

PEMAKNAAN PANCASILA SEBAGAI NORMA FUNDAMENTAL NEGARA

Gunawan A. Tauda
Fakultas Hukum Universitas Khairun

Email : taudagunawan.fh@gmail.com

ABSTRACT. *As the ideal of law and states fundamental norm, Pancasila (State Ideology) has the constitutive and regulatory functions. With the constitutive function, Pancasila establish a base line of a legal order, particularly the constitution, and with the regulatory function, Pancasila determine the content and form of various laws and regulations which are all arranged hierarchically.*

Keywords: Pancasila, State Ideology, Staats Fundamental norm.

PENDAHULUAN

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Pernyataan normatif ini tentu saja berkaitan erat dengan fungsi dan kedudukan Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staats fundamentalnorm*). Pernyataan tersebut pada tatanan praktik ketatanegaraan berkonsekuensi pembingkai proses legislasi yang “berirama” dan “bercita rasa” Pancasila, sehingga benar-benar mencerminkan dan memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum (*rechtsidee*).

Secara normatif, semua produk peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat

filosofis, yuridis, dan sosiologis. Syarat filosofis terkait dengan keharusan setiap rancangan peraturan perundang-undangan, terutama undang-undang, untuk konsisten dengan kaidah penuntun hukum yang ada pada Pancasila. Syarat yuridis mengharuskan peraturan perundang-undangan konsisten atau selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal. Sementara syarat sosiologis mewajibkan keseluruhan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan segala tingkat kemampuannya untuk memahami dan melaksanakan rancangan undang-

undang tersebut apabila nantinya diundangkan.

Peraturan perundang-undangan (hukum) merupakan produk politik, yang merupakan kristalisasi dari tarik-menarik kepentingan berbagai kepentingan pada lembaga politik, yang dalam konteks undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dalam politik, Moh. Fajrul Fallakh (2011; 156-157) mengemukakan bahwa sering kali pembentuk hukum tidak memedulikan pada asas pembentukan hukum yang baik, termasuk menyimpangi nilai-nilai Pancasila. Sebagai konsekuensinya proses pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama undang-undang hanya menegaskan Pancasila pada diktum “mengingat” namun kering penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam uraian pasal demi pasalnya. Kesulitan ini bertambah karena proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjangkau berbagai aspek kehidupan, subyek hukum, status atau perilaku yang diatur, konsep hukum yang diterapkan (pada umumnya tentang hak dan

kewajiban, wewenang, dan bahkan kebijakan), insentif dan disinsentif (atau sanksi dan larangan), serta tujuan legislasi.

Moh. Mahfud MD (2011; 22), dalam kaitannya dengan hal di atas, berpandangan bahwa Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) secara tegas menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penjelasan Pasal ini menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filsafat bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Ketentuan ini berimplikasi bahwa Pancasila harus dijabarkan dan dimanifestasikan ke dalam semua bentuk dan tingkatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan. Namun ironisnya,

ketentuan itu hanya indah di atas kertas karena tidak terlalu berhasil merasuk ke dalam jiwa aturan hukum yang dibuat. Belakangan ini yang muncul justru banyak undang-undang yang tidak berkesesuaian dengan Pancasila. Hal demikian ini sering kali “stagnan” saat diimplementasikan karena isinya menyimpang, bila tidak dapat dikatakan buruk, atau tidak tepat dalam menerjemahkan konsep kebenaran Pancasila. Lebih lanjut, Mahfud mengemukakan penegakan hukum yang dilakukan sejauh ini juga dinilai secara nyata meminggirkan Pancasila. Perlakuan diskriminatif dan ketidakadilan yang dilatari oleh hal-hal kolutif adalah musuh paling laten, baik dalam pembuatan (*law making process*) maupun dalam penegakan hukum (*law enforcement*) berdasarkan Pancasila.

Proses pembentukan perundang-undangan menurut wataknya, bersifat *erga omnes* yaitu berlaku umum. Idealnya, pengaturan yang dirumuskan juga berkesesuaian dengan kepentingan umum (*public interests*) dan bukan kepentingan golongan (*parochial interest*). Tetapi

saat ini pembentukan perundang-undangan masih belum beranjak jauh dari zaman ketika definisi kepentingan publik adalah kepentingan kekuasaan yang dominan, atau bahkan oleh mereka yang secara formal memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Pada konteks terkait, Fajrul (2011; 160) menjelaskan bahwa mekanisme *judicial review* yang dipraktikkan Mahkamah Konstitusi saat ini merupakan mekanisme ideal dan efektif untuk dapat mengawal nilai-nilai Pancasila agar tetap terjaga produk pembentukan perundang-undangan, terutama undang-undang.

Tarik menarik kepentingan politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sering kali tidak seirama dan bercita rasa Pancasila ditengarai merupakan salah satu faktor yang mendasari berbagai krisis yang melanda kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dewasa ini. Krisis-krisis ini yakni, krisis kebudayaan, keteladanan, moral dan terutama krisis kepercayaan, membuktikan lemah dan rapuhnya sistem hukum Indonesia karena telah jauh dari *core*

philosophy bangsa Indonesia, Pancasila. Semakin lunturnya nasionalisme bangsa, lemahnya penegakan hukum, korupsi yang semakin merebak dengan wajah baru, kolusi dan nepotisme dengan wajah demokrasi, primordialisme, etika politik kalangan elit terutama para penyelenggara negara serta pembuat dan penegak hukum dewasa ini sangat memberikan pengaruh yang sangat signifikan pada ketidakpercayaan rakyat terhadap sistem hukum dan bahkan penegakan hukum itu sendiri (Kaelan, 2011; 49).

Keadaan demikian tentu tidak dapat dibiarkan berlarut-larut sehingga harus direstorasi demi kepentingan dan keberlangsungan hidup bangsa dan negara di kemudian hari. Pancasila yang berasal dari jiwa bangsa (*volkgeist*), mempunyai dasar historis sosiologis dalam sejarah pertumbuhan bangsa, yang kemudian difungsikan sebagai *philosophische grondslag* dan *staatsfundamentalnorm* merupakan solusi terbaik untuk memperbaiki permasalahan-permasalahan di atas.

Terlahirnya Pancasila sebagaimana tercatat dalam sejarah

kemerdekaan bangsa Indonesia, merupakan sublimasi dan kristalisasi dari pandangan hidup (*way of life*) dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang mempersatukan keanekaragaman bangsa menjadi bangsa yang satu (*Bhineka Tunggal Ika*), Indonesia. Latar belakang historis dan kondisi sosiologis, antropologis dan geografis Indonesia yang unik dan spesifik seperti, bahasa, etnik, atau suku bangsa, ras dan kepulauan menjadi komponen pembentuk bangsa yang paling fundamental dan sangat berpengaruh terhadap realitas kebangsaan Indonesia saat ini. Dengan demikian, Pancasila sebagai dasar falsafah Negara Indonesia harus diketahui dan dipahami secara pantas oleh segenap komponen bangsa Indonesia.

Berpijak pada latar belakang terurai, uraian singkat dalam kajian konseptual ini membahas sejumlah variabel yang berkaitan dengan pemaknaan Pancasila dalam fungsi dan kedudukannya sebagai norma fundamental negara. Kajian ini tentu saja bukan merupakan kajian yang baru, mengingat deskripsi ilmiah tentang variabel Pancasila sebagai norma fundamental negara

banyak bertebaran di berbagai bahan hukum sekunder, serta ditujukan untuk paling tidak melengkapi kajian-kajian ekstensif tentang Pancasila yang telah ada sebelumnya.

PEMBAHASAN

Pancasila sebagai Dasar Filsafat Negara

Bangsa Indonesia sebagai salah satu bagian dari masyarakat internasional, memiliki sejarah serta prinsip dalam hidupnya yang berbeda dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Tatkala bangsa Indonesia akan mencapai fase nasionalisme modern, diletakkanlah prinsip-prinsip dasar filsafat sebagai suatu asas dalam hidup berbangsa dan bernegara. Para pendiri negara (*the founding fathers*) menyadari akan pentingnya dasar filosofi ini, yang kemudian melakukan suatu penyelidikan yang dilakukan oleh badan yang akan meletakkan dasar filsafat bangsa dan negara yaitu BPUPKI. Prinsip-prinsip dasar itu ditemukan para peletak dasar negara dandiangkat dari filsafat hidup bangsa Indonesia, yang kemudian diabstraksikan menjadi suatu prinsip

dasar filsafat negara, yaitu Pancasila. Hal inilah yang disebut sebagai suatu alasan ilmiah rasional dalam ilmu filsafat, bahwa salah satu lingkup pengertian filsafat adalah fungsinya sebagai suatu pandangan hidup suatu masyarakat atau bangsa tertentu (Kaelan, 2002; 1).

Berdasarkan realitastersebut, maka dapat disimpulkan bahwa filsafat Pancasila sebagai suatu pandangan hidup bangsa Indonesia, merupakan suatu kenyataan obyektif dan hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam pengertian inilah diistilahkan bahwa bangsa Indonesia sebagai “kausa materialis” dari Pancasila. Secara ilmiah harus disadari bahwa suatu masyarakat, suatu bangsa senantiasa memiliki suatu pandangan hidup atau filsafat hidup masing-masing, yang berbeda dengan bangsa lain di dunia (Kaelan, *ibid.*).

Sebelum Pancasila dirumuskan dan disahkan sebagai “dasar filsafat negara,” nilai-nilainya telah ada pada bangsa Indonesia yang merupakan pandangan hidup, yaitu berupa nilai-nilai adat istiadat dan kebudayaan yang bersifat komunalistik religius, serta sebagai

kausa materialis Pancasila. Dalam pengertian inilah maka antara Pancasila dengan bangsa Indonesia tidak dapat dipisahkan, sehingga Pancasila merupakan jatidiri bangsa Indonesia. Setelah Republik Indonesia diproklamasikan oleh Para Peletak Dasar Negara, Pancasila disahkan menjadi dasar negara Republik Indonesia. Sebagai suatu bangsa dan negara, Indonesia memiliki cita-cita, gagasan-gagasan, dan ide-ide yang dianggap paling sesuai dan benar, yang kemudiantertuang dalam Pancasila. Dalam pengertian inilah, menurut Kaelan, Pancasila berkedudukan sebagai ideologi bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Pancasila sebagai dasar filsafat negara, secara objektif diangkat dari pandangan hidup yang sekaligus juga sebagai filsafat hidup bangsa Indonesia yang telah ada dalam sejarah sendiri (Kaelan, *ibid.*; 46-47).

Secara empiris, khazanah kepustakaan memang mengakui bahwa sistem filsafat dapat berkembang sebagai ideologi suatu bangsa. Lazimnya, sistem filsafat suatu bangsa dijadikan “pandangan hidup” yang sekaligus sebagai nilai

terbaik (*best values*), oleh karena itu difungsikan sebagai filsafat hidup. Nilai fundamental ini dipraktikkan sepanjang sejarah bangsa, karena teruji kebenaran dan keunggulannya, bahkan menyatu dengan budaya dan peradaban bangsa. Nilai fundamental demikian, senantiasa menjadi sumber nilai dan sumber ideologi nasional yang ditegakkan sebagai pembeda sistem kenegaraan, sebagaimana terjabar lebih lanjut dalam konstitusi negara.

Dengan demikian, Pancasila sebagai falsafah bangsa, berdasarkan realitas ketatanegaraan, merupakan bagian integral dari integritas kebangsaan dan kenegaraan (pilar-pilar bangsa dan negara), yang terdiri dari Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI. Hal demikian berartibagi bangsa Indonesia filsafat Pancasila sebagai filsafat hidup dijadikan “dasar negara” sebagaimana dirumuskan dan disahkan oleh PPKI dalam kapasitasnya sebagai *the founding fathers* Republik Indonesia. Sejak kemerdekaan Indonesia, secara *de facto* dan *de jure*, secara filosofis-ideologis, dan legal konstitusional, Pancasila sebagai dasar negara

(ideologi negara) merupakan bagian tak terpisahkan dari NKRI.

Konsepsi Prismatik Pancasila

Menurut Moh. Mahfud MD (2010; 6), sebenarnya secara substansial penjelasan bahwa Pancasila dalam konteks negara bukan negara agama dan bukan negara sekuler serta dalam konteks ideologi bukanlah individualisme dan bukan kolektivisme, yang mendominasi ideologi-ideologi dunia, adalah benar adanya. Pernyataan di atas tepat untuk mengekspresikan kesepakatan para pendiri negara (*the founding people*) ketika bersepakat mendirikan Republik Indonesia pada tahun 1945. Pancasila merupakan konsep prismatik, yakni konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga dapat selalu diaktualkan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dan setiap perkembangannya negara Pancasila bukan negara agama karena negara agama hanya mendasarkan diri pada satu agama tertentu, tetapi negara Pancasila juga bukan negara sekuler,

karena negara sekuler sama sekali tidak ingin terlibat dalam urusan agama. Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state* yakni sebuah negara kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya tanpa membedakan jumlah pemeluk masing-masing agama.

Negara Pancasila mengakui manusia sebagai individu yang mempunyai hak dan kebebasan, tetapi sekaligus mengakui bahwa pada dasarnya manusia adalah makhluk sosial, yang tidak bisa menjadi manusiawi bila tidak hidup bersama manusia lainnya. Dalam konsep keseimbangan yang seperti ini, Mahfud menjelaskan, Pancasila bukanlah penganut konsep individualisme yang memutlakan hak dan kebebasan individu, tetapi juga bukan penganut konsep kolektivisme yang hendak menyamakan semua manusia begitu saja tanpa menghargai hak dan kebebasan individu. Inilah konsep Pancasila sebagai konsep prismatik yang mempertemukan secara integratif segi-segi baik dari berbagai konsep yang dipandang saling

bertentangan (Moh. Mahfud MD, 2010; 7).

Dalam kaitannya dengan pembangunan hukum, Pancasila dapat disebut sebagai bingkai dari sistem hukum Pancasila, sebuah sistem yang khas Indonesia dan berbeda dari sistem hukum yang lain. Kendatipun belakangan ini banyak orang yang merasa kurang gagah untuk menyebut Sistem Hukum Pancasila sebagai sistem hukum yang khas, namun harus ada keberanian untuk mengangkatnya kembali sebagai paradigma pembangunan hukum. Satijpto Rahardjo, berpendapat bahwa hukum Pancasila mencerminkan kekhasan bangsa Indonesia yang pernah kekeluargaan dan gotong-royong yang karenanya memang berbedadengan sistem hukum yang lain. Oleh sebab itu, tidak ada yang salah ketika Sistem Hukum Pancasila disebut sebagai sistem hukum yang khas untuk melayani masyarakat Indonesia. Hukum adalah cermin dan pelayan masyarakatnya, sehingga sistemnya pun harus sesuai dengan masyarakat yang dilayaninya. Masyarakat yang berbeda tentu

dilayani oleh sistem hukum yang berbeda (Moh. Mahfud MD, *ibid.*).

Pemaknaan Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara

Secara filosofis, Pembukaan UUD 1945 merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Pembukaan UUD 1945 juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (akte) karena sebagai *modus vivendi* di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Bila Pembukaan diubah, maka Indonesia yang ada bukanlah Indonesia yang tanda kelahirannya dikeluarkan pada tanggal 17 Agustus 1945, melainkan Indonesia yang lain lagi.

Dari perspektif hukum, Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechtsidee*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*) Indonesia sendiri. Dalam kedudukannya yang demikian,

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber tertib hukum di Indonesia atau biasa disebut sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), serta falsafah hidup bangsa (*philosophische grondslag*). Sebagai norma fundamental negara, Pancasila merupakan norma tertinggi dalam negara dengan kata lain merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat “*pre-supposed*” atau ditetapkan terlebih dahulu yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Sebagai konsekuensi logis terhadap fungsi Pancasila ini, dikatakan bahwa Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia.

Cita hukum merupakan nilai hukum yang telah diramu dalam kesatuan dengan nilai-nilai lainnya yang berasal dari kategori nilai-nilai lainnya, yang menunjukkan pula sejauh mana fenomena kekuasaan terintegrasi padanya. Cita hukum meliputi segi formalnya, yaitu sebagai suatu wadah nilai-nilai hukum yang telah digarap dengan memperhitungkan alam kenyataan

sekelompok yang bersangkutan. Segi material atau substansial cita hukum adalah sebagai nilai hukum yang telah diramu dalam satu kesatuan dengan nilai-nilai dari kategori nilai lainnya termasuk fenomena kekuasaan, menurut cita rasa budaya masyarakat yang terkait (Ni'Matul Huda, 2008; 99).

Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk beradunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan, dan kenyataan kemasyarakatan yang diproyeksikan pada proses pengkaidahan perilaku warga masyarakat yang mewujudkan dalam unsur, keadilan, kehasilgunaan, dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita hukum itu akan memengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang memedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, penerapan hukum) dan perilaku hukum (Ni'Matul Huda, 2008; 100).

Cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila yang oleh para Pendiri bangsa ditetapkan

sebagai landasan kefilosofan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945. Cita hukum Pancasila mencerminkan tujuan bernegara dan seperangkat nilai dasar yang tercantum baik dalam Pembukaan maupun pasal demi pasal serta Penjelasan UUD 1945. Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 dianggap sebagai norma dasar, sebagai sumber hukum positif. Rumusan hukum dasar dalam pasal demi pasal UUD 1945 adalah pancaran dari norma yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila. Asas-asas Pancasila terkandung dalam dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD 1945, sehingga dengan menyebut Pembukaan UUD 1945 saja, asas-asas itu dengan sendirinya telah tercakup. Penjelasan UUD 1945 sendiri juga telah mengutarakan hal yang serupa, walaupun tidak menggunakan istilah norma dasar, melainkan sebagai “cita-cita hukum (*rechtsidee*)” yang terwujud dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis

(undang-undang dasar), maupun hukum yang tidak tertulis (Ni’Matul Huda, 2008; 101-102).

Dalam kapasitasnya sebagai *rechtsidee*, Pancasila dianggap dan diletakkan sebagai hal yang paling mendasar dan fundamental. Hal ini nampak pada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menentukan, “Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum.” Penyebutan seperti ini seolah mengukuhkan pandangan Notonagoro, pada tahun 1959 yang menganggap Pancasila adalah pokok kaidah fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang mempunyai kekuatan sebagai *grund norm*. Pancasila dilihat sebagai cita hukum 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 (As’ad Said Ali, 2009; 62).

Pandangan diatas dikritik oleh Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie, & M. Ali Safa'at, 2006; 172). Menurut Jimly, meletakkan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* yang bersifat *grundnorm* menyebabkan Pancasila diatas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada diluar konstitusi. Selain itu, Pancasila berubah menjadi sebuah ideologi yang kaku dan tertutup. Pancasila tidak mungkin ditafsir ulang mengingat keberadaannya sebagai *grundnorm*. Dalam kerangka itu, Pancasila menjadi suatu kebenaran nyaris tanpa pembuktian. Konstitusi atau semua produk hokum positif harus mengacu pada *grundnorm*. Padahal, rumusan nilai dalam Pancasila bersifat sangat abstrak, dan perlu ditafsirkan. *Staats fundamentalnorm* sendiri, menurut Hans Kelsen, adalah *grundnorm* yang menjadi presu posisi dari kehadiran suatu negara. *Staatsfundamental norm* bukan konstitusi, melainkan sesuatu yang berada di atas konstitusi yang menjadi rujukan akhir dan final suatu negara. Dengan posisi seperti ini,

Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 berada di atas konstitusi. Padahal, Pasal II Aturan Tambahan Batang Tubuh UUD 1945 menyebutkan bahwa: "UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal (As'ad Said Ali, 2009; 63)."

Pandangan senada dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD(Ni'matul Huda, dan R. Nazriyah, 2011; 49) terhadap kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber tertib hukum, bahwa hal ini kurang tepat karena menegasikan fakta pluralisme hukum yang ada di Indonesia. Sumber hukum, khususnya sumber hukum materiil, tidak hanya Pancasila, melainkan juga nilai dan norma lain yang hidup di masyarakat, seperti norma agama, norma adat, dan norma kesusilaan. Terkait hal ini, sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila tidak memonopoli dan meniadakan sumber hukum yang lain, sepanjang tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Lebih lanjut, Mahfud (Ni'matul Huda, dan R. Nazriyah, *ibid.*) menjelaskan, kedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum mengandung konsekuensi

bahwa kekuasaan atau kedaulatan hukum bersumber pada Pancasila. Oleh sebab itu, setiap hukum yang lahir harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya. Pancasila memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya. Hal ini berarti hukum, yang ada dan berlaku haruslah hukum yang memuat nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai-nilai yang mempersatukan bangsa Indonesia, nilai-nilai demokrasi, dan nilai-nilai keadilan sosial. Hal ini berarti, tidak boleh ada hukum yang tidak mendasarkan diri pada kekuasaan Tuhan, tidak boleh ada penyimpangan atau pelanggaran hak asasi manusia, tidak boleh ada hukum yang mengoyak persatuan dan kesatuan bangsa, tidak boleh ada hukum yang elitis apalagi karena diproduksi oleh sistem politik yang tidak demokratis, dan tidak boleh pula ada hukum yang bertentangan dengan keadilan sosial.

Hukum-hukum Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara tersebut harus dijadikan orientasi politik pembangunan dan politik hukum sehingga politik hukum haruslah dipandang sebagai upaya menjadikan hukum sebagai alat pencapaian tujuan negara dari waktu ke waktu sesuai dengan tahap-tahap perkembangan masyarakat (Moh. Mahfud MD, 2009; 52).

Dalam kedudukannya yang demikian, sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya “empat kaidah penuntun” yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. *Pertama*, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi. *Kedua*, hukum harus

mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksploitasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. *Ketiga*, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). *Keempat*, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban (Moh. Mahfud MD, 2010; 55).

Dalam kaitan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber tertib hukum, secara teoritis, sumber hukum menurut Sudikno Mertokusumo (2007; 83), terbagi atas sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materiil ialah tempat materi hukum diperoleh. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Sedangkan sumber hukum formal merupakan tempat atau sumber diperolehnya kekuatan hukum mengikat suatu peraturan perundang-undangan. Dalam bahasa yang

berbeda, Moh. Mahfud MD (2010; 53) mengemukakan bahwa sumber hukum materiil biasanya diartikan sebagai bahan yang menentukan isi suatu kaidah atau norma hukum yang diperlukan oleh para pembuat hukum. Sedangkan sumber hukum formal adalah hukum dalam arti produk yang telah memiliki bentuk, terutama yang telah berlaku dan mengikat. Dalam kaitan ini, dapat dikatakan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum materiil dalam arti sebagai asalnya hukum. Dalam kaitannya sebagai sumber hukum formal, hukum formal apapun harus tetap bersumber pada Pancasila dan tidak keluar dari kerangka nilai-nilainya, dikarenakan sebagai sumber hukum materiil, Pancasila merupakan cita hukum yang harus mengalir seluruh produk hukum di Indonesia. Dengan demikian, berdasarkan kapasitasnya sebagai sumber hukum materiil dan sumber hukum formal, tampak jelas bahwa Pancasila memenuhi semua ketentuan untuk disebut sebagai norma hukum yang tertinggi dalam hierarki norma hukum negara (*staats fundamentalnorm*).

Menurut Maria Farida Indrati (2007; 46), norma fundamental atau dalam istilah lainnya norma dasar negara, yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat “*pre-supposed*” atau “ditetapkan terlebih dahulu” oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karenanya, jika norma tertinggi ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi. Arti penting *staatsfundamentalnorm* menurut Hans Nawiasky, ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverwasung*), termasuk norma pengubahnya. Hakikat suatu norma fundamental negara ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Hal inilah yang dapat menjelaskan mengapa secara filosofis kedudukan Pembukaan,

yang di dalamnya memuat Pancasila, dibedakan dari pasal demi pasal UUD 1945. Pancasila yang ada dalam Pembukaan merupakan bagian dari *staatsfundamentalnorm* yang tidak dapat diubah, sedangkan pasal demi pasal UUD 1945 merupakan *staatsverwasung* atau *grundnorm* yang kendati sulit, dapat diubah dengan prosedur dan tata cara tertentu.

KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan, berpijak pada uraian-uraian sebelumnya, sebagai norma fundamental negara, Pancasila memiliki fungsi konstitutif maupun fungsi regulatif. Dengan fungsi konstitutif, Pancasila menentukan dasar suatu tatanan hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri, sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila, hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum, dan dengan fungsi regulatifnya, Pancasila menentukan apakah hukum yang berlaku sebagai produk dikatakan adil ataukah tidak adil.

Selanjutnya, dalam pemaknaan kedudukan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*, Pancasila yang yang termaktub

dalam Konstitusi Negara, menjiwai, serta menentukan isi dan bentuk berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang seluruhnya tersusun secara hierarkis. Dalam susunan yang hierarkis ini, Pancasila menjamin keserasian atau tiadanya kontradiksi antara berbagai peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa jika terjadi ketidaksesuaian atau pertentangan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lebih tinggi, apalagi terhadap Pancasila, berarti terjadi inkonstitusionalitas dan ketidaklegalan, dan karenanya norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya tidak memiliki kekuatan hokum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

- As'ad Said Ali, 2009, *Negara Pancasila Jalan Kemashlahatan Berbangsa*, LP3ES, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, & M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Han Kelsententang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Kaelan, "Fungsi Pancasila sebagai Paradigma Hukum dalam Penegakan Konstitusionalitas Indonesia," *Prosiding Sarasehan Nasional Implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Universitas Gadjah Mada, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta.
- Kaelan, 2002, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Moh. Fajrul Falaakh, "Menuju Legislasi 'yang Pancasila' Menurut Siapa?" *Prosiding Sarasehan Nasional Implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Universitas Gadjah Mada, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD, "Pancasila sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa" *Prosiding Sarasehan Nasional Implementasi Nilai-nilai Pancasila*

*dalam Menegakkan
Konstitusionalisme
Indonesia, Kerjasama
Mahkamah Konstitusi
Republik Indonesia
dengan Universitas Gadjah
Mada, 2-3 Mei 2011,
Yogyakarta.*

Moh. Mahfud MD., 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta.

Moh. Mahfud MD., 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Moh. Mahfud MD., 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta.

Ni'matul Huda, dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung.

Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.