pancasila seperti yang diuraikan di atas. Perancang peraturan perundang-undangan tidak boleh tergoda oleh iming-iming atau takut pada ancaman dalam mempertahankan profesionalitasnya. Para perancang peraturan perundang-undangan harus tetap berpedoman pada kaidah-kaidah politik hukum yang lahir dari Pancasila seperti yang diuraikan di atas.

## **Penutup**

Uraian di atas dapat dikemukakan dalam simpulan-simpulan yang perlu menjadi perhatian para perancang perundang-undangan dengan kalimat-kalimat singkat. Para perancang peraturan perundang-undangan tidak boleh meletakkan diri sebagai instrumen pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis belaka melainkan harus memahami dan menghayati filosofi politik hukum dan politik legislasi yang bersumber dari Pancasila.

Pancasila sebagai dasar ideologi negara sudah memberikan kaidah-kaidah penuntun politik hukum yang harus menjadi landasan dan pedoman utama dalam kerja-kerja proses legislasi. Agar kerja-kerja perancangan peraturan perundang-undangan bisa terus berjalan di atas rel atau kaidah penuntunnya maka pembuatan Naskah Akademik harus dilakukan secara sangat serius, bukan sekedar formalitas sebab dari Naskah Akademik itulah bisa diketahui mana yang perlu dan mana yang tidak perlu diakomodasi serta isu mana yang sensitif dan mana yang tidak sensitif dari unsur ideologi dan kepentingan sempit dalam perancangan peraturan perundang-undangan.

Sangat penting juga untuk ditekankan tentang perlunya keteguhan sikap para perancang dalam melaksanakan kerja-kerja legislasi dan proses perundang-undangan yang kerap kali ditandai oleh berbagai tekanan baik karena pergulatan ideologis atau penafsirannya maupun karena kepentingan politik sempit.

# INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Disampaikan pada Simposium Nasional

*"Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan"*

Badan Keahlian DPR-RI  
Senin 30 Juli 2018 di Crowne Plaza Hotel

**Prof. Dr. Moh. Mahfud MD**  
Guru Besar Hukum Tata Negara;  
Anggota Dewan Pengarah UKP Pancasila;  
Ketua Mahkamah Konstitusi RI periode 2008-2013

**Perancangan dan Evaluasi sangat vital**  
untuk memastikan bahwa politik hukum  
berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai  
sumber dari segala sumber hukum.

MAHFUD MD -1



**Pancasila** berfungsi sebagai dasar negara dan selain sebagai dasar negara. Sebagai dasar negara melahirkan peraturan perundang-undangan, sedangkan selain sebagai dasar negara melahirkan perilaku dan pedoman nonhukum seperti etika dan moral.

MAHFUD MD -2

**Politik hukum** adalah aras resmi tentang hukum yang harus diberlakukan untuk mencapai tujuan negara, artinya, **hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.**

MAHFUD MD -3

## Tujuan itu dituangkan dalam empat

### rumusan:

01

Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;

02

Memajukan kesejahteraan umum;

03

Mencerdaskan kehidupan bangsa;

04

Melaksanakan ketertiban dunia.

MAHFUD MD -4

Penuangan hukum berdasarkan Pancasila harus berpedoman pada empat kaidah penuntun hukum yaitu:

1

Integrasi teritori dan ideologi,

2

Sinergisitas demokrasi dan nomokrasi,

3

Keadilan sosial,

4

Toleransi yang berkeadaban.

MAHFUD MD -5

Untuk mencapai tujuan negara dibuatlah hukum-hukum secara periodik, menyesuaikan dengan perkembangan yang saat ini dikenal sebagai **Prolegnas** dan **Prolegda**.

MAHFUD MD -6

Agar hukum tertib dan sinkron dari atas ke bawah maka harus ada tata urutan seperti dalam teori stupa dari Hans Kelsen.

Dulu ada Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR No. III/MPR/2000, UU No. 10 Tahun 2004. Sekarang ada UU No. 12 Tahun 2011.

MAHFUD MD -7

**Prolegnas berfungsi sebagai potret politik hukum sekaligus mekanisme politik hukum. Jika isi atau mekanismenya salah maka ada judicial review (materi atau prosedur). Ada juga mekanisme legislative review dan executive review.**

MAHFUD MD -8

**Naskah Akademik harus dibuat agar ada urgensi dan tidak tumpang tindih. Ada rumus ROCCPI dari An Seidman (Rules, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Procedures, Ideology).**

MAHFUD MD -9

# **NILAI-NILAI PANCASILA SEBAGAI FONDASI PERUNDANG-UNDANGAN KAJIAN TENTANG PARAMETER DAN PROSEDUR PELEMBAGAAN**

**Oleh :**

**Prof. Dr. Sudjito**

**(Kepala Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada; Guru Besar  
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)**



## **PAPARAN**

Pada saat kemerdekaan, Negara Republik Indonesia (RI) belum merupakan negara modern, tetapi ada keinginan kuat dan ada prediksi bahwa kedepan RI harus menjadi negara yang modern. Oleh karena itu, didesain sedemikain rupa kerangka kehidupan bernegara dari landasannya sampai dengan staatfundamentalnorm pada konstitusi yang awal sebagai beberapa bagian untuk mewujudkan sebuah negara yang modern.

Negara yang modern setidaknya ditandai setidaknya oleh 3 (tiga) hal, yaitu pertama, segalanya haru rasional, jadi logika diberikan tempat diatas segala-galanya, kedua, yang digarap adalah hal-hal yang bersifat fisis materialistis dan apabila berbicara mengenai hukum, harus hukum yang

tertulis, ketiga, berorientasi kepada masalah kepastian, dan dalam hal negara hukum maka kepastian hukum itu penting maka terkadang masalah keadilan justru terlupakan.

Negara kita merupakan negara hukum dan negara hukum Pancasila. Negara ini bukan merupakan *rechstaat* karena apabila berbicara *rechstaat* itu ada pada konstitusi sebelum diamandemen dimana *rechstaat* merupakan negara hukum versi eropa barat yang dasar filosofisnya individual liberalis sementara kita adalah negara hukum yang ingin didirikan, ditegakkan diatas dasar Pancasila yang bersifat komunalistik religius.

Dalam negara hukum pasti ada sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan sebuah negara dan itulah hukum, namun hukum bukan hanya yang sifatnya tertulis, yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan ada hukum yang tidak tertulis yang kita akui dan berlaku. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan perlu berorientasi pada visi dan misi kita dalam bernegara hukum. Jangan sampai terjadi disorientasi dalam membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang dikarenakan adanya ego institusional, ego sektoral maupun ego kedaerahan dan menjadikan visi dan misi bernegara terabaikan. Fokusnya adalah pada terwujudnya perundang-undangan yang berkualitas. Program legislasi nasional maupun program legislasi daerah perlu ditinjau kembali, jangan sampai politik hukum Negara lebih berat kepada jumlah dari peraturan perundang-undangan tetapi melupakan kualitas peraturan yang dibuat. Apabila perlu, bukan membuat peraturan perundang-undangan baru tetapi mengevaluasi peraturan yang sudah ada kemudian dibenahi sehingga menjadi sebuah produk yang berkualitas.

Kita perlu benar-benar mengerti apa yang dimaksud dengan Pancasila. Jauh sebelum dirumuskan pada 1 Juni 1945, sudah ada di bumi pertiwi Indonesia dan apabila diimplementasikan dalam sikap dan perilaku akan membawa pada zaman keemasan seperti yang terjadi pada zaman kerajaan Sriwijaya dan Majapahit padahal belum ada rumusan Pancasila seperti saat ini. Seharusnya setelah adanya rumusan seperti saat ini bisa mengantarkan kita pada zaman keemasan yang lain. Pancasila dahulu merupakan pandangan hidup (*way of life*) yang kemudian ingin diangkat sebagai *philosophische grondslag* dan setelah Indonesia merdeka dijadikan ideologi. Dalam menjalankan hidup bernegara perlu juga adanya lentera yang berupa ilmu yang berparadigma Pancasila karena Pancasila tidak hanya cukup sebagai ideologi saja.

Pancasila sebagai *philosophische grondslag* adalah istilah yang dimunculkan Ir. Soekarno yang tidak lain merupakan fundamen, filsafat,

pikiran sedalam-dalamnya, jiwa dan hasrat sedalam-dalamnya untuk diatasnya didirikan negara Indonesia merdeka yang kekal dan abadi. Menurut Notonegoro, filsuf Pancasila Indonesia, philosophische grondslag diartikan sebagai dasar falsafah negara yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 bersamaan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 sebagai staat fundamental norm yang wajib diimplementasikan oleh penyelenggara negara secara objektif dalam pembuaatan, pelaksanaan maupun penegakan hukum. Konsistensi implementasi ini merupakan prasyarat terwujudnya tujuan bernegara.

Parameter kebenaran Pancasila sebagai fondasi atau disebut sebagai sumber etika perundang-undangan dapat digali dalam rumusan sila-sila Pancasila, yaitu :

- Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa tersirat hubungan bangsa dengan Tuhan bersifat abadi dimana seluruh warga negara maupun penyelenggara negara harus ingat kita ada dibawah naungan dan selalu diawasi oleh Tuhan.
- Sila kedua, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hubungan bangsa Indonesia dengan makhluk-makhluk lain bersifat uni subjektifitas, kita hidup dalam kehidupan yang ber bhineka, apapun yang kita hadapi itu adalah saudara dan kita harus memepatkan mereka seperti kita menempatkan diri sendiri bahkan dengan alam disekitar.
- Sila ketiga, Persatuan Indonesia, cakupannya sangat luas, bersatu adalah bersatunya jiwa dan raga, tetapi juga bersatu dengan tekad, alam smesta, bersatu dengan komponen bangsa dan perlu diingat bangsa merupakan unsur penting dari negara. Dahulu sebelum adanya negara, bangsa sudah terlebih dahulu ada. Wawasan Nasional tidak boleh dikorbankan dalam pergaulan internasional, bangsa Indonesia harus menjadi tuan rumah di rumahnya sendiri.
- Sila keempat, Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Khidmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan, menyiratkan sumber etika bahwa rakyat punya kekuasaan tertinggi dalam menentukan hukum nasional yang dipandang terbaik bagi bangsanya. Rakyat harus tetap diberi kedaulatan jangan sampai membuat peraturan perundang-undnagan dengan konsep asing.
- Sila kelima, keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, menyiratkan sumber etika perundang-undangan bahwa tiap tiap Warga Nega Indonesia punya hak dan kesempatan proporsional untuk menerima perlakuan dan bagian manfaat dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, sehingga tidak boleh disamakan karena tidak mungkin, karena memang strata

social itu ada tetapi sama sekali tidak diberikan juga tidak boleh karena itu pelanggaran terhadap hak-hak pribadi.

Metode dan prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan masalah teknis yang harus merupakan aktivitas akademis keilmuan jangan hanya sebuah aktivitas politik saja apalagi politik praktis yang hanya mementingkan kemenangan bukan kebenaran. Supaya bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah terhadap Pancasila harus merupakan aktivitas akademis keilmuan dimana telah disepakati dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada Naskah Akademiknya terlebih dahulu.

Naskah Akademik juga harus teruji dan bisa terkontrol dan substansinya harus jelas filosofinya, sudah ada regulasinya atau belum, jangan sampai ada inkonsistensi baik vertikal maupun horizontal, juga terkait dimensi sosialnya dimana hukum harus sesuai dengan perubahan dalam masyarakat dan bernegara khususnya perubahan ilmu dan teknologi. Naskah Akademik penting dan perlu dibentuk dengan pendekatan konstruksi sosial religius dimana didalamnya ada musyawarah mufakat dan menghindarkan adanya voting dimana hasilnya adalah kemenangan yang rawan terhadap yang apa yang disebut kebenaran.

Pancasila sebagai ideologi ada nilai-nilai dasar yang tidak boleh diubah tetapi ada nilai-nilai instrumental yang terbuka kemungkinan masuknya perkembangan baru khususnya ilmu dan teknologi, kemudian ada nilai praksis yang kontekstual sehingga setelah hukum dibuat berdasarkan ideologi itu, kontekstual dengan tempat waktu dan jamannya hukum yang ada di satu tempat berbeda dengan tempat lainnya karena konteks perbedaan agama, budaya dan lain sebagainya maka dalam bangunan itulah yang nantinya wujudnya pasal, ayat dan penjelasan-penjelasan, namun sebelum sampai kesana harus kokoh landasannya dan jangan sampai bangunan yang ada tersebut lepas terpisah dari fondasinya. Sehingga fondasi ini harus dibuat terlebih dahulu dan hal ini dibuat dalam upaya-upaya pelembagaan.

# Nilai-nilai Pancasila Sebagai Fondasi Perundang-undangan

Kajian tentang Parameter dan Prosedur Pelembagaan

Oleh:

**Sudjito Atmoredjo**

Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM

Disampaikan pada Simposium Nasional bertema: "Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Perundang-Undangan", diselenggarakan Badan Keahlian DPR RI, Senin, 30 Jui 2018 di Jakarta

## Orientasi Pembuatan Perundang-Undangan

### Visi

**Perundang-Undangan Menjadi Sarana Terwujudnya negara merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur**

### Misi

**Perundangan-Undangan Mendorong Terbentuknya Pemerintahan yang mampu:**

- melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- memajukan kesejahteraan umum;
- mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

### Focus

**Kualitas, bukan kuantitas. Benahi obesitas**

## Obyek Garapan: Pancasila Sebagai Philosophische Grondslag

- **Fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa** dan hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.
- Disahkan PPKI sebagai penjelmaan seluruh komponen bangsa, 18 Agustus 1945 bersamaan disahkannya Pembukaan UUD 1945 sebagai *Staatsfundamentalnorm*, dan Batang Tubuh UUD 1945 beserta Penjelasannya sebagai norma dasar tertulis Indonesia merdeka.
- Wajib diimplementasikan penyelenggara negara secara obyektif dalam pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan hukum
- Konsistensi implementasi merupakan prasyarat terwujudnya tujuan bernegara

## Kualifikasi dan Kompetensi Pembuat Perundang-Undangan

- **WNI: Sehat, Pancasilais, dan Cerdas (IQ, EQ, SQ)**
- **Ahli di bidang Philosophische Grondslag**
- Memiliki ilmu hukum berparadigma Pancasila
- Ahli bahasa hukum dan mahir merumuskan hukum tertulis dalam kalimat singkat dan padat
- Berkualifikasi sebagai negarawan, realistik, futuristik, visioner terhadap masa depan bangsa, orientasi kepada tujuan bernegara
- Perundang-undangan dibuat untuk membahagiakan bangsa Indonesia

## Parameter Kebenaran Pancasila Sebagai Fondasi (Sumber Etika) Perundang-Undangan

- **Sila 1: Hubungan bangsa Indonesia dengan Tuhan YME bersifat abadi.**
- **Sila 2: Hubungan bangsa Indonesia dengan makhluk-makhluk lain bersifat pansubjektivitas.**
- **Sila 3: Bersatu dengan Tuhan YME, alam semesta, jiwa-raga sebagai manusia. Bangsa merupakan unsur penting dari Negara telah bersoempah bersatu sehingga wawasan nasional dijunjung tinggi dan tidak boleh dikorbankan dalam pergaulan internasional.**
- **Sila 4: Rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam menentukan hukum nasional yang dipandang terbaik bagi bangsanya.**
- **Sila 5: Tiap-tiap warga negara Indonesia mempunyai hak dan kesempatan proporsional untuk menerima perlakuan dan bagian manfaat dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat → keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.**

## Metode dan Prosedur Pembuatan Perundangan-Undangan

- **Sebagai aktivitas akademik-keilmuan**
- **Lingkup → Filosofis, Yuridis, Sosiologis**
- **Dokumen → Naskah Akademik dan RUU/RPP**
- **Konsultasi dan Uji Publik**
- **Metode → observasi, empirik, dan intuisi**
- **Pendekatan → konstruksi sosial-religius → musyawarah-mufakat**
- **Produk → Fondasi Perundang-Undangan (belum sampai pada pembentukan Bangunan Perundang-Undangan)**

## Produk Aktivitas: Bangunan Perundang-Undangan

1. **Fondasi Perundang-Undangan → Nilai-nilai Pancasila Sebagai Philosophische Grondslag**
2. **Bangunan Perundang-Undangan → Rumusan Pasal, Ayat dan Penjelasan**
3. **Bangunan Perundang-Undangan → didesain berdasarkan **realitas empiris** (masa lampau, masa kini dan prediksi masa depan). Ditabukan transaksional kepentingan.**
4. **Bangunan Perundang-undangan → bersifat dinamis, kontekstual, akomodatif terhadap perkembangan ilmu dan teknologi**

## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

1. Suherman (Biro Hukum Provinsi Kalimantan Barat) :
  - a. Selaku perwakilan pemerintah pusat di daerah, salah satu tugasnya adalah melantik kepala instansi vertikal yang ada di daerah. Apakah di Provinsi Sumatera Barat hal ini berjalan dengan semestinya?
  - b. Bagaimana pendapat para narasumber terkait diberikannya status daerah istimewa dan daerah otonomi terhadap beberapa daerah di Indonesia? Karena hal tersebut menunjukkan adanya ketidakadilan.
  - c. Bagaimana pendapat para narasumber terkait institusionalisasi Pancasila, dimana hal tersebut lebih diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Daerah (PERDA)?
2. Hastangka (Pusat Studi Pancasila UGM) :
  - a. Apa tantangan dan hambatan yang dihadapi sehingga bisa memimpin daerah 2 periode?
  - b. Bagaimana bisa menjembatani antara kepentingan publik dengan kepentingan politik?
  - c. Sebutkan 3 (tiga) terobosan besar yang telah dilakukan
3. Yeni (Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Barat)
  - a. Apakah diperlukan adanya parameter/ standarisasi ukuran yang jelas seperti apa peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila?
  - b. Dalam hal standarisasi mengenai parameter nilai-nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan sudah dirumuskan maka siapa lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi termasuk di daerah?
4. Muhammad Hawari Dahlan (Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah)

Apakah ada korelasi antara Pancasila dengan Pembukaan UUD 1945? dimana Pembukaan UUD 1945 merupakan refleksi dari Pancasila itu sendiri?
5. Andrie Ginting (Perancang Kementerian Hukum dan HAM)
  - a. Bagaimana cara mengukur nilai-nilai Pancasila dalam suatu rumusan norma hukum yang punya potensi bertentangan dengan Pancasila?
  - b. Apakah metode baku yang bisa digunakan untuk menganalisis suatu norma hukum?

## **Jawaban**

**Prof. Dr. H. Irwan Prayitno, S.Psi., M.Si.**

1. Untuk Kementerian Keuangan pelantikan semua dilakukan di gubernuran. Tapi untuk kantor wilayah Kementerian Agama, pelantikannya tidak dilakukan oleh gubernuran. Terkait hal ini sudah pernah dilakukan protes kepada Kementerian Agama, tapi tidak ada tanggapan. Selain itu ada juga beberapa instansi lain yang melakukan pelantikan di gubernuran dan sebagian yang lain tidak. Pada dasarnya gubernur sulit untuk memaksa keterselenggaraan hal ini karena instansi vertikal itu berasal dari pusat.
2. Menjembatani antara kepentingan publik dengan kepentingan politik merupakan masalah bagi kepala daerah di seluruh daerah.
  - a. Pada saat pemilu, sebagian besar keperluan pemilu dibiayai sendiri dan jumlahnya milyaran rupiah. Hal ini seharusnya dibiayai semua oleh negara, karena pemerinah daerah adalah tuntutan konstitusi. Dengan demikian, orang berpotensi yang tidak punya uang juga bisa maju dan tidak perlu ada balasan kepada pihak ketiga (pengusaha) yang mendanai yang berakibat ketangkap OTT.
  - b. Setelah menjadi gubernur, banyak tuntutan. Baik pribadi, organisasi, masyarakat, dan lain-lain. Padahal Bansos diatur oleh Kemendagri dengan sangat ketat sehingga sulit bagi kita untuk mengeluarkannya. Bahkan di Sumbar sejak tahun 2012 tidak ada lagi dana bantuan sosial. Sehingga semua protes. Padahal di Permendagri sudah ada prosentase pembagiannya. Jika hal ini bisa dibuka, tanpa perlu diatur secara ketat namun dengan pertanggungjawaban yang jelas, maka hal ini bisa dilakukan.
  - c. Partai politik tidak perlu meminta dana lagi kepada pejabat yang dulu diusungnya. Karena parpol dananya digunakan untuk membentuk pemimpin-pemimpin bangsa, jadi seharusnya tidak masalah jika dibiayai negara. Dengan demikian gubernur atau kepala daerah juga bisa lebih professional.

Untuk menjembatannya, harus pintar-pintar. Agar mereka tidak kecewa tapi tugas tetap dapat dijalankan.

2. 3 (tiga) terobosan besar yang telah dilakukan :
  - a. Mensejahterakan masyarakat berdasarkan indikator yang dibuat pemerintah, Sumbar naik terus. Di Sumbar tidak ada pabrik. Semen padang itu pabrik padat teknologi dan investasi. Kalau padat karya

biasanya UMKM dan sistemnya adalah bagi hasil, sesuai dengan adat minang.

- b. Dari dalam internal pemerintahan, kinerja yang diukur semua meningkat (Gubernur terbaik)
- c. Melakukan komunikasi yg baik dg DPRD, perwakilan pemerintah, dan pihak lainnya. Sehingga tidak ada lagi suap untuk meloloskan perda, karena terjalin hubungan yang baik.

### **Prof. Dr. Mahfud MD**

1. Status daerah istimewa dan daerah otonomi terhadap beberapa daerah adalah sah, karena didasarkan pada sejarah tertentu yang kemudian disahkan melalui undang-undang, jadi hal itu tidak bertentangan dengan keadilan. Jangan sampai kita berfikir bahwa yang adil itu harus sama, tetapi kita perlu melihat keadilan yang dimaksud adalah keadilan proporsional yang terkait dengan berbagai faktor seperti sejarah, kondisi geografis, pendukung atau pandangan ke depan supaya daerah tertentu menjadi lebih maju.
2. Institusionalisasi Pancasila lebih diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan Perda, karena Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perlu standarisasi mengenai parameter nilai-nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan, sehingga lembaga yang memiliki kewenangan perlu melakukan evaluasi baik di pusat maupun daerah
4. Terkait nilai-nilai Pancasila dalam suatu rumusan norma hukum, Pancasila menekankan pendekatan yang holistik, di mana ada dua sila Pancasila yang membicarakan keadilan:
  - a. Sila kedua, lebih menitikberatkan pada keadilan terhadap individu dan sebagai manusia, yang beradab itu berperilaku luhur yang pada akhirnya akan bisa berlaku adil baik terhadap diri sendiri maupun kepada orang lain;
  - b. Sila kelima, keadilan yang menjadi tugas bersama bagi negara dan penyelenggara negara, tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang mengurangi hak rakyat dan hak-hak yang ada perlu diberikan secara proporsional.
5. Institusionalisasi Pancasila harus jelas, jangan sampai terlalu meruntut sampai dengan hal-hal yang sifatnya detail dan rinci karena hal tersebut

justru akan menghambat bangsa Indonesia untuk maju karena zaman selalu berubah.

**Prof. Dr. Sudjito**

1. Mengandai institusionalisasi harus jelas jangan sampai terlalu meruntut sampai dengan hal-hal yang sifatnya detail dan rinci karena hal tersebut justru akan menghambat bangsa Indonesia untuk maju karena zaman selalu berubah.
2. Terkait pandangan adanya ketidakadilan mengenai daerah istimewa dan daerah otonomi khusus, jangan sampai kita berfikir bahwa yang adil itu harus sama tetapi kita perlu melihat keadilan yang dimaksud adalah keadilan proporsionalitas yang terkait dengan berbagai faktor seperti sejarah, kondisi geografis, pendukung atau pandangan kedepan supaya daerah tertentu menjadi lebih maju.
3. Pancasila menekankan pendekatan yang holistik, ada 2 (dua) sila dalam Pancasila yang membicarakan mengenai keadilan yaitu sila kedua dimana disini lebih menitikberatkan pada keadilan terhadap individu dan sebagai manusia yang beradap itu berperilaku luhur yang ada akhirnya akan bisa berlaku adik baik terhadap diri sendiri maupun kepada orang lain, dan keadilan sosial pada sila kelima merupakan keadilan yang menjadi tugas bersama bagi negara dan penyelenggara negara, tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang mengurangi hak rakyat dan hak-hak yang ada perlu diberikan secara proporsional.
4. Terkait staat fundamental norm, yang menurut Prof. Notonegoro disebut sebagai pokok-pokok kaidah negara yang fundamental ada didalamnya tujuan negara termasuk filosofi sebagai dasar falsafah negara yang ruh nya adalah Pancasila.

## **PANEL 1**

# **“KONSEP EKONOMI PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG EKONOMI”**

## **PEMBANGUNAN EKONOMI: PERSPEKTIF PANCASILA DAN UUD 1945**

**Oleh:**

**Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D**

**(Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya/Staf Khusus  
Presiden Bidang Ekonomi)**



### **PAPARAN**

Persoalan mendasar perekonomian yaitu: insentif material melampaui rangsangan moral, manusia dianggap semata sebagai faktor produksi setara dengan modal dan lahan, ekonomi dirancang sebagai aktivitas ekonomi privat sehingga kehilangan watak kolektif, sehingga kepemilikan individu mendominasi, keputusan ekonomi didasarkan kepada penguasaan modal, serta konsentrasi aset dan kesejahteraan hanya pada segelintir orang/kelompok.

Kemajuan yang dicapai antara lain alas makro ekonomi membaik, terciptanya keadilan ekonomi, adanya orientasi pembangunan, menuju pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, dan terciptanya kemandirian ekonomi. Nilai dasar ekonomi Pancasila meliputi:

1. Sila ke 1 Ketuhanan Yang Maha Esa yaitu kekuasaan untuk membangun, memelihara, mengembangkan kebudayaan, kesusilaan, pendidikan, penelitian, ilmu pengetahuan, kesejahteraan, dan kebahagiaan jasmani dan rohani, keagamaan, kepercayaan.
2. Sila ke 2 Kemanusiaan yang adil dan beradab yaitu penempatan manusia sesuai dengan derajat kemanusiaannya lebih tinggi derajatnya dari faktor produksi, dan manusia Indonesia memiliki kebebasan untuk mengaktualisasikan seluruh potensi sepanjang tidak merugikan kepentingan sosial.
3. Sila ke 3 Persatuan Indonesia penyelenggaraan kegiatan ekonomi harus dilandasi oleh semangat kebersamaan yang dicerminkan melalui tingginya partisipasi seluruh lapisan masyarakat
4. Sila ke 4 Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan yaitu kegiatan ekonomi bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, serta negara menguasai sektor strategis tetapi juga bertanggungjawab pada kesejahteraan masyarakat.
5. Sila ke 5 Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yaitu terciptanya pemerataan melalui keterjaminan kebutuhan primer dan kesempatan bagi setiap warga negara untuk meraih kehidupan yang lebih baik di atas kebutuhan primer.

Sebagaimana makalah yang disampaikan pada pra simposium, apabila berbicara mengenai sistem ekonomi, maka sekurangnya ada 4 komponen pokok sistem ekonomi yang harus ada di dalam pelembagaannya itu, yaitu sumber daya, pelaku, mekanisme, dan tujuan. Sehingga, sistem ekonomi itu memiliki definisi sebagai tatanan untuk memanfaatkan sumber daya oleh pelaku ekonomi melalui mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Komponen inilah yang secara positif berupa konsep yang harus termaktub di dalam peraturan atau undang-undang mengenai sistem demokrasi ekonomi itu.

Sumber daya menjadi bahan baku pelaku untuk beraktivitas, hal ini akan diatur dalam tatanan kepemilikan. Kemudian pelaku dan regulasi akan merealisasikan sistem ekonomi menjadi kenyataan sehari-hari, ada aturan main yang memandu pelaku-pelaku tadi itu untuk menjalankan aktivitas

ekonomi, disini ada warga negara sebagai pelaku usaha dan institusi sebagai lembaga yang berwenang membuat aturan/kebijakan tentang sistem ekonomi tersebut.

Selanjutnya mengenai kesejahteraan sebagai referensi (tujuan) semua komponen sistem ekonomi. Kesejahteraan disini diartikan jauh lebih dalam dari batasan pengertian yang bersifat materialistik, di dalam pancasila sebetulnya menjadi yang sendi-sendi dasarnya dari tujuan kesejahteraan itu. Inilah yang perlu kita pahami bersama, jika kita ingin membangun pelebagaan sistem ekonomi dengan dasar Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Di dalam sistem besar negara kita yang disebut sistem ekonomi, sistem politik, dan sistem sosial sebetulnya tidak boleh berbeda-beda, kita lihat dalam konstitusi maupun nilai-nilai ideologi negara pancasila terdapat koherensi antara sub sistem ekonomi, politik, dan sosial tersebut. Jika kita lihat sistem ekonomi dalam wujud kekeluargaan/kebersamaan yang ada di dalam nilai-nilai pancasila akan sulit terwujud apabila sistem politik itu dasarnya bukan musyawarah mufakat melainkan dasarnya kuantifikasi suara terbanyak, itu tidak kompatibel, makanya kenapa kemudian di dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tadi itu ada mandat untuk menjalankan perekonomian yang disusun atas usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan dan juga sila ke IV itu merupakan perintah agar kita dapat mendesain sistem politik kita berlandaskan musyawarah mufakat. Jika muncul adanya kritik terhadap sistem demokrasi kita, maka harus ada keberanian untuk membuka kembali model seperti apa yang paling pantas untuk itu sehingga sistem ekonomi bisa berjalan. Demikian juga untuk sistem sosial, di negara-negara barat yang basisnya persaingan bukan kerjasama tapi kompetisi adalah hal yang wajar jika sistem yang dianut adalah individu/perorangan, sehingga ada kebebasan orang untuk keluar masuk pasar (*free entry exit to the market*), maka sistem ekonomi yang berdasarkan asas kekeluargaan tidak akan kompatibel jika sistem sosial yang dibangun bersifat individu, seharusnya sistem yang dibangun harus kebersamaan/gotong royong sesuai makna dari sila ke III pancasila.

Pada intinya sistem ekonomi yang kita bangun bukanlah wilayah yang steril, karena bisa diisolasi oleh sistem politik dan sistem sosial. Ketiga sistem tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh sehingga diperlukan harmonisasi agar tujuan bisa tercapai. Jadi, 4 komponen dari sub sistem ekonomi itu harus kita lembagakan, yang pertama mengenai tatanan

kepemilikan sumber daya, sehingga kita sampai pada keputusan untuk memutuskan apa bentuk kepemilikan dan apa sumber daya yang dimiliki tadi itu. Ada kepemilikan individu, publik, dan negara.

Komponen mekanisme penyelenggaraan mengatur mengenai mekanisme pasar dan negara dalam kegiatan ekonomi mulai dari proses perencanaan kegiatan ekonomi sampai kepada isu yang terkait pengawasan seperti KPPU. Disini ada mekanisme pasar dengan asas individualistik yang diterapkan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat maupun yang lainnya serta perencanaan sentralistik yang sebaliknya asas kolektif, berdasarkan konstitusi kita maka pilihan kita mekanisme perencanaan demokrasi atas asas kekeluargaan dan kebersamaan. Itu adalah pilihan yang kita turunkan dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Peran negara dalam mekanisme perencanaan demokrasi ekonomi setidaknya ada dua pengaturan, yaitu pengaturan pada kegiatan sektor strategis dan pengaturan distribusi ekonomi. Dan yang terakhir adalah kesejahteraan, unsur kesejahteraan itu ada 2 yaitu ada bersifat material berupa sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan, serta transportasi ada yang bersifat nonmaterial spiritual, jiwa/kehidupan, dan akal.

Dalam konstitusi dan dasar negara terdapat level untuk mencapai tujuan kesejahteraan itu. Pertama, individu artinya bahwa semua warga negara wajib menyejahterakan dirinya sendiri dengan upaya-upaya mereka bisa mengakses ruang-ruang ekonomi. Kedua, keluarga artinya bahwa kepala keluarga wajib menyejahterakan anggota keluarganya, setiap anggota keluarga harus mempertahankan rumah tangga sampai level kesejahteraan. Ketiga, masyarakat artinya bahwa setiap masyarakat memiliki tanggungjawab untuk membantu keluarga yang tidak mampu dengan entitas komunitas yang dimiliki oleh masyarakat desa sehingga mereka punya instrumen mandiri untuk memecahkan masalah sendiri. Jika individu, keluarga dan masyarakat tidak sanggup menanggung beban mewujudkan kesejahteraan tersebut baru negara masuk disana sehingga diformulasikan dalam Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Jadi ada pembagian tugas untuk bisa mewujudkan tujuan kesejahteraan itu.

Panduan Konstitusi terhadap perekonomian yaitu Pasal 23 (ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)) sampai 23D tentang keuangan Negara (mekanisme penyelenggaraan), Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) tentang kedudukan masyarakat dalam hukum dan jaminan pekerjaan serta kehidupan yang layak bagi masyarakat (kesejahteraan umum), Pasal 28H (ayat (1), ayat (2), dan ayat

(3)) dan Pasal 34 (ayat (2) dan ayat (3)) tentang jaminan kesehatan (kesejahteraan umum), Pasal 31 tentang jaminan pendidikan masyarakat (kesejahteraan umum), Pasal 33 tentang perekonomian negara (pelaku/regulasi dan kepemilikan sumber daya), serta Pasal 34 tentang pemeliharaan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum/regulasi distribusi).

Salah satu yang menjadi panduan Konstitusi adalah Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, itu mengatur sampai sejauh mana pemilahan dan pembagian antara yang seharusnya dikuasai, diatur, dan dimiliki oleh negara, serta siapa yang menjadi pelaku ekonomi di luar negara baik individu maupun publik di dalam isu sumber daya ekonomi. Kita bisa merujuk kesana, sudah banyak para ekonom yang mencoba mendefinisikan sektor apa saja yang termasuk kategori cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan sumber daya alam, itu sudah ada semua kita tinggal memungut itu semua, diletakkan di atas meja, dan bangun konsesusnya. Yang berikutnya adalah pelaku ekonomi dan regulasinya, untuk pelakunya bisa BUMN, BUMD, bahkan sekarang sudah sampai kepada BUMDes yang seperti kami kelola, usaha swasta, dan koperasi sebagai bangun usaha yang paling cocok untuk bisa menjalankan amanat Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam usaha ini harus disusun regulasinya sektor apa saja yang itu dilakukan oleh BUMN, BUMD, atau BUMDes, kemudian sektor apa saja yang dapat didorong oleh koperasi khususnya dan badan usaha milik swasta. Publikasi Mohammad Hatta meskipun berbicara bangun usaha koperasi tetapi tidak sama sekali menegasikan peran dari usaha swasta, yang perlu dibangun adalah kesepakatan berdasarkan konstitusi, negara mengurus sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Pembangunan ekonomi beralas kepada insentif moral. Capaian material tidak boleh menyimpang dari panduan moral, misalnya kerusakan lingkungan dan hubungan sosial.
2. Relasi ekonomi diarahkan kepada pemuliaan manusia, yang di dalam konstitusi dimaknai dengan jalan menciptakan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
3. Watak kolektivitas ekonomi menjadi sumber mata air persatuan. Gotong royong dan semangat kekeluargaan/persaudaraan menjadi tulang punggung bangun ekonomi. Koperasi adalah bangun usaha yang sesuai dengan misi ini.

4. Keputusan ekonomi tidak berdasarkan kekuatan modal, tetapi penghargaan kepada aspirasi orang per orang dengan bersandar kepada kearifan dan pengetahuan.
5. Keadilan dicerminkan dari distribusi aset produktif dan kesejahteraan, termasuk sistem jaminan sosial semesta.



Jakarta, 30 Juli 2018

# PEMBANGUNAN EKONOMI: PERSPEKTIF PANCASILA DAN UUD 1945

Ahmad Erani Yustika



## KERANGKA PAPARAN

- 1 Persoalan Mendasar Perekonomian
- 2 Kemajuan yang Dicapai
- 3 Nilai Dasar Pancasila
- 4 Panduan Konstitusi
- 5 Kesimpulan



## PERSOALAN MENDASAR PEREKONOMIAN

- 1 **Insentif material melampaui rangsangan moral**
- 2 **Manusia dianggap semata sebagai faktor produksi: setara dengan modal dan lahan**
- 3 **Ekonomi dirancang sebagai aktivitas ekonomi privat sehingga kehilangan watak kolektif. Kepemilikan individu mendominasi.**
- 4 **Keputusan ekonomi didasarkan kepada penguasaan modal**
- 5 **Konsentrasi aset dan kesejahteraan pada hanya segelintir orang/kelompok**

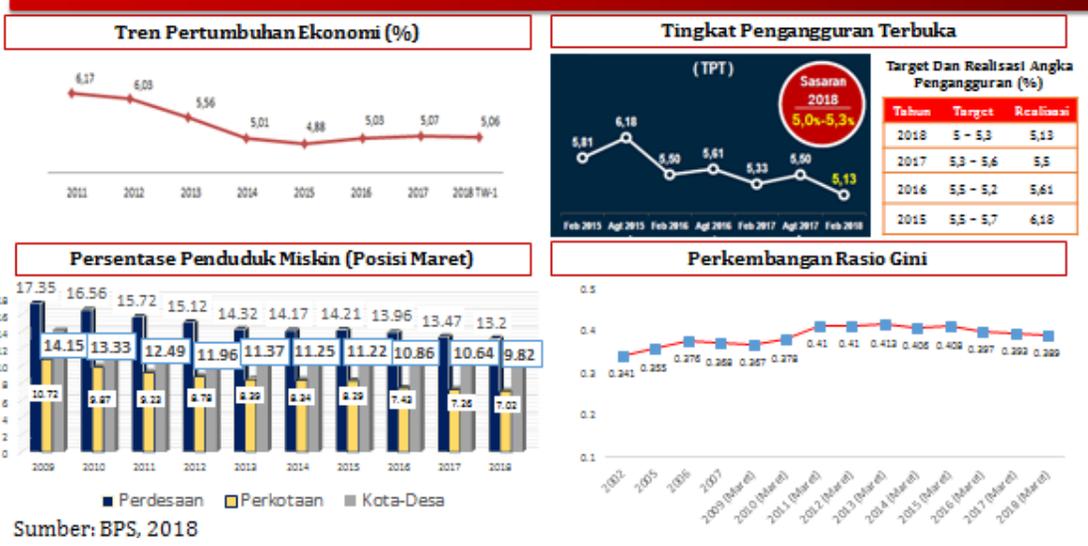


## KEMAJUAN YANG DICAPAI

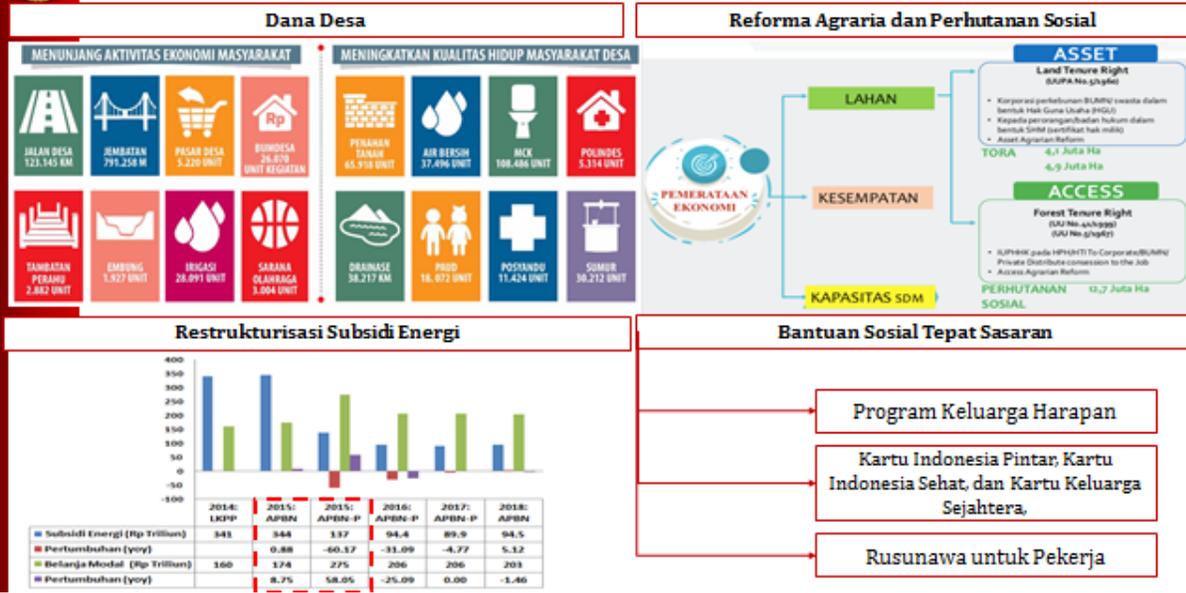
- Alas Makroekonomi Membaik
- Keadilan Ekonomi
- Orientasi Pembangunan
- Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan
- Kemandirian Ekonomi



# Alas Makroekonomi Membaik



# Keadilan Ekonomi





# Orientasi Pembangunan

## Alokasi Anggaran Prioritas



❖ Realokasi anggaran subsidi yang tidak produktif dan penambahan utang diarahkan untuk anggaran prioritas antara lain pembangunan infrastruktur, anggaran pendidikan dan kesehatan. Anggaran Pendidikan dan Kesehatan diarahkan sesuai dengan amanat konstitusi



# Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan

## Pemerataan Infrastruktur di Indonesia

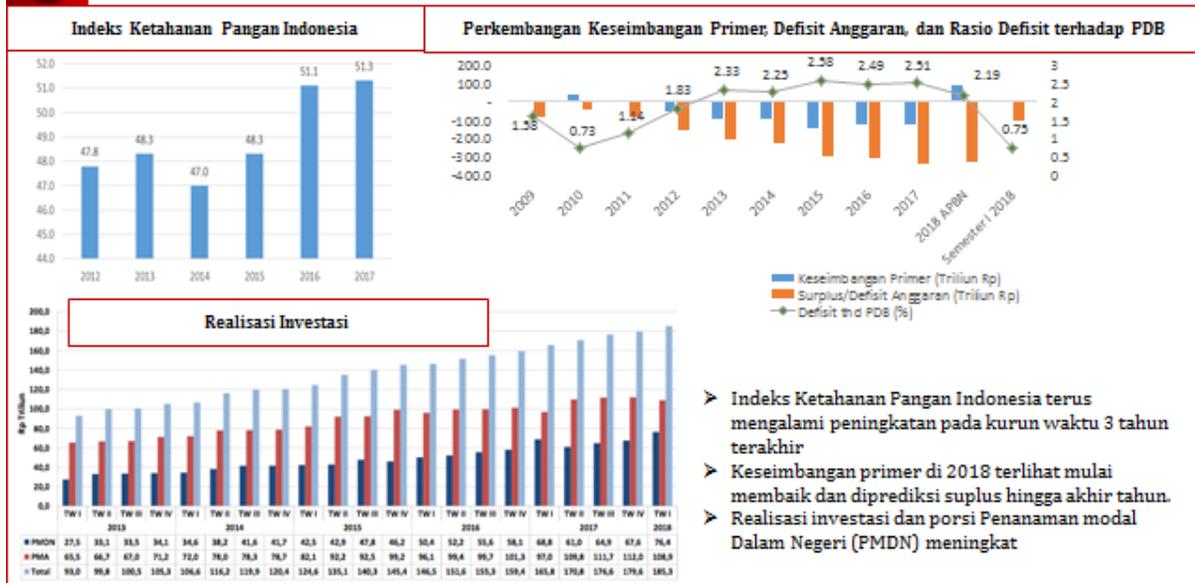


➤ Pembangunan infrastruktur yang masif oleh pemerintah turut andil dalam penurunan ongkos logistik dan peningkatan konektivitas





# Kemandirian Ekonomi



## NILAI DASAR EKONOMI PANCASILA

<b>Ketuhanan Yang Maha Esa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekuasaan untuk membangun, memelihara, mengembangkan kebudayaan, kesuisilaan, pendidikan, penelitian, ilmu pengetahuan, kesejahteraan dan kebahagiaan jasmani dan rohani, keagamaan, kepercayaan</li> </ul>
<b>Kemanusiaan yang adil dan beradab</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penempatan manusia sesuai dengan derajat kemanusiaannya: lebih tinggi derajatnya dari faktor produksi</li> <li>• Manusia Indonesia memiliki kebebasan untuk mengaktualisasikan seluruh potensi sepanjang tidak merugikan kepentingan sosial</li> </ul>
<b>Persatuan Indonesia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaraan kegiatan ekonomi harus dilandasi oleh semangat kebersamaan yang dicerminkan melalui tingginya partisipasi seluruh lapisan masyarakat.</li> </ul>
<b>Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan ekonomi bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat</li> <li>• Negara menguasai sektor strategis tetapi juga bertanggung jawab pada kesejahteraan masyarakat</li> </ul>
<b>Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terciptanya pemerataan melalui keterjaminan kebutuhan primer dan kesempatan bagi setiap warga negara untuk meraih kehidupan yang lebih baik di atas kebutuhan primer</li> </ul>

Sumber: Ismail, Santosa, dan Yustika; 2015



## PANDUAN KONSTITUSI

---

- Pasal 23 (ayat 1,2, dan 3) sampai 23D tentang Keuangan Negara **(Mekanisme Penyelenggaraan)**
- Pasal 27 ayat 1 dan 2 tentang kedudukan masyarakat dalam hukum dan jaminan pekerjaan serta kehidupan yang layak bagi masyarakat **(Kesejahteraan Umum)**
- Pasal 28H (ayat 1,2, dan 3) dan Pasal 34 (ayat 2 dan 3) tentang jaminan kesehatan **(Kesejahteraan Umum)**
- Pasal 31 tentang jaminan pendidikan masyarakat **(Kesejahteraan Umum)**
- Pasal 33 ayat 1,2,3 tentang perekonomian negara **(Pelaku/Regulasi dan Kepemilikan Sumber Daya)**
- Pasal 34 tentang pemeliharaan kesejahteraan masyarakat **(Kesejahteraan Umum/Regulasi Distribusi)**

## PENGAMALAN PANCASILA DALAM BIDANG EKONOMI

Oleh:

**Dr. Revrisond Baswir, M.BA., Ak.**

**(Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gajah Mada)**



### PAPARAN

Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* memiliki pengertian Pancasila sebagai Filosofi Dasar Bangsa Indonesia. Gagasan mengenai *Philosophische grondslag* pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam sidang Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan, BPUPKI) hari ketiga.

Perspektif Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* terdiri dari 3 aspek penting, yaitu *pertama* Pancasila menentang kolonialisme. Hal ini tercantum dalam paragraf pertama Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan:

“Bahwa sesungguhnya **kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa** dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”

*Kedua* Pancasila menolak susunan negara berdasarkan monarki dan theokrasi. Hal ini tertuang dalam Pidato Soepomo dalam Sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945.

*Ketiga*, Pancasila menentang kapitalisme, individualisme, dan liberalisme. Hal ini tertuang dalam pidato Soekarno dalam sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juli 1945. Dalam sidang tersebut Sukarno menyatakan:

“Apakah kita mau Indonesia Merdeka yang kaum kapitalnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera...? tidakkah di seluruh benua Barat kaum kapitals merajalela? Padahal ada Badan Perwakilan Rakyat! ... Tak lain tak bukan adalah yang dinamakan *democratie* disana itu hanyalah *politieke democratie* saja; ... tidak ada *sociale rechtvaardigheid*, - - tak ada keadilan sosial, tidak ada *ekonomische democratie* sama sekali”

Cita – cita bangsa Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mewujudkan negara yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur tidak dapat tercapai hanya dengan penerapan demokrasi Parlementer (Sukarno, 1957). Untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur, maka harus menciptakan juga demokrasi ekonomi, yaitu masyarakat memiliki persamaan di bidang ekonomi, tidak hanya dibidang politik. Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik harus berjalan beriringan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur.

Moh Hatta juga sependapat dengan Ir. Soekarno. Moh Hatta menyatakan bahwa demokrasi politik saaja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Apabila demokrasi politik tidak beriringan dengan demokrasi ekonomi, maka manusia belum mengalami kemerdekaan. Selain itu persamaan dan persaudaraan belum ada apabila demokrasi politik dan ekonomi belum beriringan.

Pengamalan Pancasila dalam bidang ekonomi tidak dapat dipisahkan dari pengamalan Pasal 33 UUD 1945. Pengamalan Pancasila dalam bidang

ekonomi bermuara pada amanat untuk melembagakan demokrasi ekonomi, yaitu suatu keadaan dimana produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat.

Demokrasi ekonomi menghendaki pemindahan kekuasaan dari tangan oligarki pemilik modal ke tangan rakyat banyak. Hal ini dapat dijabarkan sebagai berikut. *Pertama*, demokrasi ekonomi menghendaki partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses produksi nasional. Artinya, dalam rangka demokrasi ekonomi, dan sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, maka “*Setiap warga negara berhak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*”

*Kedua*, demokrasi ekonomi menghendaki keikutsertaan seluruh anggota masyarakat, termasuk fakir miskin dan anak-anak terlantar, dalam menikmati hasil-hasil produksi nasional. Artinya, dalam rangka demokrasi ekonomi, dan sejalan dengan amanat pasal 34 UUD 1945, “*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.*”*Ketiga*, merupakan inti dari pengertian demokrasi ekonomi, penyelenggaraan proses produksi dan pembagian hasil-hasilnya itu harus berlangsung di bawah pimpinan dan penilikan anggota-anggota masyarakat. Artinya, siapapun yang bertindak dan bekerja dalam melakukan proses produksi dan distribusi di Indonesia, kedaulatan ekonomi Indonesia harus tetap berada di tangan rakyat.

Sesuai dengan bunyi ketiga ayat yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945, tiga hal yang harus dilakukan sebagai syarat minimal untuk melembagakan demokrasi ekonomi adalah sebagai berikut:(1)Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan;(2)Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan (3)Bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Seiring dengan berjalannya waktu, saat ini mulai ada pergeseran pengertian asas kekeluargaan di dalam masyarakat. Azas kekeluargaan itu ialah koperasi. Azas kekeluargaan itu adalah istilah dari Taman Siswa, untuk menunjukkan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggal padanya hidup sebagai suatu keluarga. Sehingga corak koperasi Indonesia seharusnya seperti itu.

Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara merupakan mandat yang diberikan oleh rakyat. Rakyat secara kolektif

dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tidakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dimana mandat tersebut bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wujud pengelolaan yang dilakukan negara dapat dilakukan melalui BUMN.

Peranan Negara dalam sistem ekonomi kerakyatan antara lain. *Pertama*, menata sistem perekonomian berdasarkan atas azas kekeluargaan dan menumbuh suburkan perkembangan koperasi di Indonesia. *Kedua*, menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, antara lain melalui pembentukan BUMN. *ketiga*, menguasai dan meastikan pemanfaatan bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Keempat*, melindungi dan memajukan pemenuhan hak setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. *Kelima*, mengembangkan sistem jaminan sosial untuk menyantuni fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Pengamalan Pancasila dalam bidang ekonomi melalui pelembagaan demokrasi ekonomi secara substansial ternyata sangat bertentangan dengan kepentingan pihak kolonial untuk melestarikan cengkeraman mereka di sini. Sebab itu, sejak proklamasi kemerdekaan, mereka terus menerus berusaha untuk menelikung hal tersebut. Secara ringkas, rangkaian subversi yang dilakukan oleh pihak kolonial untuk menelikung pengamalan Pancasila dalam bidang ekonomi sejak proklamasi kemerdekaan adalah sebagai berikut.

*Pertama*, melakukan agresi I dan II pada 1947 dan 1948 menyusul proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Tujuannya adalah untuk mencegah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdaulat dalam bidang politik, berdikari dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam bidang kebudayaan.

*Kedua*, memaksa Indonesia untuk memenuhi tiga syarat ekonomi guna memperoleh pengakuan kedaulatan dalam forum Konferensi Meja Bundar (KMB) bulan Desember 1949. Ketiga syarat ekonomi itu adalah: (1) bersedia mempertahankan keberadaan perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia (Pasal 4); (2) bersedia mematuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh IMF (Pasal 15); dan (3) bersedia menerima warisan utang Hindia Belanda sebesar 4,3 miliar gulden (Pasal 25 dan 26).

*Ketiga*, memicu destabilisasi nasional menyusul diambilnya keputusan oleh pemerintah Indonesia untuk membatalkan KMB secara sepihak pada 1956, serta melakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda pada 1957. Tindakan-tindakan itu antara lain terungkap pada meletusnya PRRI/Permesta pada 1957/1958.

*Keempat*, menyelundupkan sejumlah sarjana dan mahasiswa ekonomi Indonesia ke Amerika Serikat (AS) untuk mempelajari ilmu ekonomi yang bercorak liberal-kapitalistik sejak 1957. Para ekonom yang kemudian dikenal sebagai Mafia Berkeley ini sengaja dipersiapkan untuk mengambil alih kendali pengelolaan perekonomian Indonesia pasca penggulingan Soekarno pada 1966, yaitu untuk memutar balik haluan perekonomian Indonesia sesuai dengan kepentingan pihak kolonial (*Ransom, 1970*).

*Kelima*, merekayasa peristiwa 30 September 1965 untuk mendeligitimasi pemerintahan Soekarno, yaitu pasca penerbitan UU No. 16/1965 pada 23 Agustus 1965. Sebagaimana diketahui, UU No. 16/1965, yang mencabut UU No. 78/1958 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) itu, secara tegas menolak segala bentuk keterlibatan modal asing di Indonesia. Senada dengan UU No. 16/1965 tersebut, pada 14 Februari 1966 (sebulan sebelum terbitnya Surat Perintah 11 Maret), Soekarno juga menandatangani UU No. 1/1966 tentang Penarikan Diri Indonesia Dari Keanggotaan IMF dan Bank Dunia.

*Keenam*, memaksa Soekarno untuk menandatangani empat UU sebelum ia secara resmi dilengserkan dari kekuasaannya. Keempat UU itu adalah: (1) UU No. 7/1966 tentang penyelesaian masalah utang-piutang antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Belanda; (2) UU No. 8/1966 tentang pendaftaran Indonesia sebagai anggota Asian Development Bank (ADB); (3) UU No. 9/1966 tentang pendaftaran kembali Indonesia sebagai anggota Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia; dan (4) UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA).

*Ketujuh*, menyokong sebuah pemerintahan kontra-revolusioner pada 1967. Melalui pemerintahan yang dipimpin Soeharto ini, para ekonom Mafia Berkeley yang telah dipersiapkan AS untuk mengambil alih kendali pengelolaan perekonomian Indonesia, secara sistematis berusaha membelokkan haluan perekonomian Indonesia kearah penyelenggaraan ekonomi pasar yang bercorak liberal-kapitalistik. Tindakan pembelokan haluan tersebut disokong oleh IMF, Bank Dunia, United States Agency for

International Development (USAID), dan ADB dengan cara mengucurkan pinjaman.

*Kedelapan*, mendorong pelaksanaan liberalisasi besar-besaran sejak 1983, yaitu melalui serangkaian kebijakan yang dikemas dalam paket deregulasi dan debirokratisasi. Paket kebijakan liberalisasi pertama adalah paket deregulasi perbankan yang dikenal sebagai Paket Kebijakan 1 Juni 1983 (Pakjun). Paket kebijakan liberalisasi berikutnya adalah Paket Kebijakan 25 Oktober 1986 (Pakto), Paket Kebijakan 6 Mei 1986 (Pakmei), dan Paket Kebijakan 15 Januari 1987 (Paknov). Sebagaimana diketahui, bertolak belakang dari janji liberalisasi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, berbagai paket kebijakan liberalisasi itu justru bermuara pada terjadinya krisis moneter maha dahsyat pada 1997/98.

*Kesembilan*, memaksa Soeharto untuk menandatangani nota kesepahaman (*letter of intents*) yang memerintahkan pelaksanaan agenda-agenda ekonomi neoliberal pada 1998. Mengulangi pengalaman Soekarno, tindakan pemaksaan ini dilakukan oleh IMF sebelum Soeharto secara resmi dilengserkan dari kekuasaannya, yaitu melalui sebuah gerakan politik yang dikenal sebagai gerakan reformasi.

*Kesepuluh*, melakukan amandemen terhadap Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional pelebagaan demokrasi ekonomi pada 2002. Upaya amandemen ini semula dimaksudkan untuk mengganti Pasal 33 UUD 1945 secara keseluruhan. Tetapi melalui perdebatan yang cukup sengit, terutama melalui aksi protes yang dilakukan oleh Mubyarto, ayat 1, 2, dan 3, berhasil dipertahankan (Mubyarto, 2001). Walaupun demikian, kalimat penting yang terdapat dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945, yang berbunyi, “Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi,” turut menguap bersama hilangnya penjelasan pasal tersebut.

Pertanyaannya, tindakan apakah yang perlu dilakukan untuk mengakhiri cengkeraman neokolonialisme yang disertai dengan pelebagaan demokrasi korporasi tersebut? Terdapat beberapa agenda yang perlu mendapat perhatian adalah sebagai berikut. (1) Menyusun arsitektur tata kelola keuangan negara, untuk memastikan pemanfaatan anggaran negara sebagai alat transformasi perekonomian Indonesia; (2) Mengkaji ulang arsitektur perbankan nasional; (3) Merenegosiasikan pembayaran utang luar negeri; (4) Merenegosiasikan kontrak-kontrak pertambangan yang merugikan Indonesia; (5) Merestrukturisasi dan mengoptimalkan peran BUMN sebagai alat negara; (6) Mengembangkan dan memperkuat pasar domestik; (7)

Memperluas kesempatan kerja, meningkatkan kesejahteraan para pekerja, dan meningkatkan partisipasi pekerja dalam penyelenggaraan perusahaan; (8) Melaksanakan reforma agraria; (9) Memperkuat ekonomi rakyat melalui pengembangan koperasi; dan (10) Melaksanakan program jaminan sosial bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar.



## **Pengamalan Pancasila Dalam Bidang Ekonomi**

**Dr. Revrisond Baswir  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM**



### **Perspektif Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag***

1. Pancasila menentang kolonialisme (**Paragraf pertama Pembukaan UUD 1945**);
2. Pancasila menolak susunan negara berdasarkan monarki dan theokrasi (**Pidato Soepomo dalam Sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945**);
3. Pancasila menentang kapitalisme, individualisme dan liberalisme (**Pidato Soekarno dalam Sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945**).



"Apakah kita mau Indonesia Merdeka yang kaum kapitalnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera..? Tidakkah di seluruh benua Barat kaum kapitalis merajalela? Padahal ada Badan Perwakilan Rakyat!... Tak lain tak bukan adalah yang dinamakan democratie disana itu hanyalah politieke democratie saja; ... tidak ada sociale rechtvaardigheid, -- tak ada keadilan sosial, tidak ada **ekonomische democratie** sama sekali."

- Bung Karno, 1 Juni 1945



"Kita tidak bisa menciptakan sebuah masyarakat yang adil dan makmur hanya dengan demokrasi parlementer; kita juga harus menciptakan **demokrasi ekonomi**; tidak hanya persamaan di bidang politik tetapi juga persamaan di bidang ekonomi. Demokrasi ekonomi politik, adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi yang berjalan seiring."

- Bung Karno, Bandung, 3 Juli 1957



“Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku **demokrasi ekonomi**. Kalau tidak, manusia belum merdeka, persamaan dan persaudaraan belum ada.”

- Bung Hatta, 1960

## Penjelasan Pasal 33 UUD 1945

Dalam Pasal 33 tercantum dasar **demokrasi ekonomi**, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas **azas kekeluargaan**. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah **koperasi**.



## Kerakyatan

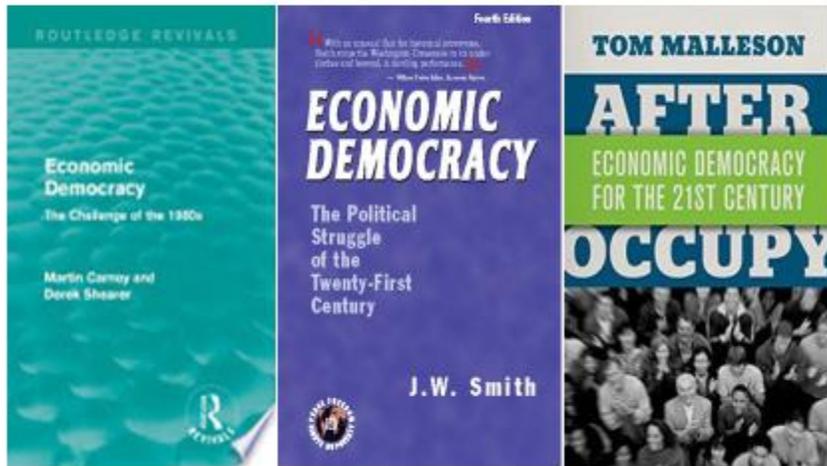
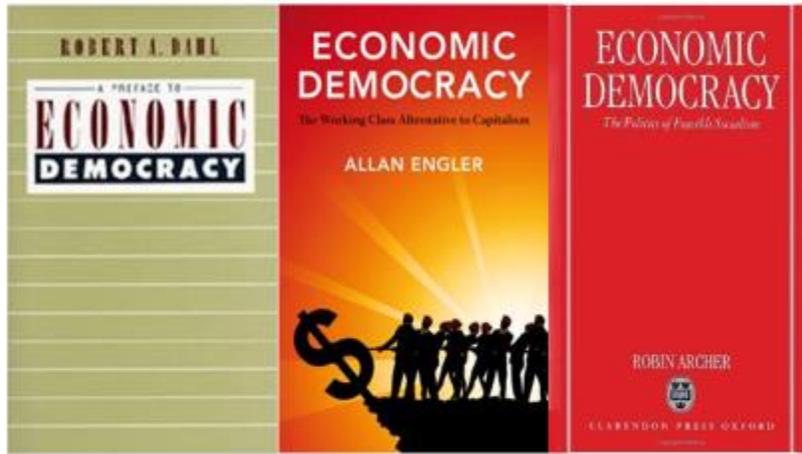
“Asas **kerakyatan** mengandung arti bahwa **kedaulatan ada pada rakyat**. Segala hukum (*recht*, peraturan perundang-undangan) haruslah bersandar pada perasaan Keadilan dan Kebenaran yang hidup dalam hati rakyat banyak, dan aturan penghidupan haruslah sempurna dan berbahagia bagi rakyat kalau ia beralasan **kedaulatan rakyat**.”

- Bung Hatta, 1932

## Demokrasi ekonomi

Demokrasi ekonomi adalah sebuah ajaran sosial-ekonomi yang menganjurkan **dipindahkannya** kekuasaan untuk mengambil keputusan dari tangan para pemilik saham perusahaan kepada para anggota masyarakat yang meliputi para pekerja, para konsumen, para pemasok, masyarakat sekitar dan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Economic\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_democracy)





## Dasar Sistem Ekonomi Kerakyatan:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas **azas kekeluargaan**;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak **dikuasai oleh negara**;
3. Bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya **dikuasai oleh negara** dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

**Pasal 33 UUD 1945**



## Azas kekeluargaan

**Azas kekeluargaan** itu ialah **koperasi**. Azas kekeluargaan itu adalah istilah dari Taman Siswa, untuk menunjukkan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggal padanya hidup sebagai suatu keluarga. Itu pulalah hendaknya corak koperasi Indonesia

- Bung Hatta, 1977



## “Dikuasai Oleh Negara”

Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk:

- **Mengadakan kebijakan** (*beleid*);
- **Tindakan pengurusan** (*bestuursdaad*);
- **Pengaturan** (*regelendaad*);
- **Pengelolaan** (*beheersdaad*); ← **BUMN**
- **Pengawasan** (*toezichthoudensdaad*)

untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 sebagaimana diilmuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2005 terbit hari Selasa tanggal 04 Januari 2005. Hal 208 – 209.



## Peran Negara Dalam Sistem Ekonomi Kerakyatan

- Menata sistem perekonomian berdasar atas azas kekeluargaan dan menumbuh suburkan perkembangan **koperasi** di Indonesia;
- Menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, antara lain melalui pembentukan **BUMN**;
- Menguasai dan memastikan pemanfaatan bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya bagi sebesar-besarnya **kemakmuran rakyat**;
- Melindungi dan memajukan pemenuhan hak setiap warga negara untuk mendapatkan **pekerjaan** dan **penghidupan** yang layak bagi kemanusiaan;
- Mengembangkan **sistem jaminan sosial** untuk menyantuni fakir miskin dan anak-anak terlantar.



## Subversi **Neokolonialisme**

1. Melancarkan agresi I dan II pada 1947 – 1948;
2. Memaksakan **tiga syarat ekonomi** melalui penandatanganan kesepakatan KMB pada 1949:
  - a. mempertahankan keberadaan perusahaan-perusahaan asing yang terdapat di Indonesia;
  - b. mematuhi ketentuan IMF dalam mengelola perekonomian;
  - c. menerima warisan utang dari Hindia Belanda sebesar 4,2 milyar gulden.

- 
3. Melakukan destabilisasi ekonomi-politik melalui pemberontakan PRRI/Permesta pasca **pembatalan KMB** pada 1956;
  4. Menyelundupkan beberapa ekonom Indonesia ke AS untuk mempelajari kapitalisme;
  5. Mendeligitimasi pemerintahan Soekarno melalui peristiwa G30S, yaitu pasca penerbitan **UU No. 16/1965** (23 Agustus 1965) tentang pengakhiran segala bentuk keterlibatan perusahaan asing di Indonesia;



6. 'Memaksa' Soekarno menandatangani 4 (empat) UU untuk **memulihkan KMB**:
  - a. UU No. 7/1966 tentang kesediaan Indonesia untuk melunasi utang warisan Hindia Belanda;
  - b. UU No. 8/1966 tentang pendaftaran Indonesia sebagai anggota ADB;
  - c. UU No. 9/1966 tentang pendaftaran kembali Indonesia sebagai anggota IMF dan WB;
  - d. UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing.

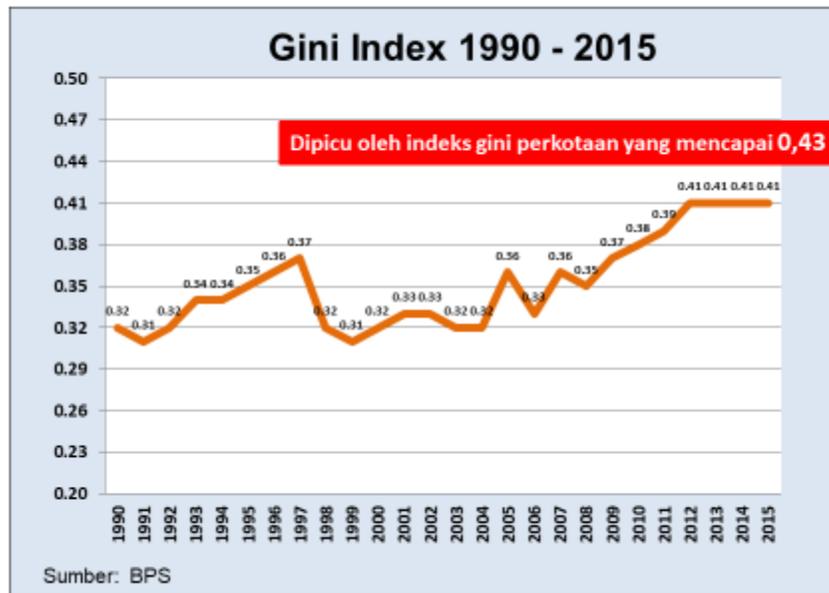


7. Menyokong terbentuknya sebuah pemerintahan **kontra revolusioner** pada 1967;
8. Melakukan liberalisasi tahap pertama melalui pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi pada 1982;
9. Melakukan liberalisasi tahap kedua melalui penandatanganan LOI pada 1998;
10. Mengamandemen Pasal 33 UUD 1945 pada 2002 untuk menuntaskan proses **legalisasi neokolonialisme**.



Soeharto menunduk menandatangani perjanjian IMF disaksikan direktur IMF Michael Camdessus sambil bersedekap, Jakarta, 15 Januari 1998.

**“Transformasi perekonomian Indonesia sejak 1945 hanyalah transisi dari ekonomi kolonial menuju **ekonomi nekolonial**”**



## Richest 10 percent own about 77 percent of Indonesia's wealth

World Bank, Jakarta | December 11 2015 | 4:57 PM

**Jakarta Post.** The richest 10 percent of Indonesians own an estimated 77 percent of all the country's wealth. In fact, **the richest 1 percent own half of all the country's wealth**, which is the second-highest level (along with Thailand) after Russia from a set of 38 countries. This means that income from financial and physical assets benefits fewer households in Indonesia than in many other countries.



## Apa Yang Harus **Dilakukan?**

### **Pedoman Ekonomi Terpimpin**

1. Segala usaha dalam bidang ekonomi dan keuangan ditujukan untuk mewujudkan **keadilan**;
2. Segala usaha dalam bidang ekonomi dan keuangan berdasarkan gotong royong dan **azas kekeluargaan**;
3. Pelaksanaan pembangunan **wajib berpedoman pada Pasal 33 UUD 1945**;
4. Pelaksanaan pembangunan harus mengikis sisa-sisa kolonialisme, kapitalisme, dan liberalisme;
5. Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
6. Hubungan ekonomi luar negeri didasarkan atas politik bebas aktif.

Bung Karno, Amanat Pembangunan Presiden, 1959



## Apa Yang Harus **Dilakukan?**

1. Susun UU Sistem Perekonomian Nasional sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945 yang asli;
2. Susun Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang secara jelas mengacu pada amanat Pasal 33 UUD 1945;
3. Amandemen semua produk perundang-undangan yang bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945;
4. Tata ulang struktur organisasi pemerintahan untuk memfasilitasi pengamalan Pasal 33 UUD 1945;
5. Sosialisasikan Pasal 33 UUD 1945 secara nasional, terutama dalam bentuk pembentukan mata perkuliahan dan penyusunan buku ajar untuk disampaikan pada semua fakultas ekonomi di Indonesia.

## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

**1. Martin L Sinaga (BPIP)**

Sistem ekonomi apa yang kita anut selama ini? Apa saja yang harus kita tinggalkan dan apa saja yang masih relevan kita terapkan dalam demokrasi ekonomi/ekonomi pancasila?

**2. Suherman, S.H., M.H.** (Biro Hukum Setda Provinsi Kalimantan Barat)

Seberapa jauh demokrasi ekonomi melibatkan peran serta masyarakat, khususnya masyarakat lokal?

**3. Widodo, S.H., M.H.** (Tenaga Ahli Badan Legislasi)

Ekonomi yang seperti apa yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila?

**4. Rehobot Putra Anugrah, S.H.** (Kemenko Bidang Perekonomian)

Mengapa ekonomi kita tidak berada di tengah-tengah saja, bersifat kapitalis tetapi tetap sesuai dengan nilai-nilai Pancasila?

**5. Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si** (Kepala Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR)

Banyak istilah yang kita munculkan, ada demokrasi ekonomi, ekonomi kerakyatan, dan ekonomi pancasila. Ekonomi apa yang sesuai dan cocok dengan negara Indonesia dengan tidak meninggalkan nilai-nilai Pancasila?

### **Jawaban**

**Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D**

Jika kita berbicara sistem ekonomi, maka sekurangnya ada 4 komponen pokok sistem ekonomi yang harus ada di dalam pelembagaannya itu, yaitu sumber daya, pelaku, mekanisme, dan tujuan. Sehingga, sistem ekonomi itu memiliki definisi sebagai tatanan untuk memanfaatkan sumber daya oleh pelaku ekonomi melalui mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini merupakan garis pertama untuk mendefinisikan secara positif universal dimanapun kita berada mengenai sistem ekonomi tersebut yang isinya sekurang-kurangnya memuat 4 komponen pokok yaitu sumber daya apa saja yang ingin kita manfaatkan, siapa saja pelaku ekonomi yang ingin kita dorong, kemudian mekanisme yang dipilih apa, serta untuk tujuan apa. Komponen inilah secara positif berupa konsep yang harus termaktub di dalam peraturan atau undang-undang mengenai sistem demokrasi ekonomi itu. Karena kita berbicara tentang pancasila dan

konstitusi, maka kita sampai kepada kebutuhan bahwa apa yang positif tadi itu harus mendapatkan asupan dari level normatifnya, dari normatif tersebut kemudian kita mau tidak mau harus mengaitkannya dengan ideologi negara, yang tadi itu bersifat universal dimanapun kita melihatnya sistem ekonomi yang instrumennya terdiri dari 4 komponen pokok itu, tetapi begitu kita mencari cantolan normatifnya maka setiap negara berbeda, karena dia memiliki ideologi/sistem nilai yang menjadi akar dari negara tersebut. Dengan demikian sistem nilai yang ada dimasing-masing negara itu berbeda, bukan karna tidak memiliki 4 instrumen tersebut, tapi pilihan dari sumber daya, pelaku, mekanisme, dan tujuannya yang berbeda-beda. Kita sangat beruntung memiliki warisan nilai-nilai Pancasila yang merupakan warisan yang sangat berharga.

Komponen di atas dijabarkan dalam konstitusi negara kita, dimana mekanisme penyelenggaraan ada di dalam Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) sampai dengan Pasal 23D UUD NRI tahun 1945, kesejahteraan umum berada di dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28H ayat (1), (2), dan (3), Pasal 34 ayat (2) dan (3), serta Pasal 31 UUD NRI tahun 1945. Sedangkan untuk pelaku/regulasi dan kepemilikan sumber daya itu berada di dalam Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3). Sekarang, waktunya bagaimana melanjutkan perjuangan yang sudah kita angkat beberapa tahun lalu mengenai demokrasi ekonomi ke dalam undang-undang. Sehingga, watak kolektivitas ekonomi menjadi sumber mata air persatuan. Gotong royong dan semangat kekeluargaan/persaudaraan menjadi tulang punggung bangun ekonomi.

#### **Dr. Revrison Baswir, M.BA., Ak.**

*Pertama*, demokrasi ekonomi menghendaki partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses produksi nasional. Artinya, dalam rangka demokrasi ekonomi, dan sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, maka “*Setiap warga negara berhak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*”

*Kedua*, demokrasi ekonomi menghendaki keikutsertaan seluruh anggota masyarakat, termasuk fakir miskin dan anak-anak terlantar, dalam menikmati hasil-hasil produksi nasional. Artinya, dalam rangka demokrasi ekonomi, dan sejalan dengan amanat pasal 34 UUD 1945, “*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.*”

*Ketiga*, merupakan inti dari pengertian demokrasi ekonomi, penyelenggaraan proses produksi dan pembagian hasil-hasilnya itu harus berlangsung di bawah pimpinan dan penilikan anggota-anggota masyarakat. Artinya, siapapun yang bertindak dan bekerja dalam melakukan proses

produksi dan distribusi di Indonesia, kedaulatan ekonomi Indonesia harus tetap berada di tangan rakyat.

Tiga hal yang harus dilakukan sebagai syarat minimal untuk melembagakan demokrasi ekonomi adalah sebagai berikut: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan (3) Bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

## **PANEL 2**

**“KONSEP DEMOKRASI PANCASILA DAN  
IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
BIDANG POLITIK.”**

**DEMOKRASI ELEKTORAL: PERANTI KERAS DAN PERANTI LUNAK  
DALAM KONSEP DEMOKRASI PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG  
POLITIK**

**Oleh:**

**Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si.**

**(Sekretaris Program Doktorum Sosial Fisip Universitas  
Diponegoro/Anggota DKPP RI Periode 2012-2017)**



## **PAPARAN**

### **I. Pendahuluan**

Reformasi yang dilakukan oleh bangsa dan negara Indonesia dalam 2 (dua) dekade terakhir, telah berhasil menata ulang sistem kekuasaan (di) Indonesia. Di satu sisi ia mengakhiri kekuasaan otokratik, despotik, dan

birokratik negara Orde Baru (Winters, 2011), di sisi lain struktur kekuasaan segera memasuki bentuk-bentuk desentralistik, demokratik, dan pluralistik (Nordholt & Klinken, 2007) dalam suatu konstelasi politik yang dikenal sebagai orde reformasi. Dalam konstelasi politik pasca-Orde Baru, hubungan di antara masyarakat sipil (*civil society*), masyarakat ekonomi (*private sectors*), dan masyarakat politik (*political society*) berjalan secara relatif otonom, plural, dan mandiri (Pratikno, 2005). Kekuatan negara tidak lagi memainkan peran-peran dominan, sebagaimana tampak pada masa kekuasaan Orde Baru, namun dapat diimbangi oleh peran-peran alternatif kekuatan-kekuatan partikelir (*non-state actors*). Kekuasaan tidak lagi didominasi oleh kekuatan negara. Masyarakat ekonomi negara dan *sector private* hampir seimbang. Struktur yang berimbang ini, antara kekuatan warga negara dengan negara, sehingga terwujudlah *system check and balances* yang bertahan hingga sekarang.

Puncak keseimbangan tersebut dilembagakan ke dalam teks konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, yang telah berhasil diamandemen hingga kali keempat sepanjang tahun 1999-2002 sebagai keberhasilan mewujudkan visi reformasi gerakan mahasiswa (Lane, 2014:3). Meminjam peristilahan Oyugi, amandemen UUD 1945 berhasil menata 4 (empat) dimensi politik kenegaraan, yakni hak-hak politik (*political rights*), kebebasan sipil (*civil liberty*), pluralisme kelembagaan (*institutional pluralism*), dan pluralisme dalam pilihan-pilihan kebijakan (*pluralism in policy choices*) (2000:2-23). Dalam arti luas perubahan konstitusi tersebut berhasil menata hubungan (i) antara warga negara dan warga negara lain; (ii) warga negara dan lembaga negara; dan (iii) antarlembaga negara dengan segala kedudukan dan kewenangan di dalamnya (*successfully restructuring the relationship between citizens and citizens of other countries, citizens and state institutions, and between state institutions with all positions and authorities therein*).

## **II. Permasalahan**

Selama dua dekade sejak reformasi, muncul masalah-masalah yang terkirakan dan tidak terkirakan (*predictable impacts and unforeseen impacts*) sebelumnya. Visi penyelenggaraan negara yang bersih, berwibawa, dan bebas dari praktik KKN, yang merupakan amanat Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR RI/1999, yang oleh pemerintahan masa reformasi diejawantahkan ke dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, belum berhasil sepenuhnya diimplementasikan. Asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Governance*),

yang terdiri atas asas (1) kepastian hukum; (2) tertib penyelenggaraan negara; (3) kepentingan umum; (4) keterbukaan; (5) proporsionalitas; (6) profesionalitas; dan (7) akuntabilitas, sebagian besar masih dalam batas slogan belaka.

Sejak tahun 2003 hingga 2015, 476 orang penyelenggara negara diperkarakan KPK, terdiri atas 144 kalangan legislatif di pusat dan daerah, 25 orang menteri, 19 orang gubernur/wakil gubernur, 71 orang bupati dan wakil bupati serta walikota/wakil walikota, 4 orang duta besar, 7 komisioner lembaga pemerintah kementerian dan non-kementerian, dan 175 orang pejabat struktural ber-eselon tingkat pusat dan daerah. Apabila 476 orang digabung dengan non-penyelenggara negara, terdapat 736 orang yang terlibat korupsi.<sup>39</sup> Menurut Kemendagri, pada tahun 2016 hingga Bulan Februari 2018, terdapat 19 (sembilan belas) kepala daerah terlibat korupsi, dengan rincian 3 (tiga) orang gubernur, 10 (sepuluh) orang bupati, dan 5 (lima) orang walikota;<sup>40</sup>.

Praktik KKN masih marak, dan hampir tiap hari diberitakan mengenai pejabat yang tertangkap KPK. Sebagai contoh, banyak kasus legislator yang bermasalah dan berurusan dengan lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan sejumlah kepala daerah yang terpilih dari hasil Pemilu/Pilkada bahkan belum dilantik, sudah melakukan operasi tangkap tangan KPK. Praktik korupsi sering dikaitkan dengan pelaksanaan pemilu yang tidak benar. Namun sebenarnya, korupsi dan pemilu merupakan dua hal yang berbeda. Untuk mencegah korupsi atau politik uang, strategi yang paling tepat adalah penciptaan sistem demokrasi yang berintegritas di dalam roda pemerintahan negara. Selain itu, kita perlu memperkuat kualitas pemilih kita. Kualitas pemilih itu harus mandiri, *critical mass*. Politik uang tidak dapat dilepaskan dari kondisi eksternal. Pemberantasan korupsi sistemik memerlukan sistem yang lebih baik dan berintegritas. Dengan kata lain, pemilu hanyalah mesin demokrasi, sedangkan korupsi adalah barang mentah yang busuk. Jangan salahkan mesinnya tetapi salahkan barang mentahnya yang busuk. Jika barang mentahnya sudah busuk maka busuk juga hasil akhirnya. Karena di negara kita hanya mengenal hukum positif. Hukum positif itu berupa “kertas”. Jika tidak dapat ditunjukkan melalui “kertas”, maka tidak akan terbukti jika barang mentahnya itu rusak.

Sejumlah riset dalam dan luar negeri, juga lembaga-lembaga pemeringkat bereputasi internasional, mencatat bahwa isu korupsi, kolusi, dan nepotisme menempatkan posisi Indonesia dalam peringkat yang

---

<sup>39</sup> *Berita Satu TV*, 3 Februari 2018.

<sup>40</sup> *Kompas*, 1 Februari 2018.

memprihatinkan. Pada galibnya, demokrasi elektoral kita belum memenuhi cita-cita bangsa dan negara, yang sama maknanya dengan belum mencapai “demokrasi substansial” menurut teori Schumpeter yang juga belum sebangun dengan nilai-nilai Pancasila.

### **III. Pelembagaan Demokrasi Elektoral**

Pemilu pertama pada masa reformasi tahun 1999, berhasil memantapkan demokrasi elektoral (*electoral democracy*) sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*). Para penyelenggara negara hasil Pemilu tahun 1999 hingga Pemilu tahun 2009, yang menjabat kepala eksekutif di tingkat pusat serta yang menduduki jabatan dalam lembaga perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Demikian halnya para penyelenggara negara hasil-hasil Pemilu gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, yang digelar sepanjang Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah antara tahun 2005 hingga tahun 2012, juga telah mengakhiri masa tugasnya sesuai ketentuan.

Para penyelenggara negara hasil Pemilu tahun 2014, tengah menjalankan tugas dan wewenangnya hingga berakhirnya masa jabatan mereka pada tahun 2019, berbarengan dengan hasil Pilkada tahun 2015 dan tahun 2017 hingga akhir jabatan pada tahun 2020 dan tahun 2022 yang akan datang. Keberhasilan bangsa dan negara Indonesia dalam menggelar Pemilu legislatif, Pemilu presiden dan wakil presiden, serta Pilkada, di satu sisi telah menjadi pelembagaan partisipasi politik rakyat dalam merumuskan dan menentukan kebijakan jalannya pemerintahan negara, di sisi yang lain demokrasi elektoral telah menjadi sarana perwujudan kedaulatan rakyat dalam struktur pemerintahan negara.

Keberhasilan dalam mengatur sirkulasi kekuasaan pemerintahan negara di seluruh level dalam struktur kekuasaan negara tersebut, tidak dapat dilepaskan dari dinamika pergulatan panjang dalam penataan demokrasi elektoral sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat sepanjang dekade tahun 2000 hingga dekade tahun 2010. Dimulai dari penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, kendatipun dipersiapkan dalam masa yang terbatas, namun proses dan hasil-hasil Pemilu tahun 1999 mampu menjawab histeria politik menyusul tuntutan reformasi pada tahun 1998. Demikian halnya Pemilu tahun 2004 sering digambarkan sebagai Pemilu eksperimen pertama sebagaimana maksud di dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara umum proses dan hasil Pemilu tahun 2009 juga diakui keabsahannya, walaupun dalam perjalanannya Pemilu kali ini diwarnai penilaian-penilaian yang kurang menggembarakan, terutama terkait dengan pemutakhiran daftar pemilih dan problematika teknik elektoral. Pada paruh pertama dekade 2010, Pemilu tahun 2014 digelar dan berhasil menutupi kekurangan-kekurangan Pemilu sebelumnya. Sejumlah karya inovasi dan invensi berbasis teknologi informasi dan komunikasi, menjadikan Pemilu ini berwajah transparan dan akuntabel.

Gambaran keberhasilan dalam menata demokrasi elektoral di atas, dapat dilacak dari bukti-bukti sebagai berikut. *Pertama*, pelaksanaan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, untuk pertama kali Pemilu lokal digelar pada Juni 2005. Pada paruh kedua kurun tahun 2005 hingga 2010 lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yang berhasil menyudahi perdebatan dan mengukuhkan Pemilu lokal sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rezim Pemilu (nasional). *Kedua*, dalam paruh kedua dekade tahun 2000-an, adalah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 11/PUU-VIII/2010 tanggal 18 Maret 2010, yang menegaskan dasar konstitusionalitas Pengawas Pemilu sebagaimana maksud dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Ketiga*, pengundangan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dapat dikatakan sebagai tonggak kemajuan penataan demokrasi elektoral kita.

Selain mengintroduksi format lembaga penyelenggara Pemilu, yang mempertegas kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai administrator utama (*leading sector*) Pemilu, penguatan kelembagaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai penjamin kualitas (*quality assurance*) Pemilu, dan diintroduksinya lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai penjaga dan penegak kemandirian, integritas, dan kredibilitas jajaran penyelenggara Pemilu. *Keempat*, diperkuatnya kewenangan pengawas Pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam menyelesaikan sengketa administrasi (Pemilu), sebagaimana dimaksud di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan dipertegas di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Kedua undang-undang tersebut juga memuat rancangan besar (*grand design*) mengenai pengaturan jadwal waktu (*timeline*) Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah hingga tahun 2027.

Perkembangan lain adalah penyerentakan jadwal dan waktu pelaksanaan Pemilu tahun 2019—yang tahapan-tahapan awalnya tengah dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengamanatkan bahwa Pemilu tahun 2019 terdiri atas Pemilu legislatif dan

Pemilu presiden dan wakil presiden. Kedudukan partai politik peserta Pemilu, demikian halnya dengan calon perseorangan dalam dewan perwakilan daerah, dan penguatan lembaga penyelenggara Pemilu, makin diperkuat dan diperjelas. Penataan kerangka hukum penyelenggaraan Pemilu juga makin dipertegas, terkait mekanisme pengajuan keberatan, prosedur pelaksanaan tahapan Pemilu yang mengarah pada terbentuknya Pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*), dan hasil-hasil Pemilu makin transparan dan akuntabel. Politik uang yang ditengarai marak dalam tiap kali Pemilu, selain diperberat hukuman para pelanggarnya, juga keharusan penyelenggara Pemilu untuk mencegah praktik politik uang di dalam Pemilu.

#### **IV. Praktik Korupsi Dalam Demokrasi Elektoral**

Praktik korupsi hanya terjadi di dalam lingkaran kekuasaan. Selain karena korupsi hanya dapat dilakukan oleh para penyelenggara negara, juga sumber-sumber penguasaan keuangan negara hanya dipegang oleh para pejabat birokrasi dan pejabat negara lainnya, dan bukan dipegang oleh pihak lain di luar lingkaran kekuasaan negara. Lord Acton menyatakan bahwa kekuasaan itu cenderung korup, sedangkan kekuasaan yang mutlak adalah benar-benar korup (*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*). Para pejabat negara adalah “orang besar” (*the great men*), dan korupsi terjadi akibat demoralisasi kekuasaan yang absolut (*absolute power demoralizes*), sebagai bentuk perilaku despotik dari korupsi moralitas (*despotic power is always accompanied by corruption of morality*) (Jarosz, 2014).

Praktik korupsi dalam praktik demokrasi elektoral disebabkan oleh ketidakseimbangan di dalam penguasaan sumber daya ekonomi dan minimnya kontrol serta rendahnya persoalan akuntabilitas di dalam sistem. Potensi praktik politik uang di dalam demokrasi elektoral kita berangkat dari terbatasnya kapasitas rakyat-pemilih yang memiliki hak memilih dalam Pemilu, bertemu dengan kepentingan mereka yang tidak terbatas dalam penguasaan akses sumber daya ekonomi namun tidak memiliki hak memilih. Untuk mencegah politik uang, strategi paling tepat adalah penciptaan sistem yang berintegritas dalam roda pemerintahan negara. Kebijakan antikorupsi di dalam demokrasi elektoral tidak akan efektif apabila hanya mengandalkan penindakan, namun harus dibarengi dengan upaya-upaya pencegahan sedemikian rupa secara simultan. Pemberantasan korupsi sistemik memerlukan sistem yang lebih baik dan berintegritas. Korupsi politik dapat

berkembang jika tiap orang yang memegang jabatan berlimpah monopoli sedangkan akuntabilitas sangatlah minimal.

## **V. Memperkuat Peranti Lunak Demokrasi**

Dalam khazanah ilmu politik dikenal 2 (dua) pendekatan, yakni pendekatan struktural (*structural approach*) dan pendekatan kultural (*cultural approach*). Selama dua dekade terakhir sejak reformasi tahun 1998, kecenderungan agenda reformasi kita lebih banyak diarahkan pada penataan “institusi-institusi negara” (*state institutions*) daripada usaha untuk meningkatkan “kapasitas negara” (*state capacity*). Dengan kata lain, selama dua puluh tahun terakhir, fokus perhatian kita lebih banyak pada upaya membentuk institusi-institusi negara, yang saya sebut sebagai peranti keras negara, sedangkan upaya membentuk institusi-institusi negara pun, sedikit yang mempertanyakan akan efektivitas dan efisiensi bekerjanya peranti keras-peranti keras negara tersebut, sementara aspek-aspek yang bersifat peranti lunak sekalipun, dalam pandangan saya, belum dilakukan secara memadai.

Bangsa dan negara ini berhasil menjalankan demokrasi elektoral baik dalam penyelenggaraan Pemilu sejak tahun 1999 maupun Pilkada sejak Juni 2005 hingga sekarang, telah banyak diakui keberhasilannya bahkan oleh penilaian komunitas internasional, namun pada saat bersamaan marak pula praktik politik uang dan para penyelenggara negara hasil Pemilu dan Pilkada yang tersangkut perkara hukum. Meminjam pandangan Schumpeter (2008), secara “demokrasi prosedural” kita telah berhasil menjalankan agenda-agenda demokrasi selayaknya negara demokratis, sedangkan kerangka “demokrasi substansial”, yang merupakan hasil dari nilai tambah demokrasi prosedural belum nyata terlihat dan dihasilkan.

Pemilu akan baik jika didukung dengan peranti lunak yang baik yang tercermin dalam perilaku, suri teladan, dan kultural. Demokrasi memiliki basis konsep yang memuliakan hidup, dan menghidupkan nilai-nilai luhur dari demokrasi. Demokrasi juga memiliki basis perilaku unggul, seperti disiplin, menghargai pendapat orang lain sekalipun pendapat orang lain tersebut tidak sebaik pendapat para pelaku demokrasi lainnya (Cunningham, 2003). Dalam demokrasi juga kerelaan sikap untuk menerima kekalahan sebagai cara untuk memenangkan dalam even agenda demokrasi berikutnya. Praktik unggul demokrasi juga pluralisme, rasionalitas menghargai perbedaan dan keragaman sosial dan latar belakang primordialisme sedemikian rupa, sehingga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari keseharian (Blee, 2012).

Nilai demokrasi juga menekankan kejujuran, kepatuhan moralitas, dan sifat pengakuan keberagaman lainnya.

## DEMOKRASI PANCASILA DALAM BIDANG POLITIK

Oleh:

**Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.**  
**(Guru Besar Ilmu Politik Universitas Pendidikan Indonesia)**



### PAPARAN

Demokrasi Pancasila dalam Bidang Politik menurut Prof. Dr. Cecep Darmawan dibagi ke dalam 4 hal. *Pertama*, bagaimana kondisi politik dan demokrasi Indonesia sekarang ini. Sejak reformasi kehidupan kita mengalami perubahan yang cukup signifikan, sistem politik sudah dievaluasi dan diubah dengan amandemen dan beberapa undang-undang menyertainya. Tetapi disamping itu selain hal positif juga sesungguhnya masih menemukan sejumlah persoalan.

Ada hal atau persoalan terkait dengan reformasi kita, demokrasi kita baru sebatas demokrasi yang bersifat struktural dan itu pun belum sepenuhnya sempurna. Kemudian dari sisi substansi, seperti apa demokrasi itu beliau memandang sebagai alat atau instrumen yang tujuan utamanya adalah bagaimana untuk mensejahterakan rakyat, bagaimana bangsa dan

negara ini memiliki peradaban yang mulia, adil makmur sejahtera karena itu sebenarnya tujuan dari demokrasi.

Prof. Dr. Cecep mengatakan bahwa substansi dan prosedural merupakan rantai yang tidak boleh putus dan merupakan satu kesatuan yang tidak boleh terpisahkan satu sama lain sebagai suatu rangkaian politik. Contoh di beberapa negara juga bisa dilihat seperti Amerika dan juga banyak contoh seperti transisi demokrasi yang kembali kepada rezim rezim yang otoriter apabila demokrasi itu sendiri gagal.

Ada dua kemungkinan dalam demokrasi. Yang pertama, dalam transisi demokrasi kembali pada rezim otoritarianisme atau menuju pada konsolidasi demokrasi dan yang kedua, dalam tatanan kehidupan berdemokrasi juga mestinya diwarnai dengan kehidupan yang elegan diwarnai dengan partisipasi aktif, akan tetapi di Indonesia belum sepenuhnya melahirkan relasi politik yang positif yaitu dimana hubungan antara negara dan masyarakat itu sama-sama melahirkan hubungan yang serasi dan seimbang. Dalam konteks demokrasi apabila politik itu kuat maka birokrasi lemah, tetapi sebaliknya jika birokasinya terlalu kuat maka politik lemah. Itu yang disebut hukum yaitu hukum dimana posisi demokrasi diangkat menjadi posisi yang seimbang yang disebut dengan positivum, antara pemerintah dan infrastruktur berada di posisi yang saling menguatkan.

Persoalan lainnya adalah berkembangnya pragmatisme politik. Seperti kita pahami bahwa pragmatisme politik ini diwarnai dengan hubungan politik yang transaksional demi meraih kepentingan politik sesaat. Politik itu jadi *vested interest* atau kepentingan sesaat. Seharusnya politik adalah kepentingan publik dan tidak berhenti pada kepentingan. Betul bahwa politik itu merupakan *interest* tetapi tidak berhenti pada *interest* tetapi *public interest* yaitu politik yang ditujukan untuk kepentingan publik.

Dalam hal yang pragmatisme, kita sering melihat pola politik yang resiprokal dengan kepentingan yang lebih besar yaitu kemaslahatan dalam kehidupan politik. Politik dijadikan seperti barang atau komoditas yang diperjualbelikan atau dipertukarkan untuk kepentingan sempit dan sesaat dan bukan untuk kepentingan rakyat. Persoalannya disinyalir terjadi oleh yang berkepentingan diganti dengan partai politik. Setuju atau tidak setuju dalam posisi ini partai diposisikan sebagai kendaraan atau alat legitimasi untuk mengirimkan bahwa utusannya adalah sebagai utusan rakyat yang dapat mengakibatkan demokrasi dalam kehidupan partai politik menjadi tidak berjalan secara alamiah begitu pula dengan budaya politik yang masih

dominan yaitu budaya politik yang parikial dan kaula dibandingkan dengan budaya politik yang partisipan dan demokratis.

Sementara itu kondisi politik saat ini ditengarai oleh berkembangnya mental pekerja politik bukan politisi. Tetapi ada mental-mental tertentu yang sifatnya masih pekerja-pekerja politik, akan tetapi tidak semua demikian. Politik seharusnya dapat bersifat amanah. Apabila pekerja seperti orang bekerja di sebuah perusahaan jika sudah tidak setuju bisa pindah perusahaan kapan pun dan kapan saja, dan apabila perlu orang tersebut dapat menjadi pemodal untuk membuat usahanya sendiri. Jika dibandingkan dengan politik kemungkinan ada sikap-sikap seperti itu, apabila terjadi konflik dapat berpindah-pindah partai dengan mudah.

Yang terjadi di negara-negara maju yang sifatnya ideologis, jika sudah berpolitik maka tidak ada lagi persoalan yang bersifat personal, akan tetapi pengabdian yang lebih besar. Persoalan lain yaitu adanya gejala politik yang kerap tersandung masalah korupsi meskipun hal tersebut tidak semua. Mengapa hal demikian dapat terjadi? Hal ini dikarenakan ada modus mengenai jumlah, jual beli kekuasaan, suap, serta keputusan yang berpihak kepada kaum pemodal. Demokrasi kita menjadi *high cost*. Kemudian kita juga dijumpai oleh orang yang menyebutnya dengan *shadow goverment* atau *shadow state*. Sebagai contoh dalam pilkada terdapat dua pasangan calon dan pemodal, pemodal ini dapat memberikan dukungan atau memberikan modal kepada kedua pasangan calon tersebut. Siapapun yang akan menang maka pemodal tersebut dapat menyetirnya karena pemodal sebagai pemegang *remote control*. Yang menjadi kekhawatiran adalah nantinya kebijakan putusan di daerah dapat dikendalikan oleh yang memegang *remote control* tersebut. Apabila terdapat kasus suap yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) maka pemegang *remote control* ini akan merasa aman karena tidak ikut terlibat dan hal ini membahayakan.

*Kedua*, bagaimana konsep demokrasi Pancasila dikaitkan dengan pengambilan keputusan, pandangannya terhadap Bhinneka Tunggal Ika, dan prinsip kedaulatan Rakyat. Prof. Dr. Cecep mengatakan bahwa demokrasi pancasila itu adalah demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai pancasila, ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, nilai musyawarah mufakat yang tujuannya untuk kesejahteraan sosial. Bahwa para pendiri bangsa ini sangat hebat dalam memilih kata-kata di dalam rumusan ideologi bangsa kita ini. Jadi secara tegas demokrasi pancasila itu dapat dikatakan demokrasi hikmah kebijaksanaan. Indonesia merupakan negara satu-satunya yang yang

memakai kata demokrasi hikmah kebijaksanaan. Hikmah kebijaksanaan itu tercermin dari sisi proses maupun dari sisi hasil. Ketika dalam proses terdapat nilai-nilai hikmah kebijaksanaan. Bung Karno menyebutkan kalo antara sila keempat dan sila kelima itu merupakan satu nafas, yang memiliki makna musyawarah mufakat.

Demokrasi pancasila hikmah kebijaksanaan itu untuk diabdikan kepada keadilan sosial bukan pada golongan tertentu atau kelompok tertentu. Kesejahteraan akan berkembang jika demokrasi kita juga ikut berkembang. Yang kedua yang harus digaris bawahi adalah dalam pengambilan keputusan. Proses musyawarah mufakat dalam demokrasi pancasila sangat sarat dengan nilai ketuhanan, rasa kebahagiaan yang mendasar, kemanusiaan yang adil dan beradab dengan menjaga persatuan dan kesatuan dalam suasana yang penuh dengan hikmat kebijaksanaan untuk keadilan sosial yang seluas-luasnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Rumusan tersebut sangat ideal.

Di samping itu juga tidak boleh terjadi yang disebut dengan diktator minoritas atau tirani minoritas. Pengambilan keputusan harus didasarkan dengan penuh kekeluargaan gotong royong, saling percaya, menghormati satu sama lain sekaligus mengingatkan kekurangan, adanya kebebasan yang selaras dan serasi dengan kehidupan sosial, bebas tetapi juga terikat. Para ahli menyebutnya demokrasi itu sebagai *institutionalize of freedom* yaitu kebebasan yang terlembaga. Terlembaga oleh moral oleh hukum oleh konstitusi. Meski demikian jika terjadi konflik, tentu diselesaikan dengan cara musyawarah yang berkeadaban mulia bukan adu kekuatan bukan debat kusir bukan adu jotos, tetapi diselesaikan dengan keadaban mulia dengan menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan kekeluargaan karena konflik juga merupakan bagian dari proses. Hal ini dilakukan demi menjaga persatuan Indonesia. Begitupun dengan keputusan yang ditetapkan, maka sejatinya kita semua menerima dan melaksanakan dengan penuh keikhlasan.

Terkait dengan kebhinekaan tunggal ika, bahwa Indonesia adalah mozaik kebhinekaan yang penuh dengan warna warni, multikultural, multietnis, beragama, beramah tamah serta pluralis dalam kehidupan sosial. Indonesia tidak mengenal warga negara kelas 1 juga tidak mengenal warga negara kelas 2. Semua warga sama kedudukannya dan memiliki hak dan tanggung jawab yang sama untuk memperjuangkan, merawat, dan mempertahankan kedaulatan NKRI. Intinya prinsip demokrasi dari dalam bhinneka tunggal ika mengandung arti mempererat persaudaraan seluruh anak bangsa, memiliki kesetaraan, saling menghormati perbedaan dan

kemajemukan. NKRI ini layaknya rumah besar bagi seluruh anak bangsa yang penuh dengan suasana persaudaraan dan kebangsaan. Dan dalam hal kebebasan demokrasi pancasila mensyaratkan dua hal, yang pertama bahwa kebebasan dibatasi oleh hak orang lain dan tidak boleh dilanggar, dan yang kedua kebebasan haruslah memiliki dasar yuridis dan konsensus peraturan melalui konstitusi.

Selanjutnya berbicara mengenai konsep kedaulatan rakyat, kedaulatan itu ada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan nilai nilai falsafah bangsa dan konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan demokrasi yang konstitusional dengan cara yang paling beradab dan mulia dan tetap menjaga persatuan dan kesatuan. Begitupun pergantian kekuasaan harus dilaksanakan secara damai sesuai dengan konstitusi dan prinsip demokrasi Pancasila dengan semangat kekeluargaan.

Prof. Dr. Cecep berpendapat bahwa kedaulatan rakyat itu harus melalui proses perwakilan. Di Indonesia, lembaga MPR yang merupakan hasil amandemen yang harus ditinjau ulang. MPR harus dikembalikan sebagai lembaga tertinggi negara atau rumah besar bangsa Indonesia yang merepresentasikan seluruh elemen bangsa baik golongan politik, struktural, mayoritas, minoritas, maupun fungsional secara berkeadilan yang dilandasi dengan persatuan Indonesia. Walaupun kita telah memiliki RPJMP atau RPJMN yang dibuat oleh eksekutif, tetapi tidak ada rujukan dan haluan untuk legislatif dan yudikatif dan hal ini perlu dipikirkan lebih lanjut. *Kedua*, MPR harus menjadi rumah besar bagi kebangsaan kita, bukan hanya unsur politik. Saat ini utusan daerah boleh ikut partai politik, jangan sampai nantinya sebagian besar utusan politik yang memakai wilayah atau daerah.

*Ketiga*, Konsep demokrasi Pancasila yang tercermin dalam peraturan di bidang perundang-undangan di bagian politik. Sistem demokrasi Pancasila ini yang pertama, prinsip seluruh materi perundang-undangan harus bersumber pada nilai-nilai dasar Pancasila. Yang kedua, dari sisi proses pembentukan peraturan perundangan harus melihat proses demokrasi yang sarat nilai Pancasila nilai religius, mengedepankan kepentingan bangsa dan negara dengan musyawarah yang damai mufakat saling menghargai dan menghindari konflik yang mengarah pada disintegrasi. Oleh karena itu Bung Karno pernah mengatakan bahwa demorasi kita jangan sampai mengikuti demokrasi mayorokrasi atau minorokrasi. Menurut Prof. Dr. Cecep kita semua telah menyetujuinya bahwa demokrasi kita merupakan demokrasi yang *win win solution*.

Peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan kepentingan nasional, tidak diskriminatif, jadi tidak ada undang-undang yang meng”goal”kan kepentingan suatu golongan, tetapi menafikan golongan lainnya sehingga peraturan perundang-undangan tidak boleh diskriminatif, dan menciptakan kedamaian pada sistem politik yang demokratis. Peraturan pada bidang politik juga tidak boleh menjadikan bangsa ini bangkrut karena demokrasi yang begitu mahal. Jika dimungkinkan adanya oposisi, maka yang diharapkan adalah oposisi yang bermodel oposisi loyal bukan oposisi seperti di negara liberal, oposisi loyal itu mendukung pemerintahan yang menjalankan prinsip demokrasi Pancasila dan mengkritisi kebijakan jika pemerintah salah arah. Oposisi loyal bukan oposisi permanen tetapi merupakan oposisi loyalis. Oposisi ini tetap mengingatkan kepada pemerintah apabila pemerintah melakukan kesalahan dan sebaliknya.

*Keempat*, dan yang terakhir mengenai implementasinya secara konkret terkait konsep demokrasi Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara konkret seluruh produk peraturan perundang-undangan harus didasari oleh Pancasila sehingga seluruh praktik penyelenggaraan negara juga harus sesuai dengan Pancasila. Pancasila diposisikan sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu seluruh pembentukan dan implementasi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Konkretnya, seluruh rancangan undang undang atau RUU sebelum disahkan dikaji terlebih dahulu oleh tim *ad hoc*, yang terdiri dari sebagai contoh Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) dan Mahkamah Konstitusi dalam setiap pembahasan undang-undang, meskipun masukan tim *ad hoc* ini hanya berupa masukan yang bersifat substantif dan tidak mengarah pada persoalan teknis di DPR. Di negara perancis juga terdapat *judicial preview* sebelum undang-undang itu disahkan oleh legislatif, maka Mahkamah Konstitusi melihat dulu persoalan-persoalan yang ada atau di *preview* terlebih dahulu. Indonesia sebagai negara hukum dan pemerintahan menjalankan pemerintahan juga berdasarkan konstitusi oleh karena Pancasila merupakan sumber dari segala sumber dari seluruh peraturan perundang-undangan.

## SESI TANYA JAWAB

### Pertanyaan

**1. Nukila Evanty, dari kelompok kerja wanita/*Women Working Group (WWG)***

Bagaimana sikap *state responsibility* yang tepat sehingga kita menekankan tanggung jawab lebih kepada negara, bukan hanya merupakan *check and balance*?

**2. Hastangka, dari Pusat Studi Pancasila (PSP) Universitas Gadjah Mada Yogyakarta**

Bagaimana kita menegaskan kembali demokrasi Pancasila? Setelah 18 tahun reformasi tidak ada keseimbangan? Tidak ada kejelasan *check and balances*? Saat ini apakah yang seharusnya sudah diubah/diatur dalam sistem tata negara kita supaya tetap konsisten kepada Pancasila?

**3. Ardanis, dari Pemerintah Provinsi Sumatra Barat**

Aturan di Indonesia sudah cukup baik, tapi implementasinya yang belum baik, apakah jiwa-jiwa pelaksana aturan tersebut yang perlu diperbaiki? Apa kategori/syarat peraturan daerah supaya memuat atau tidak memuatnya nilai-nilai Pancasila?

**4. Erikson, dari Kementerian Koordinator Politik Hukum dan HAM**

a. Dalam UU No. 12 Tahun 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah ada asas-asas yang Pancasila jadi dirasa sudah cukup. Apakah kewenangan BPIP atau MK dalam menilai pancasila itu ada setelah aturan itu ada?

b. BPIP dengan Menkopolhukam tumpang tindih? Bagaimana menilai peraturan sesuai dengan asas Pancasila?

c. *Clearence* masalah obesitas regulasi dan lembaga, apakah DPR dan Pemerintah memiliki tujuan yang sama untuk pengurangan regulasi?

**5. Dr. Grubert T. Ughude, S.H., M.H. dari Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara**

Peranti lunak belum dibenahi secara maksimal, kita mengalami inflasi peraturan perundang-undangan.

Perubahan undang-undang terjadi berkali-kali dalam setahun, apakah pembentuk undang-undang sepenuh hati atau setengah hati dalam pembentukannya?

## **Jawaban:**

### **Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si.**

#### 1. Jawaban untuk Nukila

Pembangunan selalu menghingarbingarkan keadaan. Karena kadang dipersempit konsep pembangunan, hanya fisik tanpa nurani. Menekankan pada pembangunan infrastruktur itu tidak tepat. Harusnya lebih dicocokkan kepada kearifan lokal, fokusnya tidak hanya fisik tapi juga pada non-fisik. Jangan mematikan prakarsa dan kreativitas, wong cilik atau komunitas perempuan. Tidak mungkin liberal sepenuhnya juga.

#### 2. Jawaban untuk Hastangka

Situasi saat ini sudah sangat berkembang. Teknologi memiliki peranan yang sangat besar. Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) dipandang masih perlu, untuk mengatasi hal ini, sehingga kaum muda merasakan dampak Pancasila dan nilai Pancasila dapat tetap konsisten pada Pancasila di masa depan. Problem kita bukan internal tapi internasional. Permasalahan dalam menghadapi teknologi saat ini sehingga nilai-nilai Pancasila tetap berdampak pada kehidupan. Perlu ada pengawasan seperti adanya Satgas sehingga terwujud keadilan dan nilai-nilai luhur.

#### 3. Jawaban untuk Ardanis

UU No. 5/1974 cenderung menggeneralisir sistem pemerintahan karena zaman Pak Harto sudah jelas sekali arahnya. Kekuasaannya tunggal dan tidak dibagi-bagi, kekuasaan daerah tidak ada. UU No. 3/2004 – memuat banyak perubahan. Kekuasaannya banyak, daerah ikut partisipasi. UU No. 7/2017, draf akademik dan realita berbeda jauh. Itulah dinamika (sejarah) UU. Masukkan nilai-nilai luhur Pancasila termasuk aspek yuridis, sosiologis, dan aspek lain di peraturan perundangan tersebut.

#### 4. Jawaban untuk Erikson

Terkadang peraturan tersebut sudah Pancasila-lais, walaupun tidak ada kata Pancasila.

**Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.**

1. Jawaban untuk Nukila

Perubahan dari *government* ke *governance* harus dipahami dengan adanya peran dari *civil society*. Tanpa adanya partisipasi masyarakat, tidak akan ada pembangunan. Ilmu dan kehidupan politik kita saat ini berjalan tanpa moralitas. Semangat harus ada pada para penyelenggara negara, jangan sampai pemerintah jadi malas bergerak. Harus dikembalikan fungsinya sesuai konstitusi bahwa pemerintah menjalankan amanat dari rakyat. Nilai Pancasila diturunkan ke nilai instrumental, ada di perundang-undangan, menjadi nilai praktis yang kita laksanakan. Undang-undang sebelum disahkan harus ada penyaringan terlebih dahulu. *National interest* harus tercantum dalam pembukaan undang-undang tersebut.

2. Jawaban untuk Hastangka

a. Tidak ada demokrasi menjadi mayoritas, tidak menjadi masalah jumlah yang mendukung, kebenaran tidak dapat di voting. Pengambilan suara yang di voting. Kalo tidak seperti itu kita akan masuk pada liberalisasi Pancasila.

b. Sistem pemerintahan agar diatur ulang, kita sudah mengalami inflasi perundang-undangan atau lembaga- lembaga negara, yang disebut *extra ordinary state*. Hal ini dikarenakan kita bersikap bahwa semua harus ada undang-undangnya. Jika hal ini dibiarkan maka ekonomi kita secara kelembagaan bisa terganggu. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi idiil sehingga Demokrasi Pancasila sudah amat memadai.

3. Jawaban untuk Ardanis

Peraturan perundang-undangan harus baik secara filosofis yuridis, pemerintah juga bisa salah dalam konsep demokrasi, maka dari itu ada PTUN meskipun undang-undang itu sudah baik tapi masyarakat menganggap 3 fungsi hukum tidak dapat dirasakan masyarakat, sehingga berarti hukum belum baik.

4. Jawaban untuk Erikson

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ada pengaturan mengenai hal di atas, tetapi hal ini menjadi terobosan karena banyak undang-undang yang diuji ke MK, berarti kualitas undang-undang saat ini banyak yang dipertanyakan secara substantif. Bisa saja kelembagaan ini dimasukkan dalam undang-undang tetapi tidak hanya *judicial review* tetapi bisa jadi DPR melakukan *legislative review*. Regulasi yang akan menopang untuk terobosan tersebut.

5. Jawaban untuk Dr. Grubert T. Ughude, S.H., M.H.

Pada rezim perundang-undangan kita, terdapat inkonsistensi dan insinkronisasi, kalo undang-undang diujikan ke MK. Kalau berada di bawah undang-undang maka diujikan ke MA, tetapi jika dilakukan *legislative review* maka DPR tepat langsung mengubah undang-undang tersebut. MK tidak dapat melakukan *judicial review* jika tidak ada pihak yang mengajukan *judicial review*.

## **PANEL 3**

**“MEMAHAMI PANCASILA SEBAGAI SUMBER  
DARI SEGALA SUMBER HUKUM DAN  
IMPLEMENTASI NILAI PANCASILA DALAM  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
BIDANG SOSIAL”**

# **KONSEP SOSIAL BUDAYA PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG SOSIAL**

**Oleh:**  
**Prof. Dr. Susetiawan**  
**(Guru Besar Fisip Universitas Gadjah Mada)**



## **PAPARAN**

Paparan dimulai dengan narasi mengenai persoalan empiris yang terjadi dalam keseharian hidup di masyarakat. Narasumber pernah ditegur oleh sahabatnya, seorang berkebangsaan Jerman yang bekerja di Pusat Studi Kependudukan UGM dan tinggal di Indonesia sekitar 5 tahun. Menjadi diskusi yang sederhana, ketika kita akan mengimplementasikan nilai Pancasila. Suatu saat dia melakukan perjalanan ke Madiun dengan mobil pribadi. Berkali-kali mobilnya terpaksa harus berhenti karena tidak mendapatkan tempat di jalan, kalah dengan bus besar yang melaju dengan kencang, termasuk ketika menaikkan penumpang, tidak berhenti dengan sempurna sehingga membahayakan penumpang. Sampai Madiun yang bersangkutan diare dan memperpendek kunjungannya. Dia mempertanyakan negara Pancasila yang

katanya berketuhanan dan berkemanusiaan, tetapi realitanya tidak tercermin dalam perilaku sehari-hari, termasuk dalam berkendara. Apakah itu persoalan, apakah itu suatu cerminan kemanusiaan atau tanggung jawab? Di negaranya, bus seperti itu pasti sudah diminta berhenti dan sopirnya dipecat dari perusahaan dan perusahaan ditutup.

Jadi dapat dibayangkan bahwa sebenarnya penerapan tentang apa yang kita miliki tentang Pancasila, di tempat lain sudah ada, dan mungkin lebih disiplin. Kita belum sampai ke sana, bahkan saat ini terjadi degradasi moral. Menjadi pertanyaan kemudian, ada apa ini? Menurut narasumber, kebudayaan selalu berubah. Pembangunan yang sejak awal terlalu menekankan kemajuan materi, dengan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita sebagai ukuran, orang kemudian mengejar pendapatan dan tidak peduli dengan orang lain. Apabila ditarik ke ruang yang lebih jauh, ini persoalan pasar dan kita menjadi ajang pasar bagi mereka. Jadi ruang situasi kita dibentuk oleh mereka sehingga orientasi materi lebih tinggi, tetapi orientasi yang bersifat kepedulian terhadap sesama kemudian menjadi berkurang.

Pertumbuhan ekonomi sangat bagus, tetapi terjadi ketimpangan yang luar biasa. Inilah menjadi isu yang menarik, yaitu ada kemajuan di tingkat keberagaman dalam arti formal. Orang beragama mengikuti satu kegiatan ritualitas keagamaan, tetapi di sisi lain terjadi kemerosotan moral yang luar biasa, korupsi juga merajalela, ruang birokrasi negara di dalam masyarakat, kejahatan. Ini menjadi suatu hal yang kontradiktif. Jadi jika ekonomi bagus maka sebenarnya kesejahteraan bagus, tidak hanya kesejahteraan materiil tetapi juga kesejahteraan nonmaterial. Soal-soal inilah yang menjadi garapan yang terutama ketika kita mau melihat Pancasila.

Sudah tentu kita menginginkan sebuah perubahan tidak seperti itu. Tantangannya adalah bagaimana kondisi sosial budaya seperti ini bisa berubah dengan baik dalam arti lebih bermoral. Kata moral ini menarik. Jika melihat realitas, ada yang tidak setuju dengan Pancasila. Alasannya tidak ada dalam UUD 45. Menurut narasumber Pembukaan memang tidak menyebut Pancasila, tetapi setiap sila prinsip lima dasar itu ada.

Banyak hal yang kemudian terjadi. Anak-anak SD hanya hafal Pancasila tetapi maknanya tidak mengerti. Ini menjadi persoalan kita juga. Oleh karena itu narasumber sependapat dengan narasumber lainnya, bagaimana Undang-Undang tentang Pendidikan Nasional mencantumkan pasal tentang persoalan-persoalan moral dipakai sebagai satu dasar pendidikan. Itu isu sosial yang banyak terjadi di masyarakat. Jadi Pancasila diterima, tetapi memahami tentang itu menjadi pertanyaan.

Membicarakan tentang implementasi Pancasila, bahkan tentang memahami Pancasila saja di antara kita belum sama. Pertanyaan itu saja barangkali yang menjadi satu pemahaman yang konsepnya perlu kita sepakati bersama. Bagaimana kita memahami ketuhanan, bagaimana kita memahami kemanusiaan, dan bagaimana kita memahami tentang persatuan dan seterusnya sampai dengan keadilan sosial.

Bicara tentang memahami nilai, sekarang ini banyak orang yang nilai mempolitisasi nilai. Bukan menginternalisasikan keadilan sebagai sebuah dasar perilaku, melainkan menjadikan nilai sebagai alat, termasuk alat politik. Misalnya ketika berkampanye. Pancasila harus dipahami secara utuh.

Inti dari keseluruhan nilai adalah soal kemanusiaan. Dalam konsep NU menyangkut *tawasuth tasamuh*, artinya toleran dan moderat. Jadi bukan hanya *ukhuwah islamiyah*. Kemanusiaanlah yang menjadi inti keseluruhan nilai. Jadi kemanusiaan yang di dalamnya juga melekat tentang hak. Hak-hak seseorang tidak bisa digunakan dengan meniadakan hak-hak manusia lain. Intinya, orang itu toleran sehingga orang itu saling menghargai dan menghormati. Bahkan tidak hanya menghargai dan menghormati, tetapi menyelamatkan. Peduli terhadap orang lain, orang miskin dan seterusnya. Kata kemanusiaan menjadi *core*. Keseluruhan dari nilai Pancasila, misalnya bagaimana kita dapat memahami tentang persatuan dan bersatu, kalau kita tidak paham tentang persoalan kemanusiaan. Kalau kita tidak toleran, kita tidak menghargai orang lain. Jika kita tidak menghormati orang lain, bagaimana kita mau menjadi satu kesatuan, saling mendukung.

Persatuan itu muncul jika setiap individu mempunyai jiwa kemanusiaan yang dalam. Pada tingkat itu, tidak sulit untuk bermusyawarah karena bermusyawarah itu juga menghargai hak orang lain. Orang lain mempunyai hak kemudian sampai kepada satu keputusan yang disepakati. Pada tingkat itu musyawarah memiliki nilai yang lebih daripada voting. Jika ini dipahami maka sebenarnya kita akan dekat dengan keadilan dan semua itu diperintahkan oleh Yang Mahakuasa. Tidak ada agama yang memerintahkan untuk membunuh. Memerintahkan untuk menghargai, menolong, dan mengangkat manusia yang lain untuk bisa *survive*, itu sebenarnya yang diperintahkan oleh Yang Mahakuasa melalui ajaran agama masing-masing.

Jadi jika sekarang meributkan tentang persoalan agama, bahkan dalam satu agama, hal ini aneh. Kerukunan itu menjadi satu kunci, rukun bisa dipahami jika manusianya bisa memahami. Masuknya bisa dari ruang mana saja. Masuk dari ketuhanan kita juga akan masuk pada kemanusiaan, akan masuk pada persatuan, akan masuk pada musyawarah, akan masuk pada

keadilan. Jika kita masuk pada ruang keadilan pasti kita akan tahu tentang ketuhanan, dan seterusnya. Pancasila tidak bisa dipahami secara satu-satu, tetapi harus dipahami secara utuh.

Intinya adalah bagaimana kita memahami nilai. Jika kemudian nanti muncul sekian butir tentang ketuhanan, tentang kemanusiaan, dan sebagainya, barangkali ini bukannya tidak baik. Hal itu baik tetapi harus terintegrasi. Terintegrasi ini yang penting. Kasus di Madiun yang diceritakan di awal paparan tidak akan terjadi jika pengemudi bus memiliki pemahaman tentang nilai sehingga tidak akan melakukan perbuatan tersebut. Itulah yang dimaksudkan bahwa Pancasila tidak hanya sebagai dasar negara, tetapi sebagai sebuah kebudayaan. Kebudayaan sehari-hari yang dilakukan oleh setiap insan warga negara Indonesia. Pancasila harus dipahami secara utuh. Jika itu dipahami maka sebenarnya Pancasila juga lalu dipahami dalam arti di bidang sosial politik ekonomi yang harus menjadi satu kesatuan pemikiran.

Di bidang ekonomi, ekonomi yang tumbuh tidak harus menciptakan kesenjangan. Saat ini ekonomi tumbuh tetapi kesenjangan dan ketidakadilan terjadi. Kalau kemudian dipahami bahwa ekonomi tumbuh maka sebenarnya ekonomi digunakan untuk menjawab persoalan kemanusiaan. Jadi putarannya seperti itu. Oleh karena itu berpikir politik untuk mendorong perkembangan ekonomi yang dapat menjawab kepentingan bersama atau kepentingan kemanusiaan. Berpikir kepentingan bersama juga harus dibela secara politik agar perkembangan ekonomi tidak menghancurkan segi kehidupan atas dasar pemikiran ini. Maka bagaimana menginstitusionalisasikan nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan. Jadi intinya adalah jika nilai diimplementasikan maka pertanyaan selain kemanusiaan apakah sebenarnya merumuskan peraturan perundang-undangan salah satunya membuat toleransi atau tidak? Membuat sesuatu itu disintegrasikan atau tidak, baik disintegrasikan sosial maupun disintegrasikan nasional.

Mengambil contoh tentang RUU tentang Pekerja Sosial, RUU ini hanya mengatur pekerja sosial dengan mendiskriminasikan pekerja yang lain dari disiplin ilmu yang lain. Persoalan inilah yang sebenarnya kemudian berpotensi menciptakan keresahan, karena hanya berpikir kelompok, tidak memikirkan bahwa manusia lain di Indonesia dengan disiplin ilmu lain juga membutuhkan pekerjaan, padahal para pekerja sosial ini pekerjaannya salah satunya juga termasuk pemberdayaan masyarakat, yang ditekuni baik Sosiologi maupun Antropologi. Bahkan di UIN ada jurusan Pengembangan Masyarakat Islam. Yang dilakukan salah satunya adalah pemberdayaan masyarakat, meskipun ada kata-kata Islam. Ruang ini lalu digeser, jika menjadi pekerja sosial dengan

mencakup banyak bidang yang dilakukan harus lulus dari Kesejahteraan Sosial, jika tidak harus kursus lagi.

Demikian pula dengan UU Sumber Daya Air yang sekarang di-*judicial review*. Siapa yang ada di belakang UU itu? Pada waktu pembahasan perdebatannya alot. Air yang merupakan *social good* digeser menjadi *economic good*, ini yang menjadi soal. Ini soal praktek yang pernah dialami. Mengajak orang lain bicara bukan untuk dipertimbangkan pikirannya, tetapi sebagai legitimasi sahnyanya undang-undang.

Undang-undang adalah produk politik. Sebagus apapun naskah akademik namun setelah dibahas di tingkat Pemerintah dan di DPR lama-kelamaan substansinya hilang. Menjadi sebuah tantangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Bagaimana sebenarnya bekerjanya proses politik yang kemudian meniadakan nilai. Mungkin hal ini harus dimulai dari undang-undang tentang politik atau UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ini harus dikaji ulang, kemudian dilihat kembali. Harus diurutkan pasal-pasal mana yang kira-kira mengakibatkan tidak terlindunginya nilai-nilai ke dalam kehidupan berbangsa bernegara sehingga kemudian hukum bersifat hirarkis.

Tidak semua orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Ini persoalan lagi. Artinya proses politik yang satunya lagi nanti ke bawahnya lagi proses penegakan hukum. Penyusun peraturan perundang-undangan sendiri, proses politik menyusunnya sendiri, proses penegakan hukumnya sendiri. Ini seperti kerajaan sendiri-sendiri, sehingga bisa terjadi benturan antara satu dengan yang lain. Itu yang sebenarnya kemudian menyebabkan moral tercabik-cabik.

Konsep tentang moral tidak hanya orang beragama, orang menjalankan ritual agama, melainkan juga orang itu memahami dan melindungi hak-haknya orang lain. Jadi seseorang itu adalah tidak melanggar hak orang lain baru dia kemudian terkategori bermoral. Jadi, tidak hanya cukup dengan beragama tetapi bagaimana dia menghargai dan tidak melanggar hak orang lain yang kemudian harus dijaga oleh sistem hukum.

Tantangan institusionalisasi nilai Pancasila dalam realitas politik kita, partai politik jumlahnya banyak tetapi tidak jelas pembelaannya. Pembelaannya dia bicara kemanusiaan, tetapi tidak untuk kesejahteraan. Realitasnya untuk menjadi anggota dewan atau pejabat publik biayanya tidak sedikit. Ini semua adalah tantangan institusionalisasi dimana yang memberikan satu keputusan terhadap produk perundang-undangan ini proses politik, itu adalah mereka.

Tantangan realitas nilai dalam realitas penegakan hukum, jika politik ini penegakan hukum, yaitu:

1. Dalam masyarakat terbuka dan demokratis hukum itu menjaga perlindungan hak-hak kemanusiaan, bukan untuk mensiasati pembelaan setiap individu.
2. Aparat penegak hukum kurang mendapatkan *trust* dari masyarakat. Pada umumnya mereka menegakkan keadilan dan sikap transaksional.

Tantangan berikutnya, proses memutuskan produk hukum, proses penegakan hukum, dan prosesnya. Jadi ada 3 proses politik hukum yang diputuskan. Kemudian bagaimana hukum itu ditegakkan, implementasinya. Yang ketiga adalah bagaimana sebenarnya keadilan itu dijamin dimana setiap individu mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Menjadi persoalan agenda-agenda yang mengikuti ketika kita mengimplementasikan tentang nilai dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga jika ini diimplementasikan harus selesai. Proses politik yang membuat keputusan politik juga harus selesai.

Implementasi nilai mungkin bisa dipakai sebagai kesimpulan dan rekomendasi, yaitu:

1. Implementasi nilai Pancasila dalam peraturan perundang-undangan. Perlu dilakukan studi evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, apakah substansinya mengabaikan prinsip-prinsip dasar Pancasila atau tidak. Agak susah ukurannya karena 5 nilai ini adalah bangunan atas yang berlaku universal dan harus berubah, mengikuti perubahan zaman. Oleh karena itu ukuran yang mengikuti perkembangan zaman menjadi penting.
2. Menyampaikan hasil studi ini kepada DPR dan seluruh jajaran eksekutif untuk menjadi catatan perbaikan terhadap produk peraturan perundang-undangan.
3. Merevisi peraturan perundang-undangan, dalam konteks ini bidang sosial budaya. Merevisi peraturan perundang-undangan dalam konteks bidang sosial budaya sesuai dengan nilai kemanusiaan, toleran, dan tidak memarjinalisasi kepentingan yang lain.
4. Menyusun peraturan perundang-undangan yang baru agar sesuai dengan nilai Pancasila.

# KONSEP SOSIAL BUDAYA PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG SOSIAL.

SUSETIAWAN  
PENGAJAR DI DEPARTEMEN PEMBANGUNAN SOSIAL DAN  
KESEJAHTERAAN, FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UGM

- MAIERI MAKA SISTEM NILAI DAN PERILAKU ITU JUGA BERUBAH.
2. BANYAKNYA MASJID, GEREJA DAN SARANA IBADAT YANG LAIN (MENINGKATNYA JUMLAH DAI, PENGAJIAN DAN BERBAGAI CERAMAH KEAGAAN YANG LAIN) TIDAK LINIER DENGAN PERKEMBANGAN MORAL. PERILAKU KORUPSI, KEJAHATAN YANG LAIN, INTOLERANSI JUGA SEMAKIN TINGGI.
  3. PERILAKU KEARAH DEHUMANISASI JUGA CENDERUNG MENINGKAT DALAM KEHIDUPAN POLITIK, HUKUM, EKONOMI DAN SOSIAL BUDAYA,
  4. INI SEBUAH BENTUK KEMEROSOTAN MORAL DALAM PERKEMBANGAN PERADABAN KEHIDUPAN MANUSIA BERBANGSA DAN BERNEGARA.
  5. TANTANGANNYA, BAGAIMANA KONDISI SOSIAL BUDAYA SEPERTI INI BISA BERUBAH LEBIH BAIK, DALAM ARTI LEBIH BERMORAL ?

## REALITAS SOSIAL BUDAYA YANG BERKAITAN DENGAN PANCASILA

1. SECARA EXPLISIT, PANCASILA ITU DITERIMA OLEH SELURUH BANGSA INDONESIA, NAMUN INI ADALAH KEBENARAN POLITIS, SELURUH BANGSA INDONESIA HARUS MENERIMA SEBAB KONSEP PANCASILA ADA DALAM UUD 1945. APAKAH TELAH TERINTERNALISASI DALAM SIKAP HIDUP DAN BERPERILAKU BANGSA INDONESIA?
2. PANCASILA TERSOSIALISASI SEBAGAI HAPALAN ANAK-ANAK SEKOLAH, YANG KEHILANGAN MAKNA.
3. PANCASILA HADIR SECARA POLITIS AKAN TETAPI TIDAK HADIR SECARA SOSIOLOGIS DALAM KEHUPUN BERSAMA.
4. PANCASILA TAMPAK DALAM UCAPAN AKAN TETAPI TIDAK TAMPAK DALAM SISTEM TINDAKAN SOSIAL

## MEMAHAMI NILAI PANCASILA

1. NILAI DALAM SETIAP SILA JUGA HARUS DIPAHAMI SECARA KESELURUHAN YANG TERINTEGRASI BUKAN HIERARKHIS.
2. INTI DARI KESELURUHAN NILAI ITU ADALAH KEMANUSIAAN, YANG DI DALAMNYA MELEKAT TENTANG HAK. HAK SESEORANG TIDAK BISA DIGUNAKAN DENGAN MENIADAKAN HAK MANUSIA YANG LAIN. PADA ARAS INI KARENA HAK ITU DIGUNAKAN DENGAN MEMIKIRKAN HAK YANG LAIN MAKA INDIVIDU MENJADI MAHLUK SOSIAL
3. KEMANUSIAAN ITU MEMILIKI MAKNA MELINDUNGI, MEMELIHARA DAN MENYELAMATKAN MANUSIA DAN LINGKUNGAN KEHIDUPANNYA.
4. KESELAMATAN ITU DIPIKIRKAN SECARA KOLEKTIF.

## PANCASILA SEBAGAI KESATUAN TERINTEGRASI DALAM BERBAGAI BIDANG

1. BIDANG SOSIAL, POLITIK DAN EKONOMI HARUS MENJADI KESATUAN PEMIKIRAN TERINTEGRASI.
2. BERFIKIR EKONOMI JUGA HARUS BERFIKIR POLITIK UNTUK MEMBELA DAN MENYELAMATKAN KEPENTINGAN SOSIAL
3. BERFIKIR POLITIK UNTUK MENDORONG PERKEMBANGAN EKONOMI YANG MENJAWAB KEPENTINGAN BERSAMA
4. BERFIKIR KEPENTINGAN BERSAMA HARUS DIBELA SECARA POLITIK AGAR SUPAYA PERKEMBANGAN EKONOMI TIDAK MENGHANCURKAN SENDI KEHIDUPAN. ATAS DASAR PEMIKIRAN INI MAKA BAGAIMANA MENGINSTITUSIONALISASIKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN?

## MASYARAKAT MAJEMUK, PENEGAKAN PERATURAN DAN KETERATURAN

1. MASYARAKAT MAJEMUK, DENGAN BERBAGAI RAGAM SUKU DAN KEYAKINAN, YANG JUMLAHNYA SEMAKIN BESAR DAN TUNTUTAN KEBUTUHAN SEMAKIN BESAR DAN KOMPLEKS, APALAGI YANG MENGKLIM MASYARAKAT DEMOKRATIS, PENEGAKKAN HUKUM MENJADI KEBUTUHAN YANG MENDASAR DAN UTAMA.
2. JIKA PERATURAN HUKUM DAN PENEGAKKANNYA LEMAH MAKA SEMAKIN TUMBUH PELANGGARAN HAK MAUSIA SATU DENGAN YANG LAIN DAN PROSES DEHUMANISASI DAN KETIDAK ADILAN SEMAKIN BESAR.
3. KETERATURAN AKAN MUNCUL JIKA SISTEM NILAI (PANCASILA) DITEGAKKAN MELALUI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN TIDAK ADA SATU MANUSIA YANG KEBAL HUKUM, SETIAP ORANG MEMILIKI KEDUDUKAN YANG SAMA DI DEPAN HUKUM. JIKA INI TIDAK TERJADI MAKA AKAN TERJADI KEKACAUAN DALAM KEHIDUPAN SOSIAL.

## MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

1. PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN ITU PRODUK KEPUTUSAN POLITIK.
2. KEPUTUSAN POLITIK ITU SEHARUSNYA DIPIKIRKAN UNTUK MELINDUNGI, MEMELIHARA DAN MENYELAMATKAN WARGA NEGARA AGAR MENCAPAI WELL-BEING (BAIK MATERIIL MAUPUN NON MATERIIL), BUKAN DIPUTUSKAN ATAS DASAR PIKIRAN KEPENTINGAN TRANSAKSIONAL
3. KALAU PEMIKIRAN INI DIKUTI, BERJUANG SECARA POLITIK BUKAN BERJUANG UNTUK KEPENTINGAN PARTAI AKAN TETAPI BERJUANG UNTUK MENYELAMATKAN KEMANUSIAAN.
4. IMPLIKASINYA, MUSYAWARAH TERTUJU UNTUK MENCAPAI TUJUAN YANG SAMA, YAKNI MENYELAMATKAN WARGA NEGARA. PADA ARAS INI PERSATUAN DITEGAKKAN DALAM MENJAGA NILAI DENGAN PENEGAKKAN HUKUM YANG KUAT UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL. KALAU INI TERJADI MAKA KITA SEMUA TELAH MELAKSANAKAN PERINTAH TUHAN.

## TANTANGAN INSTITUSIONALISASI NILAI PANCASILA DALAM REALITAS POLITIK

1. PARTAI POLITIK YANG JUMLAHNYA BANYAK ITU TIDAK JELAS PEMBELAANNYA.
2. UNTUK MENJADI ANGGOTA DEWAN ATAU PEJABAT PUBLIK LAINNYA BIAYANYA TIDAK MURAH. MEREKALAH YANG AKAN MENJADI PELAKU DALAM MEMBUAT KEPUTUSAN POLITIK
3. ORANG YANG MEMILIKI KEPINTARAN, JUJUR, SETIA TERHADAP PERJUANGAN NILAI, PADA UMUMNYA TERLEMPAR KARENA TIDAK MEMILIKI UANG.
4. PERTANYAANNYA, APAKAH BADAN KEAHLIAN DPR RI MEMILIKI KAPABILITAS UNTUK MERUBAH SITUASI INI?

## TANTANGAN INSTITUSIONALISASI NILAI DALAM REALITAS PENEGAKKAN HUKUM

1. DALAM MASYARAKAT TERBUKA DAN DEMOKRATIS HUKUM MENJADI PILAR UTAMA UNTUK MENJAGA PERLINDUNGAN HAK HAK KEMANUSIAAN, BUKAN UNTUK MENSIASATI PEMBELAAN KEPENTINGAN INDIVIDU.
2. APARAT PENEGAK HUKUM KURANG/TIDAK MENDAPATKAN *TRUST* DARI MASYARAKAT. PADA UMUMNYA MEREKA MENEGAKKAN KEADILAN BERDASARKAN SIKAP TRANSAKSIONAL

## IMPLEMENTASI NILAI PANCASILA DLM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. MELAKUKAN STUDI EVALUASI PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN YANG ADA, APAKAH SUBSTANSINYA MENGABAIKAN PRINSIP PRINSIP DASAR PANCASILA.
2. MENYAMPAIKAN HASIL STUDI INI KEPADA DPR DAN SELURUH JAJARAN EKSEKUTIF UNTUK MENJADI CATATAN PERBAIKAN TERHADAP PRODUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
3. MEREVISI PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN, KONTEKS INI DI BIDANG SOSIAL BUDAYA, SESUAI DENGAN NILAI KEMANUSIAAN, TOLERAN, TIDAK MEMARJINALISASI KEPENTINGAN YANG LAIN,.
4. MENYUSUN RAMBU-RAMBU DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BARU AGAR SESUI DENGAN NILAI PANCASILA.

# **KONSEP SOSIAL BUDAYA PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG SOSIAL**

**Oleh**  
**Masykuri Abdillah**  
**Guru Besar dan Direktur Sekolah Pascasarjana UIN Jakarta**



## **PAPARAN**

Narasumber memulai dengan politik hukum di Indonesia, dengan mencoba membedakan dan menggabungkan antara politik hukum pada masa orde baru dan masa reformasi. Di masa orde baru ada GBHN, sedangkan di masa reformasi ada RPJP. Di sana sudah jelas sekali, kalau di masa orde baru dilihat dari pembentukan hukum, di samping memenuhi nilai filosofis yang mengandung keadilan dan kebenaran, juga mengandung nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai kebudayaan yang berlaku di masyarakat. Hal ini merupakan sistem hukum yang kita bangun.

Berikutnya, pada masa reformasi, tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan akomodatif, dan aspiratif tetap memperhatikan kemajemukan tataran yang berlaku. Pada intinya legislasi harus memperhatikan aspek-aspek yang bersifat aspiratif, keinginan masyarakat Indonesia dan didasarkan pada budaya masyarakat Indonesia.

Kita melihat bahwa sumber hukum ada empat, yaitu hukum adat, hukum agama, hukum barat, dan hukum internasional. Di sini ada hukum adat dan hukum agama karena ada kaitannya dengan legislasi di bidang sosial budaya. Selanjutnya, kita melihat hukum yang demokratis yang seperti apa. Ini adalah yang mengembangkan antara kebebasan dan ketertiban. Jadi terkadang ada orang yang berorientasi hanya kepada *freedom* (kebebasan) yang terutama sekali pada orang-orang yang menganut paham liberal yang suka menekankan pada nilai kebebasan. Sementara ada orang-orang yang menekankan pada ordernya yaitu memaksa harus diatur secara detil sehingga menghilangkan kebebasan.

Kita menginginkan keseimbangan antara dua hal, dan ini memang dibenarkan dalam beberapa kesempatan yang nanti akan dikaitkan dengan persoalan agama, misalnya hal-hal yang perlu ada pembatasan. Oleh sebab itu sudah dimunculkan dalam Pasal 28 UUD 1945, dibenarkan adanya pembatasan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan hak-hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang sesuai dengan pertimbangan moral nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban hukum. Ini menjadi dasar kita juga sehingga jika ada orang yang mengatakan yang penting ada kebebasan, jangan ada pembatasan. Hal ini tidak sesuai dengan pasal tersebut. Tetapi pembatasan itu diakui apabila dimunculkan dalam hukum secara tertulis, bukan hanya sekedar kebijakan pemerintah. Berikutnya, ada konsep Pancasila dan kehidupan konsep sosial budaya. Pada masa lalu ada P4, bukan berarti P4 ini tidak baik, ada baiknya juga meskipun ada beberapa hal yang harus direvisi. Kemudian konsep Pancasila dalam bidang agama dan sosial budaya dijabarkan dari sila pertama dan sila kedua. Ini penekanannya terlalu luas. Sila pertama merupakan komitmen dan orientasi bangsa Indonesia pada Ketuhanan dan sila kedua merupakan komitmen dan orientasi pada kemanusiaan. Jadi Pancasila itu menjaga keseimbangan. Keseimbangan itu berorientasi pada ketuhanan dan kemanusiaan atau disebutkan juga dengan teosentris.

Berikutnya konsep kehidupan beragama, ini sila pertama, jadi konsep Pancasila yang terkait dengan agama, sosial budaya. Manusia Indonesia percaya dan taqwa kepada Tuhan YME sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Kemudian yang kedua, Pemerintah melindungi kebebasan beragama dan juga memberikan pelayanan, para pemeluk agama saling menghormati dan bekerja sama di antara pemeluk. Pemerintah dan umat beragama wajib merawat kerukunan dan ketika terjadi ada perselisihan dan konflik maka wajib dilakukan upaya untuk menyelesaikan konflik itu.

Konsep kemanusiaan dan sosial budaya. Bangsa Indonesia mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan YME serta mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban hak asasi setiap manusia tanpa membedakan suku, agama, jenis kelamin, warna kulit, hubungan sosial, dsb. Hubungan antar-sesama manusia didasarkan pada sikap yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, saling mencintai sesama manusia dan saling tenggang rasa, *tepa salira* dan tidak semena-mena pada orang lain. Itu kebebasan yang diambil dari P4. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari umat manusia yang mengembangkan sikap saling menghormati, sehingga tidak hanya bersifat nasionalisme saja tetapi juga ada orang yang mengatakan internasionalisme.

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang bersikap adil dan berani menegakkan keadilan. Jadi bangsa Indonesia juga menjadi bangsa yang beradab dan memiliki kesopanan dan peradaban. Dalam P4 hanya kesopanan, padahal beradab itu tidak hanya berarti sopan santun tetapi juga memiliki peradaban. Jadi kalau kesopanan beretika tetapi kalau peradaban tidak hanya sekedar cara sopan santun tetapi juga mempunyai kualitas, baik dari segi ilmu pengetahuan, teknologi, maupun dari sistem kemasyarakatan yang baik.

Dalam konteks ini, pendidikan merupakan sarana yang sangat penting bagi peningkatan kualitas manusia Indonesia, dalam konteks ketaqwaan kepada Tuhan YME. Jadi untuk sila pertama, pemilihan akhlak mulia dan karakter yang tangguh maupun pemilikan pengetahuan dan keterampilan yang tinggi. Ini sejalan dengan tujuan pendidikan nasional. Jadi pendidikan untuk meningkatkan ketaqwaan, meningkatkan akhlak budi mulia atau akhlak yang mulia, kemudian ada pengetahuan, dan keterampilan.

Dengan manusia yang unggul secara spiritual, karakter serta pengetahuan keterampilan, bangsa Indonesia bisa mengembangkan peradaban yang maju. Didukung oleh penguasaan IPTEK yang canggih di depan masyarakat yang damai dan demokratis. Jadi tidak semata-mata memiliki kemampuan ilmu pengetahuan tetapi juga masyarakat yang damai dan demokratis. Setinggi apapun pengetahuannya tetapi jika tidak bisa damai, tidak bisa demokratis, masih dianggap sebagai manusia yang belum beradab.

Problem-problem kehidupan sosial budaya, ada perilaku sebagian warga yang tidak sesuai dengan moralitas dan karakter yang baik seperti individualisme, egoisme, dan keserakahan yang hanya berorientasi pada kesenangan dunia semata dan hanya mementingkan diri sendiri. Tetapi secara umum sebenarnya bangsa Indonesia adalah bangsa yang sudah beradab dan

bangsa yang menjaga kerukunan, bangsa yang toleran, itu sudah diakui sebenarnya. Cukup banyak tokoh di dunia seperti Presiden Amerika, Perdana Menteri Jerman, Presiden Perancis yang memuji toleransi di Indonesia. Di sini ada tiga hal, yakni adanya toleransi di antara sesama Warga Negara Indonesia, baik toleransi terkait dengan keagamaan, toleransi terkait dengan ras, maupun perbedaan suku.

Di sisi lain segala komitmen demokrasi dan hak asasi manusia, muncul kebebasan berpendapat dan berekspresi yang berlebihan, baik dilakukan oleh kelompok-kelompok ekstrem baik ekstrem kanan maupun ekstrem kiri. Ekstrem kanan, misalnya ingin mendirikan negara agama, ekstrem kiri muncul juga keinginan untuk menghidupkan kembali PKI. Di antara tindakan itu ada yang melemahkan ideologi negara wawasan kebangsaan. Jadi yang ekstrem itu mendukung kekerasan dengan memotivasi atau argumentasi keagamaan. Kemudian ada terorisme, radikalisme, ekstremisme, bahkan beberapa tahun ini muncul kelompok-kelompok ekstrem yang mengatasnamakan jihad. Kemudian ada juga yang menimbulkan intoleransi di antara warga masyarakat, baik karena agama maupun perbedaan suku, bahkan kadang-kadang perbedaan tempat.

Masih ada orang-orang yang kita disebut tidak beradab atau kurang beradab. Radikalisme keagamaan terjadi melalui berbagai cara, terutama media elektronik, termasuk *youtube*. Pemahaman agama secara ekstrem itu ada di semua agama. Buku-buku tentang jihad dan bahkan pendidikan agama di sekolah-sekolah tertentu itu ada. Penelitian menunjukkan seperti itu, bahkan ada kurikulum yang tersembunyi.

Di samping itu muncul politisasi agama, yaitu penggunaan agama/symbol-simbol agama sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan politik dan untuk memobilisasi massa dalam memenangkan calon tertentu. Membawa agama ke politik tidak ada masalah secara demokratis. Tetapi yang tidak diperbolehkan itu adalah politisasi, memobilisasi untuk memilih dengan cara menjelekkkan orang lain.

Ada persoalan lain dari segi pendidikan. Pendidikan kita masih cukup rendah sebenarnya. Ini ada data tahun 2016 dan bahkan masih ada 4 atau 3 juta anak yang tidak masuk pada sekolah menengah, ini permasalahan.

Kita lihat hubungan agama dan negara. Indonesia bukan merupakan negara sekular dan bukan juga negara agama, tetapi negara yang demokratis yang menjunjung tinggi agama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hal ini jelas tercantum dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 karena di sana negara berdasarkan atas Ketuhanan YME. Dalam hal ini ada pemahaman yang lain. Kalau kita lihat ada kelompok-kelompok pemahaman

tertentu, katakanlah kelompok fundamentalis. Mereka mengatakan, Indonesia bukan negara berdasarkan Pancasila tetapi negara berdasarkan Ketuhanan YME, misalnya Bahtiar Nasser, karena tidak ada teksnya. Yang ada teksnya itu adalah negara berdasarkan Ketuhanan YME, tidak ada teksnya bahwa negara berdasarkan Pancasila. Hal ini menarik, ini pemahaman teks/harfiah, ternyata memahami UUD juga secara harfiah, tidak melihat bagaimana konteks perdebatan yang terjadi di BPUPKI pada waktu itu.

Berikutnya, pengakuan institusi agama ada dua bentuk, **pertama**, ada lembaga-lembaga keagamaan di Indonesia, norma-norma agama yang menjadi hukum nasional, menjadi legislasi hukum agama, misalnya ada hukum wakaf, hukum perkawinan, hukum haji, dsb. Kadang-kadang orang salah mengatakan bahwa di Eropa tidak ada lagi negara agama. Ini tidak benar. Di negara-negara Eropa ada negara agama, secara eksplisit Kristen masuk ada di sana. Inggris, Finlandia, Noewergia, dan Denmark, itu semua negara agama.

**Kedua**, semua negara Eropa selain Perancis, ada pendidikan agama tetapi yang dimaksud dengan pendidikan agama adalah pendidikan agama Kristen. Jadi ada juga beberapa negara bagian yang diberikan kesempatan itu juga. Ini menunjukkan bahwa sebagian orang mengatakan negara-negara modern tidak ada lagi negara agama. Bahkan di Amerika banyak warga Amerika yang menginginkan pendidikan agama.

Masyarakat Amerika cenderung beragama, contoh Presiden Trump mengangkat isu agama dalam kampanyenya. Hal ini mengangkat pamornya. Jadi tidak benar negara modern meninggalkan agama. Kita menginginkan Indonesia tidak seperti Trump, yang mempolitisasi agama, karena menunjukkan anti-migran, anti-muslim.

Negara wajib memberikan perlindungan kepada agama yang tidak bertentangan dengan hukum. Ada istilah perlindungan dan ada pelayanan. Agama apapun yang ada di Indonesia harus dilindungi, mempunyai hak untuk dilindungi.

Berikutnya, dalam konteks perundang-undangan, agama dapat dilihat dari:

1. Kehidupan beragama, antara lain PNPS No. 1 Tahun 1965. Ini yang dulu pernah diajukan ke MK untuk *judicial review* tetapi MK menolak sehingga perlu ada undang-undang baru semacam itu yang nanti akan dibahas, apakah dalam draft KUHP sudah masuk atau belum;
2. Legislasi hukum agama tertentu, misalnya perbankan syariah; dan
3. Hukum-hukum agama menjadi *input* dalam legislasi, karena hukum agama juga merupakan sumber hukum.

Perlu undang-undang dalam kehidupan beragama. Ini yang sampai sekarang belum ada. Jadi secara umum kerukunan umat beragama di Indonesia sangat baik. Kebijakan Indonesia termasuk terbaik di dunia, bahkan dibandingkan dengan Amerika sekalipun. Hari libur di Amerika hanya satu, sementara yang ada di Indonesia enam hari. Yang hampir sama dengan Indonesia adalah India yang ada enam hari libur untuk semua agama. Jumlah rumah ibadah minoritas di Indonesia paling tinggi. Data BPS 2010 jumlah gereja di Indonesia ada 61.000, sementara di Inggris, Jerman, Perancis, dan Italia hanya sekitar 30 ribu. Di Kelapa Gading, Jakarta Utara saja ada 50 gereja, di Jakarta ada 1.000 lebih, lebih tinggi daripada di Berlin atau Roma.

Kemudian ada persoalan yang menimbulkan perbedaan pendapat, yaitu pendirian rumah ibadah, penodaan agama. Kini diperlukan undang-undang tentang kerukunan umat beragama. Dulu pernah masuk dalam Prolegnas 2011 tetapi kemudian tidak lagi. Dengan adanya undang-undang ini nanti bisa mengatakan, aliran-aliran keagamaan yang mengembangkan paham-paham ekstrem itu tidak bisa diterima di Indonesia. Ini penting sekali bagaimana ada sila pertama tetapi belum ada undang-undang turunannya.

RUU KUHP per 20 Mei 2018 sudah ada Pasal 326, Pasal 327, Pasal 331, tetapi isinya hanya penghinaan terhadap pemeluk agama. Jadi belum mencakup isi PNPS, padahal amanat dari MK itu harus ada tercakup. Perlu ada pengganti PNPS. PNPS adalah produk orde lama yang kurang tidak sesuai dengan demokrasi sehingga itu harus diubah. RUU KUHP seharusnya mencakup itu.

Dalam draf RUU KUHP ada pasal tentang perzinahan, dan itu masih pending. Ada di Pasal 284. Perbuatan suka sama suka tidak masuk dalam tindak pidana. Itu bertentangan dengan Pancasila karena agama di Indonesia itu melarangnya, begitu juga nilai-nilai sosial budaya di Indonesia. Jadi jika produk kolonial ini dipertahankan, maka berarti tidak sejalan dengan Pancasila.

Pasal 49 tentang pencabulan termasuk LGBT, juga termasuk hal-hal yang menarik, dan masih dalam tahap pending itu. LGBT bisa dijadikan suatu tindak pidana atau tidak termasuk juga hidup serumah tanpa ikatan perkawinan. Kemudian Pasal 261 tentang penghinaan terhadap golongan penduduk, ini juga termasuk, belum ada pengaturannya. Begitu pula dengan pasal tentang pendidikan. Dalam UU tentang Sistem Pendidikan Nasional tidak ada pengaturan tentang pendidikan Pancasila, jadi wajar jika semakin banyak yang tidak mengerti Pancasila.

Sementara itu di sekolah perlu ada regulasi yang menghilangkan tentang radikalisme. Kadang-kadang guru, bahkan ada beberapa buku

tentang ajaran radikal. Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan bertanggung jawab untuk itu. Hal ini juga ada di perguruan tinggi. Kadang-kadang di perguruan tinggi ada perkumpulan atau organisasi kebebasan mimbar, sehingga polisi tidak bisa masuk ke situ.

# KONSEP SOSIAL BUDAYA PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG AGAMA DAN SOSIAL BUDAYA

Oleh:

**Masykuri Abdillah**

Guru Besar dan Direktur Sekolah Pascasarjana UIN Jakarta

\* Disampaikan dalam Simposium Nasional "Institusionalisasi Pancasila Dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan", diselenggarakan Setjen dan Badan Keahlian DPR pada 30 Juli 2018.

## PENDAHULUAN

- ❖ Negara ideal dicitrakan sebagai negara yang didasarkan pada konstitusi dan hukum, dengan pembagian kekuasaan yang jelas dan pengelolaan yang baik (*good governance*) oleh lembaga-lembaga negara, serta adanya kesadaran warga negara tentang hak dan kewajiban mereka.
- ❖ Masa reformasi ini ditandai dengan komitmen yang tinggi untuk membangun **sistem demokrasi yang substantif**. Ini dibuktikan, antara lain, dengan adanya kebebasan berekspresi yang lebih besar serta adanya kontrol yang signifikan terhadap pemerintah.
- ❖ Hanya saja, belum semua perundang-undangan sesuai dengan Pancasila, sementara politik hukum pun kurang kuat walaupun sudah disebutkan dalam RPJP sebagai pengganti GBHN.

## Politik Hukum Nasional

- Pembinaan hukum nasional didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Pembinaan ini sebagaimana disebutkan dalam semua GBHN masa Orde Baru dilakukan dengan konsep wawasan nusantara dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum, dan diupayakan menurut kesadaran hukum dalam masyarakat Indonesia.
- Ketentuan tersebut dikembangkan menjadi perlunya pembentukan hukum yang di samping **memenuhi nilai filosofis, yakni keadilan dan kebenaran; juga memenuhi nilai sosiologis, yakni sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat.**
- Setelah penghapusan GBHN dari UUD 1945 politik pembangunan hukum disebutkan dalam UU No. 17 tahun 2007 tentang RPJP Nasional Tahun 2005 – 2025.

## Arah Pembangunan Hukum

- Arah pembangunan hukum menurut RPJP: “terciptanya supremasi hukum dan **penegakan hak-hak asasi manusia** yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta **tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif**”, dan “**tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku**”.
- “Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan **pengaruh globalisasi** sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM) ... ”

## Pembangunan Materi Hukum

- ❖ Pembangunan materi hukum menurut RPJP diarahkan “untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk **menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia** serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum.”
- ❖ Dengan uraian di atas, maka disimpulkan bahwa bahan mentah hukum nasional adalah **(1) hukum adat (2) hukum agama, (3) hukum Barat, dan (4) hukum internasional.**

## HUKUM YANG DEMOKRATIS DAN SESUAI PANCASILA

- ❖ Pembangunan hukum dilakukan sejalan dengan pembangunan sistem demokrasi berdasarkan Pancasila, sehingga prosesnya pun dilakukan secara demokratis. Hukum yang demokratis dan sejalan dengan Pancasila adalah yang menyeimbangkan antara **kebebasan** (*freedom*) dan **ketertiban** (*order*).
- ❖ Penyeimbangan tersebut dibenarkan oleh konstitusi. Pasal 28 ayat (2) berbunyi: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan **moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum** dalam suatu masyarakat demokratis.”

## KONSEP PANCASILA DALAM KEHIDUPAN SOSIAL BUDAYA

- ❖ Pada masa Orde Baru Pancasila dijabarkan dalam **Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4)** atau **Eka Prasetya Pancakarsa** yang dibentuk dengan Ketetapan MPR no. II/MPR/1978. Hanya saja, produk hukum ini tidak berlaku lagi karena Ketetapan MPR ini telah dicabut dengan Ketetapan MPR no XVIII/MPR/1998. Meski demikian, tidak ada salahnya jika kita mengambil point-point yang baik dari P4 tersebut.
- ❖ Konsep Pancasila dalam bidang Agama dan Sosial Budaya dijabarkan dari Sila pertama dan kedua Pancasila. Sila pertama merupakan komitmen dan orientasi bangsa Indonesia pada Ketuhanan, sedangkan sila kedua merupakan komitmen dan orientasi pada kemanusiaan. Pancasila menjaga keseimbangan antara keduanya.

### Konsep Kehidupan Beragama (Sila Pertama)

- Manusia Indonesia percaya dan takwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
- Pemerintah melindungi kebebasan bergama dan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing, serta memberikan pelayanan terutama kepada pengikut agama-agama yang diakui secara resmi.
- Para pemeluk agama mengembangkan sikap saling menghormati, toleran dan bekerjasama antara pemeluk agama, dan tidak memaksakan suatu agama kepada orang lain.
- Pemerintah dan umat beragama wajib merawat kerukunan dan mencegah konflik baik internal maupun antarumat beragama. Konflik dan perselisihan harus secepatnya diselesaikan.

## Konsep Kemanusiaan dan Sosial Budaya (Sila Kedua)

- Bangsa Indonesia mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, serta mengakui persamaan derajat, persamaan hak, dan kewajiban asasi setiap manusia, **tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit** dan sebagainya.
- Hubungan antar sesama manusia didasarkan pada sikap menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, saling mencintai sesama manusia, saling tenggang rasa dan tepa selira, dan tidak semena-mena terhadap orang lain.
- Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, yang mengembangkan sikap saling menghormati dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain.

...

- ❖ Bangsa Indonesia adalah bangsa yang bersikap adil dan berani menegakkan keadilan. Bangsa Indonesia juga menjadi bangsa yang beradab dalam arti memiliki kesopanan dan peradaban (*civilization*) yang tinggi.
- ❖ Dalam konteks ini, pendidikan merupakan sarana yang sangat penting bagi peningkatan kualitas manusia Indonesia, baik dalam konteks ketakwaan kepada Tuhan YME, kepemilikan akhlak mulia dan karakter yang tangguh, maupun kepemilikan pengetahuan dan keterampilan yang tinggi.
- ❖ Dengan manusia yang unggul secara spiritual, moral dan karakter, serta pengetahuan dan keterampilan, bangsa Indonesia bisa mengembangkan peradaban yang maju, yang didukung oleh penguasaan iptek yang canggih serta kehidupan masyarakat yang damai dan demokratis.

- ...
- ❖ Bangsa Indonesia adalah bangsa yang bersikap adil dan berani menegakkan keadilan. Bangsa Indonesia juga menjadi bangsa yang beradab dalam arti memiliki kesopanan dan peradaban (*civilization*) yang tinggi.
  - ❖ Dalam konteks ini, pendidikan merupakan sarana yang sangat penting bagi peningkatan kualitas manusia Indonesia, baik dalam konteks ketakwaan kepada Tuhan YME, kepemilikan akhlak mulia dan karakter yang tangguh, maupun kepemilikan pengetahuan dan keterampilan yang tinggi.
  - ❖ Dengan manusia yang unggul secara spiritual, moral dan karakter, serta pengetahuan dan keterampilan, bangsa Indonesia bisa mengembangkan peradaban yang maju, yang didukung oleh penguasaan iptek yang canggih serta kehidupan masyarakat yang damai dan demokratis.

## PROBLEM-PROBLEM KEHIDUPAN SOSIAL BUDAYA

- ❖ Namun demikian, kini masih ada perilaku sebagian warga yang tidak sesuai dengan moralitas dan karakter yang baik, seperti hedonisme, yang hanya berorientasi keduniaan, individualisme serta egoisme dan keserekaan, yang hanya mementingkan diri sendiri. Hal ini berakibat pada munculnya ketidakjujuran, korupsi, kecurangan, permusuhan/konflik antarkelompok warga.
- ❖ Di sisi lain, sejalan dengan komitmen pada demokrasi dan HAM, muncul kebebasan berpendapat dan berekspresi yang berlebihan, baik yang dilakukan oleh kelompok-kelompok ekstrim kanan (keagamaan) maupun ekstrim kiri.
- ❖ Di antara gagasan-gagasan atau tindakan-tindakan itu ada yang melemahkan ideologi negara dan wawasan kebangsaan, serta mendukung penggunaan kekerasan dengan motivasi atau argumentasi keagamaan.

...

- ❖ Bahkan dalam beberapa tahun terakhir ini muncul kelompok-kelompok keagamaan radikal dan ekstrim, yang menggunakan kekerasan dan bahkan teror dan dianggap sebagai bentuk pelaksanaan *jihad*.
- ❖ Radikalisme ini sebenarnya bukan watak asli masyarakat Indonesia, melainkan karena dipengaruhi oleh gerakan-gerakan sempalan transnasional, baik karena pemahaman keagamaan yang ekstrim maupun karena “solidaritas” terhadap peristiwa konflik Israel-Palestina, yang dinilai merugikan dan memusuhi umat Islam.
- ❖ Dalam beberapa kasus ekspresi radikal dan intoleran juga dilakukan terhadap kelompok agama atau suku lain, sehingga hal ini mencoreng wajah kerukunan dan toleransi umat beragama di negara ini, yang sebenarnya sangat baik dan diakui dunia.

....

- ❖ Radikalisme keagamaan ini terjadi melalui berbagai cara, terutama media elektronik, ceramah-ceramah agama, buku-buku tentang jihad, dan bahkan pendidikan agama di sekolah-sekolah tertentu.
- ❖ Di samping itu, kini muncul gejala politisasi agama, yakni penggunaan agama atau simbol-simbol agama sebagai alat untuk mendapatkan tujuan-tujuan politik atau untuk memobilisasi massa dalam memenangkan calon tertentu dalam pemilihan jabatan publik.
- ❖ Di sisi lain, tingkat pendidikan rakyat Indonesia kini masih tergolong rendah, yakni pada 2016 lebih dari satu juta anak putus sekolah pada jenjang sekolah dasar (SD). Jika digabung antara yang tidak tamat SD-SMP, maka ada sekitar 4,3 juta anak yang tak mengenyam pendidikan dasar sembilan tahun. Menurut UNDP pada 2016, Indonesia dalam kategori pembangunan manusia menengah, yakni berada di peringkat 113 dari 188 negara.

## HUBUNGAN AGAMA DAN NEGARA

- ❖ Indonesia bukanlah negara sekuler dan bukan pula negara agama, melainkan negara demokrasi yang sangat menghargai posisi agama dalam kehidupan negara. Secara kelembagaan, negara Indonesia dibangun seperti lazimnya negara modern sekuler, tetapi secara filosofis, negara ini didasarkan pada ideologi Pancasila, yang sila pertamanya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa.
- ❖ Pasal 29 ayat 1 UUD 1945 menyebutkan secara eksplisit “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Rumusan ini merupakan kompromi dari perdebatan yang cukup seru di kalangan para bapak pendiri bangsa (*founding fathers*) terutama dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tahun 1945.

...

- ❖ Pengakuan akan eksistensi agama dalam kehidupan bernegara diwujudkan terutama dalam bentuk:
  - 1) pembentukan lembaga-lembaga keagamaan dalam negara, seperti Kemenag dan Pengadilan Agama
  - 2) adopsi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam sistem nasional dan kebijakan publik, seperti legislasi hukum-hukum agama tertentu menjadi hukum nasional.
- ❖ Dengan posisi tersebut, negara wajib memberikan:
  - 1) perlindungan kepada agama/aliran keagamaan (yang tidak bertentangan dengan hukum)
  - 2) pelayanan kepada agama-agama yang diakui (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, Konghucu).
- ❖ Pelibatan agama dlm negara/politik tidak bertentangan dg demokrasi, dan hal ini pun terjadi di negara-negara Barat, yang notebene sekuler.

## AGAMA DALAM KONTEKS PERUNDANG-UNDANGAN

Agama dalam konteks perundang-undangan meliputi tiga bentuk, yakni:

1. Terkait dengan kehidupan beragama, antara lain PNPS No. 1/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. yang ketentuannya dimasukkan ke dalam pasal 156a KUHP.
2. Legislasi hukum-hukum agama tertentu sebagai manifestasi dari pluralisme hukum, seperti UU Peradilan Agama, UU Perkawinan, UU Pengelolaan Zakat, UU Perbankan Syariah, dsb.
3. Hukum-hukum agama menjadi input dalam legislasi, seperti UU Pornografi, UU Perlindungan anak, dsb.

## PERLUNYA UU TTG KEHIDUPAN BERAGAMA

- ❖ Secara umum kerukunan umat bergama di Indonesia sangat baik, sementara kebijakan negara pun termasuk terbaik di dunia, meski kedudukan regulasi ttg kehidupan beragama ini masih lemah. Hanya saja, kadang-kadang muncul konflik atau perselisihan keagamaan, serta ujaran kebencian terhadap kelompok lain dan politisasi agama
- ❖ Konflik atau perselisihan antar-umat beragama umumnya tidak murni disebabkan oleh faktor agama, tetapi faktor politik, ekonomi atau lainnya yang kemudian dikaitkan dengan agama..
- ❖ Memang ada faktor sikap keagamaan secara radikal dan intoleran pada sebagian kecil kelompok agama, namun konflik/perselisihan antar-umat beragama banyak dipicu oleh persoalan: (1) pendirian rumah ibadah, (2) penyiaran agama, dan (3) penodaan agama.

...

- ❖ Regulasi tentang kehidupan beragama umumnya hanya merupakan Peraturan Menteri, seperti SK Menag No. 35/1980 ttg Wadah Musyawarah Antarumat Beragama. Di era reformasi terbit Peraturan Bersama (PBM) Menag dan Mendagri No. 9/2006 dan No. 8/2006 ttg Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan Menteri ini kurang memiliki kekuatan hukum.
- ❖ Kini diperlukan adanya UU yang memperkuat dan menyempurnakan regulasi yang sudah ada, meliputi: (1) definisi atau kriteria agama, (2) kebebasan beragama, (3) pengakuan agama, (4) organisasi majelis agama, (5) aliran keagamaan, (6) pengadaan kitab suci, (7) pendidikan agama, (8) penyiaran agama, (9) pendirian rumah ibadah, (10) hari libur keagamaan, (11) bantuan luar negeri, (12) kerukunan dan perselisihan umat beragama, (13) forum kerukunan, dan (14) penodaan agama dan penghinaan umat bergama.

...

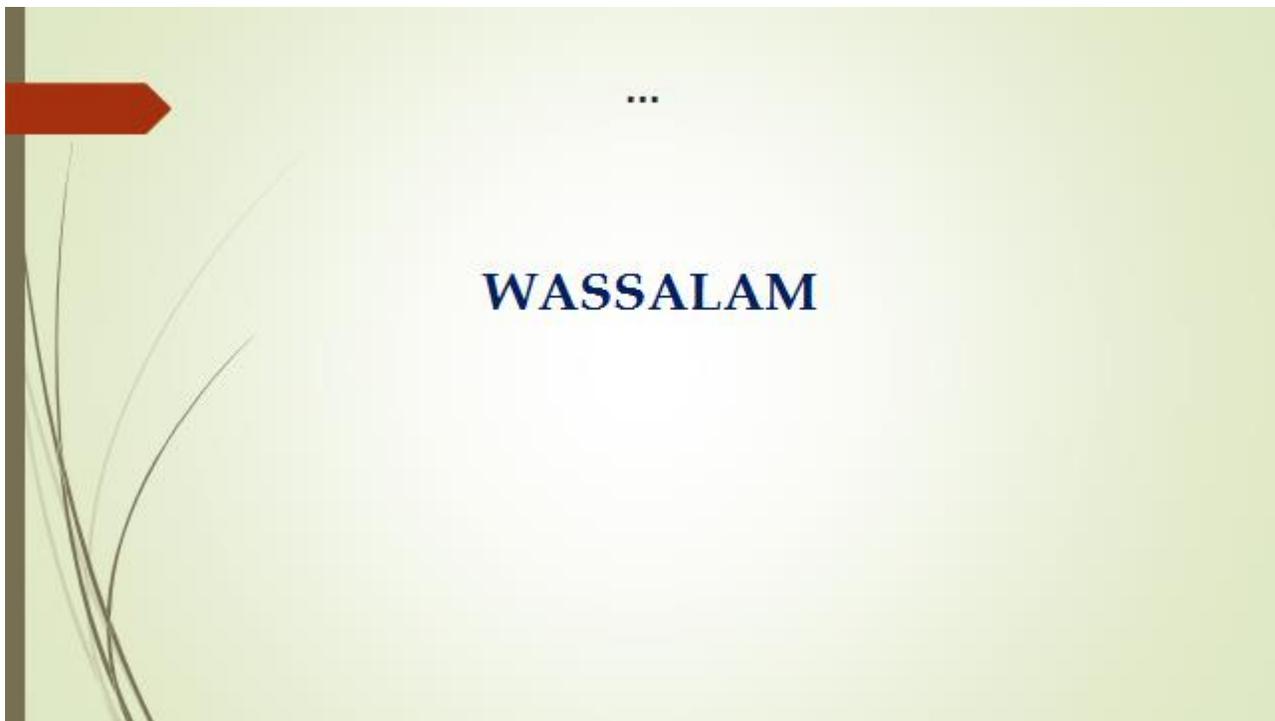
- ❖ Di samping itu, RUU KUHP (per 28 Mei 2018) telah memasukkan tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama dalam pasal 326, 327, 328, 329, 330, dan 331. Hanya saja, pasal-pasal ini ternyata hanya berupa tindak pidana terhadap kehidupan beragama (penghinaan agama atau *religious defamation/blasphemy*). Belum mencakup tindak pidana terhadap agama, yang selama disebut penodaan agama (penyimpangan dari pokok-pokok ajaran agama atau *religious deviation*), sebagaimana PNPS No. 1/1965.
- ❖ Seharusnya KHUP mengakomodasi tindak pidana penodaan (penyimpangan) agama ini, sehingga warga tidak bertindak main hakim sendiri menghadapi aliran-aliran menyimpang, yang setiap tahun selalu bermunculan, seperti Salamullah, Al-Qiyadah, Gafatar, dsb. Di kalangan Kristen yang dianggap menyimpang adalah saksi Yehova, Scientology, Mormon, dsb.

## PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG PENDIDIKAN

- ❖ Secara umum perundang-undangan bidang pendidikan sudah baik. Hanya saja, hasil pendidikan kini masih belum sesuai dengan yang diidealkan. Pendidikan pada saat ini masih memiliki banyak masalah, baik dari segi kualitas guru, sarana dan prasarana, pengelolaan (manajemen), dan pembiayaan.
- ❖ Dalam beberapa hal, kurikulum pun masih bermasalah. Pasal 37 UU no 20/2002 ttg Sisdiknas, misalnya, tidak memasukkan Pendidikan Pancasila sebagai mata pelajaran, walaupun Pancasila ini sudah dimasukkan dalam mata pelajaran Kewarganegaraan. Akibatnya kini banyak dari siswa dan mahasiswa kurang mengenal Pancasila secara detail.

...

- ❖ Munculnya radikalisme di sekolah dan kampus pada saat ini memerlukan regulasi dan kebijakan yang tepat, baik dalam pembelajaran di kelas maupun kegiatan-kegiatan ekstra kurikuler serta penciptaan iklim sekolah dan perguruan tinggi yang kondusif.
- ❖ Persoalan yang perlu mendapatkan perhatian khusus adalah efektifitas pembelajaran Pendidikan Agama dan Kewarganegaraan, terutama dengan penguatan wawasan kebangsaan dan solidaritas sosial, termasuk penguatan pendidikan akhlak (karakter) dan pemahaman agama yang moderat.
- ❖ Diperlukan pembenahan organisasi-organisasi intra sekolah dan intra kampus agar organisasi-organisasi ini tidak dijadikan sebagai sarana induktrinasi radikalisme, baik radikal kanan maupun radikal kiri.



## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

#### **1. Himawan (Biro Hukum Pemprov Jatim)**

- a. Bicara perihal Pancasila tugas kita di republik ini tidak mudah karena tidak dapat memperbincangkan lagi Pancasila tepat atau tidak tepat, namun permasalahannya adalah bagaimana kita mengisi kemudian membangun ideologi yang bertata nilai menurut hidup kita yang paling baik kemudian diimplementasikan menjadi sebuah manfaat. Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan daerah menggugurkan kewajiban untuk membuat regulasi sebagai dasar tindakan yang normatif yang kemudian dapat dibenarkan. Penilaian tindakan mengacu pada dasar hukum, setelah itu dapat menjadi dasar tindakan yang positifistik . apakah produk hukum ini memiliki nilai tambah?
- b. Menunjuk karya Amartya Sen “Development is freedom”(1999), hukum sebagai instrumen pembangunan, apakah hukum tersebut menghasilkan sebuah pembebasan?

#### **2. Saan (Biro Hukum dan Kerja Sama Luar Negeri Kementerian Agama Jakarta)**

Setelah pemaparan dari Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A dan Prof. Dr Susetiawan, S. Sos, M. Sc, terdapat pertentangan terkait Pancasila yaitu antara konsep pancasila dengan implementasi nilai-nilai Pancasila.

- a. Tolak ukur atau indikator seperti apa untuk mengimplimentasikan nilai-nilai pancasila agar sesuai dalam kehidupan bermasyarakat?
- b. Apakah perlu membuat suatu regulasi?
- c. Apakah regulasi merupakan solusinya?

#### **3. Chaider (Tenaga Ahli BPIP)**

Pertanyaan saya tujukan kepada Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A, yaitu:

- a. Slide 4 persentasi Bapak mengenai Arah Pembangunan Hukum “Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan Hak-hak Asasi Manusia (HAM)..” yaitu: Pengaruh globalisasi seperti apa yang perlu kita perhatikan terutama pada kehidupan sosial dan budaya? Bagaimana menyiasati hal tersebut?

- b. Terdapat 5 Arah institusionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi perundang-undangan di bidang sosial budaya yaitu:
- 1) Sila pertama: merevitalisasi pengamalan Pancasila tujuannya untuk mengembangkan mencerdaskan kewarganegaraan;
  - 2) Sila kedua: mengembangkan inklusi sosial tujuannya untuk meminimalisir eksklusifisme;
  - 3) Sila ketiga: mendorong keadilan sosial tujuannya untuk menciptakan masyarakat Indonesia yang saling berbagi;
  - 4) Sila keempat: mendorong institusionalisasi Pancasila dalam rangka menciptakan masyarakat yang lebih baik dan tertata;
  - 5) Sila kelima: mewujudkan keteladanan sosial guna menciptakan masyarakat Indonesia yang lebih terpuji.

Bagaimana mengembangkan persepektif institusionalisasi hukum yang tujuannya inklusi sosial dengan semangat Pancasila?

Pertanyaan saya tujukan kepada Prof. Dr Susetawan, S. Sos, M. Sc., yaitu:

- a. Penekanan Bapak terhadap materialisme menjadi salah satu persoalan penting di dalam merosotnya kehidupan berbangsa dan bernegara. Lalu kemudian humanisme sebagai suatu sistem yang terintegrasi yang mencerminkan sila yang ada di Pancasila. Mengapa seluruh sila yang ada di Pancasila terinspirasi atau bahkan menginspirasi sistem spiritualisme yang kuat, namun tidak mampu menghadapi arus materialisme?
- b. Apa yang menginspirasi institusionalisasi Pancasila dalam aturan-aturan regulasi sosial?

#### **4. Nova (Woman Working Group)**

Indikator apa yang digunakan untuk menginstitusionalisasikan sosial budaya Pancasila ke dalam sebuah peraturan?

#### **Jawaban:**

#### **Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A.**

Persoalan utama adalah kita sebenarnya sudah memiliki nilai-nilai Pancasila, namun perumusannya masih ada perdebatan termasuk dalam P4. Persoalan lain yaitu belum 100% perihal kejelasan konsep yang bersifat impelentatif tentang Pancasila, namun persoalan-persoalan bangsa Indonesia dapat dilihat dalam berbagai aspek sehingga dapat memberikan penilaian sesuai dengan Pancasila atau tidak (secara garis besar). Persoalan-persoalan tersebut dilihat dalam sisi perundang-undangan.

Legislasi masih perlu berusaha untuk memecahkan persoalan-persoalan dalam masyarakat. Kita masih memiliki asumsi bahwa perundang-undangan yang merupakan produk politik ada yang tidak sejalan dengan Pancasila. Dalam segi penegakannya terdapat 3 hal persoalan:

- a. Ketidakteragaman kemampuan penegak hukum dalam segi kompetensi;
- b. Faktor-faktor persoalan moral;
- c. Belum terciptanya kesadaran masyarakat (pendidikan masyarakat yang rendah).

Solusinya menugaskan tim mereview semua perundang-undangan di dalam bidang sosial budaya yang tidak sejalan dengan Pancasila. Terdapat 2 hal kemungkinan untuk mereview Pancasila yaitu: perundang-undangan yang ada sebagian belum sesuai dengan Pancasila atau membentuk perundang-undangan yang belum ada agar sejalan dengan Pancasila.

Globalisasi merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindarkan. Globalisasi memberikan dampak positif (respon kebijakan menteri membuat makalah atau jurnal yang sudah masuk dalam skopus terkait globalisasi ilmu pengetahuan dan ekologi) dan negatif (persoalan-persoalan yang terkait radikalisme, LGBT, pergaulan bebas).

**Prof. Dr Susetiawan, S. Sos, M. Sc.**

Produk hukum dapat memiliki nilai tambah, tetapi tidak hanya persoalan bagaimana produk normatifnya. Produk normatif tidak akan punya arti apabila pada tingkatan ini, maka harus melihat secara sistemik, yaitu sistem untuk memutuskan nilai dalam masuk ke dalam suatu ruang sub sistem seperti sub sistem perundang-undangan, bagaimana implementasi merupakan sub sistem yang lain, dan terdapat sub sistem tersendiri dalam kehakiman. Apabila dalam masing-masing sub sistem saling mendukung, tidak ada kendala, dan menjadi satu kesatuan yang terintegrasi (istilah menurut Amartya Sen “connectivity”) , maka hukum akan menjadi nilai tambah.

Sejak jaman orde baru kita menerima konsep pembangunan yang kapitalisme. Pembangunan selalu diukur pada material base, kemudian non material mengalami pergeseran. Orientasi materi menjadi tujuan utama, namun dalam perkembangan kapitalisme tidak menguntungkan. Perkembangan materi tidak seharusnya menghancurkan sendi-sendi kemanusiaan, misalnya mengakibatkan kesenjangan.

Negara mengatur ranah publik untuk menjamin semua hak dari warga Negara. Ranah privat merupakan agama, apabila terdapat aliran yang mengembangkan keyakinan dirinya sendiri maka Negara akan melindungi,

namun apabila menggempur aliran lain, maka akan melanggar hak-hak kemanusiaan.

Indikator yang digunakan untuk menilai yaitu: apakah dalam suatu perundang-undangan untuk menjamin kedudukan setiap orang sama di depan hukum (tidak ada diskriminasi)?; apakah nilai yang ditanamkan menerapjan sistem integrasi nasional?; apakah dalam suatu perumusan hukum bias untuk kepentingan kelompok (proses pembuatan hokum di DPR dan hukum merupakan suatu keputusan politik)?

## **PANEL 4**

# **“PROSEDUR DAN PARAMETER MENGINSTITUSIONALKAN PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

**KEDUDUKAN PANCASILA DALAM HIERARKI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**

**Arif Wibowo**

**(Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI)**



**PAPARAN**

Pertama adalah menyangkut mengenai institusionalisasi. Ada ketidakmampuan pikir dalam memahami yang di maksud sebagai institusionalisasi atau wujud kelembagaan Pancasila dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan maupun evaluasinya. Karena di dalam praktik nyaris tidak terdengar, menjadikan Pancasila sebagai bagian dari perdebatan dan/atau perbincangan di dalam menyusun norma di dalam undang-undang yang sedang kita bentuk. Semua selalu berputar atau selalu

menggunakan, berhenti pada *grundnorm* konstitusi kita apakah norma yang sedang kita susun itu merujuk pada konstitusi atau tidak? Bertentangan dengan konstitusi atau tidak? Akan tetapi tidak pernah mempersoalkan misalnya, apakah norma yang kita bentuk itu akan merusak persatuan Indonesia atau tidak? Apakah norma tersebut selaras dengan sila ke empat? tentang demokrasi kita itu. Apakah akan berdampak pada terwujudnya keadilan? sebagai cita-cita bangsa ini? Sebagai *welstanchung* seperti dikatakan Bung Karno dulu, pandangan hidup ke depan.

Tidak mudah sebenarnya membicarakan soal institusionalisasi Pancasila pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahkan lantas mengkaitkannya dengan suatu dinamika yang sedang berlangsung secara politik bahwa kemungkinan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang sedianya dilakukan secara terbatas itu, juga akan berkembang atas satu munculnya gagasan untuk kembali mendudukkan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara, sekalipun di dalam konstitusi sesungguhnya implisit adalah ditegaskan secara konkrit bahwa satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi, karena ia bisa membentuk UUD sekaligus mengubah UUD adalah TAP MPR. Hanya memang normanya tidak ditegaskan dalam konstitusi yang berlaku saat ini.

Jika MPR seperti itu dan kemudian karena posisinya adalah paling strategis karena bisa mengubah UUD, maka sesungguhnya bukan negara yang berhenti pada konstitusi sebagai norma hukum tertulis yang tertinggi, sebab sejak lama konsesus juga mengakui bahwa kita adalah negara bangsa atau *national state* yang berideologi Pancasila. Bukankah jika demikian tatanannya maka MPR sesungguhnya lebih tinggi dari apa yang kita kenal dan selalu menjadi rujukan dalam menyoal konstitusi atau UU terhadap konstitusi yaitu sebagai *the guardian of constitution* atau Mahkamah konstitusi maka lebih menyebutnya sebagai *the guardian of ideology* (pengawal ideologi) yaitu MPR, dengan demikian MPR sesungguhnya patut disebut sebagai lembaga tertinggi. Hanya memang kemudian tidak tertera secara tegas dalam konstitusi kita.

Kembali pada soal Pancasila ini, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan saya berani tegaskan bahwa nyaris tidak pernah dijadikan sebagai rujukan secara serius. Mungkin saja pembentuk UU, DPR dengan Pemerintah, berpikir bahwa begitu berbicara tentang penyusunan/pembentukan norma di dalam undang-undang, secara otomatis ketika kita merujukannya apakah bertentangan dengan konstitusi atau tidak? Secara otomatis mungkin sudah dianggap apakah bertentangan atau tidak

dengan Pancasila. Padahal belum tentu, sebagai suatu ideologi negara yang sangat dinamis atau hidup bahkan ditetapkan sejak awal sebagai *filosofis grundslach* bermula dari pidato bung karno 1 juni 1945, dasar filsafat negara Indonesia merdeka sekaligus *welstanchung* tersebut seharusnya menjadi rujukan yang dibunyikan dan diartikulasikan sehingga tidak berhenti pada hanya membicarakan penyusunan norma undang-undang.

Apapun undang-undangnya tidak berhenti apakah kemungkinan ini nanti akan bertentangan dengan konstitusi atau tidak? Apakah bertentangan pasal-pasal dalam UUD 1945 atau tidak? Apakah kemungkinan akan digugat oleh publik atau tidak? dan sebagainya. Tetapi seharusnya kita juga mempersoalkan apakah sesuai dengan tafsir yang hidup dinamis dan berkembang dari sila demi sila dari Pancasila. Dalam sebuah perdebatan juga muncul, kalau demikian untuk memperjelas dan mempertegas apakah tidak sebaiknya nanti bersamaan dengan rencana perubahan UUD, dimaktubkan sekalian saja dalam Pasal 1 UUD NRI 1945 bahwa Pancasila sebagai dasar negara, jika demikian maka perdebatan secara konsepsional, bahkan filsafat, dan teori akan terjadi. Karena kita belum jelas tentang cara menerjemahkan suatu mazhab, hukum, dan teori yang dianut sebagai cara/rujukan menata negara tentang hirarki perundang-undangan atau hirarki hukum di negara Indonesia.

Apakah kita akan menerapkan teori Hans Kelsen tersebut secara kaku atau sedikit fleksibel namun lebih tepat tidak lagi menyebut sebagai *grundnorm* tetapi sebagai *staatfundamental norm* karena bisa saja tidak perlu untuk dimasukkan dalam sistem hirarki hukum, namun dipahami secara bersama bahwa Pancasila adalah rujukan tertinggi bagi penyusunan hukum atau peraturan perundang-undangan, atau sebenarnya dalam kesadaran kita karena nilai-nilai Pancasila termuat dalam *Preamble* (Pembukaan UUD) maka Pancasila sekaligus bagian yang tidak terpisahkan dari konstitusi yang posisinya sebagai *grundnorm*. Oleh karena itu Pancasila secara valid diposisikan menjadi rujukan tertinggi dari segenap pembentukan hukum/peraturan perundang-undangan. Atas kedudukan Pancasila ini, masih pada satu kesimpulan bahwa Pancasila tidak perlu secara tegas dimasukkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Hanya memang menyisakan satu persoalan ketika secara praktek nyaris sama sekali tidak pernah disinggung, apakah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah dijiwai, disemangati, bahkan memuat tafsir yang sebenarnya cukup konkrit atas sila per sila Pancasila dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pancasila dalam posisi seperti itu, sebagai ideologi negara seharusnya bisa dijadikan sebagai instrumen evaluasi, tidak saja konstitusionalitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi pasal demi pasal norma demi norma yang disusun dalam peraturan perundang-undangan untuk bisa diperdebatkan sehingga tidak kemudian tafsir perdebatannya hanya untuk urusan yang praktis pragmatis, urusan yang *public interest* jauh dari apa yang sesungguhnya menjadi tafsir umum dari bangsa Indonesia tentang Pancasila itu sendiri, baik itu sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa, sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, sila Persatuan Indonesia, sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, dan terakhir sila kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Inilah secara praktis adalah problem yang kita hadapi sehari-hari, jadi menginstitutionalisasi Pancasila dalam pengertian adalah pelembagaan Pancasila sebagai suatu sistem dan tata nilai dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan memang menjadi problem tersendiri, kalau yang kita maksudkan sebagai bagian dari prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan maka bisa saja pada ketika akan mengkerdulkan Pancasila sebagai ideologi negara namun kalau tidak, tidak mudah juga untuk kemudian menghidupkan kembali atau mendorong kembali pada saat kita menyusun peraturan perundang-undangan, setiap membentuk undang-undang, kita ingat tentang Pancasila itu sendiri, sekali lagi ingat tentang Pancasila.

Sebagai anggota DPR yang hampir dua periode menyelesaikan tugasnya, saya tidak pernah berpindah komisi maupun alat kelengkapan dewan, sejak menjadi anggota tetap di Komisi 2 dan Badan Legislasi. Ini adalah pekerjaan rumah, tetapi ada suatu keinginan kuat, apakah bagian menjadi prosedur atau masuk dalam perubahan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun tidak masuk tatanan hirarki dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, tetapi ada satu *background* atau filsafat yang bisa dimasukkan untuk memberikan dorongan yang kuat agar setiap membentuk/menyusun peraturan perundang-undangan, atau undang-undang, atau norma selalu ingat kepada Pancasila dan menjadi bagian yang bisa dan wajib dijadikan uji integritas atas pasal dan ayat yang disusun dalam menyelesaikan, membahas, dan menyusun peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah undang-undang.

Dengan demikian, perdebatannya tidak hanya berhenti soal ditakuti, nanti kalau pasal yang disusun akan bertentangan dengan konstitusi, pasti akan digugat. Adapun Mahkamah konstitusi sampai hari ini hanya

berhenti soal itu saja, tetapi tidak masalah karena posisinya adalah sebagai *the guardian of constitution*. Seharusnya ada satu institusi yang mengingatkan bahwa banyak peraturan perundang-undangan yang tafsirnya sebenarnya jelas adalah bertentangan dengan Pancasila sebagai ideologi negara. Nanti bisa perdalam pada saat diskusi. Tetapi bisa dipertegas bahwa kita telah lama meninggalkan Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

## MAKALAH

Arif Wibowo

Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI

### A. Pendahuluan

Hans Kelsen adalah yang pertama mengenalkan bahwa norma hukum pada dasarnya berhierarki dimana norma yang lebih rendah bersumber pada norma yang lebih tinggi. Setiap norma memperoleh validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi, begitu seterusnya sampai mencapai norma tertinggi. Norma tertinggi tersebut oleh Kelsen disebut dengan *grundnorm*. Sebagai norma tertinggi maka *grundnorm* tidak memperoleh validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi karena dialah yang tertinggi. *Grundnorm* memperoleh validitasnya karena memang dipostulasikan valid. Dengan demikian setiap norma dapat dinyatakan valid jika bersumber dari *grundnorm* yang dipostulasikan valid.<sup>41</sup>

Berdasarkan hierarkinya, sumber hukum tertinggi yang mendasari lahirnya suatu peraturan perundang-undangan menurut Kelsen adalah konstitusi.<sup>42</sup> Kelsen menyebutnya sebagai *...the highest level within national*

---

<sup>41</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1999) hal.111-112. Dinyatakan oleh Kelsen *...a norma the validity of which cannot be derived from a superior norm we call a "basic" norm. ...This basic norm constitutes, as a common source, the bond between all the differen norms of which an order consists. ...the reason for the validity of a norm is a presupposition, a norm presupposed to be an ultimately valid, that is, a basic norm.*

<sup>42</sup> Selain Kelsen, juga terdapat beberapa teori hirarki norma hukum lainnya yaitu: Kisch, Adolf Merkl dan Hans Nawiasky. Hirarkhi norma Kisch diawali dari: *abstracte norm - generale norm* atau *tussen norm - concreto norm* atau *casus norm*. Sementara Adolf Merkl, hirarki norma hukumnya diawali dari: *cita hukum - kategori hukum - pengertian-pengertian hukum - tata hukum*. Dan yang paling lengkap adalah Hans Nawiasky yang menyusun hirarkhi norma mulai dari: *staatsfundamental norm - staats grundgesetz - formeel gesetz - verordnung - autonome satzung*. Dari ketiga teori tersebut pada prinsipnya sama bahwa norma yang lebih rendah harus bersumber dan berdasar kepada norma yang lebih tinggi. Pemikiran Kelsen sebenarnya diilhami Adolf Merkl (murid Hans Kelsen) yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das dppelte rechtsantlitz*). Suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber pada norma yang diatasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtkarcht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma

*law*<sup>43</sup>. Konstitusi yang dimaksud Kelsen bukan dalam arti formal, melainkan dalam arti material. Konstitusi dalam arti formal adalah dokumen resmi dan tertulis. Sementara konstitusi dalam arti material bisa berbentuk hukum tertulis atau hukum tidak tertulis. Sebagaimana yang dinyatakannya ...*the constitution in the material sense of the term may be a written or an unwritten law, a specific form for constitutional law exist, any contents whatever may appear under this form.*<sup>44</sup> Sehingga dengan demikian menurut Kelsen konstitusi sebagai norma dasar dalam suatu negara tidak harus tertulis, bisa juga tidak, misalnya dalam wujud statuta biasa atau dalam wujud hukum kebiasaan.

Jika teori Kelsen direlevansikan dengan Indonesia, yang dimaksud dengan *grundnorm* tentu saja UUD 1945, bukan Pancasila. Sebab *grundnorm* dalam kaca mata Kelsen adalah konstitusi, dan konstitusi Indonesia adalah UUD 1945. Lalu bagaimana dengan Pancasila? Apakah Pancasila bukan bagian dari norma? Jika Pancasila adalah norma, norma apakah Pancasila jika kedudukannya bukan *grundnorm*?

## **B. Kedudukan Pancasila Berdasarkan Teori Stufenbau**

Pancasila sejak dipidatokan Bung Karno pada 1 Juni 1945, memang bukan dimaksudkan sebagai konstitusi, melainkan sebagai dasar lahirnya negara Indonesia merdeka. Dalam istilah Sukarno *philosofische grondslag (dasar filsafat)*, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup.<sup>45</sup> Dari pendekatan ini, dapat diberi

---

hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula. Lihat Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH* (Kanisius, Jakarta: 2007), hal.43

<sup>43</sup> Hans Kelsen Op. Cit. hal 122

<sup>44</sup> Ibid. hal 123

<sup>45</sup> Keterangan ini dapat dilihat di dalam “Pidato Lahirnya Pancasila” yang disampaikan Sukarno di depan Sidang Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai tanggal 1 Juni 1945, di dalamnya Sukarno dengan terang menjelaskan “...Paduka Tuan Ketua yang mulia! Saya mengerti apakah yang Paduka Tuan Ketua kehendaki! Paduka Tuan Ketua minta dasar, minta filosofische grondslag, atau –jikalau kita boleh memakai perkataan yang muluk-muluk– Paduka Tuan Ketua yang mulia meminta suatu Weltanschauung, di atas mana kita mendirikan negara Indonesia itu. Soekarno, Lahirnya Pancasila dalam Pancasila Bung Karno (Jakarta, Paksi Binnekha Tunggal Ika, 2005, hal.8

kesimpulan sementara bahwa **Pancasila lebih tepat ditempatkan sebagai dasar filsafat negara merdeka, bukan sebagai grundnorm.**

Namun harus diingat bahwa Pancasila juga disepakati BPUPKI untuk dijadikan rujukan pembentukan dasar negara, sehingga Pancasila akhirnya juga dituangkan ke dalam “Piagam Jakarta”.<sup>46</sup> Dokumen ini kemudian dijadikan Preambul (Pembukaan) UUD 1945 setelah terjadi kompromi pencoretan tujuh kata. Jika direlevansikan dengan teori Kelsen maka kesimpulan sementara bahwa **kedudukan Pancasila adalah bagian dari grundnorm, karena Pancasila adalah bagian dari UUD 1945 yang tertuang di dalam Pembukaan.**

Namun kesimpulan itu masih menimbulkan pertanyaan besar, sebab batang tubuh UUD 1945 disusun (lahir) karena adanya Piagam Jakarta yang di dalamnya termuat nilai-nilai Pancasila. Yang kita ketahui ciri *grundnorm* validitasnya tidak bersumber dari norma yang lebih tinggi, namun diperoleh karena dipostulasikan (*presuppose*) valid.<sup>47</sup> Sementara UUD 1945 validitasnya diperoleh karena bersumber dari norma yang lebih tinggi yaitu pidato “Lahirnya Pancasila” yang disampaikan Sukarno di depan sidang BPUPKI yang kemudian dirumuskan ulang dan ditetapkan sebagai Pembukaan UUD 1945. Sehingga dari sini melahirkan kesimpulan lain pula bahwa **yang lebih memenuhi grundnorm sebenarnya adalah Pembukaan UUD 1945 karena rumusan itulah yang pertama dipostulasikan valid, sementara batang tubuh UUD 1945 adalah norma yang bersumber dari Pembukaan UUD 1945.**<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 117, 121, 128 – 129.

<sup>47</sup> Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *transcendental-logical presupposition* Hans Kelsen (1) *Op Cit.*, hal 116. Dan lihat juga Hans Kelsen (2), *Pure Theory Of Law, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition*, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 195.

<sup>48</sup> Hans Kelsen (1). *Op.Cit.* hal 115

Untuk sementara, dari penjelasan di atas kedudukan Pancasila berada dalam 3 (tiga) kemungkinan:

1. Pancasila bukan *grundnorm*, karena yang dimaksud *grundnorm* oleh Kelsen adalah konstitusi, sehingga yang menjadi *grundnorm* adalah UUD 1945, Pancasila lebih tepat sebagai landasan filsafat atau dalam istilah Sukarno sebagai *philosophische grondslag* atau *weltanschauung*;
2. Pancasila dan UUD 1945 keduanya adalah *grundnorm* karena Pancasila menjadi bagian dari konstitusi, dimana Pancasila diletakkan dalam Pembukaan UUD 1945;
3. Pancasila adalah *grundnorm* bukan UUD 1945, karena Pancasila lah yang pertama kali dipostulasikan valid, sementara UUD 1945 adalah norma tertinggi kedua setelah Pancasila karena validitasnya diperoleh dan bersumber dari Pancasila.

Lahirnya 3 (tiga) kemungkinan tersebut karena bercampur aduknya antara postulasi dan pengertian konstitusi, sehingga melahirkan kerancuan apakah yang dimaksud *grundnorm* itu konstitusi atau tidak harus konstitusi (sepanjang validitasnya tidak bersumber dari norma yang lebih tinggi melainkan dipostulasikan valid). Kebingungan banyak pihak dalam melihat pemikiran Kelsen inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamentalnorm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm*.<sup>49</sup>

Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung* dengan susunan norma:<sup>50</sup>

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

---

<sup>49</sup> Attamimi, *Op Cit.*, hal. 359. Nawiasky, *Op Cit.*, hal. 31 – 37.

<sup>50</sup> A. Hamid A. Attamimi dalam Jimly Asshiddiqie, *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010).

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.<sup>51</sup>

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara.<sup>52</sup> Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky sebagai berikut:<sup>53</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro.<sup>54</sup> Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.<sup>55</sup>

Namun, dengan penempatan Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai *Staats-fundamentalnorm* berarti

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Pertanyaan selanjutnya, apakah Pembukaan UUD 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm* di Indonesia? Jika merupakan *staats-fundamentalnorm* maka Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian terpisah dari pasal-pasal dalam UUD 1945 karena sebagai *staatsfundamentalnorm* Pembukaan UUD 1945 merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*), atau dalam bahasa Kelsen Pembukaan UUD 1945 adalah yang mempresuposisikan validitas UUD 1945.

Penjelasan UUD 1945 yang merupakan bagian dari keseluruhan UUD 1945 menyatakan bahwa “Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnya”. Bahkan para *founding fathers* juga menyadari akan perkembangan masyarakat sehingga tidak tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (*Gestaltung*). Penjelasan ini sebenarnya memberi ruang perubahan terhadap perwujudan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan kesatuan dengan pasal-pasal UUD 1945. Hal ini juga dapat dilihat dari proses penyusunan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan dengan pembahasan masalah lain dalam Undang-Undang Dasar oleh BPUPKI, yaitu masalah bentuk negara, daerah negara, badan perwakilan rakyat, dan badan penasehat.<sup>56</sup> Status Pembukaan UUD 1945 sebagai satu kesatuan dengan pasal-pasalnya menjadi sangat tegas berdasarkan Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi: “*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.*”<sup>57</sup>

Jika Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasalnya merupakan satu kesatuan, tentu tidak dapat memisahkannya dengan menempatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorms* yang lebih tinggi dari pasal-pasalnya sebagai *staatsverfassung*. Apalagi dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945

---

<sup>56</sup> Kusuma, *Op Cit.*, hal. 132 – 137.

<sup>57</sup> Hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

sebagai konstitusi, atau Pembukaan UUD 1945 adalah presuposisi bagi validitas pasal-pasal UUD 1945.

Menurut hemat Penulis, Pembukaan UUD 1945 (termasuk di dalamnya Pancasila) dan pasal-pasalnya adalah satu kesatuan konstitusi tertulis bangsa Indonesia. Sehingga Pembukaan UUD 1945 walaupun merupakan pokok-pokok pikiran yang abstraksinya tinggi yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal di batang tubuh tidak berarti menjadi dasar keberlakuan pasal-pasal tersebut. Dalam bahasa lain, Pembukaan tidak berposisi sebagai presuposisi validitas pasal-pasal UUD 1945, melainkan satu kesatuan.

### **C. Penutup**

Penempatan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, termasuk Pancasila, benar-benar dapat menjadi *rechtsidee* dalam pembangunan tata hukum Indonesia.

Dengan demikian menurut pandangan penulis, ketentuan hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diatur di dalam UU No.12 Tahun 2011 tidak perlu lagi menempatkan Pancasila di atas UUD 1945, sebab Pancasila hakekatnya telah tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945, dan sebagaimana diketahui Pembukaan UUD 1945 (yang didalamnya tertuang Pancasila) dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah konstitusi Indonesia.

# **PROSEDUR DAN PARAMETER INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**

**Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H**

**(Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional)**



## **PAPARAN**

Apakah kita sudah pada tataran menginstitutionalkan Pancasila? jika belum dilalui tahapan internalisasi maka tidak dapat dilakukan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila harus terinternalisasi terlebih dahulu dalam sikap tindak kita, karena saat ini Pancasila baru ditempatkan sebagai simbol, suatu abstraksi dengan nilai-nilai yang universal. Ada tiga pertanyaan awal yaitu:

1. Bagaimana merumuskan prosedur, parameter, dan kewenangan menginstitutionalkan Pancasila (PS) yang mengikat dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan (PUU)?

2. Lembaga apa yang berkompeten untuk menguji dan mengklarifikasi nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana mekanisme kontrol sebelum dan sesudah peraturan perundang-undangan dibentuk?

Ketiga pertanyaan tersebut berpusat pada mencari jawaban sejauh mana internalisasi Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menjawab pertanyaan pertama, apapun produk hukumnya otomatis merujuk kepada nilai-nilai Pancasila yang telah diterapkan dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Mulai dari tahap perencanaan ada perdebatan internalisasi Pancasila. Misalkan terhadap RUU Jabatan Hakim dimana hakim sebagai cerminan pejabat negara dengan kewenangan sampai dengan di tingkat kasasi perlu dikaji sila ke berapa dan nilai apa saja dari Pancasila yang akan diinternalisasikan dalam RUU tersebut. Di tahap perencanaan juga banyak muncul pertentangan antar undang-undang, misalnya terhadap usulan RUU tentang Permukiman terlihat indikasi ada kepentingan lain yang ikut serta yang belum tentu terinternalisasi dengan nilai yang lebih mendasar dalam UU lain seperti UU tentang Hak Cipta, pemaksaan kehendak dari pihak tertentu ini mengakibatkan RUU jauh menyimpang dari UU yang sudah ada. Lalu apakah pertentangan nilai itu harus dituangkan secara normatif dalam UU yang baru secara konkrit?. Contoh lain adalah sikap DPD yang terkesan memaksakan perluasan Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara abstrak.

Oleh karena itu pembentuk peraturan perundang-undangan harus ditempatkan sebagai “*the guardian of state ideology*” dengan harapan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya terhindar dari upaya hukum ke Mahkamah Konstitusi dan seluruh nilai Pancasila dapat terinternalisasi untuk kemudian terinstitusionalisasi dengan baik.

Proses tersebut akan merembet ke tahap berikutnya yaitu penyusunan. Kepentingan individu tidak boleh didahulukan dari kepentingan negara, menjadi tugas pembentuk peraturan perundang-undangan menginternalisasikan Pancasila sebagai dasar bernegara sehingga dimaklumi apabila banyak proses pembentukan RUU yang lama, misalnya RUU tentang KUHP dimana ada berbagai cara dari berbagai pihak untuk mempertentangkan nilai-nilai Pancasila dengan membangun stigma negatif terhadap rumusan yang ada seperti penentangan kelompok kecil terhadap kelompok besar (negara) atas pengaturan LGBT yang tentunya bertentangan

dengan sila ke empat Pancasila. KUHP merupakan hukum pidana era penjajahan, negara saat ini ingin memiliki hukum pidana yang lahir dari rahim dan pemikiran bangsa dan negara Republik Indonesia.

Mengenai pertanyaan kedua, tantangan untuk mencerdaskan bangsa supaya menjadi cerdas, Pancasila tidak cukup hanya dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Upaya tersebut harus ditanamkan dari usia dini hingga kelak terlibat dalam kehidupan bernegara bermasyarakat, selain itu kurikulum pendidikan juga harus dirombak total. Hendaknya jangan menembak langsung lembaga mana yang bertanggungjawab menginstitutionalkan Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, atau hanya meletakkan BPIP yang bertanggungjawab dalam proses, semuanya harus ikut terlibat secara bertahap dan kontinu sejak awal pembentukan. Peletakkan nilai-nilai Pancasila harus sejak awal ditanamkan di usia sekolah dini, tidak cukup hanya dengan amandemen UUD ataupun pembentukan UU yang bagus.

Sekitar sepuluh UU di bidang sumber daya alam yang substansinya saling menabrak dan terdapat konflik kepentingan menggambarkan bahwa UU saat ini sebagai hasil proses politik yang belum cerdas. RUU tentang KHUP juga mengalami hal yang sama sehingga harus dikawal ketat agar kelak jika disahkan tidak seketika diuji ke Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan Peraturan Presiden selama ini sudah dievaluasi dan di filter secara intens (sebagaimana tergambar dalam diagram alur perencanaan Peraturan Presiden), agar tidak ada Peraturan Presiden terutama hasil diskresi Presiden yang mungkin niatnya baik tetapi belum tentu sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Menjawab pertanyaan ketiga mengenai mekanisme kontrol sebelum dan sesudah peraturan perundang-undangan dibentuk, idealnya dalam pembentukan undang-undang harus ada satu perspektif yang sama antar-pembentuknya yaitu DPR, Pemerintah, dan DPD. Karena membangun negara cerdas Pancasila dan cerdas konstitusi harus melibatkan seluruh pihak.

# Prosedur dan parameter Institusionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H.,M.Hum.  
Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional  
30 Juli 2018

## 3 pertanyaan:

- Bagaimana merumuskan prosedur, parameter, dan kewenangan menginstitutionalkan Pancasila (PS) yang mengikat dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan (PUU)?
- Lembaga apa yang berkompeten untuk menguji dan mengklarifikasi nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan?
- Bagaimana mekanisme kontrol sebelum dan sesudah peraturan perundang-undangan dibentuk?

## Daya ikat utk menginstitutionalkan PS dalam pembentukan PUU (?)

- UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa PS adalah sumber segala sumber hukum negara (Pasal 2).
- PUU adalah salah satu sumber hukum. Dengan sendirinya dalam pembentukan PUU harus mendasarkan sepenuhnya pada nilai-nilai yang terkandung dalam PS.
- Apakah masih perlu ada produk hukum lain di luar UU No. 12/2011 sebagai pengikat bagi pembentuk UU untuk menginstitutionalisasi PS dalam pembentukan PUU?

# PANCASILA SEBAGAI SUMBER SEGALA SUMBER HUKUM (Pasal 2 UU No.12 Tahun 2011)

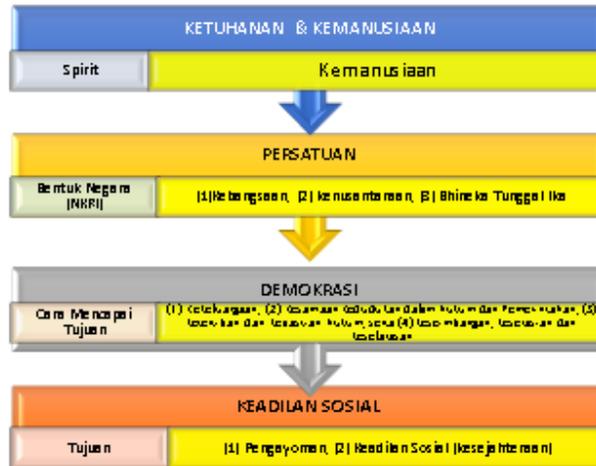
- konsekuensi logis diadutnya asas hierarki peraturan perundang-undangan (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) yang bermuara pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum

**Pasal 2**  
 (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:  
 a. UUD NRI tahun 1945,  
 b. Ikrar MPR,  
 c. UU/MPR/UD,  
 d. PP,  
 e. Perpres,  
 f. Perda Perpres, dan  
 g. Perda Kabupaten/Kota.  
 (2) Seluruh hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagai mana dimaksud subayak (1).  
**Penjelasan:**  
 Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah sebarang peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pada atau bawah Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

**Pasal 3**  
 (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan sebagai mana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) mencakup seluruh yang disusun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau lembaga yang sejenis yang disebut dengan undang-undang atau Peraturan Perundang-undangan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Daerah, atau yang sejenis.  
 (2) Peraturan Perundang-undangan sebagai mana dimaksud subayak (1) dalam pelaksanaan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebarang yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau disebut bertentangan.



# Asas Pembentukan PUU bersumber dari PANCASILA (Pasal 5 dan 6 UU No. 12/2011)



## PRINSIP-PRINSIP UTAMA Analisa dan Evaluasi

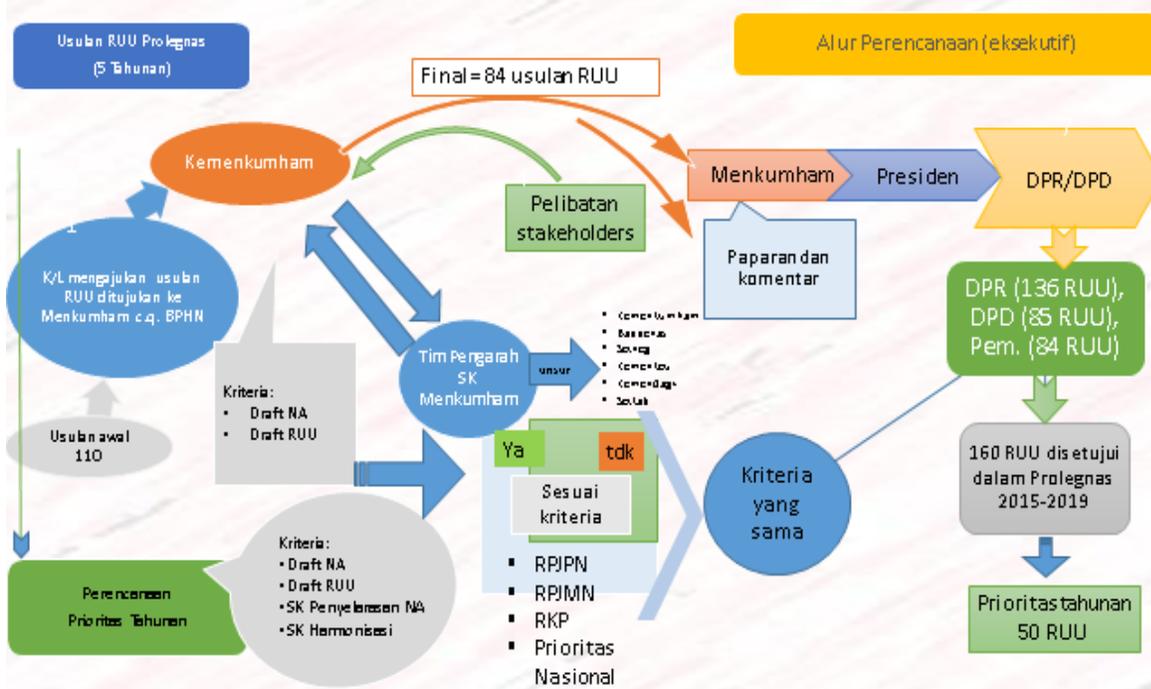
Pasal 5 dan Pasal 6 UU 12/2011



## MENEMPATKAN PANCASILA DALAM SETIAP TAHAPAN SIKLUS LEGISLASI



## MEKANISME KONTROL SESUAI ALUR PROSES PENYUSUNAN PUU

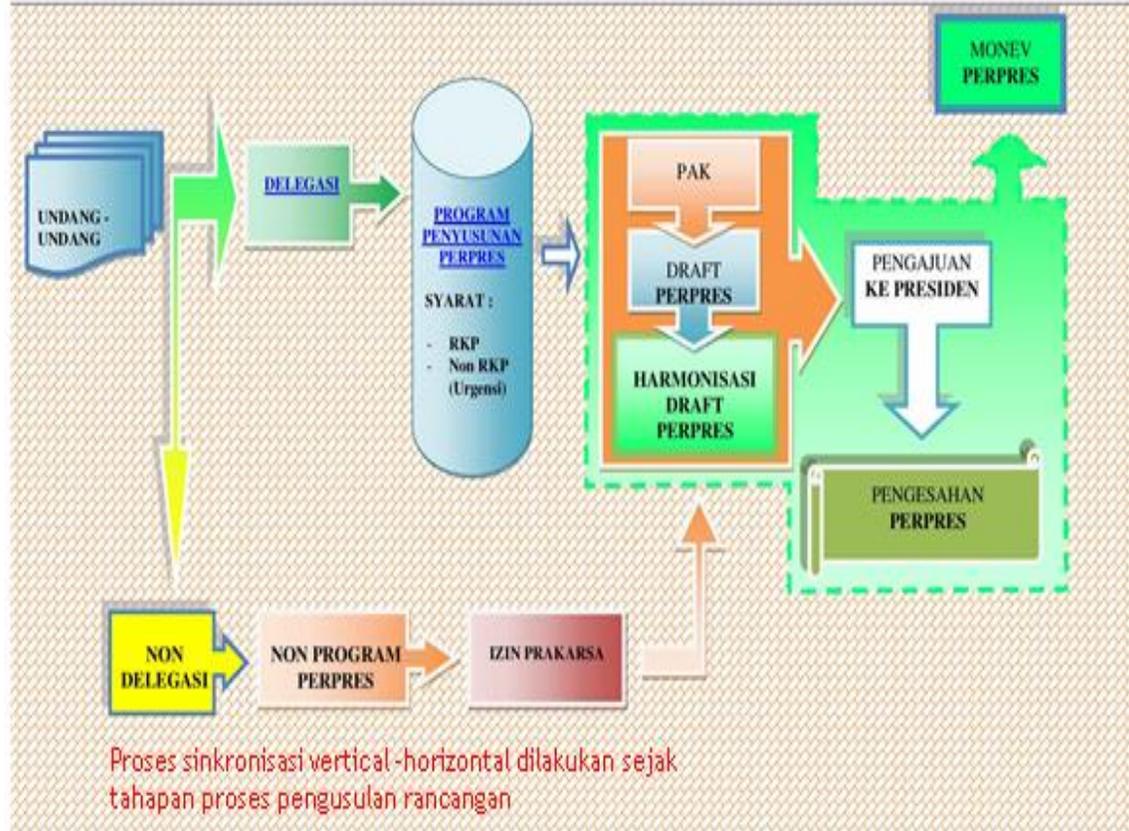




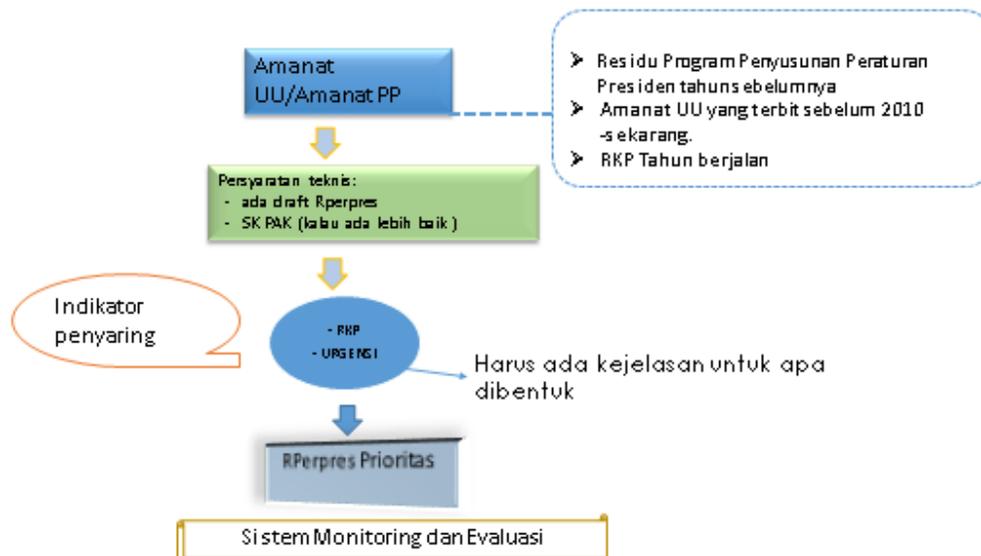
## KEBUTUHAN PERATURAN PEMERINTAH (PP)



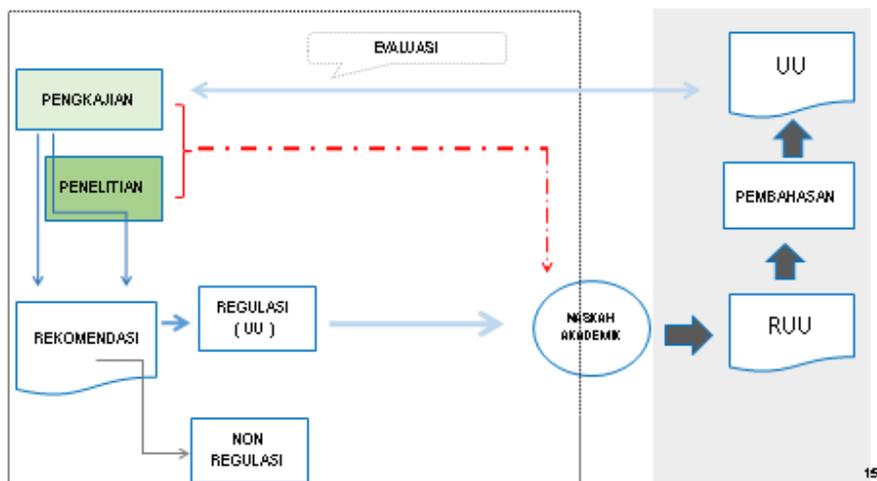
## ALUR PERENCANAAN PERATURAN PRESIDEN (PERPRES)

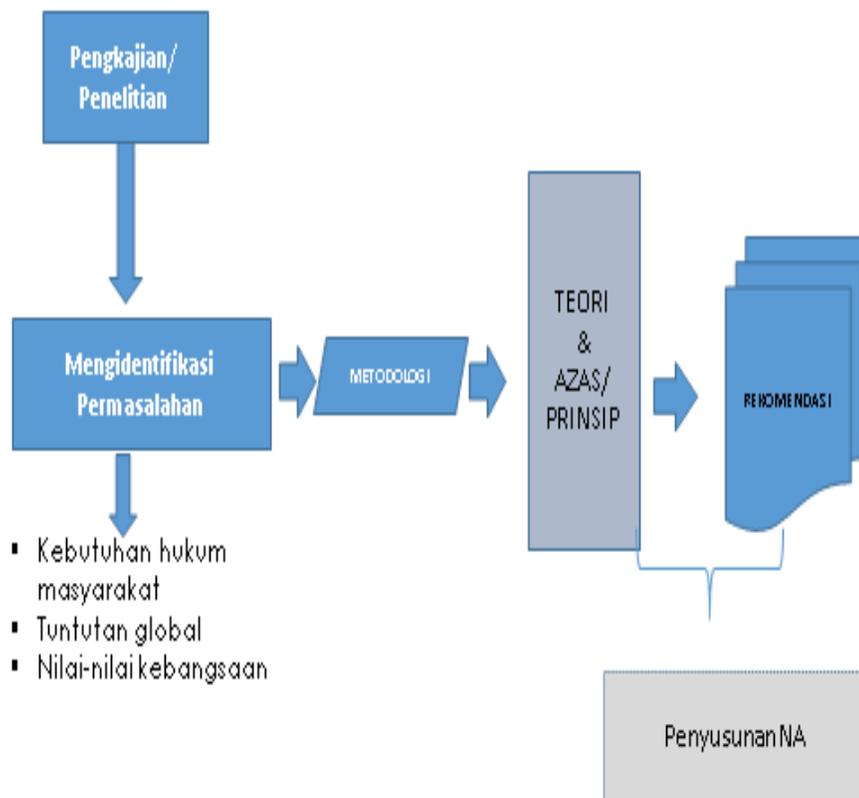


## KEBUTUHAN PERATURAN PRESIDEN (PERPRES)



**Pembentukan UU memerlukan kajian mendalam agar usulan RUU tidak bertentangan dengan PS dan Peraturan di atasnya serta kebutuhan masyarakat.**





**MERUMUSKAN PROSEDUR DAN PARAMETER  
MENGINSTITUSIONALISASIKAN PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN  
EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**

**Dr. Silverius Yoseph Soeharso**

**(Deputi Kepala BPIP Bidang Pengendalian dan Evaluasi)**



**PAPARAN**

Membicarakan Pancasila itu *approachnya* tidak hanya *legal aspect* saja karena Pancasila itu berbicara tentang kita (orang Indonesia), untuk kita, oleh kita, dari kita, dan semuanya kita sehingga tidak ada jarak antara negara dengan masyarakat. Apalagi Bung Karno mengatakan bahwa Pancasila itu digali dari kearifan suku-suku bangsa di seluruh nusantara. Artinya apakah betul sudah jadi norma. Persoalannya adalah, kalau tadi Prof Enny

mengatakan Jepang, Jepang itu negara homogen, jadi norma itu menjadi norma komunitas orang Jepang. Kalau orang Indonesia itu berbeda, Jawa Tengah dengan Jawa Timur dan Jogja saja berbeda, jadi norma juga bukan norma yang solid sehingga membicarakan Pancasila harus *multidicipline approach* tidak hanya berbasis *legal approach* saja.

Dalam melakukan review terhadap peraturan perundang-undangan, BPIP tidak bekerja sendiri namun sinergitas dengan lembaga lain seperti BPHN dan lembaga lainnya. Adapaun tugas BPIP berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 yaitu:

- a. Membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila;
- b. Melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan;
- c. Melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan;
- d. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan;
- e. Memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.

Adapun fungsi BPIP berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 yaitu:

- a. Melaksanakan sosialisasi dan kerja sama serta hubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga negara, Pemda, Orsospol, dan komponen masyarakat lainnya.
- b. Merumuskan arah kebijakan Pembinaan Ideologi Pancasila;
- c. Menyusun dan melaksanakan rencana kerja program;
- d. Menyusun garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan peta jalan pembinaan ideologi Pancasila;
- e. Mengatur pembinaan ideologi Pancasila;
- f. Melakukan advokasi penerapan pembinaan ideologi Pancasila dalam pembentukan dan pelaksanaan regulasi;
- g. Merumuskan dan menyampaikan rekomendasi kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila;
- h. Melaksanakan pemantauan evaluasi dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila;
- i. Melakukan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pelaksanaan pembinaan Ideologi Pancasila;

- j. Menyusun standardisasi pendidikan dan pelatihan Pancasila serta menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan; dan
- k. Melakukan pengkajian materi dan metodologi pembelajaran Pancasila.

BPIP dalam pasca pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu

1. Internalisasi dan institusionalisasi Pancasila di bidang hukum (perencanaan, proses pembentukan, pengujian).
2. Advokasi/Kasus
3. Pengawasan regulasi Masukan/Pertimbangan
4. Kajian regulasi

Berkenaan dengan institusionalisasi Pancasila tidak dapat dilepaskan dari proses internalisasi nilai. Dalam perspektif psikologis bahwa tingkah laku (*behavior*) merupakan fungsi *personality* dari seseorang dan *invite* lingkungan. Lingkungan dalam perspektif hukum adalah sistem maka praksis yang bisa kita tunjukkan adalah Singapura merupakan negara yang taat hukum dan disiplin termasuk orang Indonesia yang mau menecat taksi atau bus di Orchard Road tidak sembarangan menecat karena orang Indonesia takut *by law*, juga untuk makan dan membuang permen karet sembarangan. Perdana Menteri Singapura menyadari bahwa untuk menghentikan perilaku yang tidak baik tersebut satu-satunya adalah *by law*. Sebaliknya orang Singapura jika berkunjung ke Batam, perilakunya tidak sama dengan orang Indonesia. Selain masalah *norm* pada level individu sampai dengan kerja harus dibangun sistem tidak bisa jika tidak dengan sistem. Oleh karena itu Pancasila harus merubah sistem dan harus ada *public norm* yang disepakati bersama juga harus ada *share values*.

Kesisteman Pancasila harus masuk dalam kesisteman, yang paling dekat adalah sistem hukum, sistem politik, sistem ekonomi, sistem sosial budaya, dan sistem pertahanan. Apabila tidak masuk maka Pancasila tidak dapat memaksa pribadi orang Indonesia berperilaku sesuai dengan Pancasila apalagi normanya belum *firm*. Menurut Path Anderson dalam bukunya *the Imagine of Unity*, Indonesia merupakan bangsa yang belum terbangun suatu imajinasi, belum *firm* dan belum menjadi suatu *national identity*. Terbukti bahwa denganm masih suka menanyakan bapak asli mana, ibu asli mana, jadi keterikatan pada kelompok masih nyata bersandarkan primodialisme yang meruntuhkan kembali *national identity*. Primodialisme pada saat ini masi begitu kuat sehingga mau tidak mau harus ada norma public (*public norm*) yang harus disepakati bersama.

*Values* nusantara di *history* Pancasila ketika diturunkan kembali merupakan persoalan sehingga harus ada yang memaksa yaitu legal konstitusi maka dari BPIP tetap menginginkan bahwa institusionalisasi itu bahwa Pancasila tetap masuk ke dalam sanubari pembentukan peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan legislasi. Terdapat bukti adanya ribuan Perda yang dibatalkan oleh kementerian dalam negeri pada saat memiliki kewenangan tersebut. Sekarang kewenangan pembatalan Perda berada di tangan mahkamah agung, Selain itu terdapat ratusan undang-undang yang dibatalkan oleh mahkamah konstitusi karena undang-undang tersebut bertentangan dengan Konstitusi dan tidak dijiwai oleh Pancasila sehingga *law maker* harus diinternalisasi nilai-nilai Pancasila.

Dalam setiap prosedur legislasi dari sejak perencanaan sampai evaluasi harus memasukkan nilai-nilai Pancasila. Namun terdapat pertanyaan, dimana letaknya bahwa setiap proses harus ada nilai-nilai Pancasila. Apakah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan atau dimana namun *statement* melibatkan pancasila dalam pembentukan UU wajib harus dinyatakan secara jelas dimana tempatnya. Apakah di UU MD3 dan agar UU MD3 perlu dilakukan revisi.

Menurut Prof Mahfud MD mengatakan, yang bisa dihukum adalah yang melanggar undang-undang sehingga perilaku aparat penegak hukum dan warga negara dapat dihukum jika melanggar UU, namun jika melanggar Pancasila sebagai ideologi maka tidak dapat dihukum. Oleh karena itu mau tidak mau Pancasila harus menjadi produk hukum. Tidak bisa Pancasila hanya berhenti sampai *ideological* apalagi ada mahkamah konstitusi yang berfungsi sebagai *the guidance of ideologic*. Oleh karena itu perlu ada institusi yang fungsinya untuk *preview* dan *review* peraturan perundang-undangan, apakah MK atau BPIP atau apapun itu yang pasti harus ada sebuah institusi yang melakukan *preview* dan *review*. Oleh karena itu Pancasila harus menjasi sebuah produk hukum.

Mengubah perilaku tidak bisa hanya dengan himbuan maka harus ada *reward and punishment*. Jika taat kepada Pancasila akan mendapatkan *reward* dan jika melanggar Pancasila maka akan mendapatkan *punishment*. Jadi pancasila harus dalam bentuk sistem *reward and punishment* baik bagi aparatur negara dan warga negara. *Punishment* dapat dilakukan jika dalam bentuk undang-undang, hal tersebut berdasarkan pendapat Prof Mahfud MD. Kalau hanya sebagai ideologi maka tidak bisa dihukum.

Ketika nasionalitas bangsa identitasnya belum terbentuk dengan solid maka masih dapat ditarik kepada primordialisme perspektif, Pancasila sebagai dalam institusi atau konstitusi merupakan suatu kewajiban. Bahkan kata Pancasila sebagai dasar negara pun letaknya dimana, kata Pancasila tidak ada. Mau dimasukkan dimana kata Pancasila tersebut.

Kalau sudah Pancasila berada dalam konstitusi maka tujuannya untuk apa? Mewujudkan masyarakat yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Jadi adil menjadi suatu kata kunci ketika Pancasila itu masuk dalam konstitusi atau institusi. Jika dalam produk hukum tidak bisa mewujudkan visi tersebut menjadi percuma saja.

Bung Karno mengatakan, aku bukan yang menciptakan Pancasila akan tetapi Pancasila merupakan kristalisasi dan digali dari norma-norma kearifan lokal yang tumbuh di seluruh nusantara. Ketika Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum seyogyanya dilihat dari keberagaman sehingga kearifan lokal menjadi salah satu poin memperkuat nilai-nilai Pancasila. Akan tetapi di sisi lain, diperlukan hukum nasional yang generik sebagai solusi permasalahan kebangsaan sehingga harus ada kombinasi hukum secara nasional sebagai *public norm* dengan hukum kearifan lokal.

Pancasila sebagai rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pertanyaannya adalah bagaimana mengingatkan hal tersebut? Bagaimana *law maker* atau *policy maker* dalam setiap peraturan perundang-undangan selalu diingatin dengan Pancasila, pada akhirnya lupa semua buktiny banyak yang bertentangan. Cara mengingatkannya harus secara konstitusional dengan hukum/undang-undang karena melihat perilaku orang Indonesia di luar sana taat akan hukum.

Peran dan fungsi BPIP tidak dalam konteks *over* peran dari BPHN dan DPR seharusnya BPIP memperkuat dari perspektif ideologi sehingga tidak mengambil alih pekerjaan intitusi lain namun bersinergi dan berkolaborasi. Dalam setiap proses ada pemberian masukan susbtansi ideologi yang memperkuat Pancasila.

Pancasila tidak bisa diukur harus ada proxinya dan proxinya dalam bentuk *values* yang dicoba untuk menjadi norma misalnya Sila Kesatu, nilai apa yang terkandung di dalamnya yaitu ada tiga (nilai religious, toleransi, dan welas asih). Bagaimana anak-anak dari kecil sudah ada rasa empati, peduli, religious, toleransi, dan welas asih. Selanjutnya adalah Sila kedua, bagaimana menerima perbedaan ciptaan Tuhan, ada kulit putih, kulit hitam, sawo

matang. Bahkan berbicara DNA, Indonesia keturunan melanasia afrika. Kesamaan derajat dan martabat yaitu bagaimana undang-undang menjunjung tinggi kesamaan derajat dan martabat termasuk tidak diskriminatif. Nilai lainnya yaitu saling menghormati dan menghargai.

Bahwa dalam setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung unsur memecah belah persatuan. Oleh karena itu diperlukan *public norm*. Sila ke empat, hukum untuk mengatur masyarakat bukan untuk mengacaukan masyarakat. Hukum dapat diterima oleh sebagian besar masyarakat dan hukum bermartabat untuk menciptakan keamanan dan kesejahteraan. Sila kelima, hukum yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia.

Cara untuk membuat instrumen, paramaterya adalah kesatu; prinsip yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dan regulasi apapun harus berdasarkan prinsip ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, demokrasi kerakyatan, dan keadilan sosial. Yang kedua; substansi dan prosedural yaitu kesesuaian antara tujuan dan isi terhadap nilai Pancasila sehingga ada semacam *preview* dan *review* terus. Selain itu ketiga; ada kejelasan subyek dan obyek peraturan yang Pancasila. Kemudian keempat; terdapat kedayagunaan dan keberhasilgunaan (manfaat) yang ditimbulkan serta kejelasan prosedur jika terjadi ketidaksesuaian antara undang-undang dengan praksisnya. Selanjutnya kelima; secara yuridis bagaimana kesesuaian antara hirarki yuridisnya, bagaimana kewenangan pemerintah pusat dan pemerinta daerah, bagaimana relevansi acuan yuridisnya termasuk naskah akademik.

Mekanisme monitoring pelaksanaan peraturan perundang-undang review regulasi (pahami normatif) dan inspeksi lapangan (realita) membuat daftar temuan/ kajian thd aspek ideologis, filosofis, sosiologis dan yuridis membuat rekomendasi menindaklanjuti dan mengirimkan rekomendasi kepada kementerian/lembaga, lembaga legislatif, partai politik dan lain-lain. Terkait monitoring perbaikan regulasi/peraturan perundang-undang pasca *judicial review* di MK/MA setiap Tenaga Ahli Pancasila (TAP) wajib setiap hari untuk melakukan pemantauan dan inspeksi lapangan terhadap pelaksanaan regulasi/ peraturan perundang-undang sampai dengan peraturan daerah dan melaporkan ke dalam aplikasi IPAP dengan membuat daftar temuan/penyimpangan antara “yang seharusnya dan yang dilaksanakan”. (Aplikasi IT).



## **MERUMUSKAN PROSEDUR DAN PARAMETER MENGINSTITUSIONALKAN PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Dr. SILVERIUS YOSEPH SOEHARSO  
Deputi Kepala BPIP  
Bidang Pengendalian dan Evaluasi



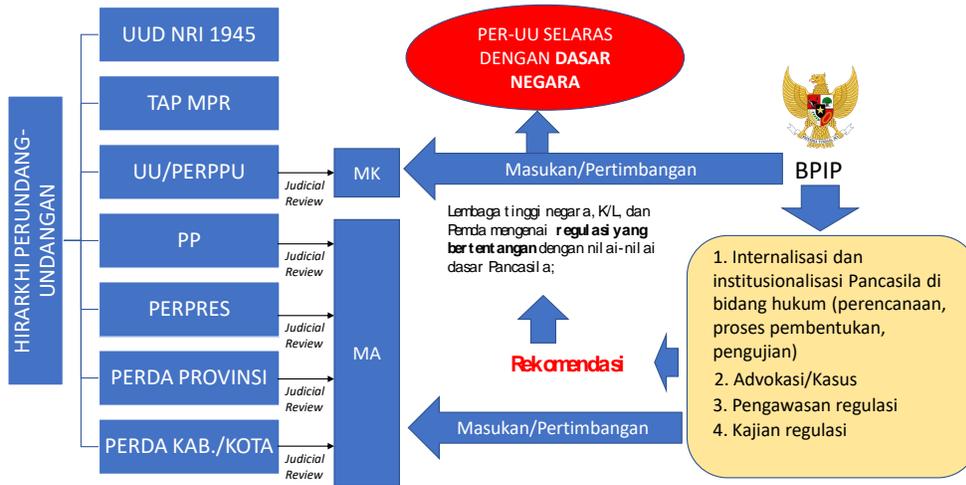
### **TUGAS Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) → Perpres No.7/2018**

Membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan **koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian** pembinaan ideologi Pancasila secara **menyeluruh dan berkelanjutan**, dan :

- a. melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan;
- b. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan;
- c. memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap **kebijakan** atau **regulasi** yang **bertentangan** dengan **Pancasila** kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.



## BPIP DALAM PASCA PEMBENTUKAN PER-UU



## SUBSTANSI UJI MATERI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

No	ASPEK	MK	MA	PEMERINTAH	DPR/DPD/ DPRD	BPIP
1.	Kewenangan	Uji Materi UU terhadap UUD NRI Th 1945 (Judicial Review)	Uji Materi Peraturan Per-UU-an dibawah UU thd UU (Judicial Review)	Administratif / Executive Review	Legislatif Review: ▪ DPR/DPD thd UU ▪ DPRD Prov thd Perda Provinsi ▪ DPRD Kab/Kota thd Perda Kab/Kota	Melakukan kajian thd kebijakan atau regulasi yg bertentangan dg Pancasila
2.	Obyek	Materi UU yg merugikan hak-hak konstitusional Warga Negara dan bertentangan dg UUD NRI Th 1945	Materi PP, Perpres, Permen, PerdaProv, Perdakab/ Kota yg bertentangan dg UU	Kemendagri: Evaluasi thd semua RAPERDA Provinsi sebelum diundangkan.  Pemprov: Evaluasi thd semua RAPERDA Kab/Kotasebelum diundangkan	DPR/DPD: UU yang sdh berlaku.  DPRD Prov, Kab/Kota: Perda yg telah berlaku	Kebijakan dan Regulasi



## SUBSTANSI UJI MATERI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

No	ASPEK	MK	MA	PEMERINTAH	DPR/DPD/ DPRD	BPIP
3.	Proses dan mekanisme	Ada permohonan Uji Materi UU dari Warga Negara atau Badan Hukum	Ada pengajuan Uji Materi oleh Warga Negara atau Badan Hukum	Kewenangan yang diberikan oleh UU dan menjadi proses pembentukan peraturan daerah (bersifat wajib/mandatori)	Diajukan oleh masyarakat, alat kelengkapan Dewan dan/atau anggota Dewan	Inisiasi BPIP dan Pengajuan dari K/L dan Kepala Daerah
4.	Instrumen/ Alat Uji	Norma-norma yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945	▪UU terkait.	▪Sinkronisasi dan harmonisasi dg UU yang berlaku. ▪Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. ▪Kepentingan pembangunan nasional	•Kepentingan politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan-keamanan. •Kebutuhan Hukum masyarakat	Kajian dan Evaluasi Kebijakan dan Regulasi (Pusat dan Daerah)

### Substansi Nilai Pancasila Sila Pertama

#### • Sila I : Ketuhanan Yang Maha Esa

Makna: Bangsa Indonesia menyatakan kepercayaannya dan ketaqwaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Setiap WNI wajib percaya dan bertaqwa kepada Tuhan YME, dan tidak ada tempat sedikitpun bagi WNI yang tidak mengakui adanya Tuhan dan diekspresikan di muka publik (Atheis).

1. Nilai Religius
2. Nilai Toleransi
3. Nilai Welas Asih

## Substansi Nilai Pancasila Sila Ke Dua

- **Sila II : Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab**

Makna: Bangsa Indonesia menjunjung tinggi hakikat dan eksistensi manusia, tidak pilih kasih dan saling menghormati keberadaannya sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang setara dan sederajat.

1. **Menerima perbedaan ciptaan Tuhan**
2. **Kesamaan derajat dan martabat**
3. **Saling menghormati dan menghargai**

## Substansi Nilai Pancasila Sila Ke Tiga

- **Sila III : Persatuan Indonesia**

Makna: Bangsa Indonesia senantiasa bertekad dan berjuang untuk mempertahankan keutuhan NKRI, kesatuan wilayah laut, darat dan udara, serta kebhinnekatunggalikaan sebagai karunia dan fitrah Tuhan Yang Maha Esa.

1. **Mempersatukan bukan memecah belah warga negara**
2. **Berlaku hukum nasional dan kearifan lokal**
3. **Saling membutuhkan dan keterikatan sebagai WNI dalam NKRI**

## Substansi Nilai Pancasila Sila Ke Empat

- **Sila IV : Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan.**  
Makna: Bangsa Indonesia senantiasa mengedepankan musyawarah dan mufakat dalam setiap proses penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan yang berdampak pada kepentingan bersama melalui lembaga-lembaga formal, informal dan non-formal.
1. **Hukum untuk mengatur masyarakat bukan menjadikan kekacauan**
  2. **Hukum dapat diterima oleh sebagian besar masyarakat**
  3. **Hukum bermanfaat untuk menciptakan keamanan dan kesejahteraan.**

## Substansi Nilai Pancasila Sila Ke Lima

- **Sila V : Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**  
Makna: Setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan penghidupan yang layak (sandang, pangan, papan), sejahtera bersama-sama; dan negara bertanggungjawab dan wajib untuk menyejahterakan rakyatnya serta hadir untuk mengurangi kesenjangan sosial.
1. **Hukum yang berkeadilan dan memperhatikan kepentingan masyarakat umum;**
  2. **Hukum yang menempatkan kepentingan dan kemanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia.**

## Dimensi Keyakinan Pancasila Dalam Per-UU-an



KETUHANAN YANG MAHA ESA



KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB



PERSATUAN INDONESIA



KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH  
HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM  
PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN



Keadilan Sosial bagi Seluruh  
RAKYAT INDONESIA

Keyakinan bahwa manusia adalah makhluk yang berada dalam cintakasih Tuhan sang Khalik yang mutlak. Manusia tidak memuttakkan apapun dalam hidupnya, selain Tuhan sang pengasih tersebut.

Keyakinan mendasar tentang kemanusiaan yang "ada-bersama-sesama", bukan individu terasing. Kemanusiaan & kebangsaan yang kita yakini bersifat inklusif, bukan diskriminatif.

Keyakinan "ada bersama" tadi bukan bersifat total, tetapi persatuan dengan intinya yang mejemuk, namun terjalin dalam rasa kebangsaan. Tidak ada perbedaan tanpa persatuan, tidak ada persatuan tanpa perbedaan.

Keyakinan bahwa Jalinan kebangsaan di atas sebagai relasi antar-subyek dalam hormat dan daulat satu akan yang lain, dan dalam relasi sedemikian kita meluaskan artinya dengan memahami kebutuhan jasmaniah sesama kita.

Keyakinan bahwa kemanusiaan dan "ada-bersama" kita jalani dengan menjunjung tinggi rasa "keadilan dan fairness", berbagi satu sama lain. Inilah juga arti gotongroyong yang sedalam-dalamnya. Ekonomi berkeadilan, kekeluargaan, berdimensi horizontal dan vertikal.

13

## Dimensi Pengetahuan Pancasila Dalam Per-UU-an



KETUHANAN YANG MAHA ESA

Mental kultural



KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB



PERSATUAN INDONESIA

Demokrasi



KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH  
HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM  
PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN

Ekonomi



Keadilan Sosial bagi Seluruh  
RAKYAT INDONESIA

Nilai-nilai ketuhanan adalah sumber etik dan spiritualitas bernegara. Tidak ada agama negara, antara agama dan agama berlangsung "toleransi kembar"; agama menghormati negara sbg institusi politik modern penata kehidupan sosial, negara tdk mengintervensi tapi melindungi hak beragama individu.

Kemanusiaan bersifat universal; setiap individu dimulainya hak-hak dasarnya, juga entitas kolektifnya. Negara menjamin hak sipil dan politik warganya dalam berpikir, berekspresi dan berserikat.

Kenyataan adanya dinamika dua arah atas motto "bhinneka tunggal ika". Ada kristalisasi dari berbagai pandangan dan pikiran ke dalam Pancasila, namun tetap ada arah kebhinnekaan yang membuka ruang bagi perbedaan dan kepelbagaian. Pentingnya etos kewargaan.

Musyawarah dan kebangsaan memunculkan demokrasi sekaligus persaudaraan yang saling mendukung pari kehidupan warganya. Demokrasi untuk menghasilkan pemerataan kesejahteraan dan bersifat non-diskriminatif.

Pemenuhan atau bukti otentik dari aspek ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan kerakyatan. Berkarakter ekonomi merdeka diraih dengan cara gotong royong, dalam se bentuk pasar dan negara kesejahteraan (*welfare state*).

14

## Dimensi Tindakan Pancasila Dalam Per-UU-an

 KETUHANAN YANG MAHA ESA

 KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB

 PERSATUAN INDONESIA

 KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN

 KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA

Tindakan Sebagai **Karakter Budaya Kewargaan**  
25 Butir Kode Perilaku (*Code of conduct*)

Tindakan Sebagai **Karakter Kelembagaan Sosial-Politik**  
(Permusyawaratan Desa dan bagi Kemaslahatan umum (Hatta). Demokrasi Konstitusioonal

Tindakan Sebagai **Karakter Kelembagaan Ekonomi**: Bercorak Kooperatif. Berprinsip kesetaraan tanpa mendiskriminasikan satu golongan pun. Struktur ekonomi yang memberi kesempatan setara, relasi ekonomi yang adil, ketersediaan yg terbuka akan akses berusaha dan ada dukungan pemerintah.

Keyakinan bahwa jalinan kebangsaan di atas sebagai relasi antar-subyek dalam hormat dan daulat satu akan yang lain, dan dalam relasi sedemikian kita meluaskan artinya dengan memahami kebutuhan jasmaniah sesama kita. Bersifat "self help" dan bersemangat "solidaritas". Growth & equity seiring.

Pembangunan Kualitas **SDM** menjadi fokus pembangunan nasional tidak semata-mata mengeksploitasi SDA. Diklat yang baik dan terjangkau sebagai strategi mewujudkan keadilan sosial diatas. SDM menjamin "sustainable welfare" guna mencapai bangsa yang "berdikari".

15

### Instrumen Preview Per-UU-an/Perda Terhadap Nilai-Nilai Pancasila (CONTOH)

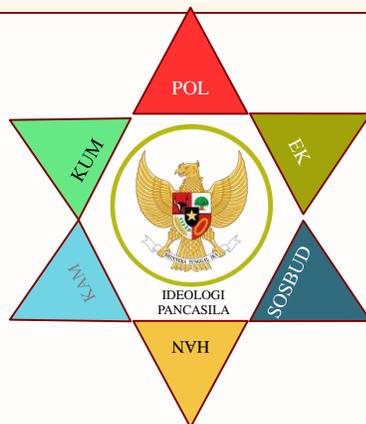
Nama Perda/Kebijakan:...../Tahun.....Tentang:.....

Kriteria/Parameter	Pemenuhan Indikator		Keterangan	
	Ya	Tidak	Kesesuaian Dengan Pancasila	Argumentasi
<b>I. Prinsip</b>				
1.1. Nilai Sila I Ketuhanan/Toleransi/BTI				
1.2. Nilai Sila II Kemanusiaan/Perlidungan				
1.3. Nilai Sila III Persatuan & Kesatuan (NKRI)				
1.4. Nilai Sila IV Demokrasi Kerakyatan (BTI)				
1.5. Nilai Sila V Keadilan Sosial				
<b>II. Substantif &amp; Prosedural</b>				
2.1. Kesesuaian antara tujuan dan isi terhadap nilai-nilai Pancasila				
2.2. Kejelasan Subyek dan Obyek Peraturan Terhadap Implementasi Pancasila				
2.3. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Manfaat) Pencapaianb Visi dan Misi Merdeka				
2.4. Dampak Positif Yang Ditimbulkan Di Masyarakat (Sosiologis, Politis, Ekonomi)				
2.5. Kejelasan Prosedur dan Birokrasi jika terjadi ketidaksesuaian di lapangan (Mekansime Dispute)				
<b>III. Yuridis</b>				
3.1. Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan perundang-undangan				
3.2. Kewenangan Pemerintah Daerah				
3.3. Relevansi Acuan Yuridis				
3.4. Kemutakhiran Yuridis				
3.5. Kelengkapan Dokumen				



## MEKANISME MONITORING PELAKSANAAN PER-UU-AN

Setiap Tenaga Ahli Pancasila (TAP) wajib setiap hari untuk melakukan pemantauan & inspeksi lapangan terhadap pelaksanaan Regulasi/Peraturan Per-UU-an s/d Perda dan melaporkan ke dalam aplikasi IPAP dengan membuat daftar temuan/penyimpangan antara “yang seharusnya dan yang dilaksanakan”. (Aplikasi IT)

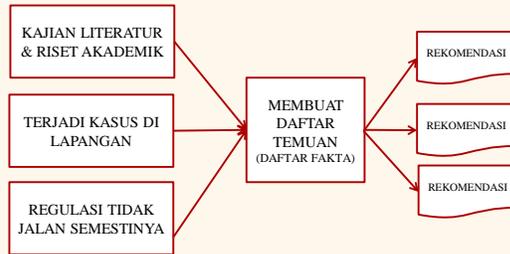


### KONSEP PENGUKURAN IPAP : Aktualiasi + Persepsi

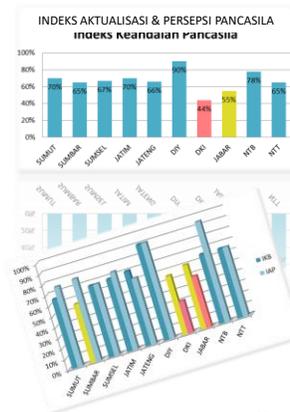
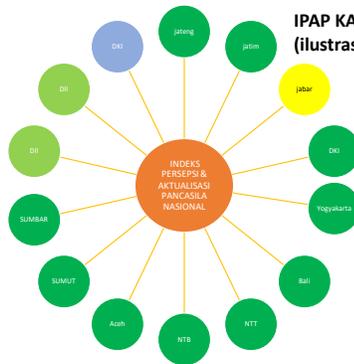
1. Bagaimana mengukur AKTUALISASI Ideologi Pancasila dalam kehidupan Poleksosbudhankamkum?
2. Persepsi mempengaruhi perilaku. Bagaimana mengukur PERSEPSI masyarakat terhadap aktualisasi Pancasila dalam Poleksosbudhankamkum?
3. Peran BPIP dalam melaksanakan PREVIEW dan REVIEW dalam proses dan pelaksanaan per-UU-an /regulasi dan Perda.



## SUMBER REKOMENDASI TEMUAN BERTENTANGAN DENGAN PANCASILA



### IPAP KAB./KOTA 1 FEBRUARI 2018 (ilustrasi)



## Indeks Aktualisasi & Persepsi Pancasila

No.	SENIN, 3 FEBRUARI 2018	SILA 1		SILA 2		SILA 3		SILA 4		SILA 5	
	KAB./KOTA	M-1	HARI INI								
1	AAAA	6	4	6	8	2	4	6	2	7	8
2	BBBB	5	6	7	8	3	8	9	4	6	7
3	CCCC	8	6	7	8	6	8	5	7	6	4
4	DDDD	8	8	9	7	9	5	7	8	3	8
5	EEEE	9	6	7	7	6	7	6	7	8	9
6	FFF										
7	GGG										
...	HHH										
	RATA-RATA NASIONAL										
	M-1 = rata-rata IPAP bulan sebelumnya										

## Monitoring IPAP per SILA Pancasila



**TERIMA KASIH**

**SALAM  
PANCASILA!  
!!**



## SESI TANYA JAWAB

### Pertanyaan

**1. Moh. Hawary Dahlan (Perancang PUU Kanwil Kemenkumham Provinsi Jawa Tengah)**

- a. Terkait siklus tahapan pembentukan PUU yang dijelaskan Prof. Enny, ada hal baru dan bagus yang diperkenalkan yaitu tidak berhenti pada pengundangan tetapi juga ada tahap evaluasi, sehingga siklus pembentukan PUU digambarkan akan terus hidup.
- b. Pancasila tidak hanya ditegaskan dalam Pasal 2 tetapi juga ada dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan dalam konsiderans filosofis harus ada nilai yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Namun konsiderans tersebut hanya diwajibkan bagi PUU yang dibentuk atas perintah PUU lain, bagaimana dengan yang bukan karena perintah?
- c. UU tentang Lingkungan Hidup tidak menggunakan Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945 sebagai landasan filosofis tetapi menggunakan batang tubuh UUD Tahun 1945, apakah batang tubuh UUD Tahun 1945 dapat menjadi nilai-nilai Pancasila yang diinternalisasikan dalam PUU termasuk Perda?

**2. Bapak Ruslan Abdul Gani (Kepala Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi NTB)**

- a. Pancasila sangat abstrak dan mengandung nilai yang agung, jika dirumuskan dalam kalimat justru akan menghilangkan nilai mulianya dan dikhawatirkan akan muncul beragam kepentingan.
- b. Dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sudah mengatur pedoman internalisasi nilai Pancasila secara lengkap.

**3. Rudi R. Pakpahan (Kanwil Kemenkumham Provinsi Sumatera Utara)**

- a. Sepakat dengan penjelasan Prof. Arif Wibowo yang mendukung pendapat Prof. Hamid S Attamimi mengenai Pancasila sebagai *Grund Norm* dan lebih tinggi dari UUD 1945.

- b. Apakah memang dibutuhkan suatu panduan dan parameter mengukur rumusan PUU yang sesuai nilai-nilai Pancasila? Dikhawatirkan justru mematikan Pancasila itu sendiri yang seharusnya bergerak dinamis sesuai kebutuhan zaman.
- c. Perihal advokasi dan evaluasi, apakah BPIP akan menjadi “*guardian of ideology*” yang saat ini menjadi tugas MPR? Lalu bagaimana dengan ketentuan UU tentang MD3 yang menambah tugas DPD untuk mengevaluasi Perda dan apabila kelak BPIP juga berwenang, apakah akan memperpanjang birokrasi?

**4. Franky A.H. Zachawerus (Perancang PUU Kanwil Kemenkumham Provinsi Sulawesi Utara)**

- a. Pancasila harus menjadi “bahan uji” yang masuk dalam sistem pembentukan PUU. Tidak hanya sekadar mati dan sibuk diperbincangkan. Karena sebagaimana di daerah, Pancasila belum pernah digunakan dan diuji. Sebagaimana uraian air, Perda harus berwarna yang mampu mengalirkan Pancasila.
- b. Dalam Aturan II UUD 1945, UUD terdiri dari Pembukaan dan Pasal-Pasalnya, hal ini menguatkan Pancasila dapat menjadi “batu uji” tinggal apakah kita berani atau tidak melakukannya.
- c. Pancasila hanya dihubungkan dengan kultus seseorang, yaitu Soekarno, padahal beliau sendiri pernah menulis bukan dia yang menemukan Pancasila.

**5. Raodah (Biro Hukum Provinsi Sulawesi Barat)**

Prosedur dan parameter yang seperti apakah yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah? Apakah kelembagaan yang harus menangani di daerah? Karena BPIP adanya di tingkat pusat.

## **Jawaban**

### **Dr. Silverius Yoseph Soeharso**

Terdapat parameter yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam mereview. Namun pertanyaannya apakah Pancasila dalam perspektif filosofis sudah masuk dalam mereview atau pun membuat UU? Filsafat hukum Indonesia apakah berdasarkan Pancasila?

Jika bersepakat bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum maka seyogyanya ada filsafat hukum Pancasila, mungkin. Namun filsafat hukumnya harus berdasarkan Pancasila karena terdapat *filosofis grondslaagh*, falsafah negara, dan falsafah lainnya sehingga dalam tataran filosofis Pancasila harus menjadi kurikulum dalam falsafah hukum Pancasila.

Bahwasannya orang bisa dihukum jika melanggar undang-undang, namun jika masih dalam tataran UUD dan tataran ideologi maka perilakunya tidak bisa dihukum. Merujuk kepada pendapat Prof Mahfud MD, bahwa seseorang tidak dapat dihukum jika melanggar Pancasila. Seseorang dapat dihukum apabila melanggar undang-undang. Oleh karena itu Pancasila harus bisa menjiwai walaupun tidak diturunkan derajatnya sampai pada tingkatan teknis, namun proxinya. Harus dibuat proxinya yang mendekatinya yaitu Pancasila sebagai sila, kemudian turun ke nilai, dan selanjutnya dari nilai turun ke indikator, indikator turun kepada perilaku, dan perilaku itulah yang dijadikan sebagai norma/ccontoh.

Apapun terminologi dari BPIP atau MK, yang pasti fungsinya yaitu untuk sinergitas, koordinasi, harmonisasi, sinkronisasi, dimana Pancasila sebagai suatu periskop. Dalam perspektif BPIP, apapun masalah bangsa Indonesia perspektifnya harus berdasarkan Pancasila. Jika tidak Pancasila hanya sebagai jargon dalam ruang-ruang kelas saja. Pancasila harus mengatasi persoalan dalam masyarakat.

Pancasila harus masuk dalam ke seluruh sistem yaitu sistem hukum, politik, sosial, budaya, keamanan, dan sebagainya.

Agar membuat kantor perwakilan BPIP di tingkat provinsi seperti Ombudsman, dimana BPIP sebagai inisiator seluruh proses dalam pembuatan perda dan sebagainya.

## Arif Wibowo

Hirarki hukum hanya untuk mengingatkan saja. Intinya adalah tanpa bermaksud membenarkan yang mana, antara nawianski dengan Hans Kelsen itu relatif sama saja intinya diantara hirarki ada kesamaan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara bekas jajahan, secara umum Michael Newman menyatakan dalam hasil riset pada 340-an negara-negara bekas jajahan, negara yang menganut pada satu ideologi, karena negara korban paska kolonial. Indonesia sebagai negara yang mempunyai pilihan ideologi yang menarik, digali dari bangsa kita sendiri, itu kaitannya dengan Sukarno. Kita tidak mengkultuskan bung Karno, cuma literasinya yang dimajukan.

Bangsa yang masih mengkultuskan orang adalah menyisakan satu sub kultur dimana terdapat entitas yang berlaku mesianistik, tidak usah ditolak dan hal tersebut normal saja. Bahwa mengenai kultus tersebut merupakan hal yang normal saja. Apakah semakin kuat dari waktuke waktu, termasuk jika kita melupakan gotong royong, kolektivisme, termasuk menguatkan nilai individualisme yang melahirkan sistem pemilihan yang liberal, ini bagian yang kita pilih secara seksama.

Apabila menilik Pancasila dari perspektif teori, apakah pancasila sebagai *grundnorm*? Dalam tafsir, Hamid Atamimi dan Hans Kelsen mengatakan konstitusi/UUD adalah *grundnorm*. Padahal Pancasila merupakan ideologi negara di atas konstitusi, oleh karena itu meminjam istilah bung Karno disebut *philosophic grundlasch* atau *welstanchung*. Ada juga yang mengatakan jika Pancasila tidak pernah disebutkan dan nilai-nilainya maka sekaligus sebagai batang tubuh konstitusi, UUD maka Pancasila adalah *grundnorm* itu sendiri.

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang berideologi yaitu di bawah ideologi konstitusi. Yang lebih condong kepada teori Nawianski, yang disebut *staat fundamental norm* itu ideologi yaitu konstitusi ada di bawah Pancasila. Apakah dia perlu dilegal formalkan? kalau pandangan legalistik yang disatukan saja. Hanya perlu diingatkan di dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa sumber dari segala sumber hukum adalah Pancasila. Pancasila adalah ideologi negara, itu mengapa disebut pancasila hanya nyaris di dengar atau tidak teratikusikan secara mendalam. Oleh karena itu tetap ada pilihan sistem nilai yang kita

yakini kebenarannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang bisa dijiwai oleh Pancasila maka institusionalisasi ini sangat diperlukan.

**Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H**

Bukan sekedar upaya bagaimana menempatkan BPIP dalam proses pembentukan PUU tetapi bagaimana menempatkan Pancasila teraktualisasi dalam proses pembentukan PUU yang *embedded* dalam setiap tahapannya.

Persoalannya menjadi tidak sederhana, tidak hanya menghukum yang melanggar Pancasila. Jika demikian maka Pancasila harus dinormakan terlebih dahulu, lalu ketika ada yang memenuhi unsur-unsur norma negara baru dapat bertindak sesuai asas legalitas. Nilai-nilai Pancasila yang terkristalisasi akan menjadi indikator jika dinormatisasikan dalam perbuatan yang dapat dipidana, tentunya tugas BPIP sendiri akan berat.

Lalu bagaimana supaya Pancasila berfungsi dan terimplementasi? Pancasila harus menjadi batu uji termasuk Pembukaan UUD 1945 dan Mahkamah Konstitusi akan menjadi “*Guardian of Constitution and Ideology*”.

## **PANEL 5**

**“MERUMUSKAN PROSEDUR DAN  
PARAMETER *PREVIEW* RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH SEBELUM  
DIUNDANGKAN AGAR SESUAI DENGAN  
NILAI PANCASILA”**

# **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN PERWUJUDAN NILAI-NILAI PANCASILA**

**Oleh:**

**Prof. Yuliandri, S.H., M.H.**

**(Guru Besar Ilmu Perundang-undangan  
Fakultas Hukum Universitas Andalas)**



## **PAPARAN**

Proses dan mekanisme pembentukan perda secara normatif merupakan standar yang kita ketahui bersama.

1. Pembatalan
2. Proses dan mekanisme evaluasi

Terdapat parameter lain yang dapat di jadikan ukuran, yaitu nilai nilai pancasila. Timbul gagasan mengenai konsep preview, untuk menerapkan prinsip kesesuaian materi muatan dalam pembentukan perda serta mengantisipasi munculnya masalah hukum, maka sebekum sebuah rancangan perda diberlakukan atau diundangkan dapat dilakukan penilaian dengan memperhatikan prinsip prinsip:

- a. Memahami makna hirarki peraturan perundang-undangan
- b. Perwujudan asas pembentukkan peraturan perundang-undangan yang baik. Makna asas dalam peraturan perundang-undangan dengan norma didalam batang tubuh peraturan tsb.
- c. Perwujudan dari landasan/dasar dan sifat/konsep politik hukum dalam penyusunan dan pembentukkan peraturan perundang-undangan.
- d. Penerapan konsep preview sebagai pilihan hukum dalam mewujudkan nilai nilai pancasila dalam penentuan materi muatan perda. Ada tiga hal yang bisa dijadikan parameter
  1. Menentukan bentuk hukum yang jelas, dalam hal ini adalah dalam bentuk undang-undang.
  2. Ketersediaan dan kesiapan SDM
  3. Secara khusus ukuran atau standar ketika melakukan kontrol didasarkan pada hal yang lebih terukur dan lebih bermakna filosofis.  
Penerapan konsep preview dalam evaluasi pembentukkan Perda memperhatikan prinsip:
    1. Pemahaman makna hirarkhi PUU: Peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber dari peraturan yang lebih rendah.
    2. Perwujudan asas pembentukkan PUU: Apa makna pencantuman asas dalam suatu PUU dan Bagaimana menguji suatu PUU telah esuai dan memiliki kaitan dengan asas yang ditetapkan sebelumnya.
    3. Pemahaman dan perwujudan prinsip politik hukum dalam penyiapan materi Perda: Bagaimana menguji makna filosofis, yuridis, dan sosiologis dari suatu peraturan PUU. Politik hukum menjadi pedoman yang tetap/permanen dalam hal ini Pancasila dan pedoman yang temporer tergantung situasi dan kondisi.
    4. Peluang dilakukan dan diterapkannya konsep preview dalam pelaksanaan evaluasi Perda sebelum ditetapkan:
      - a. Perlu disepakati parameter yang jelas, nilai ideology yang disepakati
      - b. Apa bentuk hukum yang bisa menjadi dasar kewenangan agar hal tersebut memiliki daya ikat? Dalam bentuk UU?
      - c. Mekanisme yang jelas
      - d. Pemahaman yang sama dari SDM dan kelembagaan

## MAKALAH

### A. Pengantar

Pembentukan dan proses evaluasi dari peraturan daerah, beberapa waktu belakangan, mendapat sorotan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dikaitkan dengan kedudukan serta materi muatan, dan konsekuensi hukum dari pemberlakuan suatu perda yang diduga tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta berbagai kebijakan pemerintah yang ada. Fenomena dan permasalahan yang kemudian menjadi tindakan hukum pemerintah pusat melakukan evaluasi, dengan mengeluarkan peraturan menteri dalam negeri, yang terkait dengan evaluasi terhadap berbagai peraturan daerah, terutama peraturan daerah Propinsi, serta keharusan Pemerintah Propinsi untuk melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, termasuk beberapa peraturan menteri yang juga dicabut dan direvisi.

Berdasarkan data, terdapat peraturan yang dibatalkan sebanyak 3.143, di antaranya ada 1765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/putusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/revisi oleh Menteri Dalam Negeri, dan 1267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut/direvisi Gubernur.<sup>58</sup> Alasan dan tujuan dari pembatalan perda ini adalah memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi. Perda itu merupakan aturan yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, hambat investasi, dan kemudahan berusaha.<sup>59</sup>

~~Selanjutnya, Kemendagri~~ juga sedang mengevaluasi perda yang bertentangan dengan konstitusi, serta peraturan undang-undang (UU) yang lebih tinggi. Kemendagri akan melihat dulu sejauhmana regulasi ini, apakah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan UU sebagai pilar kebangsaan. Selain itu, pemerintah juga tengah mengevaluasi perda maupun peraturan kepala daerah yang tidak sesuai dengan semangat menjaga kebhinekaan dan persatuan Indonesia.<sup>60</sup>

Tapi, secara umum sering diasumsikan bahwa peran pemerintah pusat dalam evaluasi yang sering juga tidak konsisten dalam melakukan proses evaluasi, termasuk dalam mengeluarkan pedoman (bisa dalam bentuk Permendagri, yang berkaitan dengan Pelaksanaan kewenangan

---

<sup>58</sup> [http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-](http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/) dibatalkan/

<sup>59</sup> *Ibid*

<sup>60</sup> *Ibid*

Daerah—konsekuensi otonomi daerah). Dalam praktek tidak pernah ada peraturan daerah yang lolos dalam pemantauan Pemerintah Pusat, karena dalam proses pembentukan selalu dilakukan konsultasi, dan fasilitasi.

Pada akhirnya, perlu pemikiran ke depan bagaimana mewujudkan prinsip-prinsip dan nilai Pancasila terutama makna NKRI dalam pembentukan Perda, terutama pemikiran yang bersifat konseptual, dengan mengemukakan parameter yang jelas, antara lain melalui pilihan hukum dalam bentuk menerapkan konsep *preview*.

## **B. Materi Muatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah, serta Evaluasi Peraturan Daerah.**

Pembentukan Perda, sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015), serta beberapa peraturan perundang-undangan lain (termasuk UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah) telah jelas memberikan kewenangan kepada Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam pembentukan Perda. Dimana materi muatan dari Peraturan Daerah, dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 UU PPP). Kemudian dalam Pasal 236 UU Pemda (2014), juga disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan. Malah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam Pasal 4 ayat (2), ditegaskan bahwa; Peraturan Daerah memuat materi muatan, sebagai penjabaran otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang- undangan.

Kemudian, terkait dengan proses evaluasi Peraturan Daerah, terdapat juga perkembangan hukum dan membawa konsekuensi hukum yang tidak dapat dihindari, dimana berdasarkan Putusan MK, telah memangkas kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, terkait dengan pengujian terhadap Pasal 251 dengan beberapa ayatnya, terutama berdasarkan prinsip *executive review*, yang kemudian dinyatakan bertentangan dengan UUD, dan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

pembatalan perda merupakan kewenangan Mahkamah Agung, menurut UUD 1945.<sup>61</sup>

Putusan MK di atas, membawa implikasi hukum terhadap proses pembentukan Perda, dan pelaksanaan evaluasi peraturan daerah yang selama ini dilakukan. Sehingga, membawa pemikiran ke depan, untuk mewujudkan kembali makna evaluasi sebelum suatu Peraturan Daerah diberlakukan. Di samping itu, bentuk implikasi lain yang bisa dilihat, juga untuk lebih mengefektifkan pengawasan preventif, serta optimalisasi peran dari Mahkamah Agung dalam praktik pelaksanaan *judicial review* yang dihadapi terkait dengan peraturan daerah.

### **C. Penerapan Konsep Preview dalam Pembentukan Perda, sebagai bentuk pilihan hukum untuk mewujudkan nilai- nilai Pancasila dalam materi muatan Peraturan Daerah.**

—~~Sebagaimana~~ telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, bahwa materi muatan peraturan daerah, bahwa di samping untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang harus dijadikan sebagai parameter utama, sehingga tidak menjadi menjadi bias, ketika terdapat permasalahan hukum secara substansi. Untuk menerapkan prinsip materi muatan dalam pembentukan peraturan daerah, serta antisipasi terhadap timbulnya konsekuensi hukum, maka sebelum proses pembentukan peraturan daerah dilakukan dan kemudian dinyatakan mempunyai kekuatan berlaku (disahkan dan ditetapkan), serta mempunyai kekuatan mengikat (ketika telah diundangkan), maka dapat didahului dengan memperhatikan dan menerapkan konsep- konsep: 1. Memahami makna hirarki peraturan perundang-undangan; 2. Pemahaman dan perwujudan prinsip politik hukum dalam penyiapan materi muatan peraturan daerah; serta 3. Peluang untuk dilakukan dan diterapkan konsep *preview* dalam pelaksanaan evaluasi peraturan daerah sebelum ditetapkan.

Pemahaman dan pilihan hukum yang dapat dijadikan alternatif, oleh lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi

---

<sup>61</sup>Putusan MK dalam Perkara Nomor 137/ PUU- XIII/ 2015 dan Perkara Nomor 56/PUU- XIV/2016.

terhadap materi muatan peraturan daerah yang dibentuk, akan dapat meminimalisasi terjadinya berbagai problem hukum serta problem substansi, apalagi kalau dihadapkan pada nilai- nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, yang secara prinsip telah dinyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.<sup>62</sup>

## **2. Makna dan implikasi dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukan peraturan perundang- undangan.**

Dalam sistem peraturan perundang- undangan di Indonesia, dengan merujuk pada UU PPP, telah diatur jenis, dan hierarki dan materi muatan dari peraturan perundang- undangan, dimana yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan adalah: Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan MPR; Undang- Undang/ Perppu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota; serta juga diakui keberadaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat beberapa peraturan perundang- undangan lain, sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang- undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>63</sup>

Prinsip dan konsekuensi hierarki, juga harus menjadi dasar utama dalam menentukan materi muatan suatu peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah. Hal demikian juga sejalan dengan adagium hukum, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

## **9. Perwujudan asas- asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.**

Baik secara teori, maupun normatif telah ditetapkan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang- undangan, harus juga mempedomani asas-asas pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Mengutip

---

<sup>62</sup>Pasal 2 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>63</sup>Yuliandri, *Asas- asas Pembentukan Peraturan Perundangan yang baik (Gagasan Pembentukan UU berkelanjutan)*, 2011, Rajawali Pers, hal. 113- 114.

pandangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies yang juga dikutip oleh Bagir Manan, dan Yuliandri,<sup>64</sup> membedakan asas- asas formal dan material untuk membentuk peraturan perundang undangan yang baik. Kemudian dalam Pasal 5 dan 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur tentang asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang- undangan. Terkait dengan materi muatan dari peraturan daerah, maka seyogyanya juga harus menpedomani asas- asas dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, baik secara formal maupun secara material.

##### **5. Perwujudan dari landasan/ dasar dan sifat/ konsep politik hukum, dalam penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan;**

Terdapat 3 (tiga) dasar agar hukum (terutama dalam pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik), yakni: dasar yuridis, dasar sosiologis dan dasar filosofis. Berkaitan dengan makna filosofis, maka setiap masyarakat biasanya mempunyai “*rechtsidee*” hal demikian berkaitan dengan hal yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban dan kesejahteraan., yang biasa tumbuh dari sistem nilai, yang semuanya bersifat filosofis. Dalam konteks Indonesia, maka *rechtsidee* demikian, terkandung dalam nilai Pancasila. Maka, seyogyanya setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang- undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh- sungguh “*rechtsidee*” yang terkandung dalam Pancasila.<sup>65</sup>

Dalam kerangka politik hukum, terutama untuk menjawab pertanyaan, bagaimana menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan untuk diberlakukan pada masa yang akan datang, maka untuk melihat prinsip- prinsip dan materi muatan yang dijadikan dasar dalam pembentukannya, harus berdasar pada 2 (dua) sifat politik hukum yang diharus diperhatikan. Pertama, politik hukum bersifat tetap (permanen), dan kedua, politik hukum yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan

---

<sup>64</sup>Bagir Manan, *Dasar- dasar Perundang- undangan Indonesia*, IND- HILL.CO, 1992, hal. 13-17.

<sup>65</sup> Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang- undangan Pemerintahan Daerah, dalam Hukum dan Politik Indonesia (Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah)*, 1996, Sinar Harapan, hal 144.

dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, salah satu politik hukum yang bersifat tetap adalah, sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkuat sendi- sendi Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan, politik hukum temporer, adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.<sup>66</sup>

Selanjutnya terkait, dengan pembentukan peraturan daerah, agar sejalan dengan landasan landasan dan dasar penyusunannya, terlebih dahulu harus disusun Naskah Akademik sebagai bagian dari perencanaan pembentukan peraturan daerah, sehingga dari awal bisa diketahui, tujuan, serta kegunaan dan keterkaitan dengan nilai- nilai filosofis yang dijadikan landasan dalam pembentukan dan pencantuman materi muatannya. Hal demikian, dapat dipedomani apa yang telah diatur dalam Lampiran I dari UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang PPP.

##### **5. Penerapan konsep *preview*, sebagai pilihan hukum dalam mewujudkan nilai- nilai Pancasila dalam penentuan materi muatan Peraturan Daerah.**

Konsep *preview*, secara umum merupakan salah satu proses evaluasi yang dilakukan terhadap berbagai bentuk jenis peraturan perundang- undangan, sebelum suatu peraturan perundang- undangan ditetapkan dan disahkan serta diundangkan. Dalam berbagai pandangan, sering dikemukakan, bahwa untuk memberikan jaminan serta antisipasi dalam hal terjadinya berbagai pertentangan ataupun ketidaksinkronan serta keharmonisan antar berbagai peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang- undangan yang setingkat maupun dalam hal antar tingkatan, maka proses *preview* termasuk yang paling baik untuk dilakukan, terutama dalam melakukan kontrol terhadap suatu norma.

Pada dasarnya, bentuk kontrol dapat dilakukan oleh pemerintahan atasan antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal dengan "*general norm control mechanism*", yang biasa juga disebut dengan "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*), lembaga legislatif (*legislative review*) ataupun lembaga pengadilan (*judicial review*). Di samping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan

---

<sup>66</sup> *Ibid*

melalui prosedur “*abstract preview*”, yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum.<sup>67</sup>

Melihat pada kondisi kekinian, terutama terkait dengan proses pembentukan peraturan daerah, serta berbagai implikasi hukum yang terjadi setelah adanya putusan MK terkait dengan pembatalan perda. Maka, menjadi logis untuk dapat menentuka pilihan hukum dengan memakai konsep *preview* untuk melakukan kontrol terhadap pengaturan yang akan menjadi materi muatan dari suatu peraturan daerah, yang secara prinsip telah diberikan batasan yang jelas. Batasan materi muatan, baik untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas bantuan, maupun melaksanakan perintah untuk melaksanakan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi.

Sebagai konsekuensi Indonesia sebagai negara kesatuan, adalah menjadi logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Pemerintah pusat terhadap pemerintahan provinsi, dan pemerintahan provinsi terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Terkait dengan melakukan kontrol terhadap produk (hukum) legislatif daerah dalam bentuk peraturan daerah, maka konsep *preview* tepat untuk dilakukan.

Untuk memaksimalkan peran dari pemerintahan pusat dan provinsi, dalam melakukan kontrol terhadap materi muatan dari peraturan daerah, terutama melalui konsep *preview*, maka sesuai juga perwujudan dari prinsip- prinsip pembentukan peraturan perundang- undangan terutama landasan filosofis yang dijadikan dasar, serta *rechtsidee* yang harus dijadikan tujuan utama yakni Pancasila, maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan:

- a. Menentukan bentuk hukum yang jelas, terutama dalam mengatur penerapan konsep *preview*, yang memuat mekanisme serta lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap suatu rancangan peraturan daerah, sebelum dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pilihan hukum yang paling tepat adalah dalam bentuk undang- undang, sehingga menjadi keharusan untuk adanya keterikatan dan mempunyai kedudukan hukum yang lebih tinggi, dalam mengatur soal *preview*, yang dapat diikuti oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah;

---

<sup>67</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang- Undang*, 2010, Rajawali Pers, hal. 74.

7. Kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia, pada lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan dan membahas mekanisme kontrol dari suatu peraturan daerah. Hal demikian, untuk menghindari terjadinya ketidaksamaan pemahaman dalam penentuan ukuran serta parameter yang jelas ketika proses kontrol dilakukan.

8. Secara khusus, dalam penentuan materi yang akan dijadikan ukuran untuk melakukan kontrol, terkait dengan nilai- nilai yang terkandung dalam Pancasila, serta juga memuat prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus lebih terukur dan juga lebih bermakna filosofis, dan harus ada kesamaan persepsi yang utuh dan komprehensif. Sehingga, dapat dijadikan ukuran yang sama dalam menilainya. Berbagai instrumen hukum utama dapat dijadikan patokan, apakah pada level Konstitusi dalam hal ini UUD 1945, maupun pada level Undang Undang dan Peraturan Pemerintah. Sehingga, bagi pemerintah daerah dan juga legislatif daerah, tidak ada celah untuk memaknai lain dari pada apa yang sudah diatur demikian.

#### **D. Penutup**

Demikian pokok- pokok pikiran ini disampaikan, moga- moga dapat bermanfaat untuk dalam proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, terutama dalam melakukan kontrol terhadap produk hukum daerah, dengan acuan utama nilai- nilai dari filosofi Pancasila serta Undang Undang Dasar 1945.

## **MERUMUSKAN PROSEDUR DAN PARAMETER *PREVIEW* RANCANGAN PERATURAN DAERAH SEBELUM DITETAPKAN AGAR SESUAI DENGAN NILAI PANCASILA**

**Oleh:**

**Sri Nurherwati**

**(Komisioner Komnas Perempuan)**



### **PAPARAN**

Terkait permasalahan Perda diskriminasi sudah kita lontarkan sejak tahun 2009 hingga tahun 2016, hal tersebut tidak berkurang tapi justru malah terus bertambah. Saat ini kita hanya punya parameter atau satu-satunya instrumen untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan yaitu yang diatur didalam CEDAW, aturan CEDAW tersebut sudah kita ratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, hanya memang belum ada undang-undang atau peraturan dibawahnya yang dibentuk untuk menjalankan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, pernah diusulkan RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender (RUU KKG) namun pembahasan berhenti di DPR, akhirnya memang pemahaman soal diskriminasi terhadap perempuan tidak dapat dicerna dengan baik. Hal itu menjadi catatan penting karena didalam prosesnya perempuan hampir tidak pernah dilibatkan, padahal hampir semua perda-perda itu mengatur soal perempuan, dan dampaknya yang terkena pertama kali adalah perempuan,

misalnya perda tangerang mengenai jam malam yang isinya mengenai soal kecurigaan maka dampaknya kepada perempuan, pada akhirnya memunculkan kekerasan dalam rumah tangga karena dianggap melakukan prostitusi kemudian suaminya malu dan akhirnya si istri dicerai, lalu kemudian setelah dicerai kemudian istri depresi dan tidak bisa bekerja hingga akhirnya meninggal.

Dalam pantauan Komnas Perempuan diskriminasi terhadap perempuan dapat diukur dari substansi di CEDAW yang sama sekali tidak disentuh hampir di semua perda sehingga perda yang dihasilkan berdampak pada diskriminasi terhadap perempuan. Disisi yang lain yakni dalam proses pembentukan perda, bahwa pelibatan perempuan sangat minim, sebagai contoh dampak yang timbul akibat tidak dilibatkannya perempuan dalam pembentukan perda seperti perda yang mengatur larangan keluar malam. Sebagaimana kita ketahui bahwa perempuan adalah juga penyangga ekonomi dan tulang punggung tapi di UU Perkawinan dia diposisikan sebagai ibu rumah tangga dan bukan kepala keluarga. Dalam beberapa kasus perempuan mengalami beberapa kekerasan, seperti pada tahun 2013 ada tukang sayur diperkosa diangkut, stigma yang harus dihadapi ini seharusnya menjadi pertimbangan dalam proses pembentukan kebijakan maupun perda. Adapun upaya yang kita lakukan sebenarnya di beberapa kementerian/lembaga sudah menyusun *tools* bagaimana menyusun kebijakan yang konstitusional, seperti di Kemenkumham ada parameter HAM, di Kemendagri juga ada, bahkan di KPPA juga mulai menyusun parameter *gender*. Yang menjadi poin penting adalah bagaimana kita bisa mensinkronkan supaya menghasilkan sebuah parameter yang dapat kita gunakan bersama yang dihasilkan dari pengalaman masing-masing institusi kemudian ditambahkan nilai plus dengan mengakomodir mandat CEDAW untuk menghapuskan kebijakan-kebijakan yang diskriminatif atau bahkan hukum nasional yang diskriminatif.

Terkait dengan Pancasila, bahwa penghapusan kekerasan terhadap perempuan ini nilai-nilai Pancasila adalah dari sila kesatu sampai sila kelima tercakup semuanya, hanya cara memahaminya itulah yang kemudian tidak komprehensif sehingga hanya diambil sepotong-potong dan akhirnya memang indikatornya itu yang melemahkan perlindungan itu terhadap perempuan. Selain itu juga juga melemahkan dalam ketidaktaatan terhadap konstitusi dan Pancasila. Komnas Perempuan menerima beberapa pengaduan terkait kebebasan beragama, seperti dalam kasus GKI Yasmin yang berdasarkan putusan pengadilan itu sudah cukup, bahkan sampai kita berkirin surat ke Presiden untuk menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan atas asas pemerintahan yang baik ada di pemerintah pusat.

Karena dalam faktanya terkait kasus GKI Yasmin sudah ada putusan pengadilan namun mengapa tidak dijalankan. Bahkan beberapa mediasi sudah dilakukan oleh Walikota Bogor tapi tetap tidak ada kemajuan. Bahkan ada satu kasus di Sumedang terkait pendirian gereja dan terjadi hal yang sama, bahwa sudah putusan pengadilan dan sudah dimenangkan tapi tetap tidak memperoleh izin, dan itu juga berdampak terhadap kehidupan perempuan karena terkait dengan perkawinan kemudian keterlibatan perempuan di dalam tumbuh kembang anak, hal ini sangat berpengaruh terhadap bagaimana kita menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Hal inilah yang menjadi *concern* Komnas Perempuan, sehingga kita mengatakan munculnya perda yang diskriminatif hingga kemudian kita mendorong untuk mulai menyusun perda yang kondusif, dari sejak prinsipnya kita buka kembali bagaimana keterlibatan perempuan, bagaimana dampaknya terhadap perempuan, kemudian keberagaman yang saya kira juga menjadi prinsip yang sangat penting yang harus ada hingga sampai kepada hal yuridis. Terkait hal yuridis memang harus ada kemajuan atau pemutakhiran terkait hierarki perundang-undangan. Pancasila dan konstitusi sudah jelas namun belum ada standar baku. Hal itu sangat berdampak bagaimana perempuan berada di tengah-tengah aras dan kekerasan terhadap perempuan tentunya menjadi semakin meningkat.

Hal lain yang juga menjadi catatan penting selain perlunya pemutakhiran yuridis yakni soal substansi dimana aturan CEDAW harus menjadi cantolan dalam pembentukan perda, sehingga menghasilkan perda yang dapat mencegah kekerasan terhadap perempuan. Hingga saat ini beberapa pihak yang datang ke Komnas Perempuan untuk mengkonsultasikan perdananya masih terbatas sekali dan memang itu ditujukan untuk layanan perempuan korban dan perlindungan perempuan, perlindungan perempuan korban dari TPPO, atau layanan P2TP2A, tapi perda-perda yang lain tidak ada yang dikonsultasikan ke Komnas Perempuan dan seolah-olah peran perempuan tidak harus terlibat. Memang tidak harus datang ke Komnas Perempuan namun yang terpenting adalah bagaimana menyusun *tools* untuk menyusun perda yang kondusif dan konstitusional. Dalam menentukan indikatornya sendiri tadi sudah dijelaskan bagaimana kementerian/lembaga sudah menyusun *tools* nya tapi memang pada akhirnya argumentasi daerah yang menguat, jadi kita kehilangan ruh filosofis, konstitusi itu sebenarnya ada dimana bahkan banyak perda yang mengatur tidak sesuai dengan hukum nasional seperti contoh di dalam undang-undang tidak diatur hukuman pidana suatu perbuatan tapi di perdanya justru diatur. Kemudian misalnya perda tentang perdagangan orang hukuman di perdanya lebih rendah, karena

DPRD ada yang menjadi agen PPPKIS, lalu bagaimana ini dampaknya terhadap perempuan, hal ini juga perlu untuk menentukan indikatornya itu sendiri. Terkait mekanisme kontrol, saya kira Kemendagri diberi mandat untuk menjaga supaya *good governance* menjadi asas yang dipegang teguh. Hal yang juga penting adalah bagaimana kemudian supaya kontrolnya mengikat, perlu kira kewenangan yang harus dikuatkan sehingga dapat sinkron dengan yang dihasilkan oleh BPIP .

Sementara itu, di BPIP masih ditemukan bagaimana Pancasila atau perundang-undangan ini digantungkan dengan suara mayoritas sehingga keberagaman tidak menjadi pengikat. Kemudian terkait perintah MK yang memutuskan pengujian perda ada di MA, masalahnya di MA hukum acaranya yang menyusun adalah MA sendiri, kemudian sidangnya bersifat tertutup dan sebagainya. Hal yang menjadi titik lemah adalah karena tidak adanya dialog dengan para pihak bahkan dengan yang menyusun perda sehingga arah filosofinya mau kemana dia tidak tahu, bahkan beberapa perda yang kita lakukan *judicial review* lewat MA dikalahkan tapi bukan karena substansi tapi soal waktu karena sifat sidang yang tertutup. Kedepannya memang perlu disusun indikator atau parameter yang jelas terkait nilai Pancasila dalam penyusunan perda sehingga menghindari diskriminasi terhadap perempuan.

# MAKALAH

## A. PENGANTAR

Sejak tahun 2009 Komnas Perempuan telah melakukan pemantauan pemenuhan hak konstitusional perempuan di 7 provinsi dan 16 kabupaten. Hasil pemantauan tersebut menunjukkan terdapat 154 kebijakan diskriminatif yang lahir pasca reformasi hingga tahun 2010, dan meningkat lebih dari 300% menjadi 421 kebijakan diiskriminatif di tahun 2016. katagorisasi kebijakan diskirminatif 421 terdiri atas Kriminalisasi terhadap perempuan: 153 kebijakan, Kontrol terhadap tubuh dan mobilitas perempuan : 67 kebijakan, Pembatasan Kebebasan beragama dan berkeyakinan: 50 kebijakan. Pemaksaan praktik kehidupan beragama masyarakat (individual): 142 kebijakan, Ketenagakerjaan perempuan: 7 kebijakan.



Kebijakan tersebut sebagai Perda diskriminatif karena baik secara substansi maupun dampak menimbulkan penegasan dan legalisme diskriminasi terhadap perempuan yang dilakukan oleh negara. Pengaturan dan Praktek di lapangan mengaburkan asas Kepastian Hukum, misalnya Perda Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran dalam Pasal 4 berbunyi :

Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di

jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di daerah.

Bunyi pasal tersebut mengandung norma yang sangat berpotensi mengkriminalkan perempuan dan menimbulkan situasi perempuan tidak aman. Dalam faktanya hal tersebut terjadi dan menimbulkan korban perempuan yang didiskriminasikan. Melihat dampak dan situasi yang dialami perempuan sebagai akibat perda yang diskriminasi terhadap perempuan sangat bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Berbagai upaya dilakukan Komnas Perempuan sebagai sistem yang melakukan koreksi sistem guna mencegah pelanggaran hak asasi perempuan hingga melalui Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi. Permohonan JR telah dilakukan terhadap Perda di Tangerang dan Bantul, tapi sayangnya JR ditolak oleh Mahkamah Agung bukan karena soal substansi alasan JR Perda. Kajian juga dilakukan terhadap perda kondusif sehingga tahun 2015 Komnas Perempuan menerbitkan Panduan Kebijakan Konstitusional. Panduan tersebut hasil serangkaian dialog dengan pakar dan juga workshop yang dilakukan oleh KP untuk membuat sebuah indikator kebijakan yang tidak diskriminatif bahkan kondusif bagi penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Pada akhirnya, Tahun 2016 terdapat satu kebijakan dibatalkan yaitu Perda di Purwakarta soal Desa Berbudaya, di mana salah satu isinya apabila ada laki-laki dan perempuan yang berdua-duaan di atas jam 9 malam maka akan ditangkap.

Pasal 251 ayat (1) UU Pemda menyatakan, "*Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri*". Sedangkan Pasal 252 ayat (1) menyebutkan, "*Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4), dikenai sanksi.*"

Pembatalan Perda dipahami tidak perlu dikaji, tetapi langsung dibatalkan tanpa alasan sosiologis dan yuridis. Pembatalan harus dimaknai sebagai konsep pengawasan dan pembinaan dalam rangka menciptakan good governance (asas pemerintahan yang baik). Konsep pengawasan pemerintah pusat seharusnya tidak sebatas sebatas *preview* terhadap Rancangan Perda

sebelum diundangkan, namun juga membatalkan Perda yang sudah disahkan Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD) dan dalam pelaksanaan diketahui tidak selaras dalam menciptakan asas pemerintahan yang baik..Sehingga mekanisme kontrol Ranperda pemerintah pusat cq Kemendagri selain mengevaluasi dan sinkronisasi terhadap peraturan yang lebih tinggi juga memastikan Perda berjalan dalam membangun pemerintahan yang baik.

Putusan Mahkamah Konstitusi membatalkan pengaturan kewenangan membatalkan Perda sejatinya milik Mahkamah Agung (MA) sesuai Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (*judicial review*). Juga dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ditegaskan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota termasuk hierarki peraturan perundang-undangan. “Kewenangan ‘pembatalan’ dalam Pasal 251 UU Pemda harus dimaknai ‘proses pengujian terlebih dahulu’ (*preview*) dan menguji dan membatalkan (*review*) Perda wewenang MA.Oleh karenanya membangun sistem pembatalan haruslah komprehensif terkait aspek sosiologis dan yuridis sehingga Mahkamah Agung dalam memutuskannya harus merumuskan hukum acara yang dapat mengakomodir aspek-aspek tersebut berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

## **B. PROSEDUR DAN PARAMETER PREVIEW RANPERDA SEBELUM DIUNDANGKAN YANG SESUAI DENGAN PANCASILA**

Persoalan mendasar Pemerintah Daerah pada keraguan dalam mentaati Konstitusi sebagai sumber hukum dalam hidup bernegara. Sementara prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (terkait prinsip2 Pembentukan kebijakan daerah, kewenangan pusat dan daerah, serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)-prinsip2 hierarki baik dalam jenis, dan materi muatan kebijakan ditafsirkan menurut kepentingan pembuat dengan dalih nilai kelokalan dan kewenangan otonomi daerah. Setelah 34 tahun meratifikasi CEDAW sebagai instrumen penghapusan diskriminasi terhadap perempuan tidak digunakan karena dianggap bukan produk hukum lokal. Pada akhirnya, pengalaman perempuan diabaikan dan terus melembagakan diskriminasi yang bertentangan dengan nilai Pancasila.

Persoalan mendasar yang mempengaruhi penyusunan Perda terletak pada pengetahuan pembuat Perda terkait hierarki dan filosofi sumber hukum

sehingga mudah mengabaikan dan tidak taat pada Konstitusi dan Pancasila. Untuk kepentingan lokal, kemudian melakukan tafsir atas Konstitusi dan Pancasila berdasarkan kepentingan golongan, politik dan kewilayahan, dan mengabaikan keberagaman di Indonesia. Perancangan Perda seringkali tidak menggunakan CEDAW dan memprioritaskan penghapusan diskriminasi sehingga mengabaikan pengalaman perempuan dalam penyusunan Kebijakan yang juga terkena dampak kebijakan. Persoalan tersebut bisa jadi sebagai akibat hingga saat ini belum tersusunnya indikator baku yang dapat diukur dalam menafsirkan Pancasila dalam koridor negara Kesatuan Republik Indonesia (bhineka Tunggal Ika). Banyak indikator ditingkat nasional yang dikeluarkan oleh masing-masing kementerian. Sayangnya dalam praktek perumusan kurangnya koordinasi ditingkat nasional dalam mengaplikasikan instrumen sehingga Pemerintah Daerah tidak menggunakan indikator tersebut. Diantaranya Parameter HAM dari Kemenhukham, Panduan Produk Hukum Daerah dari Kemendagri, dan Parameter Gender dari KPPA, analisis 5 Dimensi BPHN.

Oleh karenanya saat ini melalui Program Prioritas Nasional (PPN) harmonisasi Komnas Perempuan mendorong agar koordinasi Penggunaan Instrumen sebagai alat saring perda/ kebijakan yang bermasalah menjadi urgen untuk dirumuskan bersama oleh 3 kementerian ini, yang juga bisa melibatkan BPIP sehingga indikator Pancasila ini sinkron dalam melakukan evaluasi dan saring kebijakan yang bermasalah. Oleh karena itu Komnas Perempuan menyusun pedoman pengujian kebijakan konstitusional untuk memperkaya pengetahuan perspektif kebijakan dengan melihat pengalaman perempuan. Instrumen yang disusun Komnas Perempuan disusun berdasarkan prinsip2 yang ada di dalam konstitusi, UU No.12/2011, UU No.23/2014 dan UU No.7/1984 untuk memastikan dalam memberikan perlindungan pemerintah harus memenuhi syarat-syarat yang tercantum dalam CEDAW (prinsip non diskriminasi, kesetaraan substantif, *uji cermat tuntas penghapusan kekerasan terhadap perempuan*, harmonisasi kebijakan)

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang telah menghapus kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Perda Provinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota. MK berpendapat bahwa pembatalan Perda merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Putusan MK tersebut membawa implikasi hukum terhadap proses pembentukan Perda dan evaluasi Perda. Hal ini berimplikasi akan perlunya mekanisme kontrol sebelum Perda ditetapkan.

Panduan Kebijakan Konstitusional yang diterbitkan Komnas Perempuan merumuskan beberapa hal terkait Kebijakan yang konstitusional dan mengintegrasikan Pancasila, yaitu:

A. Kriteria prinsip yang dihasilkan:

1. Prinsip Keadilan

- a. Jaminan kesamaan kedudukan di muka hukum dan pemerintahan
- b. Asas kepastian hukum
- c. Asas praduga tidak bersalah
- d. Asas jaminan pada peradilan yang adil (fair trial)
- e. Asas kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan
- f. manfaat yang sama (affirmative action)
- g. Asas kesesuaian dengan asas lainnya di bidang hukum peraturan perundangundangan yang bersangkutan.

2. Prinsip Pengayoman dan Kemanusiaan\*

- a. Perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia, terutama dalam hal: Jaminan atas hak atas rasa aman, Jaminan atas hak atas perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, Jaminan atas hak untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi, Jaminan hak untuk bebas dari penyiksaan dan bentuk-bentuk penghukuman yang kejam atau tidak manusiawi lainnya
- b. Pemeriksaan cermat pada pelaksanaan tanggung jawab Negara pada pemenuhan hak asasi manusia (due diligence), termasuk atas muatan materi yang mengandung pembatasan hak

3. Prinsip NKRI

- a. Asas kebangsaan, yaitu mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Asas kenusantaraan, berarti senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; termasuk merawat unifikasi/kesatuan hukum nasional.
- c. Asas Bhinneka Tunggal Ika, berarti harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan berNegara

#### 4. Prinsip yuridis

- a. Asas kesesuaian jenis, hirarki dan muatan materi perundang-undangan, dimana UUD 1945 adalah dasar hukum tertinggi pembentukan peraturan perundang-undangan.\*
- b. Kewenangan pemerintah daerah\*, adalah kewenangan untuk melaksanakan mandat urusan pemerintah daerah di luar urusan pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter, fiskal nasional, dan agama
- c. Relevansi Acuan Yuridis\*. Untuk tujuan penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, acuan utama kebijakan adalah UU Nomor 7 Tahun 1984, UU Nomor 5 Tahun 1998, UU Nomor 39 Tahun 1999, dan Inpres Nomor 9 Tahun 2000.
- d. Kemutakhiran Acuan Yuridis, dimana kebijakan disusun dengan berbekal pengetahuan pada perkembangan landasan hukum yang tersedia.
- e. Kelengkapan Dokumen, terutama ketersediaan naskah akademik yang berisikan penjelasan dan/atau keterangan yang memberikan informasi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis pembentukan kebijakan daerah. Dalam pengujian, syarat kelengkapan dokumen ini hanya dapat dibebankan pada kebijakan daerah yang diterbitkan setelah UU Nomor 12 Tahun 2011 diberlakukan

#### B. Kesesuaian antara tujuan dan isi.

##### 1. Prinsip substansi

- a. Tidak memuat Pasal-Pasal yang membedakan, membatasi dan/atau menghambat penikmatan hak asasi perempuan, atas dasar kesetaraan dengan laki-laki
- b. Dalam hal pengaturan pencegahan kekerasan terhadap perempuan :Tidak memuat pendekatan yang menempatkan perempuan sebagai pencetus tindak kekerasan (blaming the victims), Tidak memuat pendekatan yang menempatkan perempuan korban kekerasan sebagai pelaku pelanggaran kebijakan (kriminalisasi perempuan korban)
- c. Tidak mendasarkan persoalan kekerasan terhadap perempuan sebagai isu moralitas
- d. Tidak memuat rumusan pengaturan yang meneguhkan stigma atau stereotip terhadap perempuan, dan terutama perempuan korban

#### C. Kejelasan subyek dan obyek pengaturan

- Ada identifikasi jelas subyek yang diatur
- Ada identifikasi jelas obyek yang diatur
- Tidak memuat rumusan multitafsir

#### D. Kejelasan prosedur dan birokrasi

- Memuat lembaga yang berkewenangan dan bertanggung jawab pada pelaksanaan.
- Memuat mekanisme koordinasi dan pengawasan pelaksanaan, termasuk penanganan pengaduan masyarakat

#### E. Kedayagunaan dan kehasilgunaan\*

- Memuat jaminan manfaat yang sama untuk penikmatan hak atas dasar keadilan bagi perempuan dan laki-laki
- Memuat antisipasi pada kemungkinan persoalan dalam implementasi

### **Menentukan Indikator**

Pengaturan berdasarkan kekhasan daerah tetap mempertimbangkan dan dimaknai keragaman/ kearifan lokal bukan berarti bertentangan dengan konstitusi dan asa pembentukan peraturan perundang-undangan (indikator ini yang perlu di sosialisasikan oleh pemerintah) artinya pluralisme hukum mempunyai batasan dan prasyarat atas keadilan, dan NKRI. Kewenangan absolut pemerintah pusat, yang harus ditegaskan pada indikatornya: dimana daerah otonomi khusus juga tidak bisa mengambil kewenangan abosulut yang dimiliki pemerintah. Contoh: masalah pengaturan agama, hukum nasiona (pidana), serta pembatasan HAM yang hanya dimiliki oleh UU bukan perda .

Indikator Kenusataranaan, kebhinekaan dan Negara kesatuan RI perlu dirumuskan indikator yang jelas atas persyarakat tsb, sampai batas mana lokalitas suatu daerah, juga tidak mengancam keutuhan Hidup berbangsa diikat dengan kelima sila Pancasila

Pengaturan perlindungan perempuan harus mengiktu prasyarat perlindungan berdasarkan konstitusi dan UU (tidak bisa berdasarkan atas nama memberikan perlindungan terhadap perempuan namun memberikan pembatasan, pembedaan, pengabaiaian atau penghilangan penikmatan atas hak yang dijamin.

### **Mekanisme Kontrol dan Daya Ikat**

- Pasal 7
  - (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah.
  - (2) Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Pasal 8

- (1) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.

Fungsi kewenangan fasilitasi dan pembinaan ada di kemendagri, koordinasi bersama kementerian hukum dan ham, BPIP sebagai kementerian/lembaga yang mempunyai instrumen sebagai turunan dari Prinsip dalam konstitusi dan Pancasila

Ketika perda sudah disahkan dan ditetapkan, tetapi bermasalah. Maka Kewenangan pengujian yang dimiliki MA, Fungsi Mahkamah Agung adalah Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, yang merupakan pengadilan kasasi, bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali, serta menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah negara RI diterapkan secara adil, tepat dan benar. Oleh karenanya hukum acara JR pada Perda bermasalah harus dirumuskan secara benar. Usulan KP, JR Mahkamah Agung sebagai persidangan publik yang melibatkan dialog para pihak. Mekanisme batal demi hukum yang diatur dalam UU Nomor. 12/2011 juga memerlukan mekanismenya yang bisa dilakukan baik oleh Eksekutif review, legislatif review, dan yudikatif review. Jika ada unsur perda yang tidak memenuhi persyaratan kewenangan dan kelembagaan maka mekanisme batal demi hukum, tanpa perlu diuji, perda tersebut batal demi hukum.

### **C. KESIMPULAN**

- Konstitusi dan Pancasila ditafsirkan berdasarkan kepentingan, sehingga diperlukan penafsiran baku untuk melindungi seluruh warga negara yang penuh keberagaman di Indonesia;
- Lokalitas khas daerah tetap dalam pengawasan dan pembinaan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan yang baik
- Mekanisme kontrol perda perlu dibuat guna menghasilkan perda yang adil dan melindungi kelompok rentan, yang menggunakan standar dan komitmen penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan

### **D. REKOMENDASI**

Dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan yang baik berdasarkan Konstitusi dan Pancasila maka peran dari pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah untuk melakukan kontrol terhadap materi muatan dari

Perda, terutama melalui konsep *preview* rancangan Perda, maka sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan terutama landasan filosofis yang dijadikan dasar serta *rechtsidee* yang harus dijadikan tujuan utama yakni Pancasila maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan:

1. Merumuskan hukum acara yang tepat bagi Mahkamah Agung dalam proses Judicial Review
2. Penerapan Panduan Kebijakan Konstitusional dalam proses *preview* yang memuat mekanisme ,kriteria prinsip, kejelasan substansi, yuridis yang dipedomani serta lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap suatu rancangan Perda, misalnya melibatkan BPIP dalam proses pembentukan Perda, yakni dengan merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sehingga mempunyai daya ikat dan kedudukan hukum yang lebih tinggi.

**MERUMUSKAN PROSEDUR DAN PARAMETER PREVIEW RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH SEBELUM DIUNDANGKAN AGAR SESUAI DENGAN  
NILAI PANCASILA**

**Oleh:**

**Sukoyo, S.H., M.Si.**

**(Direktur Produk Hukum Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah,  
Kementerian Dalam Negeri)**



**PAPARAN**

Dalam pembuatan Peraturan daerah (perda), setiap daerah tentu mendapatkan pembinaan dari Kemendagri. Sudah menjadi tugas dan kewajiban Kemendagri untuk melakukan hal tersebut. Ada 4 alasan pembuatan perda yaitu: perintah Perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta adanya aspirasi masyarakat. Dengan kata lain perda muncul karena ada mandat yg lebih tinggi yaitu mandat atas otonomi serta kebutuhan masyarakat lokal.

Dalam Pasal 237 ayat 1 UU 23/2014 dikatakan bahwa asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan

berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal ini mengatur agar perda dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat lokal. Namun, adanya kebutuhan masyarakat akan perda dengan muatan lokal ini seringkali membuat munculnya perda dengan pasal-pasal sapu jagat. Hal ini karena perda ingin mengatur segala hal yang menjadi kebutuhan masyarakat. Seperti misalnya ada perda tentang saat magrib warga wajib mengaji.

Keberadaan perda yang mengakomodir kebutuhan masyarakat lokal tentu baik adanya. Namun seringkali masalah muncul sejak awal proses program sebuah perda, yaitu pada pertama kali sebelum raperda tersebut dibuat. Seringkali judul-judul perda dibuat belum dengan atau tanpa analisis sama sekali. Oleh sebab itu sebelum pembuatan perda, sebuah judul yang akan dibuat menjadi perda perlu melalui analisis yg baik.

Setelah perda disahkan, seringkali perda dinilai telah menyimpang. Telah ada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menyikapi hal tersebut. Dampak dari Putusan MK No. 157 dan 136 Tahun 2016 ialah Mendagri tidak berwenang membatalkan Perda Provinsi, Gubernur tidak berwenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota serta pembatalan Perda menjadi wewenang MA.

Berdasarkan hal tersebut Kemendagri menyikapinya melakukan 3 hal yaitu:

- Memberikan fasilitasi. Fasilitasi merupakan proses pengkajian/pentelahaan Rancangan Perda dari aspek materi muatan (dari ham, gender dan kebhinekaan), kewenangan, *legal drafting* (pemenuhan standard *legal drafting*) dan regulasi terkait.
- Melakukan verifikasi. Verifikasi merupakan proses membandingkan dan mensandingkan (mencocokkan) antara hasil fasilitasi Rancangan Perda dengan Perda yang telah ditetapkan dalam paripurna.
- Melakukan klarifikasi. Klarifikasi merupakan proses pemantauan atau monitoring terhadap Perda yang telah diundangkan dan/atau telah dilaksanakan.

Pembinaan berdasarkan ketiga hal tersebut penting dilakukan karena bila tidak ada standarisasi dalam penyusunan raperda dan perda, maka perda hanya akan bersumber dari dan disikapi dengan asumsi dan opini yang *debatable*. Dengan demikian penyusunan perda sudah harus diawasi betul sejak dalam proses perencanaan, penyusunan draft hingga ke pembahasannya. Sebelum penyusunannya, sebuah perda memang harus menggunakan dasar analisa. Selanjutnya, bila perda tersebut masih dinilai menyimpang maka harus ada data *valid* yang menyatakan bahwa pasal-pasal

tertentu dalam suatu perda telah bertentangan dengan Undang-Undang lain di atasnya.

Pembinaan yang dilakukan Kemendagri juga diarahkan kepada Perda agar senantiasa bernuasa Pancasila. Hal ini tercermin dari beberapa prinsip dibawah ini yaitu:

- Perda merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan 32 urusan, terdiri 6 urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, 18 urusan tidak terkait pelayanan dasar, dan 8 urusan pilihan.
- Materi muatan Perda berisi pengaturan-pengaturan yang berpihak kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, investasi, peningkatan pelayanan publik dan pengembangan ekonomi kerakyatan.
- Materi muatan Perda berpihak pada kebhinekaan, penghormatan HAM, hak-hak perempuan dan anak.
- Perda *accetable* dan implementatif.

Dalam perencanaannya hal yang harus menjadi perhatian Raperda dan Perda ialah:

- Pembentukan program perda dilakukan melalui suatu Analisis Kebutuhan Perda (AKP).
- AKP merupakan suatu proses untuk mengidentifikasi program perda yang dibutuhkan masyarakat.
- AKP dilakukan secara ilmiah, koprehensif dan sesuai standar penyusunan produk hukum.
- AKP berbasis urusan, kesejahteraan rakyat, investasi dan peningkatan pelayanan publik, penghormatan HAM, kebhinekaan dan hak-hak wanita.
- AKP dilakukan oleh Pemda dan DPRD.
- Hasil AKP berupa program perda yang dibutuhkan masyarakat pada kurun waktu tertentu.

Dalam UU 23/2014 telah dinyatakan bahwa Kemendagri merupakan pihak yang memberi pembinaan umum kepada daerah. Dengan demikian Kemendagri terus melakukan penguatan fungsi pembinaan kepada daerah dalam penyusunan perda. Kedepan, perlu standarisasi nilai-nilai Pancasila dalam materi muatan perda. Sementara itu terkait siapa yang harus membuat standard nilai-nilai Pancasila tersebut? Dalam Kemendagri ada Dirjen Politik Hukum yang melakukan pengawasan terhadap perda agar senantiasa dalam koridor nilai-nilai Pancasila. Terkait dengan keberadaan BPIP, tidak menutup kemungkinan apakah mendatang BPIP yang akan membuat standard nilai-

nilai Pancasila untuk perda? Meski demikian, pada dasarnya saat ini nilai-nilai Pancasila sudah tertuang dalam pasal perpasal dari perda-perda yang ada.

Untuk mekanisme control perda, Kemendagri telah membuat layanan menjadi bagus karena telah ada standard baku yang ditetapkan. Standarisasi menjadi instrument yang sangat penting sebelum nomor registrasi dikeluarkan oleh Kemendagri. Sementara itu, bagi perda yang bertentangan dengan Undang-Undang lainnya tentu Perda tersebut dapat diujikan kepada lembaga penguji yaitu MA. Namun, untuk mengajukan Perda tersebut untuk diuji tidak bisa regulator (pembuat perda) yang mengajukan keberatan. Yang dapat mengajukan keberatan adalah lembaga-lembaga masyarakat (LSM).

# PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERBASIS PANCASILA

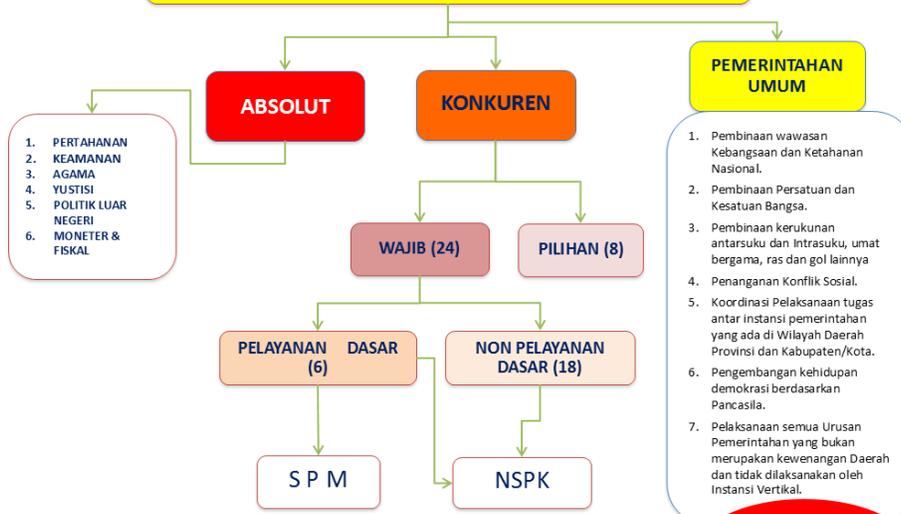


SUKOYO  
Dir PHD

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

## ANATOMI URUSAN Pemerintahan



DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH



# Pembinaan Kebijakan Daerah



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Pembinaan Umum



PS. 3 (2)  
PP 12/17

- Bentuk Pembinaan
- Pembagian Urusan Pemerintahan
- Kelembagaan Daerah
- Kepegawaian pada Perangkat Daerah
- Keuangan Daerah
- Pembangunan Daerah
- Pelayanan Publik di Daerah
- Kerja Sama Daerah
- Kebijakan Daerah**
- Kepala Daerah & DPRD
- Bentuk Pembinaan Lain

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Pembinaan Pemda

Daerah berhak menetapkan **kebijakan Daerah (Perda)** untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah ( 17-23-2014)

Harus Ada **PEMBINAAN DAN PENGAWASAN** terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah

Memastikan Kebijakan Daerah (Perda) Mendukung Terselenggaranya Otonomi Daerah

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## MDN/K/L/Gub dlm Bin Kebijakan Daerah

Binwas terhadap penyelenggaraan pemda secara nasional dikoordinasikan oleh MDN

MDN melakukan binwas terhadap kebijakan daerah Provinsi

Gub sbg wakil Pemerintah Pusat melakukan binwas thd kebijakan daerah pemda kab/kota

K/L melakukan bin yg bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yg diserahkan ke Daerah Prov

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

# Pembinaan Peraturan Daerah



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI



Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

Alasan Pembentukan Perda (UU  
12 Th 2011)

1	2	3	4
Perintah Perundang-undangan yg lbh tinggi	Rencana pembangunan daerah	Penyelenggaraan otda dan tugas pembantuan	Aspirasi masyarakat
Ps. 35 UU 12/2011			

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 237 ayat 1 UU 23/2014

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Materi Muatan Perda

- 1 Amanat Peraturan Perundang-Undangan kepada Daerah untuk menetapkan Perda
- 2 Kewenangan Daerah Untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan Daerah
- 3 Muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ps. 237 UU 23/2014

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Materi Muatan Perda

Pasal 14 (UU Nomor 12 Tahun 2011) **materi muatan Peraturan Daerah**

Penyelenggaraan Otda dan TP

Menampung kondisi khusus daerah dan/atau

Penjabaran lebih lanjut Per Peruruan yg lebih tinggi

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Penguatan Binwas Peraturan Daerah



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

### Perda Berkeseja hteraan



**NAWA CITA**  
JOKO WIDODO - JUSUF KALLA  
2014 - 2019

1. MENGHADIRKAN KEMBALI NEGARA UNTUK MELINDUNGI SEGENAP BANGSA DAN MEMBERIKAN RASA AMAN PADA SELURUH WARGA NEGARA
2. MEMBUAT PEMERINTAH TIDAK ABSEN DENGAN MEMBANGUN TATA KELOLA PEMERINTAH YANG BERSIH, EFEKTIF, DEMOKRATIS, DAN TERPERCAYA
3. MEMBANGUN INDONESIA DARI PINGGIRAN DENGAN MEMPERKUAT DAERAH-DAERAH DAN DESA DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN
4. MENOLAK NEGARA LEMAH DENGAN MELAKUKAN REFORMASI SISTEM DAN PENEGAKAN HUKUM YANG BEBAS KORUPSI, BERMARTABAT DAN TERPERCAYA
5. MENINGKATKAN KUALITAS HIDUP MANUSIA INDONESIA
6. MENINGKATKAN PRODUKTIVITAS RAKYAT DAN DAYA SAING DI PASAR INTERNASIONAL
7. MEWUJUDKAN KEMANDIRIAN EKONOMI DENGAN MENGERAKAN SEKTOR STRATEGIS EKONOMI DOMESTIK
8. MELAKUKAN REVOLUSI KARAKTER BANGSA
9. MEMPERTEGUH KE-BHINEKAAN DAN MEMPERKUAT RESTORASI SOSIAL INDONESIA

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Pencabutan Wewenang Pembatalan Perda oleh MK

### PUTUSAN MK NO 137

- Pasal 251 ayat (2) dan (3) sepanjang frasa "...pembatalan perda kab/kota dan perbup ditetapkan dengan keputusan Gub sebagai wakil pemerintah pusat" UU 23/14

### PUTUSAN MK NO 56

- Pasal 251 ayat (1) ayat (4), ayat (5) dan ayat (7) pada frasa "Perda Provinsi"

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

## Dampak Putusan MK

Putusan  
MK No. 157  
dan 136  
Tahun 2016

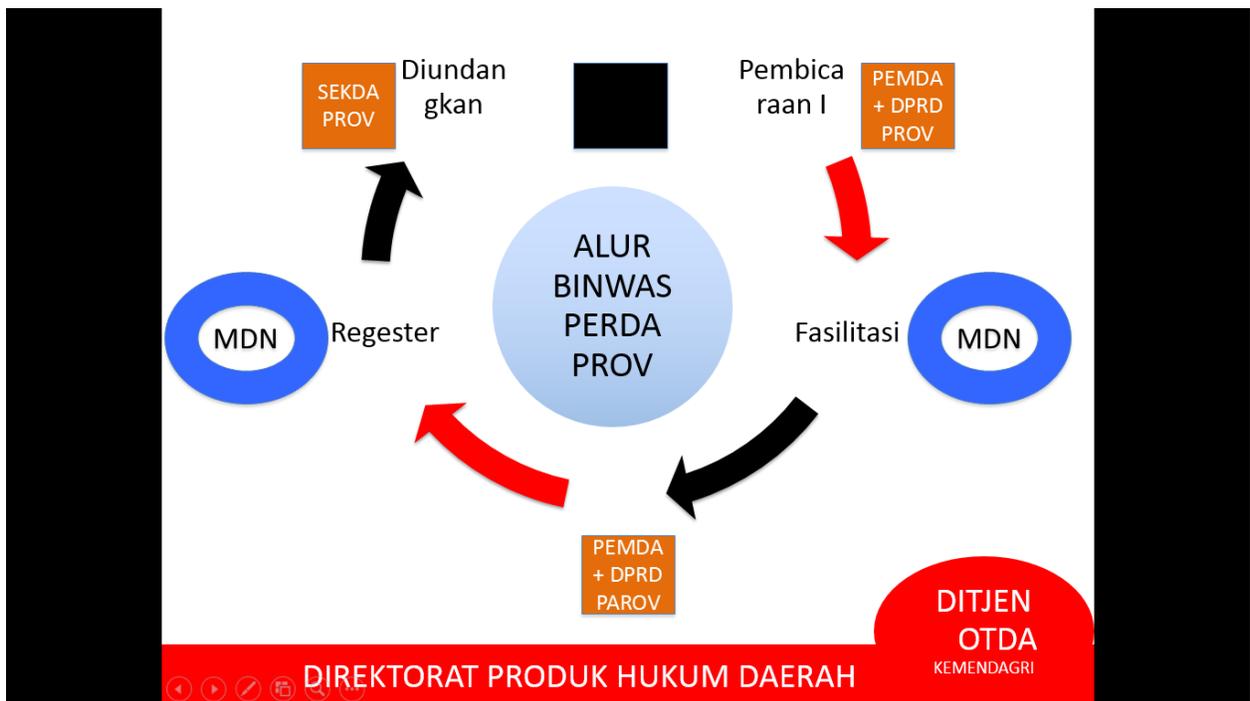
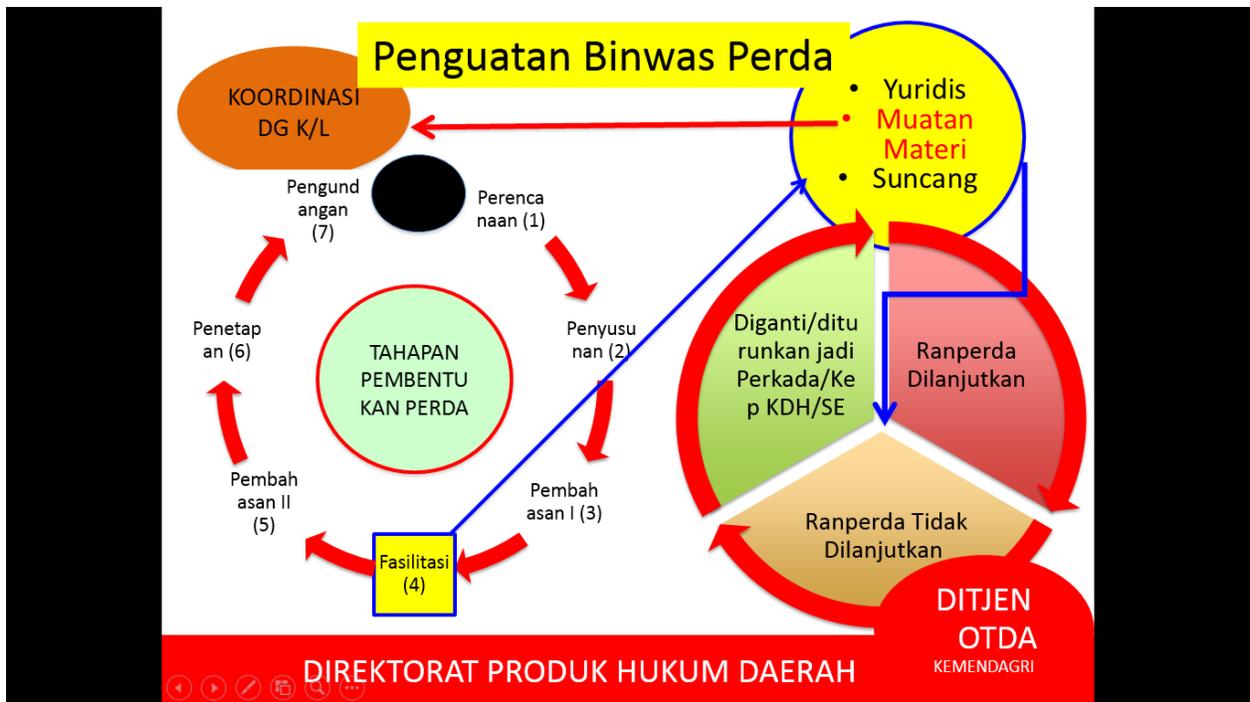
MDN tidak  
berwenang  
membatalkan Perda  
Prov

Gub tdk berwenang  
membatalkan Perda  
Kab/Kota

Pembatalan Perda  
menjadi wewenang  
MA

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH





## Penguatan Pembinaan Perda

1. Fasilitasi merupakan proses pengkajian/pentelaahan Rancangan Perda dari aspek materi muatan, kewenangan, legal drafting dan regulasi terkait.
2. Verifikasi merupakan proses membandingkan dan mensandingkan (mencocokkan) antara hasil fasilitasi Rancangan Perda dengan Perda yang telah ditetapkan dalam paripurna.
3. Klarifikasi merupakan proses pemantauan atau monitoring terhadap Perda yang telah diundangkan dan/atau telah dilaksanakan.

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

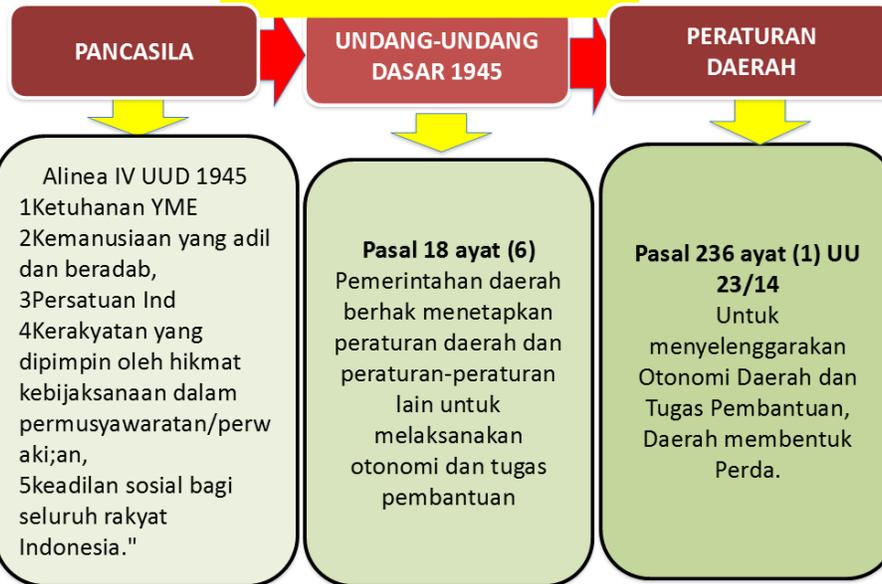
## Penyusunan Perda Berbasis Nilai-Nilai Pancasila



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Sumber Perda



## Nuansa Perda Bernilai Pancasila

1. Perda merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan 32 urusan, terdiri 6 urusan wajib berkaitan dg pelayanan dasar, 18 urusan tidak terkait pelayanan dasar, dan 8 urusan pilihan.
2. Materi muatan Perda berisi pengaturan yang berpihak kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, investasi, peningkatan pelayanan publik dan pengembangan ekonomi kerakyatan.
3. Materi muatan Perda berpihak pada kebhinekaan, penghormatan HAM, hak-hak perempuan dan anak.
4. Perda acceptable dan implementatif.

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Strategi Penyusunan Perda Bernilai Pancasila



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Perencanaan Perda

1. Pembentukan program perda dilakukan melalui suatu Analisis Kebutuhan Perda (AKP).
2. AKP merupakan suatu proses untuk mengidentifikasi program perda yang dibutuhkan masyarakat.
3. AKP dilakukan secara ilmiah, koprehensif dan sesuai standar penyusunan produk hukum.
4. AKP berbasis urusan, kesejahteraan rakyat, investasi dan peningkatan pelayanan publik, penghormatan HAM, kebhenekaan dan Hak-2 wanita.
5. AKP dilakukan oleh Pemda dan DPRD.
6. Hasil AKP berupa program perda yang dibutuhkan masyarakat pada kurun waktu tertentu.

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Naskah Akademis



## Identifikasi Program Perda (1)

### K. PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG LINGKUNGAN HIDUP

NO	SUB BIDANG	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	2	3	4	5
1.	Perencanaan Lingkungan Hidup	Rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (RPPLH) nasional.	RPPLH provinsi.	RPPLH kabupaten/kota.
2.	Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)	KLHS untuk kebijakan, rencana dan/atau program (KRP) Nasional.	KLHS untuk KRP provinsi.	KLHS untuk KRP kabupaten/kota.
3.	Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah provinsi dan/atau lintas batas negara.	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam Daerah kabupaten/kota.

Bid. LH

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Identifikasi Program Perda (2)

NO	SUB BIDANG	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	2	3	4	5
4.	Keanekaragaman Hayati (Kehati)	Pengelolaan Kehati nasional.	Pengelolaan Kehati provinsi.	Pengelolaan Kehati kabupaten/kota.
5.	Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), dan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Limbah B3)	a. Pengelolaan B3 b. Pengelolaan limbah B3.	Pengumpulan limbah B3 lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	a. Penyimpanan sementara limbah B3. b. Pengumpulan limbah B3 dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
6.	Pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH)	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Pusat.	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah provinsi.	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Bid. LH

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Identifikasi Program Perda (3)

NO	SUB BIDANG	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	2	3	4	5
7.	Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH	a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih Daerah provinsi. b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih Daerah provinsi.	a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih	a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota. b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota.

Bid. LH

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Identifikasi Program Perda

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	2	3	4	5
5.	Standardisasi dan Perlindungan Konsumen	a. Penyelenggaraan, pengendalian dan evaluasi perlindungan konsumen, standarisasi, dan mutu barang, serta pengawasan barang beredar dan/atau jasa di seluruh wilayah Republik Indonesia. b. Penyelenggaraan, pengendalian, dan evaluasi metrologi legal di seluruh wilayah Republik Indonesia. c. Penyelenggaraan metrologi legal dalam rangka penanganan khusus.	Pelaksanaan perlindungan konsumen, pengujian mutu barang, dan pengawasan barang beredar dan/atau jasa di seluruh Daerah kabupaten/kota.	Pelaksanaan metrologi legal berupa tera, tera ulang dan pengawasan.

Bid Perda gangan

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

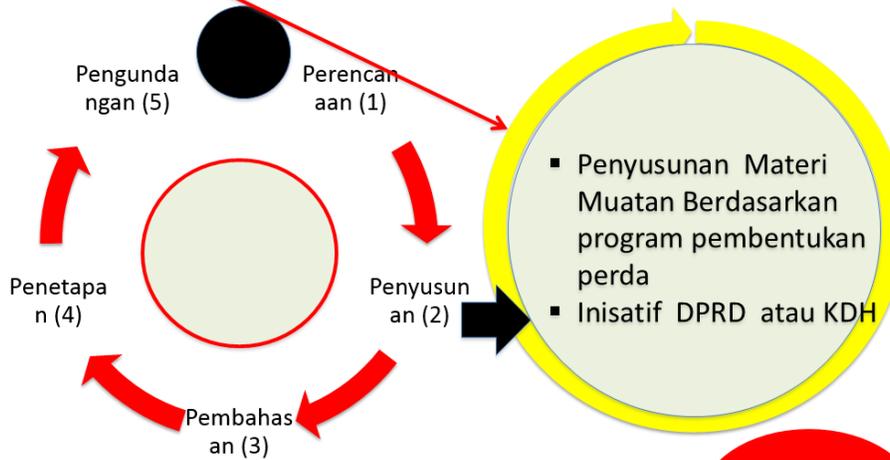
## Skala Prioritas Perencanaan Penyusunan Perda

1	2	3	4
Perintah Perundang-undangan yg lbh tinggi	Rencana pembangunan daerah	Penyelenggaraan otda dan tugas pembantuan	Aspirasi masyarakat

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

## Penyusunan Perda Bernilai Pancasila



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Penyusunan Ranc Perda

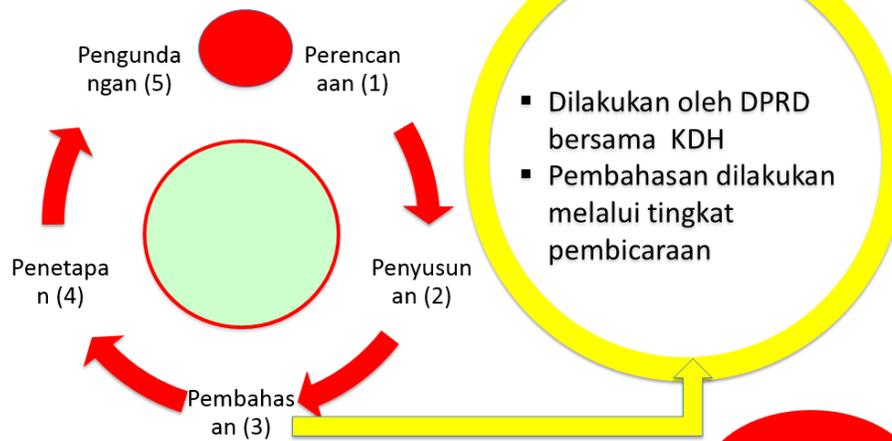
1. Penyusunan materi muatan Perda
2. Materi muatan Perda berbasiskan urusan, muatan lokal atau peraturan yg lebih tinggi
3. Materi muatan harus sesuai kewenangan daerah

STRATEGIS

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Pembahasan Ranc Perda



DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

## Pembahasan Ranc Perda

1. Pembahasan Ranc Perda bersama Pemda dan DPRD
2. Uji publik materi ranc perda

**STRATEGIS**

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

Ke Depan

Perlu Standarisasi Nilai-Nilai Pancasila  
Dalam Materi Muatan Perda

DIREKTORAT PRODUK HUKUM DAERAH

DITJEN  
OTDA  
KEMENDAGRI

**TERIMA KASIH**

**SATU NUSA, SATU BANGSA, SATU BAHASA  
INDONESIA**



**Salam NKRI**

# INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMEBNTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH

Oleh:

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**

**(Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) FH Universitas Jember)**



## PAPARAN

Perspektif umum pembentukan peraturan perundang-undangan itu bukan hanya kasus Indonesia, bukan hanya soal Peraturan Daerah (Perda), karena Perda itu hanya satu jenis peraturan perundang-undangan. Negara punya standar global persyaratan suatu peraturan perundang-undangan yang baik mulai dari hulu hingga hilir. Tidak langsung membahas *preview* dan *review* terhadap sebuah Perda, jadi mulai dulu dari sifat global pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pertama itu harus tertib mengenai dasar-dasar perundang-undangan, mulai jenis, hierarki dan materi muatan.

Pertama, ada problem mengenai jenis peraturan perundang-undangan, contoh apakah lembaga yudikatif seperti Mahkamah Agung (MA) itu boleh

membentuk Peraturan MA, MA itu lembaga yudikatif yang fungsinya mengadili, jika ada sengketa data PerMA tersebut, lalu apakah MA mengadili produk yang dibentuknya sendiri? Peraturan Mahkamah Konstitusi (MK) itu peraturan internal, tidak diundangkan, sedangkan Peraturan MA itu diundangkan. Lalu bagaimana mengenai Peraturan DPD, MPR, DPR itu apakah disebut peraturan perundang-undangan? Padahal itu adalah peraturan internal, tetapi dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan tersebut masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan.

Kedua, mengenai hierarki seakan selesai di Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, tetapi lihat Pasal 8 ayat (1). Tinggi mana Peraturan KPU dan Peraturan Pemerintah (PP)? ada yg mengatakan sejajar karena merupakan atribusi langsung dari Undang-Undang, ada yg mengatakan tidak, pembentuk peraturan dibawah Undang-Undang itu hanya tunggal yaitu kuasa Presiden. Maka KPU itu merupakan lembaga mandiri tetapi dibawah PP, maka tidak boleh PKPU itu melangkahi PP, karena pelaksana Undang-Undang itu regulasinya hanya PP. Dimana letak Peraturan OJK, BI, KY, BPK dsb? Inilah problem mengenai hierarki.

Ketiga, mengenai materi muatan, apa beda materi muatan PP dan Perpres itu ada banyak pendapat. Perpres bisa diperintahkan langsung oleh Undang-Undang, bisa diperintahkan PP jadi Perpres, tapi tanpa diperintahkan pun bisa muncul. Tetapi kapan Undang-Undang memerintahkan bentuk PP atau perpres? Ternyata keputusannya itu ketika di Parlemen ditentukan diserahkan ke Perpres atau PP. Materi yang jelas sampai sekarang belum bisa ditemukan, jadi soal dasar perundang-undangan masih menjadi problem. Termasuk kapan didelegasikan di Perda atau Perkada. Perkada itu hanya melaksanakan Perda. Apakah tidak boleh peraturan lebih tinggi langsung memerintahkan ke Perkada dengan melewati Perda, ada ditemukan tanpa harus ke Perda tetapi langsung ke Perkada. Jadi soal jenis, hierarki, dan materi muatan ini masih menjadi problem.

Berikutnya mengenai tertib pembentukan, lihat Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 mengatakan suatu peraturan itu disebut suatu peraturan perundang-undangan jika berbentuk tertulis, memuat norma hukum, mengikat umum, dibentuk oleh badan/pejabat yang berwenang baik atribusi maupun delegasi, melalui prosedur yang telah ditetapkan. Artinya prosedur itu merupakan suatu hal yang disyaratkan kumulatif harus dilalui, sehingga dikenal ada hak uji formil dan hak uji materil. Jadi jangan dianggap prosedur itu menjadi masalah. Terakhir mengenai PKPU tentang caleg, ada yang mengatakan PKPU bisa berlaku tanpa diundangkan, ini salah. Tahapan itu

mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan. Jadi tertib pembentukan itu yaitu tahapan pembentukan yang wajib dilalui.

Salah satu tertib pembentukan dalam konteks perundang-undangan adalah *preview*/penelaan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan itu karena tingkatan hierarkinya maka dilakukan *preview*, apakah melanggar peraturan yang lebih tinggi atau tidak, sudah harmonis atau tidak, jadi memang kebutuhan penelaan terhadap regulasi maupun kebijakan itu adalah sejak awal, apalagi regulasi untuk publik.

Kemudian mengenai partisipasi publik itu menjadi syarat penting karena sejak awal ada perdebatan serius yaitu yang boleh membuat peraturan yang mengikat umum/rakyat itu hanya lembaga parlemen karena mendapat kuasa langsung dari rakyat untuk mengatur rakyat, regulasi itu ada pembatasan, ada hak dan kewajiban, maka yang boleh mengatur hanyalah lembaga parlemen. Tetapi kemudian ketika perkembangan negara kesejahteraan, Pemerintah dalam arti aktif harus melayani kegiatan dsb, tentu sulit mengharapkan parlemen selalu mengubah aturan-aturannya, maka mulai dikenal Peraturan delegasi yaitu diberikan kepada eksekutif, tetapi ada syaratnya tidak boleh delegasi tanpa ada legitimasi, maka partisipasi publik itu bukan pilihan tetapi kewajiban. Begitu ada regulasi di bawah Undang-Undang maka partisipasi publik itu harus ada.

Keempat yaitu adopsi evaluasi peraturan perundang-undangan. Ketika membuat aturan, tentu kondisi saat tahun ini dibentuk dan beberapa tahun kedepan itu berbeda, pembentukan regulasi itu ada tujuan dan target, ingin mengatur sesuatu, ingin menyelesaikan sesuatu. Maka adopsi ini juga sama dengan *preview*. Hukum dan perubahan sosial, hukum harus menyesuaikan dengan perubahan sosial, agar hukum tidak ketinggalan di belakang. Jadi adopsi dan evaluasi ini merupakan suatu kebutuhan untuk semua jenis peraturan perundang-undangan. Yang terakhir jika persyaratan satu sampai empat itu tidak berjalan dengan baik, maka sistem pengujian undang-undang itu harus baik. Karena sistem pengujian yang merupakan paling akhir menyelesaikan semua problem itu, walaupun tidak berjalan baik *preview* nya, partisipasi publik dilewati, prosedur tidak ditepati, maka badan peradilan yang akan memutus hak uji formil atau hak uji materil terhadap problem itu. Jadi ini lima syarat perundang-undangan yang baik yang memang masuk ke sistem perundang-undangan baik masuk dalam UU 12/2011, UU Pemda, ataupun UU Kekuasaan Kehakiman.

Bagaimana meletakkan *preview* dan *review*? Secara universal, tahapan ini pasti dilalui dalam pembentukan regulasi. Pertama yaitu akan membangun dulu kebijakan, apakah ada suatu problem, perintah, kondisi, ingin menyelesaikan dengan regulasi atau cukup tindakan keputusan tata usaha negara. Lihat UU Administrasi Pemerintahan, diatur ada keputusan dan tindakan, itu di luar yang disebut *wettelijke regeling* (perundang-undangan). Setiap ada kebijakan baru, ingin menyelesaikan masalah, ingin *social engineering*, maka buat sebuah kebijakan, pilihannya dua yaitu regulasi atau keputusan/tindakan. Jika ingin membuat suatu regulasi, maka pertama cek regulasi yang ada saat ini, apakah regulasinya sudah ada, jangan mengatur mendaur ulang, atau bahkan tidak dibutuhkan. Untuk menuju tahap pertama ke tahap kedua itu butuh alat/kriteria yaitu disebut *preview* terhadap semua rancangan yang akan diusulkan, mulai dari perencanaan sampai ketika disusun, ini tahapan yang harus dilalui, apapun itu namanya evaluasi, klarifikasi. Ini merupakan suatu kebutuhan. Ketiga itu *enforce regulation*, penegakan pelaksanaan itu butuh aparatur. Soejono Soekanto menyebut faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu salah satunya aparatur. Keempat yaitu monitoring dan evaluasi. Monitoring itu hanya memantau sejauh mana tujuan, apakah tahapan sudah berjalan dsb. Kalau evaluasi itu bicara soal keseluruhan apakah regulasi ini telah mencapai hasilnya. Kalau bicara level UU, ada banyak UU di tahun 80an dan 90an yang sampai sekarang masih berlaku tapi apakah UU itu masih dijalankan atau tidak, karena tidak ada evaluasi rutin seperti contohnya di beberapa negara itu ada evaluasi per 3 tahun atau 5 tahun sekali. Jadi tidak dikontrol, pembentuk peraturan perundang-undangan tidak bisa melakukan itu, sehingga kemudian hasil evaluasi itulah yang bisa dijadikan apakah regulasi ini dicabut, diubah atau dipertahankan justru untuk lebih didorong pelaksanaannya.

Ada tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, pengundangan atau evaluasi. Di Indonesia, tahap evaluasi belum ada, ini merupakan ide untuk merevisi UU 12/2011. Perencanaan dan penyusunan itu kebijakan yang dilakukan sifatnya masih parsial. Penyusunan dan pembahasan perlu dilakukan *preview*/penelaan, kalau di pusat itu namanya harmonisasi, oleh kementerian hukum dan HAM, tetapi yang dilakukan harmonisasi itu hanya RUU, RPP, dan Rperpres. Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Komisi/Lembaga itu tidak dilakukan proses harmonisasi, padahal itu suatu kebutuhan. Kalau di daerah, kebijakannya hanya Perda yang mengatur RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah ini yang diwajibkan melewati proses

*executive preview*/penelaan. Kalau Perda Provinsi itu dikirim kepada Menteri, Menteri akan berkoordinasi dengan institusi terkait. Kalau Perda Kabupaten/Kota itu dikirim oleh Gubernur, lalu Gubernur yang akan mengirim kepada Menteri untuk berkoordinasi. Artinya tidak semua peraturan itu. Pertanyaannya apakah dengan demikian dianggap jenis Perda diluar ini tidak perlu diharmonisasikan? Tentu tidak, proses harmonisasi itu harus ada lembaga luar. Meskipun ada di PP keikutsertaan perancang, perancang wajib melakukan pengharmonisasian, tetapi perancang itu kan terlibat didalamnya, merancang, orang internal, meskipun perancang dibina oleh kementerian hukum tapi perancang bekerja di instansi biro hukum masing-masing. Jadi fungsi harmonisasi itu baiknya dilakukan oleh pihak luar, yang di dalamnya tinggal diatur apakah harmonisasi ini siapa yang melakukan dan bagaimana kriteria dsb.

Sementara *executive preview* untuk Perda ini belum komprehensif secara keseluruhan, di *executive review* nya dibatalkan oleh MK bahwa tidak ada kewenangan lagi bagi Menteri Dalam Negeri atau Gubernur untuk membatalkan Perda. Dasar MK ini dilihat UU Pemda Pasal 251 dikaitkan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945 bahwa kewenangan untuk membatalkan itu kewenangan MA. Meskipun ada teori *built in control* yaitu pengawasan internal dimungkinkan yaitu pengawasan dari atasan terhadap bawahan, namun putusan MK mengatakan demikian, artinya hanya ada 2 pilihan yaitu menyerahkan kepada MA sebagaimana putusan MK, ataukah akan melakukan kodifikasi *eksecutive review*, *eksecutive review* itu tidak harus selalu model pembatalan. Jadi ada yang mengatakan bahwa MK membatalkan *eksecutive review*, tapi bukan begitu, MK hanya membatalkan kewenangan Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda yang telah diundagkan, karena dalam UUD Tahun 1945 itu kewenangan itu adalah kewenangan kekuasaan kehakiman yaitu lembaga yudisial. Tapi *eksecutive review* dalam berbagai bentuk itu masih boleh sepanjang konteksnya tidak membatalkan sebagaimana Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945.

Pengujian di MA dengan segala kelebihanannya, juga ada kekurangannya, pertama, pengujian MA bersifat pasif, MA tidak boleh megadili memeriksa perkara apabila tidak ada permohonan. Tahun 2015 itu hanya ada 10 putusan pengujian Perda. MA tidak bisa bersifat aktif seperti kewenangan Mendagri dahulu. Kedua Pemerintah tidak bisa menjadi pemohon pengujian, mengandalkan rakyat yang melakukan pengujian, mengalami kerugian konstitusional, padahal bisa jadi pemerintah yang mengalami kerugian konstitusional. Ketiga, Pengujian sebatas pengujian materil, jadi MA hanya menguji Pasal, padahal kadang pembentukan Perda itu kadang cacat

prosedur. Keempat, Persidangan *judicial review* di MA itu tertutup. Kelima, Putusan *judicial review* itu tidak langsung berlaku. Keenam, *judicial review* itu disertai biaya perkara, biayanya mahal. Rakyat yg dirugikan oleh suatu peraturan, tapi rakyat harus bayar untuk menguji peraturan itu. Ketujuh, *Judicial review* di MA akan dihentikan jika undang-undang yang dijadikan pengujian itu sedang diuji di MK. Kedelapan, ada beberapa putusan MA diabaikan.

Jadi boleh ada *executive review* oleh lembaga pembentuk dan pihak luar. Lembaga pembentuk berkewajiban melakukan evaluasi sendiri terhadap Perda yang dibuat. Belum ada aturan evaluasi sendiri, belum ada model baku, lembaga yang bertanggungjawab belum ada, belum diatur bagaimana kekuatan mengikat hasil evaluasi. Kalau oleh pihak/lembaga luar itu bisa main di *executive preview*/harmonisasi. Manfaat evaluasi sendiri oleh lembaga pembentuk yaitu manajemen produksi regulasi, asas hierarki, hubungan hukum dan perubahan sosial, dan keterbatasan *judicial review*.

Rekomendasinya itu pertama, Pemerintah memperkuat *executive preview*. Karena itu mencegah di hulu, bagaimana lembaga yang melaukan, teknisnya, jangka waktunya, panduannya. Kedua, memperkuat kedudukan dan peran instansi vertikal, ketiga yaitu jumlah tenaga perancang perlu ditingkatkan kuantitas maupun kualitas, keempat yaitu panduan harmonisasi disusun bersama oleh kemendagri dan kemenkumham, kelima penyusunannya oleh kemendagri dengan melibatkan BPIP untuk menyusun garis-garis besar haluan ideologi Pancasila atau parameter, keenam perlu diadopsi kewajiban evaluasi Perda oleh pembentuknya sendiri yaitu Pemda setiap periode waktu tertentu.

Ada 4 hal yang harus ada dalam panduan selain nilai yuridis, sosiologis, ekonomis, maka nilai filosofisnya yaitu semua peraturan perundang-undangan harus menjaga integrasi bangsa dan negara secara ideologi dan teritorial, mewujudkan kedaulatan rakyat dan negara hukum, menciptakan toeransi atas dasar kemanusiaan berkeadaban, mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. 4 hal ini bisa diturunkan menjadi parameter yang disusun bersama.

**INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM  
PEMBENTUKAN DAN EVALUASI  
PERATURAN DAERAH**

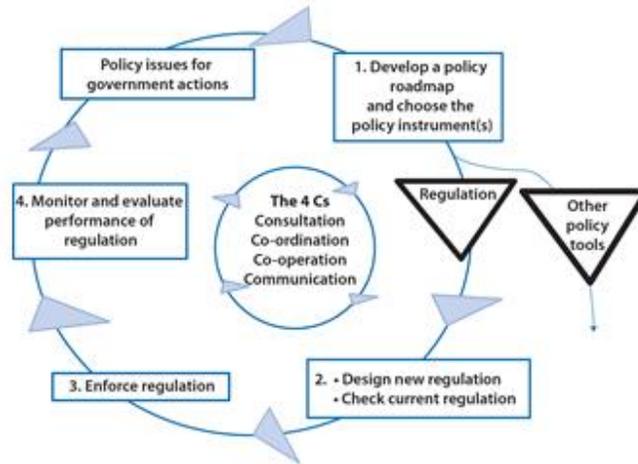
**DR. BAYU DWI ANGGONO**

Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI)  
FH Universitas Jember

## PERSYARATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK



## PROSES PERUNDANG-UNDANGAN UNIVERSAL



## MANAJEMEN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA



## KEBIJAKAN UNTUK PERDA YANG BERKUALITAS (SEBELUM PUTUSAN MK)

### *Executive preview* (penelaan terhadap rancangan Perda)

- **Pasal 245:** Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. (evaluasi oleh Gubernur untuk Raperda Kabupaten/Kota)

### *Executive review* (evaluasi terhadap Perda yang telah berlaku)

- **Pasal 251:** Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. (Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota oleh Gubernur)

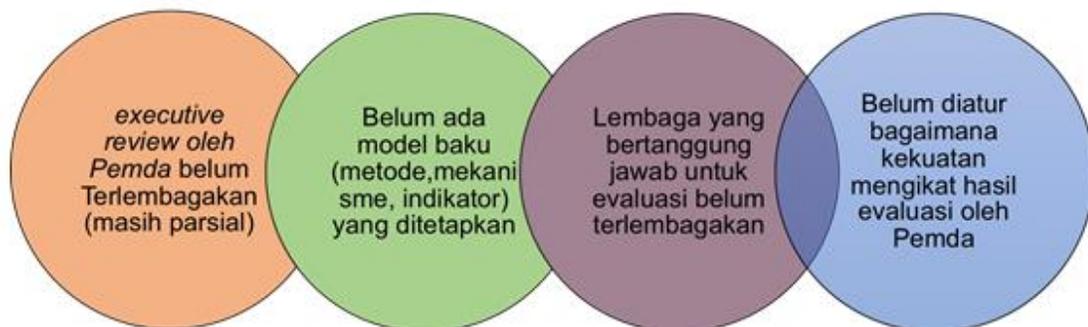
### **Putusan MK (Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016)**

Pasal dalam UU Pemda yang memberi wewenang kepada Menteri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda bertentangan dengan UUD 1945 menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang termasuk Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945

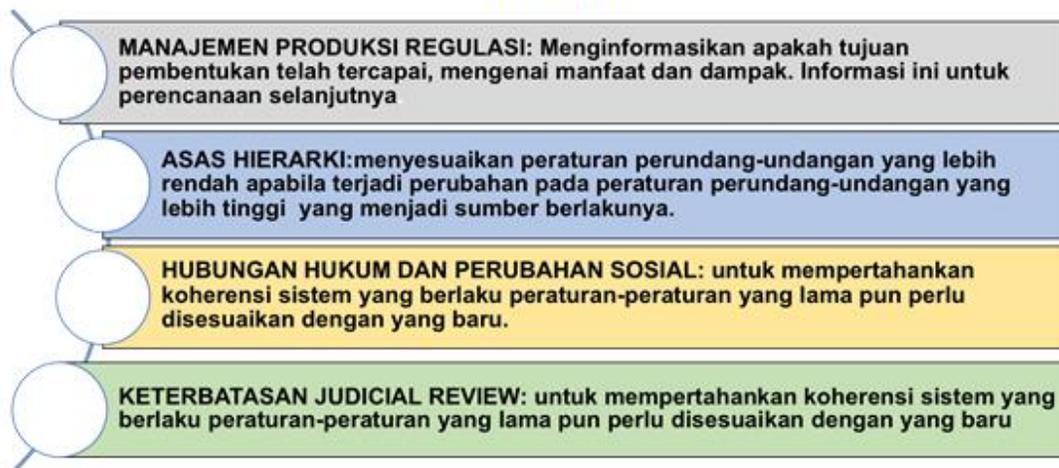
## PROBLEMATIKA *JUDICIAL REVIEW* DI MA

- **Pertama:** Pengujian oleh MA bersifat pasif
- **Kedua:** pemerintah tidak bisa menjadi pemohon pengujian
- **Ketiga:** pengujian oleh MA sebatas pengujian materiil
- **Keempat:** persidangan *Judicial Review* di MA tertutup
- **Kelima:** putusan *judicial review* MA tidak langsung berlaku
- **Keenam:** *judicial review* di MA disertai biaya perkara
- **Ketujuh:** Putusan diabaikan

## EXECUTIVE REVIEW (EVALUASI) PERDA OLEH PEMBENTUKNYA SENDIRI



## MANFAAT EVALUASI PERDA OLEH PEMBENTUKNYA SENDIRI



## REKOMENDASI KE DEPAN

- **Pertama;** Pemerintah memperkuat mekanisme *executive preview* oleh Gubernur/Menteri untuk semua jenis rancangan Perda dan tidak sebatas rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- **Kedua;** Memperkuat kedudukan dan peran instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam pembentukan rancangan peraturan daerah.
- **Ketiga;** jumlah tenaga perancang peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan baik kuantitas maupun kualitasnya

## REKOMENDASI KE DEPAN

- **Keempat;** panduan harmonisasi yang disusun oleh kementerian dalam negeri bersama kementerian hukum yang diberlakukan untuk semua pemerintah daerah, panduan harmonisasi ini termasuk penjabaran sila-sila Pancasila.
- **Kelima;** penyusunannya oleh kementerian dalam negeri dan kementerian hukum wajib melibatkan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) sebagai instansi pemerintah yang sesuai Perpes 7 Tahun 2018 memiliki fungsi untuk melakukan penyusunan garis-garis besar haluan ideologi Pancasila
- **Keenam;** perlu diadopsi kewajiban evaluasi Perda oleh pembentuknya sendiri yaitu Pemda setiap periode waktu tertentu

### HARMONISASI RAPERDA DENGAN CITA HUKUM PANCASILA



12

## **SESI TANYA JAWAB**

### **Pertanyaan**

#### **1. Yeni Nel Ikhwan (Kanwil Kumham Provinsi Sumatera Barat)**

Dalam pembuatan Raperda dan Perda perlu adanya standar dalam rencana penyusunannya. Apa sebaiknya dibuat standard yang rinci sehingga setiap raperda dan perda sejak awal akan memenuhi standard yang berbasis dengan pancasila. Dan bila mana perda yang tidak layak agar tidak diloloskan menjadi perda?

#### **2. Zulfikar S.H, M.H (Biro Hukum Pemerintah Provinsi Lampung)**

Raperda memang sangat penting dan seharusnya difokuskan dari kebutuhan dan pembahasan. Seringkali raperda hanya *copy paste* dari daerah lain bahkan ada draft yang lupa menghapus nama daerah lain saat pembahasan. Oleh sebab itu yang perlu untuk menjadi perhatian ialah kondisi dimana tidak diberinya nomor register tidak serta merta membatalkan raperda tersebut. Selain itu, dalam UU 23/2014 ada pemberian sanksi kepada kepala daerah yang raperdanya dibatalkan tetapi peraturan pelaksana yang mengatur hal tersebut blm ada. PP 12 Tahun 2017 menyatakan bahwa kewenangan tersebut diberikan lagi kepada pemerintah. Oleh sebab itu, pengaturan tersebut perlu dibahas kembali agar tidak bertentangan.

#### **3. Dr. H. Subadana, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu)**

Saat ini nilai-nilai Pancasila sudah dianggap mulai luntur. Dengan demikian UU No. 23 Tahun 2014 perlu diubah agar setiap peraturan “wajib” memasukkan nilai-nilai pancasila. Setiap raperda harus memuat asas pancasila. Masalahnya, pancasila belum selesai konsepnya dalam konstitusi kita. Apakah ideologi? Kepribadian? Pandangan hidup? Sementara itu, parameter pancasila mengaju pada 5 silanya sedangkan nilai-nilai instrumentalnya dapat berubah sesuai perkembangan jaman.

#### **4. Diasma S. Swandaru., S.Sos., M.H., (BPIP)**

Bagaimana menurut Komnas Perempuan apakah diperlukan kajian sosiologis dimasukkan dalam kajian Naskah Akademik sebelum Raperda dibuat? Bagaimana langkah Komnas Perempuan selama ini dalam mengingatkan para pembuat kebijakan?

## **5. Galih Prihandani Utomo (Biro Hukum Pemerintahan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung)**

Selama ini mengapa NA belum dianggap penting, sehingga pengajuan sebuah raperda biasanya hanya memunculkan judul-judulnya saja tanpa ada latar belakang konsep yang jelas.

### **Jawaban**

#### **Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.**

Penerapan konsep preview dalam evaluasi pembentukan Perda memperhatikan prinsip:

1. Pemahaman makna hirarkhi PUU: Peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber dari peraturan yang lebih rendah.
2. Perwujudan asas pembentukan PUU: Apa makna pencantuman asas dalam suatu PUU dan Bagaimana menguji suatu PUU telah esuai dan memiliki kaitan dengan asas yang ditetapkan sebelumnya.
3. Pemahaman dan perwujudan prinsip politik hukum dalam penyiapan materi Perda: Bagaimana menguji makna filosofis, yuridis, dan sosiologis dari suatu peraturan PUU. Politik hukum menjadi pedoman yang tetap/permanen dalam hal ini Pancasila dan pedoman yang temporer tergantung situasi dan kondisi.
4. Peluang dilakukan dan diterapkannya konsep preview dalam pelaksanaan evaluasi Perda sebelum ditetapkan:
  - a. Perlu disepakati parameter yang jelas, nilai ideology yang disepakati
  - b. Apa bentuk hukum yang bisa menjadi dasar kewenangan agar hal tersebut memiliki daya ikat? Dalam bentuk UU?
  - c. Mekanisme yang jelas
  - d. Pemahaman yang sama dari SDM dan kelembagaan

#### **Sri Nurherwati, S.H.**

Beberapa pertanyaan mempertanyakan apa saja yang sudah dilakukan oleh komnas perempuan, sebenarnya banyak hal yang sudah kita lakukan sejak 2009, terkait dengan bagaimana metode yang digunakan, kita membahas satu perda satu persatu, dengan menggunakan *tools* yang sudah kita buat, kemudian melihat judulnya, substansinya, filosofinya, akar masalahnya, sampai kepada dampak sebuah perda. Dan kita juga bekerja sama dengan lembaga-lembaga pendampingan korban dan juga pada akhirnya menghasilkan kelompok reformis lokal, jadi bagaimana di daerah kemudian

memiliki sensitivitas untuk mengawal perda –perda dan mengecek dampaknya terhadap perempuan seperti apa, *tools* itu yang kemudian kita bangun bersama-sama dan kita ujikan, pada tahun 2010 kita bahas perda satu-persatu dengan menggunakan *tools* yang kita buat dengan menggunakan beberapa dasar peraturan mengenai kekerasan terhadap perempuan seperti CEDAW sampai pada undang-undang yang ada seperti UU KDRT. Dan kita menemukan kesadaran daerah mengapa angka kekerasan seksual didaerah tinggi, sehingga masyarakat didaerah membutuhkan perlindungan, namun ketika dibuat perda untuk menangani masalah itu justru pemerintah daerah melihat akar masalah justru dari pihak korban, seperti cara berpakaian dll. Hal ini yang kemudian kita cek dengan CEDAW ternyata tidak sinkron, bahkan seandainya dikeluarkan perda mengenai cara berpakaian apakah itu signifikan menurunkan angka kekerasan seksual, ternyata tidak. Dengan menggunakan *tools* itulah kita mengecek suatu perda satu persatu. Kemudian tidak sekedar perda yang diskriminatif tapi kita juga menguji lagi perda yang kondusif yang kita anggap berlawanan dengan perda yang diskriminatif. Ada perda yang lompat dari akar masalahnya, substansinya, judul dengan isinya tidak sinkron sampai ke penuntasan masalah, kelembagaan, dan anggaran. Jadi instrumennya itu yang kita bangun, dan pada akhirnya kita menemukan ada 10 ranking daerah yang memiliki perda kondusif. Itulah yang kemudian melahirkan kegiatan-kegiatan studi banding sebagai contoh jawa tengah yang berada di tingkat pertama sering didatangi daerah lain untuk studi banding. Di sisi lain kita juga coba bangun gerakan kebangsaan. *Pertama*, kita bangun pakta integritas. *Kedua*, dalam rangka pilkada kita anjurkan juga bagaimana kita memilih pemimpin yang tidak melakukan kekerasan terhadap perempuan. Hal itu sebenarnya bagian dari kita merencanakan perda yang kondusif yang kedepannya mampu melindungi perempuan dari tindakan kekerasan. Beberapa waktu lalu juga kita sudah menyerahkan *tools* kepada pemerintah, dengan kumham dan kemendagri, namun sampe sekarang belum ada komitmen untuk melaksanakan. Saya kira hal tersebut diatas beberapa tindakan advokasi yang saat ini kita lakukan untuk perda dan kita juga mengadvokasi beberapa RUU.

**Sukoyo, S.H., M.Si.**

Ketika tidak ada standarnya dalam rencana penyusunan perda maka raperda dan perda tersebut akan menjadi bias. Namun untuk membuat standard yang rinci tentu hal tersebut tidak memungkinkan. Oleh sebab itu yang perlu dibuat adalah standard makro yang berbasis dengan pancasila.

Terkait dengan hal tidak meloloskan raperda. Hal yang membuat raperda susah di loloskan ialah bila persyaratan lengkap.

Memang harus ada analisis terhadap kebutuhan perda. Hal yang memang harus ditekankan dalam merancang perda ialah adanya kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan pemda ataupun DPRD. Saat ini, Kemendagri sedang menyusun standar tersebut dimana perda harus merupakan kebutuhan masyarakat.

Pada dasarnya turunan dari 32 urusan, wajib dan pilihan yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 semua merupakan turunan perintah Pancasila. Sehingga bila ada rekomendasi agar nilai Pancasila untuk menjadi urusan “wajib” pemda dan DPRD hal tersebut sebenarnya sudah tertuang dalam perintah UU. Namun terkait penyusunan Naskah Akademis. NA merupakan hal yang penting namun berat untuk direalisasikan. Keberadaan NA akan membuat anggaran Pemda semakin berat. Dengan demikian solusi yang memungkinkan ialah bila ingin buat 50 raperda dalam 5 tahun seharusnya dibuat rekomendasi dalam keuangan daerah yang dapat mengakomodir setiap raperda tersebut pada setiap tahunnya. Analisa sejenis NA perlu dilakukan di awal dan menjadi catatan saja sebelum Perda tersebut dibahas.

#### **Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**

*Executive preview* yang berupa pembatalan Perda oleh MK itu dikatakan bertentangan dengan UUD. Berarti harus fokus di *executive review*, setuju jika dilakukan pada tahap perencanaan. Semua masalah itu diselesaikan dengan regulasi, banyak regulasi sehingga tidak bisa melakukan kontrol. Sejak awal perencanaan harus dilakukan evaluasi, tidak semua Perda perlu Naskah Akademik. Jika Perda itu merupakan perintah dari peraturan yang lebih tinggi, maka tidak perlu Naskah Akademik, karena Perda tersebut bersifat pendelegasian yang sudah pasti Perda itu harus dibentuk.

Naskah Akademik diperlukan untuk Perda yang merupakan inisiatif sebagai atribusi dari Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 yaitu sebagai kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuknya. Proses bisa dimulai dengan keikutsertaan perancang dari kantor wilayah itu tidak lagi bersifat fakultatif, tapi harus imperatif, tapi konsekuensinya itu harus menambah jumlah tenaga perancang.

Setelah dilakukan perancangan itu tetap harus dilakukan harmonisasi oleh instansi yang lebih tinggi, kalau kabupaten/kota itu harmonisasi oleh provinsi, kalau untuk provinsi itu harmonisasi oleh Kemendagri. Caranya itu jangka waktu diatur sedemikian rupa. Ada ide harmonisasi harus dilakukan oleh lembaga luar.

Proses pengundangan itu baiknya ditarik oleh instansi lain/lembaga lain karena sifat atribusi tadi, jadi dibolehkan.

**BAGIAN III**

**KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

## PANEL 1

### “KONSEP EKONOMI PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”

#### A. PENGANTAR

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia seharusnya diimplementasikan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun sampai saat ini Pancasila belum sepenuhnya diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan praktik ekonomi.

Dalam bidang ekonomi, Indonesia belum memiliki Undang-Undang yang mengatur mengenai Sistem Ekonomi. Implikasinya, arah pembangunan ekonomi di Indonesia berjalan hanya sesuai dengan kehendak kekuasaan. Selain itu, pengaruh sistem ekonomi global yang cenderung liberal mengakibatkan semakin tergerusnya nilai-nilai Pancasila dalam praktik perekonomian di Indonesia. Sehingga kita harus menggali kembali nilai-nilai Pancasila untuk menjadi jiwa dari sistem perekonomian di Indonesia. Pada masa Orde Lama, Indonesia memiliki konsep ekonomi berdikari, GBHN pada zaman Orde Baru, dan RPJPN pada Orde Reformasi, akan tetapi ketiga haluan itu bukanlah sistem yang menjadi bingkai pengaturan kegiatan ekonomi secara menyeluruh. Sistem ekonomi adalah tatanan untuk memanfaatkan sumber daya oleh pelaku ekonomi melalui mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

#### B. KESIMPULAN

Pengamalan Pancasila dalam bidang ekonomi tidak dapat dipisahkan dari pengamalan Pasal 33 UUD 1945. Dalam Pasal 33 UUD 1945, tercantum dasar demokrasi ekonomi dijabarkan sebagai berikut: *Pertama*, demokrasi ekonomi menghendaki partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses produksi nasional. Artinya, dalam rangka demokrasi ekonomi, dan sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, maka “*Setiap warga negara berhak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*” *Kedua*, demokrasi ekonomi menghendaki keikutsertaan seluruh anggota masyarakat, termasuk fakir miskin dan anak-anak terlantar, dalam menikmati hasil-hasil produksi nasional. Artinya, dalam rangka demokrasi ekonomi, dan sejalan dengan amanat Pasal 34 UUD 1945, “*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara*

*oleh negara.*” *Ketiga*, merupakan inti dari pengertian demokrasi ekonomi, penyelenggaraan proses produksi dan pembagian hasil-hasilnya itu harus berlangsung di bawah pimpinan dan penilikan anggota-anggota masyarakat. Artinya, siapapun yang bertindak dan bekerja dalam melakukan proses produksi dan distribusi di Indonesia, kedaulatan ekonomi Indonesia harus tetap berada di tangan rakyat.

Nilai dasar ekonomi Pancasila meliputi:

1. Sila 1 Ketuhanan yang Maha Esa yaitu kekuasaan untuk membangun, memelihara, mengembangkan kebudayaan, kesusilaan, pendidikan, penelitian, ilmu pengetahuan, kesejahteraan dan kebahagiaan jasmani dan rohani, keagamaan, kepercayaan.
2. Sila ke 2 Kemanusiaan yang adil dan beradab yaitu penempatan manusia sesuai dengan derajat kemanusiaannya lebih tinggi derajatnya dari faktor produksi, dan manusia Indonesia memiliki kebebasan untuk mengaktualisasikan seluruh potensi sepanjang tidak merugikan kepentingan sosial.
3. Sila ke 3 Persatuan Indonesia penyelenggaraan kegiatan ekonomi harus dilandasi oleh semangat kebersamaan yang dicerminkan melalui tingginya partisipasi seluruh lapisan masyarakat.
4. Sila ke 4 Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan yaitu kegiatan ekonomi bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dan Negara menguasai sektor strategis tetapi juga bertanggung jawab pada kesejahteraan masyarakat.
5. Sila ke 5 Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yaitu terciptanya pemerataan melalui keterjaminan kebutuhan primer dan kesempatan bagi setiap warga negara untuk meraih kehidupan yang lebih baik di atas kebutuhan primer.

### **C. REKOMENDASI**

Berdasarkan pengantar dan kesimpulan di atas, maka perlu dilakukan beberapa langkah perbaikan sebagai berikut:

1. Menyusun sistem ekonomi nasional yang terintegrasi antara sistem ekonomi, sistem politik, dan sistem sosial yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila.
2. Menyusun perekonomian nasional berdasar atas asas utamanya yaitu kepemilikan bersama (kolektivitas). Dengan menjadikan koperasi sebagai sokoguru perekonomian Indonesia.
3. Menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu dengan mengembangkan

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pelaku utama pada cabang-cabang produksi tersebut.

4. Melakukan segala upaya untuk memastikan pemanfaatan bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
5. Memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
6. Mengembangkan sistem jaminan sosial untuk menyantuni fakir miskin dan anak-anak terlantar.
7. Menginstitutionalkan sistem ekonomi Pancasila ke dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ekonomi.

#### **D.FOTO KEGIATAN**



Prof. Ahmad Erani Yustika dan Dr. Revrisond Baswir memberikan paparan tentang konsep ekonomi Pancasila



Dr. Asep Salahudin selaku moderator

## PANEL 2

### “KONSEP DEMOKRASI PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG POLITIK.”

#### A. PENGANTAR

Pascareformasi 1998, kehidupan demokrasi mengalami perubahan politik yang signifikan. Sistem politik dievaluasi dan diubah melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 beserta beberapa undang-undang yang menyertainya. Terdapat hal yang positif dari perkembangan politik di Indonesia, diantaranya kebebasan pers, keterbukaan, dan hadirnya beberapa lembaga negara baru yang penting bagi demokrasi. Akan tetapi disamping hal tersebut, masih terdapat sejumlah persoalan utamanya karena demokrasi di Indonesia masih belum memenuhi cita-cita bangsa sehingga demokrasi menjadi salah arah.

Salah satu hal penting dari perkembangan di atas adalah penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Instrumen demokrasi *electoral* tersebut belum memenuhi cita-cita bangsa sebagaimana amanat sila keempat dari Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

#### B. KESIMPULAN

1. Nilai-nilai demokrasi bersifat universal, meskipun dalam implementasinya kehidupan demokrasi memiliki dimensi yang berbeda-beda tergantung ideologi suatu bangsa, sejarah, sistem politik yang dianut, dan budayanya.
2. Demokrasi adalah instrumen untuk mencapai tujuan. Tujuan demokrasi pada hakikatnya adalah tercapainya kesejahteraan rakyat dengan ditopang kehidupan politik yang aman, damai, dan tertib sosial.
3. Demokrasi Pancasila adalah suatu paham demokrasi yang berbasis Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia. Inti demokrasi Pancasila terletak pada kedaulatan rakyat berdasarkan musyawarah mufakat yang penuh dengan hikmat kebijaksanaan dalam proses pengambilan keputusannya. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila, nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah-mufakat, dan nilai keadilan sosial. Demokrasi Pancasila memiliki arti bahwa segala keputusan sejatinya dilaksanakan melalui proses musyawarah-mufakat dengan didasari nilai-nilai Ketuhanan,

kemanusiaan, persatuan, demi menegakkan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

4. Selama dua dekade sejak reformasi, muncul masalah-masalah yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara yang bersih, berwibawa, dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang masih memerlukan upaya penyelesaian.
5. Masih adanya penyimpangan dalam praktik demokrasi elektoral disebabkan oleh ketidakseimbangan dalam penguasaan sumber daya politik dan minimnya kontrol serta rendahnya akuntabilitas publik. Potensi praktik penyimpangan dalam demokrasi elektoral berangkat dari hilangnya hakikat kedaulatan rakyat, hilangnya kepercayaan rakyat kepada lembaga perwakilan, peran dan fungsi partai politik yang belum ideal, serta literasi politik rakyat yang masih terbatas.

### **C. REKOMENDASI**

1. Sistem politik demokrasi di Indonesia harus mampu mencerminkan demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila, yaitu nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah-mufakat, dan keadilan sosial.
2. Dalam konteks demokrasi Pancasila terutama terkait dengan pengambilan keputusan, baik dalam proses maupun hasilnya harus didasari oleh nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai itu menjadi panduan dalam proses pengambilan keputusan sekaligus tercermin dalam bentuk keputusannya yang penuh bermuatan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
3. Sistem politik demokrasi Indonesia harus mewujudkan kedaulatan rakyat sebagaimana terkandung dalam sila keempat Pancasila, yaitu Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang sejatinya didasarkan atas moralitas yang bersumber pada nilai-nilai Ketuhanan, moralitas atas dasar nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, moralitas atas dasar nilai-nilai persatuan, dan moralitas atas dasar nilai-nilai keadilan sosial. Perwujudan kedaulatan rakyat sesuai sila keempat Pancasila mendorong beberapa pemikiran terkait evaluasi terhadap substansi pelaksanaan kehidupan demokrasi di era reformasi saat ini dan antisipasi terhadap tantangan yang dihadapi di masa yang akan datang. Beberapa muatan substansi dimaksud adalah menyangkut konsepsi perwakilan rakyat sesuai dengan nilai musyawarah mufakat dan mampu merepresentasikan seluruh elemen bangsa baik dari golongan politik, teritorial, kultural, maupun golongan minoritas dan fungsional secara berkeadilan dan dilandasi oleh moral

persatuan Indonesia. Substansi lainnya adalah terkait persoalan Pilkada, dimana muncul pertanyaan kemungkinan dilakukan evaluasi terhadap sistem pemilihan secara langsung. Apabila bercermin pada Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “hanya” menyebutkan dipilih secara demokratis, maka ini artinya dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung.

4. Penyelenggaraan negara harus mengutamakan musyawarah mufakat serta dalam praktiknya demokrasi tidak boleh dijalankan berdasarkan dominasi mayoritas maupun tirani minoritas. Pengambilan keputusan harus dilaksanakan dengan suasana yang penuh dengan kekeluargaan dan gotong royong, saling percaya dan menghormati, adanya kebebasan yang selaras dan serasi dengan tanggung jawab sosial, saling memperkuat rasa persatuan dan sekaligus mengingatkan kekurangan serta mengakui kelebihan orang lain dengan lapang dada. Jika terjadi perbedaan pandangan, harus diselesaikan dengan cara musyawarah yang berkeadaban mulia dan menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan kekeluargaan demi menjaga persatuan Indonesia. Keputusan yang telah ditetapkan harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh keikhlasan.
5. Sistem politik demokrasi Indonesia harus mencerminkan sebuah mozaik kebhinnekaan yang penuh dengan warna-warni multikultural, multietnis, agama dan kepercayaan, serta pluralitas dalam kehidupan sosial kulturalnya yang diikat dalam satu kesatuan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Semua warga negara sama kedudukannya dan memiliki tanggung jawab yang sama untuk memperjuangkan, merawat, dan mempertahankan kedaulatan Indonesia sebagai bangsa yang tetap utuh, kokoh, dan penuh toleransi yang harmonis.
6. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia harus benar-benar dilaksanakan secara konsisten. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara. Artinya, setiap pembentukan dan implementasi peraturan perundang-undangan, serta praktik kenegaraan di Indonesia harus berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila.
7. Dalam rangka penyelenggaraan Institusionalisasi Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan kajian komprehensif agar peraturan perundang-undangan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

#### D. FOTO KEGIATAN



Prof. Dr. Cecep Darmawan, dan Dr. Nur Hidayat Sardini menjelaskan tentang konsep demokrasi Pancasila



Para peserta antusias mengikuti diskusi Panel 2

## **PANEL 3**

### **“MEMAHAMI PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM DAN IMPLEMENTASI NILAI PANCASILA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG SOSIAL”**

#### **A. PENGANTAR**

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun sampai saat ini Pancasila belum sepenuhnya dihayati dan diamalkan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang diinstitutionalisasi melalui peraturan perundang-undangan, baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial.

Dalam bidang sosial, pembangunan yang mengedepankan pencapaian kesejahteraan materiil cenderung melahirkan sikap hidup egois, intoleran, dan dehumanisasi yang semakin jauh dari prinsip teologi, kemanusiaan, persatuan, fatsun/etika berdemokrasi, dan keadilan. Selain itu, modernitas sebagai capaian hasil pembangunan harus dipahami dalam konteks pencapaian kesejahteraan yang menunjukkan keseimbangan antara aspek materiil dan non-materiil (sosial dan moralitas). Oleh karena itu, nilai-nilai Pancasila diperlukan untuk mempererat kebersamaan dalam masyarakat dan menjaga identitas bangsa Indonesia.

Arah institutionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang sosial budaya meliputi:

1. Merevitalisasi pemahaman Pancasila untuk mendukung kecerdasan kewarganegaraan melalui pendidikan nasional yang dapat meningkatkan pemahaman warga masyarakat tentang ranah publik dan ranah privat serta mendorong untuk memanfaatkannya secara bijaksana.
2. Mendukung inklusi sosial demi terciptanya masyarakat yang rukun dan inklusif.
3. Mewujudkan keadilan sosial guna terciptanya warga masyarakat yang bersedia berbagi dan tolong-menolong.
4. Memperkuat pelembagaan nilai-nilai Pancasila demi terwujudnya masyarakat Indonesia yang lebih disiplin dan tertata.
5. Menciptakan keteladanan demi mewujudkan masyarakat Indonesia yang berbudi pekerti luhur.

## **B. KESIMPULAN**

1. Pancasila harus dipahami secara utuh sebagai pedoman untuk menangkalkan sikap hidup egois dan serakah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Pancasila juga harus menjadi pedoman perilaku sehari-hari, yang menjadi karakteristik budaya bangsa, yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penegakan hukum yang menjamin keadilan sosial.
3. Pemerintah melalui Kementerian/Lembaga terkait perlu meningkatkan institusionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

## **C. REKOMENDASI**

### 1. UMUM

- a. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan berpedoman pada empat kaidah penuntun hukum, yaitu:
  - 1) Integrasi teritori dan ideologi;
  - 2) Sinergisitas demokrasi dan nomokrasi;
  - 3) Keadilan sosial; dan
  - 4) Toleransi yang berkeadaban.
- b. Setiap regulasi di bidang sosial disusun berdasarkan nilai persatuan, kebhinnekaan, multikulturalisme, kedaulatan, kemandirian, toleransi, kesetaraan, dan gotong royong.

### 2. Kementerian/Lembaga

- a. Kementerian Hukum dan HAM, berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga terkait:
  - 1) Mengevaluasi peraturan perundang-undangan apakah telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
  - 2) Menganalisis rancangan peraturan perundang-undangan apakah telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
- b. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
  - 1) Melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap kebijakan dan program penumbuhan budi pekerti dan karakter, berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

- 2) Mengevaluasi kurikulum mata pelajaran Pancasila dan pengintegrasian nilai-nilai Pancasila pada setiap mata pelajaran.
- c. Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
- 1) Mengevaluasi kegiatan pengajaran Pancasila di perguruan tinggi berkaitan dengan bobot SKS mata kuliah Pancasila; metode pengajaran; *upgrading*; dan pemberian insentif bagi dosen khusus mata kuliah Pancasila.
  - 2) Membuka Program Studi Pancasila di Perguruan Tinggi.
- d. Kementerian Komunikasi dan Informatika
- Meningkatkan sosialisasi, literasi media, dan memfilter konten negatif di media massa dan media sosial yang tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

#### D. FOTO KEGIATAN



Prof. Dr. Susetiawan dan Prof. Dr. Masykuri Abdillah menjadi Narasumber dalam diskusi Panel 3



Suasana Diskusi dalam Panel 3

## **PANEL 4**

### **“PROSEDUR DAN PARAMETER MENGINSTITUSIONALKAN PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

#### **A. PENGANTAR**

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tahapan yang dilalui adalah perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk pembentukan undang-undang dan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) untuk pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Prolegnas dan Propemperda merupakan skala prioritas program pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Penyusunan peraturan perundang-undangan tunduk pada ketentuan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan untuk peraturan daerah selain mengacu pada undang-undang tersebut juga mengacu pada Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun pengusulan suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari Pemerintah, DPR ataupun DPD. Sedangkan untuk Raperda dapat diusulkan oleh pemerintah daerah ataupun DPRD. Baik usulan RUU maupun usulan Raperda harus disertai dengan Naskah Akademik.

Pembahasan suatu undang-undang dilakukan oleh DPR bersama dengan pemerintah. DPD dapat melakukan pembahan undang-undang, namun hanya sampai pada pembicaraan tingkat I. Sedangkan untuk Perda dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Tingkatan pembahasan suatu undang-undang dan Perda dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I (dilakukan dalam alat kelengkapan dengan agenda pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini) dan pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan dalam rapat paripurna).

Pengesahan suatu undang-undang dilakukan oleh Presiden terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden. Adapun pengundangannya dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Untuk penyebarluasan undang-undang dilakukan oleh DPR, DPD dan Pemerintah

mulai dari proses perencanaan sampai dengan pengundangan, sedangkan untuk Perda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

Dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pada tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila terlebih lagi dalam mekanisme harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Hal ini diperlukan guna memastikan bahwa proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan betul-betul telah memperhatikan dan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila.

Setelah suatu peraturan perundang-undangan di undangkan atau disahkan, dimungkinkan peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan rasa keadilan, kepastian, kemanfaatan dan menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun pemerintahan. Untuk itu, sangat dimungkinkan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan evaluasi. Model atau instrumen evaluasi suatu peraturan perundang-undangan ada beberapa macam, yaitu dapat melalui:

- a. *judicial review* UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusi;
- b. *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU ke Mahkamah Agung;
- c. *legislative review* UU dilakukan oleh DPR dan Pemerintah;
- d. *legislative review* Perda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
- e. *administrative review* dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.
- f. evaluasi peraturan perundang-undangan oleh DPR, DPD, Pemerintah dan BPIP

Instrumen dan materi evaluasi tersebut di atas, lebih didorong oleh karena suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dianggap tidak mencerminkan rasa keadilan, kepastian, kemanfaatan dan peraturan tersebut tidak menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun pemerintahan, belum memasukkan apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut sudah sesuai atau belum dengan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, seharusnya evaluasi suatu peraturan perundang-undangan selain didasarkan pada aspek-aspek formil juga didasarkan pada aspek materiil yaitu salah satunya nilai-nilai Pancasila.

Selain perlunya institusionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan, yang tidak kalah penting adalah perlunya dirumuskan parameter institusionalisasi nilai-nilai Pancasila

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Parameter ini berfungsi sebagai alat ukur untuk menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk sudah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau belum. Demikian halnya dapat dijadikan alat atau instrumen untuk melakukan penilaian atau evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Saat ini instrumen dimaksud belum ada.

## **B. KESIMPULAN**

- a. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya pada tahapan perencanaan, penyusunan dan pembahasan, menginstitutionalisasi nilai-nilai Pancasila menjadi penting untuk memastikan bahwa proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan betul-betul telah memperhatikan dan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila. Sehingga peraturan perundang-undangan yang terbentuk sudah dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila.
- b. Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan selama ini belum menggunakan nilai-nilai Pancasila, karena masih terbatas pada parameter kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintahan.
- c. Parameter institusionalisasi Pancasila yang tercermin dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya mengakomodasi nilai-nilai Pancasila.

## **C. REKOMENDASI**

- a. Perlu pengaturan yang jelas terkait dengan institusionalisasi Pancasila dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pada tahapan perencanaan, penyusunan dan pembahasan dalam suatu undang-undang.
- b. Dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan hendaknya tidak hanya didasarkan pada kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintahan saja, tetapi juga harus didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Sehingga nilai-nilai Pancasila dapat menjadi alat ukur atau instrumen untuk menilai apakah pembentukan dan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
- c. Dalam upaya menginstitutionalisasi Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam tahapan prosedur maupun institusionalisasi materi muatan, serta evaluasi peraturan perundang-undangan, parameter yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

### **Mencerminkan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa**

1. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing secara berkeadaban.
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk wajib melindungi setiap orang untuk saling menghormati pilihan agama dan kepercayaan serta kebebasan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.
3. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menumbuhkan semangat ketuhanan yang welas asih dan toleran dalam kehidupan intra dan antar-agama dengan tidak menempuh cara-cara kekerasan dan pemaksaan keyakinan keagamaan kepada orang lain.
4. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat menumbuhkan dan mengembangkan pergaulan dan kerjasama antar pemeluk agama dan kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup.
5. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan dan mengedepankan moral agama sebagai landasan etika publik dengan menjaga integritas dalam ketuhanan kebersihan pikiran, perkataan dan perbuatan.

### **Mencerminkan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab**

1. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak, dan persamaan kewajiban antara sesama manusia.
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dengan menghormati hak dasar manusia sebagai individu, sebagai warga, dan sebagai bagian dari kolektivitas.
3. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mengembangkan rasa kemanusiaan dan budi pekerti kemanusiaan terhadap sesama manusia dan makhluk lainnya serta gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.
4. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberikan perlindungan kepada setiap orang dalam memperjuangkana kebenaran dan keadilan demi martabat kemanusiaan.

5. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menciptakan kesadaran bahwa Bangsa Indonesia merupakan bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

#### **Mencerminkan Sila Persatuan Indonesia**

1. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan rasa setiap orang memiliki dan mencintai Tanah Air dan bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mengutamakan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa-negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.
3. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mendorong setiap orang rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara.
4. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan dan memupuk kebanggaan sebagai Bangsa Indonesia dengan memuliakan potensi dan hasil karyanya.
5. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memajukan semangat gotong-royong dan pergaulan lintas-budaya demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhineka Tunggal Ika.

#### **Mencerminkan Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan**

1. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dengan terus menyempurnakan sistem dan praktik demokrasi.
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjamin setiap orang menghormati perbedaan pandangan dengan tidak memaksakan kehendak kepada orang lain.
3. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberi ruang dan pengutamaan permusyawaratan dalam mengambil keputusan yang menyangkut kehidupan bersama dengan dibimbing oleh kearifan dan akal sehat sesuai dengan hati nurani yang luhur.
4. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menghormati iktikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil musyawarah.

5. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menciptakan peran publik secara bertanggung jawab.

**Mencerminkan Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**

1. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mendorong pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong.
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan sikap suka memberi pertolongan dan menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain.
3. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menciptakan kemandirian perekonomian dan kemajuan kesejahteraan yang berkeadilan.
4. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk melarang kegiatan perekonomian yang memboroskan sumberdaya dan merugikan kesejahteraan umum.
5. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mendorong setiap orang suka bekerja keras dan menghargai hasil karya orang lain.

#### D. FOTO KEGIATAN



Diskusi Panel 4



Arif Wibowo, Prof. Dr. Enny Nurbaningsih dan Dr. Silverius Y Soeharso  
berfoto

## PANEL 5

### **“MERUMUSKAN PROSEDUR DAN PARAMETER *PREVIEW* RANCANGAN PERATURAN DAERAH SEBELUM DIUNDANGKAN AGAR SESUAI DENGAN NILAI PANCASILA”**

#### **E. PENGANTAR**

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tahapan yang dilalui adalah perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk pembentukan undang-undang dan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) untuk pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Prolegnas dan Propemperda merupakan skala prioritas program pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Penyusunan peraturan perundang-undangan tunduk pada ketentuan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan untuk peraturan daerah selain mengacu pada undang-undang tersebut juga mengacu pada Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun pengusulan suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari Pemerintah, DPR ataupun DPD. Sedangkan untuk Raperda dapat diusulkan oleh pemerintah daerah ataupun DPRD. Baik usulan RUU maupun usulan Raperda harus disertai dengan Naskah Akademik.

Pembahasan suatu undang-undang dilakukan oleh DPR bersama dengan pemerintah. DPD dapat melakukan pembahan undang-undang, namun hanya sampai pada pembicaraan tingkat I. Sedangkan untuk Perda dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Tingkatan pembahasan suatu undang-undang dan Perda dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I (dilakukan dalam alat kelengkapan dengan agenda pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini) dan pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan dalam rapat paripurna).

Pengesahan suatu undang-undang dilakukan oleh Presiden terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden. Adapun pengundagannya dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Untuk penyebarluasan undang-undang dilakukan oleh DPR, DPD dan Pemerintah

mulai dari proses perencanaan sampai dengan pengundangan, sedangkan untuk Perda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

Dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pada tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila terlebih lagi dalam mekanisme harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Hal ini diperlukan guna memastikan bahwa proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan betul-betul telah memperhatikan dan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila.

Setelah suatu peraturan perundang-undangan di undangkan atau disahkan, dimungkinkan peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan rasa keadilan, kepastian, kemanfaatan dan menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun pemerintahan. Untuk itu, sangat dimungkinkan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan evaluasi. Model atau instrumen evaluasi suatu peraturan perundang-undangan ada beberapa macam, yaitu dapat melalui:

- g. *judicial review* UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusi;
- h. *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU ke Mahkamah Agung;
- i. *legislative review* UU dilakukan oleh DPR dan Pemerintah;
- j. *legislative review* Perda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
- k. *administrative review* dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.
- l. evaluasi peraturan perundang-undangan oleh DPR, DPD, Pemerintah dan BPIP

Instrumen dan materi evaluasi tersebut di atas, lebih didorong oleh karena suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dianggap tidak mencerminkan rasa keadilan, kepastian, kemanfaatan dan peraturan tersebut tidak menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun pemerintahan, belum memasukkan apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut sudah sesuai atau belum dengan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, seharusnya evaluasi suatu peraturan perundang-undangan selain didasarkan pada aspek-aspek formil juga didasarkan pada aspek materiil yaitu salah satunya nilai-nilai Pancasila.

Selain perlunya institusionalisasi Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan, yang tidak kalah penting adalah perlunya dirumuskan parameter institusionalisasi nilai-nilai Pancasila

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Parameter ini berfungsi sebagai alat ukur untuk menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk sudah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau belum. Demikian halnya dapat dijadikan alat atau instrumen untuk melakukan penilaian atau evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Saat ini instrumen dimaksud belum ada.

## **F. KESIMPULAN**

- d. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya pada tahapan perencanaan, penyusunan dan pembahasan, menginstitutionalisasi nilai-nilai Pancasila menjadi penting untuk memastikan bahwa proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan betul-betul telah memperhatikan dan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila. Sehingga peraturan perundang-undangan yang terbentuk sudah dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila.
- e. Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan selama ini belum menggunakan nilai-nilai Pancasila, karena masih terbatas pada parameter kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintahan.
- f. Parameter institutionalisasi Pancasila yang tercermin dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya mengakomodasi nilai-nilai Pancasila.

## **G. REKOMENDASI**

- d. Perlu pengaturan yang jelas terkait dengan institutionalisasi Pancasila dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pada tahapan perencanaan, penyusunan dan pembahasan dalam suatu undang-undang.
- e. Dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan hendaknya tidak hanya didasarkan pada kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintahan saja, tetapi juga harus didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Sehingga nilai-nilai Pancasila dapat menjadi alat ukur atau instrumen untuk menilai apakah pembentukan dan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
- f. Dalam upaya menginstitutionalisasi Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam tahapan prosedur maupun institutionalisasi materi muatan, serta evaluasi peraturan perundang-undangan, parameter yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

### **Mencerminkan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa**

6. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing secara berkeadaban.
7. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk wajib melindungi setiap orang untuk saling menghormati pilihan agama dan kepercayaan serta kebebasan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.
8. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menumbuhkan semangat ketuhanan yang welas asih dan toleran dalam kehidupan intra dan antar-agama dengan tidak menempuh cara-cara kekerasan dan pemaksaan keyakinan keagamaan kepada orang lain.
9. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat menumbuhkan dan mengembangkan pergaulan dan kerjasama antar pemeluk agama dan kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup.
10. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan dan mengedepankan moral agama sebagai landasan etika publik dengan menjaga integritas dalam keutuhan kebersihan pikiran, perkataan dan perbuatan.

### **Mencerminkan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab**

6. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak, dan persamaan kewajiban antara sesama manusia.
7. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dengan menghormati hak dasar manusia sebagai individu, sebagai warga, dan sebagai bagian dari kolektivitas.
8. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mengembangkan rasa kemanusiaan dan budi pekerti kemanusiaan terhadap sesama manusia dan makhluk lainnya serta gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.
9. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberikan perlindungan kepada setiap orang dalam memperjuangkana kebenaran dan keadilan demi martabat kemanusiaan.

10. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menciptakan kesadaran bahwa Bangsa Indonesia merupakan bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

#### **Mencerminkan Sila Persatuan Indonesia**

6. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan rasa setiap orang memiliki dan mencintai Tanah Air dan bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
7. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mengutamakan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa-negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.
8. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mendorong setiap orang rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara.
9. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan dan memupuk kebanggaan sebagai Bangsa Indonesia dengan memuliakan potensi dan hasil karyanya.
10. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memajukan semangat gotong-royong dan pergaulan lintas-budaya demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhineka Tunggal Ika.

#### **Mencerminkan Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan**

6. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dengan terus menyempurnakan sistem dan praktik demokrasi.
7. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjamin setiap orang menghormati perbedaan pandangan dengan tidak memaksakan kehendak kepada orang lain.
8. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberi ruang dan pengutamaan permusyawaratan dalam mengambil keputusan yang menyangkut kehidupan bersama dengan dibimbing oleh kearifan dan akal sehat sesuai dengan hati nurani yang luhur.
9. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menghormati iktikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil musyawarah.

10. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menciptakan peran publik secara bertanggung jawab.

**Mencerminkan Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**

6. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mendorong pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong.
7. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu menciptakan sikap suka memberi pertolongan dan menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain.
8. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menciptakan kemandirian perekonomian dan kemajuan kesejahteraan yang berkeadilan.
9. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk melarang kegiatan perekonomian yang memboroskan sumberdaya dan merugikan kesejahteraan umum.
10. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mendorong setiap orang suka bekerja keras dan menghargai hasil karya orang lain.

## H. FOTO KEGIATAN



Diskusi Panel 4



Arif Wibowo, Prof. Dr. Enny Nurbaningsih dan Dr. Silverius Y Soeharso  
berfoto

## LAMPIRAN

### I. Rundown

#### SIMPOSIUM NASIONAL

#### “Institusionalisasi Pancasila Dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan”

#### Badan Keahlian DPR RI dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

**Hari/Tanggal** : Senin-Rabu / 30 Juli – 1 Agustus 2018  
**Tempat** : Hotel Crowne Plaza

WAKTU	KEGIATAN	KETERANGAN
<b>Senin, 30 Juli 2018</b>		
08.30 - 09.00 WIB	Registrasi	TU dan Protokol
	MC	Protokol
09.00 - 09.10 WIB	Menyanyikan Lagu Indonesia Raya	Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.
09.10 – 09.20 WIB	Pembacaan Doa	Ihsan Badruni Nasution, S.Sy., S.H
09.20 – 09.30 WIB	Laporan Pelaksana Acara Simposium K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum (Kepala Badan Keahlian DPR RI)	
09.30 – 09.50 WIB	Kata Sambutan oleh Prof. Dr. Hariyono, M. Pd. (Plt Kepala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)	
09.50 – 10.10 WIB	Kata Sambutan oleh	

	Drs. Utut Adianto (Wakil Ketua DPR RI Koordinator bidang Akuntabilitas Keuangan Negara dan Badan Urusan Rumah Tangga ) sekaligus membuka acara	
<b>Talkshow</b> <i>“Bincang Pancasila dan Hukum”</i>		
10.10 – 12.00 WIB (Talk show)	1. Ir. Totok Suprayitno, Ph.D (Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI)  2. Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo (Gubernur Lemhannas)  3. Sri Sultan Hamengkubuwono X (Gubernur DIY)  4. Prof. Dr. K.H. Said Aqil Siradj, M.A (Ketua PBNU)  5. Prof. Dr. H. Syafii Ma’arif (Dewan Pengarah BPIP)  6. Romo Benny Susetyo (BPIP)	<b>Moderator:</b> Yuslihayanti, S.T. (Presenter TV Parlemen)  <b>Venue:</b> Ballroom
12.00 – 12.30 WIB	Sesi Tanya Jawab	
12.30 – 12.40 WIB	Penyerahan Plakat dan Foto Bersama	
12.40 – 14.00 WIB	ISHOMA	
<b>Diskusi Pleno</b> <i>“Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan”</i>		

14.00 – 17.00 WIB (Diskusi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prof. Dr. Mahfud, MD. (Ketua Mahkamah Konstitusi Periode 2009-2013/Dewan Pengarah BPIP/Guru Besar FH Universitas Islam Indonesia)</li> <li>2. Dominggus Mandacan (Gubernur Papua Barat)</li> <li>3. Prof. Dr. Ir. Irwan Prayitno (Gubernur Sumatera Barat)</li> <li>4. Prof. Dr. Sudjito, S.H., M. Si. (Pusat Studi Pancasila UGM)</li> </ol>	<p><b>Moderator:</b> Bivitri Susanti, S.H., LL.M. (Akademisi Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera)</p> <p><b>Venue:</b> Ballroom</p>
Sesi Tanya Jawab		
17.00 – 17.10 WIB	Penyerahan Plakat dan Foto Bersama	
17.10 – 19.00 WIB	ISHOMA	
<p><b>Panel 1</b></p> <p><i>“Konsep Ekonomi Pancasila dan Implementasinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Ekonomi”</i></p>		
19.00 – 19.15 WIB	Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D (Guru Besar FE Universitas Brawijaya/Staf Khusus Kepresidenan Bidang Ekonomi)	<p><b>Moderator:</b> Dr. Asep Salahudin (Tenaga Ahli Madya BPIP)</p> <p>Pakar pendamping: Dr. Revrison Baswir, M.BA, Ak</p> <p><b>Venue:</b> Ballroom 1</p>
19.15 – 19.30 WIB	Dr. Revrison Baswir, M.BA, Ak (Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada)	<p><b>Venue:</b> Ballroom 1</p> <p>Catatan: Penyerahan plakat dan</p>
19.30 – 21.30 WIB	Sesi Tanya Jawab	

		foto bersama (Koordinator sebagai PJ)
<p><b>Panel 2</b></p> <p><i>“Konsep Demokrasi Pancasila dan Implementasinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Politik”</i></p>		
19.00 – 19.15 WIB	Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si (Sekretaris Program Doktorum Sosial Fisip Universitas Diponegoro/Anggota DKPP RI Periode 2012-2017)	<p><b>Moderator :</b> Drs. Prayudi, M.Si (Peneliti Utama)</p> <p>Pakar pendamping: Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.</p> <p><b>Venue:</b> Ballroom 2</p> <p>Catatan: Penyerahan plakat dan foto bersama (Koordinator sebagai PJ)</p>
19.15 – 19.30 WIB	Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si. (Guru Besar Ilmu Politik Universitas Pendidikan Indonesia)	
19.30 – 21.30 WIB	Sesi Tanya Jawab	
<p><b>Panel 3</b></p> <p><i>“Konsep Sosial Budaya Pancasila dan Implementasinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sosial”</i></p>		
19.00 – 19.15 WIB	Prof. Dr. Susetiawan, S. Sos., M. Sc. (Guru Besar Fisip Universitas Gadjah Mada)	<p><b>Moderator:</b> Dr. Ujianto Singgih P, M.Si. (Peneliti Utama)</p> <p>Pakar pendamping: Prof. Dr. Susetiawan, S. Sos., M. Sc.</p>
19.15 – 19.30 WIB	Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A. (Guru Besar Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah)	

19.30 – 21.30 WIB	Sesi Tanya Jawab	<p><b>Venue:</b> Opal</p> <p>Catatan: Penyerahan plakat dan foto bersama (Koordinator sebagai PJ)</p>
<p><b>Panel 4</b></p> <p><i>“Merumuskan Prosedur dan Parameter Menginstitutionalkan Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan”</i></p>		
19.00 – 19.15 WIB	Arif Wibowo (Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI)	<p><b>Moderator:</b> Agus Sahbani (Hukum Online)</p> <p>Pakar pendamping: Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H. (Tenaga Ahli Madya BPIP)</p> <p><b>Venue:</b> Emerald</p> <p>Catatan: Penyerahan plakat dan foto bersama (Koordinator sebagai PJ)</p>
19.15 – 19.30 WIB	Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H. (Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional)	
19.30 – 19.45 WIB	Dr. Silverius Y Soeharso (BPIP)	
19.45 – 21.45 WIB	Sesi Tanya Jawab	
<p><b>Panel 5</b></p> <p><i>“Merumuskan Prosedur dan Parameter Preview Rancangan Peraturan Daerah Sebelum Diundangkan Agar Sesuai dengan Nilai Pancasila”</i></p>		
19.00 – 19.15 WIB	Sri Nurherwati, S.H.	<b>Moderator:</b>

19.15 – 19.30 WIB	(Komisioner Komnas Perempuan)  Sukoyo, S.H., M.Si. (Direktur Produk Hukum Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri)	Khopiatuziadah, S.Ag., LLM. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Madya)
19.30 – 19.45 WIB	Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. (Guru Besar FH Universitas Andalas)	Pakar pendamping: Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
19.45 – 20.00 WIB	Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. (Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) FH Universitas Jember)	<b>Venue:</b> Safir
20.00 – 22.00 WIB	Sesi Tanya Jawab	Catatan: Penyerahan plakat dan foto bersama (Koordinator sebagai PJ)

**Selasa, 31 Juli 2018**

09.00 – 12.00 WIB	Perumusan hasil simposium (rekomendasi dan kesimpulan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panitia</li> <li>- Beberapa Peserta</li> <li>- <b>Moderator</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dr. Asep Salahudin</li> <li>2. Drs. Prayudi, M.Si</li> <li>3. Dr. Ujianto Singgih P, M.Si.</li> <li>4. Agus Sahbani</li> <li>5. Khopiatuziadah, S.Ag., LLM.</li> </ol> </li> <li>- <b>Pakar Pendamping</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dr. Revisond Baswir, M.BA, Ak</li> <li>2. Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.</li> <li>3. Prof. Dr. Susetiawan</li> </ol> </li> </ul>
-------------------	---	--

		<p>4. Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.</p> <p>5. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.</p>
12.00 – 13.00 WIB	ISHOMA	
13.00 – 15.30 WIB	Pleno dan Penutupan: Penyerahan hasil dan rekomendasi oleh Kepala Badan Keahlian DPR RI secara simbolis kepada peserta dan institusi terkait	Seluruh Peserta Harus Hadir
19.30 – 21.00 WIB	Rapat internal panitia (perbaikan berdasarkan masukan dan rencana kegiatan)	
<b>Rabu, 1 Agustus 2018</b>		
09.00 – 11.00 WIB	<i>Check Out</i>	

## II. Daftar Peserta

### DAFTAR PESERTA PANEL 1

Tema : *Konsep Ekonomi Pancasila dan Implementasinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Ekonomi*

Narasumber : 1. Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D  
(Guru Besar FE Universitas Brawijaya/Staf Khusus Kepresidenan Bidang Ekonomi)  
2. Dr. Revrison Baswir, M.BA, Ak  
(Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada)

Moderator : Dr. Asep Salahudin  
(Tenaga Ahli Madya BPIP)

Pakar : Dr. Revrison Baswir, M.BA, Ak  
Pendamping

No.	INSTANSI/JABATAN	NAMA
1.	Kementerian Keuangan	Titin Nuryani
2.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Simul
3.	Kemenko Bid. Perekonomian	Rehobot Putra Anugrah, S.H.
4.	Badan Pemeriksa Keuangan	Karnia Cicilia Sitanggang
5.	Kanwil Kumham Prov. Bangka Belitung	Ismail
6.	Kanwil Kumham Prov. Jawa Timur	Anita Iriwati, S.H.
7.	Biro Hukum Pemerintah Prov. DKI Jakarta	Ana Suzana
8.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sumatera Utara	Henry R.K Keloko, S.H., M.Si
9.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Jambi	Willi Caramoon, S.H., M.H.
10.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Kalimantan Barat	Suherman. SH. MH.
11.	LPSHAM	Munir Bahmid
12.	Tenaga Ahli Baleg DPR	Widodo, S.H., M.H.
13.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Martin L Sinaga

14.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Dr. Asep Salahudin
15.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H.
16.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Zaqui Rahman, S.H., M.H.
17.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Aan Andrianih, S.H., M.H.
18.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Chairul Umam, S.H., M.H.
19.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda	Riyani Shelawati, S.H., M.Kn.
20.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	K. Zulfan Andriansyah, S.H.
21.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	M. Nurfaik, S.Hi.
22.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Yanuar Putra Erwin, S.H.
23.	Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Ahli Pertama (PKA)	Marihot Nasution, S.E., M.Si.
24.	Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Ahli Pertama (PKA)	Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.
25.	Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (PKAKN)	Mariyani, S.AB

## DAFTAR PESERTA PANEL 2

- Tema : *Konsep Demokrasi Pancasila dan Implementasinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Politik*
- Narasumber : 1. Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si  
(Sekretaris Program Doktorum Sosial Fisip Universitas Diponegoro/Anggota DKPP RI Periode 2012-2017)
2. Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.  
(Guru Besar Ilmu Politik Universitas Pendidikan Indonesia)
- Moderator : Drs. Prayudi, M.Si  
(Peneliti Utama)
- Pakar : Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.  
Pendamping

<b>No.</b>	<b>INSTANSI/JABATAN</b>	<b>NAMA</b>
1.	Kemendagri Bid. Politik, Hukum, dan HAM	Rikson Sitorus, S.H. C.N
2.	Ditjen Peraturan Perundang-Undangan Kemen Kumham	Andri Ginting
3.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Fuad Hassan
4.	Kanwil Kumham Prov. Aceh	Chairil, S.H., M.H.
5.	Kanwil Kumham Prov. Bengkulu	Jisi Nasistiawan
6.	Kanwil Kumham Prov. Kalimantan Timur	Edang Siskalia Endah Purwanti, S.H., M.H.
7.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sumatera Barat	Ardanis
8.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sumatera Selatan	Hj. Ning Agustini, S.H., M.Hum
9.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sulawesi Utara	Dr. Grubert T. Ughude SH MH

10.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sulawesi Tengah	Ihsan Basir
11.	Pusat Studi Pancasila UGM	Hastangka
12.	Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK)	Gita Putri Damayana
13.	<i>Women Working Group</i>	Nukila Evanty
14.	Pusat Studi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan Universitas Nasional	Dr. Bhakti Nur Arianto
15.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Wawan Fahrudin, S.IP.
16.	Peneliti Utama	Drs. Prayudi, M.Si.
17.	Peneliti Muda	Dewi Sendhikasari Dharmaningtias, S.Ip., Mpa
18.	Peneliti Muda	Sita Hidriyah, S.Pd., M.Si.
19.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Atisa Praharini, S.H., M.H.
20.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda	Raden Priharta Budiprasetya Ekalaya Prabahendarsojiwo Yudakusuma, S.H., M.Kn.
21.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda	Laksmi Harundani, S.H., M.Kn.
22.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Olsen Peranto, S.H.
23.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Shintya Andini Sidi , S.H.
24.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Dahlia Andriani, S.H
25.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Noval Ali Muchtar, S.H.
26.	Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Ahli Pertama (PKA)	Jesly Yuriaty Panjaitan, S.E., M.M.

### DAFTAR PESERTA PANEL 3

- Tema : *Konsep Sosial Budaya Pancasila dan Implementasinya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sosial*
- Narasumber : 1. Prof. Dr. Susetiawan, S. Sos., M. Sc.  
(Guru Besar Fisip Universitas Gadjah Mada)
2. Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A.  
(Guru Besar Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah)
- Moderator : Dr. Ujianto Singgih P, M.Si.  
(Peneliti Utama)
- Pakar : Prof. Dr. Susetiawan, S. Sos., M. Sc.  
Pendamping

NO	INSTANSI/JABATAN	NAMA
1.	Kementerian Sosial	Rizi Umi Utami
2.	Kemenko Bid. Politik, Hukum, dan HAM	Ria Arsanti
3.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Qurrati A'yun
4.	Kementerian Agama	Saan S.H., M.H.
5.	Badan Pemeriksa Keuangan	Adityari Kusumastaji Perwira
6.	Kanwil Kumham Prov. Lampung	Dina Sirait, S.H., M.H.
7.	Kanwil Kumham Prov. Sulawesi Utara	Lieta Eva Ondang
8.	Kanwil Kumham Prov. DKI	Tupied Irauna Yas, S.H., M.H.
9.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Kep. Riau	Heri Mokhrizal, S.H., M.H.
10.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Bengkulu	Saipul Asikin, S.H., M.H.
11.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Jawa	Andita
12.	Timur	Fajar. I
13.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sulawesi Tenggara	Efendi Kalimudin, S.H., M.H.

14.	Fakultas Hukum Universitas Nasional Jakarta	Masidin
15.	<i>Women Working Group</i>	Nofa Farida Lestari
16.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Dr. Chaider S Bamualim, M.A.
17.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Twedy Noviady Ginting
18.	Peneliti Utama	DR. Ujianto Singgih P., M.Si.
19.	Peneliti Utama	Sali Susiana, S.Sos, M.Si.
20.	Peneliti Madya	Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.
21.	Perancang Peraturan Perundang- Undangan Madya	Nita Ariyulinda, S.H., M.H.
22.	Perancang Peraturan Perundang- Undangan Madya	Arrista Trimaya, S.H., M.H.
23.	Perancang Peraturan Perundang- Undangan Madya	Ricko Wahyudi, S.H., M.H.
24.	Perancang Peraturan Perundang- Undangan Muda	Rachmat Wahyudi Hidayat, S.H., M.H.
25.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Ihsan Badruni Nasution, S.Sy, S.H.
26.	Analisis Hukum	Mega Iriana Ratu, S.H., MBA
27.	Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (PKAKN)	M. Rizal Firmansyah, S.E.
28.	Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (PKAKN)	Isundari Anindita Paramesthi, S.E.

## DAFTAR PESERTA PANEL 4

- Tema : *Merumuskan Prosedur dan Parameter Menginstitutionalkan Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan*
- Narasumber : 1. Arif Wibowo (Wakil Ketua Badan Legislasi)
2. Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H.  
(Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional)
3. Dr. Silverius Y Soeharso  
(BPIP)
- Moderator : Agus Sahbani  
(Hukum Online)
- Pakar : Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.  
Pendamping (Tenaga Ahli Madya BPIP)

NO	INSTANSI/JABATAN	NAMA
1.	Kemenko Bid. Politik, Hukum, dan HAM	Noor Anita Etikawati
2.	Dewan Perwakilan Daerah RI	Nitta Norally, S.H.
3.	Kanwil Kumham Prov. Sumatera Utara	Rudi H. Pakpahan
4.	Kanwil Kumham Prov. Jawa Tengah	Moh. Hawary Dahlan
5.	Kanwil Kumham Prov. Sulawesi Tengah	Darmin, S.H.
6.	Kanwil Kumham Sumbar	M. Taufiqqurrahman
7.	Kanwil Kumham Prov. Sulawesi Utara	Franky A.H. Zachawerus
8.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Bengkulu	Wawan Jaya, S.H.
9.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Nusa Tenggara Barat	H. Ruslan Abdul Gani, SH MH
10.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Sulawesi Barat	Raodah, SH.MH
11.	Fakultas Hukum Universitas Diponegoro	Untung Dwi Hananto, S.H., M.H.
12.	Hukum Online	Agus Sahbani
13.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Dr. Fendy Setyawan, S.H., M.H.

14.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Siti Nia Nurhasanah
15.	Tenaga Ahli Baleg DPR	Arwani Hidayat S.Ag., M.Si
16.	Peneliti Madya	Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.
17.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Yeni Handayani, S.H., M.H.
18.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Teguh Nirmala Yekti, S.H., M.H.
19.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Bagus Prasetyo, S.H., .M.H.
20.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda	Kuntari, S.H., M.H.
21.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda	Yudarana Sukarno Putra, S.H.,LLM
22.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Maria Priscyla Stephfanie Florencia Winoto, S.H.
23.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Muhammad Yusuf, S.H., M.H.
24.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Aryani Sinduningrum, S.H.
25.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Asma' Hanifah, S.H.
26.	Analisis Hukum	Pinanti Mega Dewanti, S.H.

## DAFTAR PESERTA PANEL 5

- Tema : *Merumuskan Prosedur dan Parameter Preview Rancangan Peraturan Daerah Sebelum Diundangkan Agar Sesuai dengan Nilai Pancasila*
- Narasumber : 1. Sri Nurherwati, S.H.  
(Komisioner Komnas Perempuan)
2. Sukoyo, S.H., M.Si.  
(Direktur Produk Hukum Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri)
3. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.  
(Guru Besar FH Universitas Andalas)
4. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.  
(Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) FH Universitas Jember)
- Moderator : Khopiatuziadah, S.Ag., LL.M.  
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Madya)
- Pakar : Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
- Pendamping

NO	INSTANSI/JABATAN	NAMA
1.	Kementerian Sosial	Muhammad Saleh
2.	Mahkamah Agung	Dr. Abdullah, SH.,MS
3.	Dewan Perwakilan Daerah RI	Katherine Esther Panjaitan
4.	Kementerian Dalam Negeri	Widodo Sigit Pudjianto, S.H., M.H.
5.	Kanwil Kumham Prov. Sumatera Barat	Yeni Nel Ikhwan
6.	Kanwil Kumham Prov. Papua	John Charles Simanbela
7.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Kep. Bangka Belitung	Galih Prihandani Utomo
8.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Lampung	Zulfikar S.H., M.H.
9.	Biro Hukum Pemerintah Prov. Nusa Tenggara Timur	Alexon Lumba, S.H., M.Hum.

10.	Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu	Dr. H. Subadana, S.H., M.H.
11.	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	Diasma S Swandaru, S.Sos., M.H.
12.	Peneliti Madya	Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.
13.	Peneliti Muda	Debora Sanur Lindawaty, S.Sos, M.Si.
14.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Akhmad Aulawi, S.H., M.H.
15.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Arif Usman, S.H., M.H.
16.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Woro Wulaningrum, S.H., M.H.
17.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya	Khopiatuziadah, S.Ag., LLM
18.	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda	Titi Asmara Dewi, S.H., M.H.
19.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Febri Liany, S.H., M.H.
20.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Apriyani Dewi Azis, S.H.
21.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Nova Manda Sari, S.H., M.H.
22.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Christina Devi Natalia, S.H
23.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Agus Priyono, S.H.
24.	Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan	Aryudhi Permadi, S.H., M.H.

### III. Daftar Narasumber

No.	Nama Narasumber	Jabatan
1.	Arif Wibowo	Wakil Ketua Baleg
2.	Ir. Totok Suprayitno, Ph.d	Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Pembicara)
3.	Dr. Ir. Irwan Prayitno	Gubernur Sumatera Barat (Pembicara)
4.	Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo	Gubernur Lemhannas (Pembicara)
5.	Prof. Dr. Mahfud, MD.	Ketua Mahkamah Konstitusi Periode 2009-2013/Dewan Pengarah BPIP/Guru Besar FH Universitas Islam Indonesia (Pembicara)
6.	Prof. Dr. H. Syafii Ma'arif	Dewan Pengarah BPIP (Pembicara)
7.	Romo Benny Susetyo	BPIP (Pembicara)
8.	Dr. Silverius Y Soeharso	BPIP (Pembicara)
9.	Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.H.	Ketua BPHN (Pembicara)
10.	Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si	Pusat Studi Pancasila UGM (Pembicara)
11.	Prof. Ahmad Erani Yustika, S.E., M.Sc., Ph.D	Guru Besar FE Universitas Brawijaya/Staf Khusus Kepresidenan Bidang Ekonomi (Pembicara)
12.	Dr. Revrisond Baswir, M.BA, Ak	Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada (Pembicara & Pakar Pendamping)
13.	Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si	Sekretaris Program Doktorum Sosial Fisip Universitas Diponegoro/Anggota DKPP RI Periode 2012-2017 (Pembicara)

14.	Prof. Dr. Cecep Darmawan, S.IP., M.H., M.Si.	Guru Besar Ilmu Politik Universitas Pendidikan Indonesia (Pembicara & Pakart Pendamping)
15.	Prof. Dr. Susetiawan	Guru Besar Fisip Universitas Gadjah Mada (Pembicara & Pakar Pendamping)
16.	Prof. Dr. Masykuri Abdillah, M.A.	Guru Besar Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah (Pembicara)
17.	Sri Nurherwati, S. H.	Komisioner Komnas Perempuan (Pembicara)
18.	Sukoyo, S.H., M.Si.	Direktur Produk Hukum Daerah, Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri
19.	Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.	Guru Besar FH Universitas Andalas (Pembicara)
20.	Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.	Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) FH Universitas Jember (Pembicara & Pakar Pendamping)
21.	Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.	Tenaga Ahli Madya BPIP

#### IV. Foto Kegiatan











