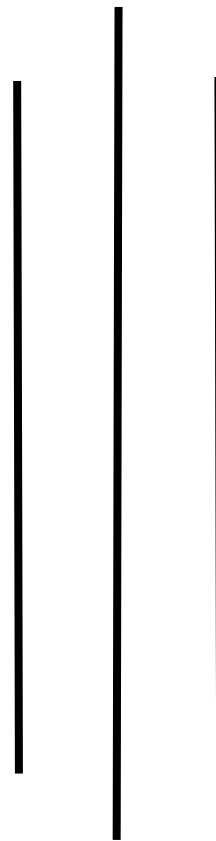


**PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI  
SEGALA SUMBER HUKUM DAN  
IMPLEMENTASINYA DALAM BANGUNAN  
NEGARA HUKUM INDONESIA**

Oleh:

**Hendra Wahanu Prabandani**



**Biro Hukum**

**Kementerian PPN/Bappenas**

**Jakarta**

**2020**

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara yang becorak multi etnik, agama, ras dan multi golongan. Sesanti Bhinneka Tunggal Ika secara *de facto* mencerminkan kemajemukan budaya bangsa dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah negara yang membentang luas dari Sabang sampai Merauke selain memiliki sumber daya alam (*natural resources*) juga mempunyai sumber daya budaya (*cultural resources*) yang beraneka ragam coraknya.<sup>1</sup> Kemajemukan Indonesia juga bertambah dengan diakui nya 6 (enam) agama resmi serta berbagai aliran kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Sebagai sebuah negara bangsa yang sangat majemuk, Indonesia haruslah memiliki perekat yang dapat mempersatukan seluruh keberagaman yang secara nyata telah ada dan hidup dalam masyarakat. Perekat tersebut adalah konsep filosofis yang dikenal sebagai Pancasila.

Pancasila adalah *common platform* dan *common denominator* bagi bangsa Indonesia. Din Syamsudin yang meminjam istilah Al Qur'an menyampaikan bahwa Pancasila dapat dipandang sebagai *kalimatun sawa'* atau "kata tunggal pemersatu" bangsa Indonesia yang majemuk. Dalam hal ini Pancasila lebih dari sekedar "pernyataan politik" (*political statement*), tapi juga "pernyataan ideologis" (*ideological statement*). Sebagai pernyataan politik

---

<sup>1</sup> I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat Multikultural: Perspektif Hukum Progresif*, Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Progresif I, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Program Doktor Ilmu Hukum dan Universitas Trisakti Jakarta, Semarang, 15 Desember 2007, hlm. 13

Pancasila memang memersatukan berbagai kepentingan dan aliran politik yang ada.<sup>2</sup>

Seiring dengan euphoria reformasi yang telah bergaung dalam beberapa dekade terakhir, beberapa pihak berusaha memertanyakan kembali kedudukan Pancasila sebagai fondasi berpijak bangsa ini. Dengan berbagai upaya, berbagai pihak secara nyata mencoba menggoyah Pancasila hanya demi kepentingan golongan mereka.

Adalah suatu ironi jika bangsa Indonesia mengabaikan Pancasila, sementara di luar negeri banyak tokoh memuji Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika sebagai sebuah model alternatif bagi dunia yang multikultural. Paus Benediktus XVI di Spanyol dalam sambutan resminya pada pembukaan konferensi *Community of Sant' Egidio* di Barcelona 2010 bahkan menyebut kedua pilar bangsa Indonesia itu sebagai ideologi relevan untuk masyarakat global dewasa ini.<sup>3</sup> Pengakuan dari masyarakat internasional tersebut semakin menguatkan kesadaran kita bahwa Pancasila merupakan fondasi yang tepat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Setelah menyepakati Pancasila sebagai basis fundamental kehidupan berbangsa, para pendiri negara (*the founding fathers*) Indonesia kemudian juga memikirkan konsep negara hukum untuk menjaga agar negara baru Indonesia berdaulat berdasarkan konstitusi bukan berdasarkan kekuasaan orang per orang. Ketentuan tersebut kemudian dirumuskan dengan tegas dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. Negara hukum

---

<sup>2</sup> Din Syamsudin, Pidato Kebangsaan Negara Pancasila: Baituna Jannatuna, dalam dalam Historisitas dan Spiritualitas Pancasila, Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila, Fraksi PDIP MPR RI, hlm. 88

<sup>3</sup> Din Syamsudin, *ibid*, hlm. 92

Indoensia tersebut yang kemudian berdiri diatas fondasi falsafah hidup bangsa yaitu Pancasila.

Namun demikian, sebagaimana dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang saat ini berlaku, istilah atau nama "Pancasila" tidak terdapat di dalam pembukaan ataupun di dalam bagian dari konstitusi. Mengenai hal ini, Presiden RI ke-5 bahkan pernah menyatakan bahwa bahwa persoalan sumber rujukan bahwa Pancasila merupakan dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum Negara seringkali menjadi pertanyaan yang sederhana namun sangat menohok. Pertanyaan yang menohok tersebut adalah, ketika para penyelenggara Negara dan pembuat Undang-Undang harus mencari dasar rujukan tentang dokumen apakah yang bisa digunakan oleh mereka sebagai referensi tentang Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.<sup>4</sup>

Pancasila seakan-akan menjadi konsep yang setiap hari diperbincangkan, namun tidak ditemukan penamaan secara tertulisnya dalam konstitusi kita. Oleh karena itu, dalam tulisan ini penulis tertarik untuk menelusuri konsep Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sekaligus merumuskan usaha implementasinya dalam bangunan negara hukum Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan dijawab dalam Penelitian Hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia?

---

<sup>4</sup> Pidato Kebangsaan Memperingati Hari Lahirnya Pancasila 1 Juni 2011, Megawati Soekarno Putri (Presiden RI Ke-5) dalam Historisitas dan Spiritualitas Pancasila, Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila, Fraksi PDIP MPR RI, hlm. 60

2. Bagaimanakah implementasi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam bangunan negara hukum di Indonesia?

### **C. Tujuan Penulisan**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan Penelitian Hukum ini adalah untuk:

1. Menelusuri konsep tentang kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Menjelaskan implementasi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam bangunan negara hukum di Indonesia.

### **D. Manfaat Penulisan**

Manfaat yang dapat dicapai melalui penulisan Penelitian Hukum ini antara lain adalah untuk:

1. Memperoleh panduan yang jelas mengenai kedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Mendapatkan gambaran mengenai implementasi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam bangunan negara hukum di Indonesia.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Pancasila Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

#### A.1. Sekilas Perjalanan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

Sebagaimana telah diketahui, sejak bergulirnya Reformasi pada tahun 1998 desakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) semakin menguat. Hal tersebut dikarenakan selain untuk memenuhi perubahan dinamika sosial politik, berbagai pihak juga menganggap bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 selama ini disalahgunakan oleh penguasa orde baru untuk melanggengkan kekuasaannya. Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pada saat itu masih merupakan lembaga tertinggi negara membentuk Panitia Ad Hoc yang salah satunya bertugas untuk merumuskan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.

Sejak tahun 1998, Panitia ad hoc III mulai bekerja untuk membahas perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 melalui berbagai diskusi, rapat, dengar pendapat, maupun mengundang narasumber/Tim Ahli. Hasil pembahasan dalam Panitia Ad Hoc (PAH) III akhirnya dilaporkan pada Rapat Pleno MPR RI tanggal 14 Oktober 1999, yang dipimpin oleh H. M. Amien Rais. Ketua PAH III, pada saat itu Harun Kamil, melaporkan hasil pembahasan yang telah dilaksanakan oleh PAH III untuk disahkan sebagai Rancangan Ketetapan MPR RI.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (edisi revisi), Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara, Jakarta, 2010, hlm. 78

Hal penting yang patut dicatat adalah dalam Bab IV mengenai Proses Pembahasan Laporan PAH III, pada rapat MPR RI ke-3, disampaikan bahwa sebelum melakukan pembahasan terhadap materi amendemen/perubahan UUD 1945, semua fraksi terlebih dahulu menyepakati beberapa hal sebagai berikut<sup>6</sup>:

1) Amendemen/Perubahan UUD 1945

Semua fraksi sepakat untuk melakukan amendemen/perubahan UUD 1945.

2) Ruang lingkup

a. Pembukaan UUD 1945 tidak diubah (garis bawah dari penulis)

b. Yang diubah adalah Batang Tubuh dan penghapusan Penjelasan UUD 1945.

c. Mempertahankan sistim Presidensiil

d. Jika ada hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan UUD 1945, dimasukkan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Dengan demikian, salah satu kesepakatan awal yang dihasilkan dalam pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945 adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.

Pada permulaan Rapat Panitia Ad hoc I BP MPR RI Ke-7, 13 Desember 1999, dengan agenda Dengar Pendapat dengan Tokoh dan Pakar, pimpinan rapat pada saat itu Jakob Tobing kembali mereview tiga hal yang menjadi kesepakatan fraksi-fraksi di MPR RI antara lain. Hasil pertama yang disampaikan adalah untuk tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan oleh karena itu amendemen hanya

---

<sup>6</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm, 79

akan menyangkut Batang Tubuh dan Penjelasan daripada Undang-Undang Dasar itu.<sup>7</sup>

Selanjutnya pada Rapat BP MPR RI ke-5, 6 Maret 2000, yang dipimpin oleh H. M. Amien Rais dengan agenda mendengarkan laporan pelaksanaan tugas PAH BP MPR RI. Jakob Tobing, Ketua PAH I BP MPR RI, kembali melaporkan adanya kesepakatan sebagai berikut:

Materi yang telah menjadi kesepakatan bersama fraksi-fraksi untuk tidak dirubah yaitu<sup>8</sup>:

1. Tidak merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Tetap dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Sistem Pemerintahan presidensial.

Penegasan kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 ini dipertegas oleh hasil pemandangan umum fraksi MPR RI terhadap hasil BP MPR RI pada Sidang Paripurna ke-5, 10 Agustus 2000, dan pada pendapat akhir para fraksi MPR RI terhadap hasil Komisi Majelis dalam Sidang Paripurna ke-8, 15 Agustus 2000.<sup>9</sup>

Dalam proses perubahan UUD 1945, MPR memutuskan bahwa dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak dikenal adanya Penjelasan.

Kesepakatan memasukkan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif ke dalam pasal-pasal (batang tubuh). Peniadaan Penjelasan UUD Negara RI 1945 dimaksudkan untuk menghindarkan kesulitan dalam menentukan status "Penjelasan" dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Penjelasan UUD Negara RI

---

<sup>7</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm, 93

<sup>8</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*

<sup>9</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 94



1945 bukan produk Badan Penyelidik Usaha Persiapan kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) karena kedua lembaga itu menyusun rancangan Pembukaan dan Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD Negara RI 1945 tanpa penjelasan.<sup>10</sup>

Dalam sejarahnya, penjelasan UUD 1945 tidak disahkan bersama dengan Pengesahan Undang-Undang Dasar tanggal 18 Agustus 1945. Penjelasan UUD tersebut baru ada setelah diumumkan dalam Berita Negara RI nomot 7 tahun 1946.<sup>11</sup>

Sebelumnya, berdasarkan Tap. MPR Sementara Nomor XX/MPRS/1966 yang dinyatakan tetap berlaku oleh Tap. MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Sumber tertib Hukum RI dinyatakan bahwa:

"...Dalam pada itu isi batang tubuh UUD 1945 dapat lebih dipahami dengan mendalami Penjelasannya yang otentik..."

Jadi, menurut MPR, Penjelasan UUD 1945 adalah penjelasan yang autentik.<sup>12</sup> Penjelasan UUD Negara RI 1945 tidak berlaku lagi sesuai dengan ketentuan Pasal II Aturan Tambahan UUD Negara RI 1945. Walaupun demikian sebagai dokumen historis Penjelasan UUD Negara RI 1945 tetap tercantum dalam naskah asli UUD Negara Republik Indonesia 1945 karena dalam melakukan perubahan konstitusi, MPR menganut cara *addendum*.<sup>13</sup>

## B.2. Pancasila dalam Sejarah UUD Negara RI Tahun 1945

---

<sup>10</sup> Panduan Permasalahatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hlm. 19-20

<sup>11</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 144

<sup>12</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, *ibid*, hlm. 145

<sup>13</sup> Sekretariat MPR RI, *ibid*, hlm. 55

Dalam pembahasan-pembahasan selanjutnya, MPR RI, menegaskan kesimpulan diskusi mengenai perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 terutama pada bagian Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagaimana telah disebutkan bahwa seluruh fraksi telah sepakat bahwa Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tidak akan diubah. Hal tersebut selain terdapat pernyataan kemerdekaan Indonesia, didalamnya juga terkandung konsep Pancasila sebagai dasar negara RI.

Pembahasan mengenai Pancasila dan Dasar Negara terus berlanjut, seperti pada pengantar Rapat Lobi Panitia Ad Hoc I BP MPR RI, 17 Mei 2000 yang dinyatakan oleh Jakob Tobing sebagai pemimpin rapat menyampaikan bahwa semua fraksi telah sepakat bahwa dasar negara itu adalah Pancasila sebagaimana yang ada dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Hanya masalahnya ada yang mengatakan bahwa Pancasila cukup diatur dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 sedangkan pendapat yang lain menyatakan perlu ditegaskan dalam batang tubuh/dalam pasal.<sup>14</sup>

Berdasarkan hasil dari pembahasan, MPR tidak mengubah posisi Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dan tidak juga mencantumkannya dalam batang tubuh, meskipun sempat diusulkan untuk masuk dalam batang tubuh dengan rumusan "dasar negara adalah Pancasila". Dengan demikian, Pancasila sebagai dasar negara tetap hanya berada dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.<sup>15</sup>

Terkait dengan asal-usul dasar negara, Dr. Roeslan Abdoel Gani yang saat itu merupakan anggota Tim Ahli menyampaikan

---

<sup>14</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op cit*, hlm. 127

<sup>15</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 184

bahwa sejarah mengenai kedudukan Pancasila dalam konstitusi Indonesia.<sup>16</sup> Pada masa Republik Indonesia Serikat, Bung Karno pada saat itu membentuk konstituante untuk menyusun kembali Undang-Undang Dasar 1945. Pada saat itu, perdebatan tentang dasar negara kembali terbuka. Berbagai usulan mengenai dasar negara mulai muncul, ada yang mengusulkan Islam, ada yang memertahankan Pancasila, ada juga yang mengusulkan satu dasar sosial ekonomis yang menjurus ke *crepto communis*.

Sedangkan AMW Pranarka menyampaikan bahwa, pada periode itu, Pancasila ditafsirkan menurut berbagai macam aliran ideologi. Hal itu, antara lain, dipacu pula oleh pandangan bahwa Pancasila itu adalah wadah dan masing-masing dapat memberikan isinya. Oleh karena itu, berkembanglah berbagai interpretasi dan versi tentang Pancasila, baik dari perspektif Islam, Marxis, Kristen, Katolik, maupun kebangsaan. Pendekatan terhadap Pancasila pun menjadi kompleks, baik yang bersifat ideologis, ilmiah, filosofis, maupun yang teologis.<sup>17</sup>

Melihat kegagalan konstituante dalam menyusun UUD 1945, serta melihat perkembangan sosial politik pada saat itu, Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dekrit itu menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 dan menyatakan pula eksistensi Konstitusional Pancasila sebagai dasar negara. Dengan dekrit tersebut, kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber hukum dikukuhkan. Meskipun, hal itu tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 tersebut.

---

<sup>16</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 108

<sup>17</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 48

Pada saat itu, Pancasila akhirnya memperoleh status yang semakin jelas, baik sebagai ideologi kebangsaan, sebagai dasar negara, maupun sebagai sumber hukum. Beberapa ketetapan penting mengenai Pancasila juga turut ditetapkan di antaranya, adalah TAP XX/MPRS/1966, TAP IV/MPR-RI/1973 (GBHN), TAP II/MPR-RI/1978 (P4 atau Eka Prasetia Pancakarsa), TAP IV/MPR-RI/1978 (GBHN), dan TAP II/MPR/1983).<sup>18</sup>

Pada periode berlakunya Konstitusi RIS ini, status Pancasila sebagai dasar negara tetap dipertahankan. Pancasila sebagai konsep tetap menjadi dasar negara dan tercantum di dalam konstitusi tersebut. Namun demikian, sebagaimana dalam UUD 1945, istilah atau nama Pancasila tidak terdapat di dalam pembukaan ataupun di dalam bagian dari konstitusi RIS.<sup>19</sup>

Mukaddimah UUDS 1950 memuat pernyataan mengenai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusannya sama dengan rumusan yang tersurat di dalam Pembukaan Konstitusi RIS. Dalam Mukaddimah disebutkan pernyataan sebagai berikut:

“Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, seperti peri kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara-hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna”.<sup>20</sup>

Adanya kontinuitas antara negara Proklamasi 17 Agustus 1945, Republik Indonesia Serikat, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia ini disebutkan pula di dalam konsiderans

---

<sup>18</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 49

<sup>19</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 45

<sup>20</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 46

Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 yang memuat Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tersebut.<sup>21</sup>

## **B. Konsepsi Negara Hukum**

### **B.1. Konsep Umum Negara Hukum**

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan didepan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlihat ciri-ciri sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. jaminan perlindungan hak-hak azasi manusia;
2. kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka;
3. legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.

Di dalam literatur memang dikenal juga adanya ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya peradilan tata usaha negara atau peradilan administrasi negara (*administratief rechtsspraak*). Namun ciri itu tidak selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada tradisi yang melatarbelakanginya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Di dalam *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi subyek hukum berbeda kedudukannya yakni

---

<sup>21</sup> Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*

<sup>22</sup> Sekretariat MPR RI, *op cit*, hlm. 67

pemerintah/pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum perdata. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi anglo saxon yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata usaha negara pada umumnya tidak dikenal sebab pandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.<sup>23</sup>

## B.2. Negara Hukum Indonesia

Sebelum kemerdekaan, para pendiri negara (*the founding fathers*) Indonesia sudah memikirkan konsep negara hukum, yang kemudian dirumuskan dengan tegas dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 telah memuat konsep negara hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1). Pasal 4 Ayat (1) berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", sedangkan Pasal 27 Ayat (1) berbunyi, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya". Penjelasan tentang UUD 1945 pada bagian sistem pemerintahan negara menyatakan bahwa:

- 1) Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
- 2) Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas).

---

<sup>23</sup> Sekretariat MPR RI, *ibid*, hlm. 67-69

Dalam Konstitusi RIS (1949-1950) konsep negara hukum dicantumkan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi, "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi", sedangkan konsep negara hukum dalam UUDS 1950 (1950-1959) dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi, "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan".<sup>24</sup>

Perubahan UUD Negara RI 1945 mengenai Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dengan rumusan sebagai berikut:

*Pasal 1*

*(3) Negara Indonesia adalah negara hukum*

Ketentuan ini berasal dari Penjelasan UUD Negara RI 1945 yang "diangkat" ke dalam UUD Negara RI 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah negara menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasarkan atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.<sup>25</sup>

Berdasarkan Pasal 24 negara hukum Indonesia mengenal juga adanya Pengadilan Tata Usaha negara (PTUN) sebagai

---

<sup>24</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op cit*, hlm. 62

<sup>25</sup> Sekretariat MPR RI, *ibid*, hlm. 46

salah satu lingkungan peradilan di samping peradilan umum, peradilan militer dan peradilan agama. Adanya PTUN sering juga diterima sebagai salah satu ciri negara hukum.

Meskipun tidak sepenuhnya menganut paham negara dari Eropa Kontinental, karena warisan sistem hukum Belanda, Indonesia menerima dan melembagakan adanya peradilan Tata Usaha Negara di dalam sistem peradilannya. Sementara itu, istilah *rechtsstaat* dihapus dari Undang-Undang Dasar kita sejalan dengan peniadaan unsur "Penjelasan" setelah Undang-undang Dasar kita itu dilakukan empat kali perubahan. Istilah resmi yang dipakai sekarang, seperti yang termuat dalam Pasal 1 ayat (3) adalah "negara hukum" yang dapat menyerap substansi *rechtsstaat* dan *the rule of law* sekaligus. Unsur konsepsi negara hukum yang berasal dari tradisi Anglo Saxon (*the rule of law*) di dalam UU Dasar Negara RI 1945 terlihat dari bunyi Pasal 27 ayat (1) yang menegaskan bahwa:<sup>26</sup>

*"segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*

Konsekuensi ketentuan itu adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk (warga negara dan orang asing) harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Ketentuan itu sekaligus dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun oleh penduduk.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Sekretariat MPR RI, *ibid*, hlm. 67-70

<sup>27</sup> Sekretariat MPR RI, *ibid*



Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan demokrasi Indonesia menganut dua prinsip sekaligus: demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum).<sup>28</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sementara itu, ayat (3) menetapkan negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) tersebut, arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilar negara hukum itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham kedaulatan hukum adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun, terkecuali kekuasaan hukum. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa demokrasi merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam kehidupan bernegara, sedangkan nomokrasi merupakan penyerahan kepada hukum untuk menyelesaikan berbagai pencederaan terhadap demokrasi dan hak-hak rakyat.<sup>29</sup>

Dengan mengacu ketentuan yang demikian itu, adalah sebuah keniscayaan untuk membangun dan menegakkan demokrasi dan nomokrasi secara seimbang. Demokrasi akan selalu berbicara aspek politik sehingga arah utamanya adalah bagaimana menegakkan kedaulatan rakyat. Sedangkan nomokrasi selalu berbicara pada ranah dan perspektif hukum, bagaimana hukum harus dikedepankan. Kedaulatan

---

<sup>28</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara., *op cit*, hlm. 64

<sup>29</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara., *ibid*, hlm. 72-73

rakyat tanpa dikawal oleh hukum sudah dapat dipastikan akan mengarah pada kondisi tidak seimbang.<sup>30</sup>

Laica Marzuki menyatakan bahwa konsep paham konstitusionalisme mengemban *limited state* (negara terbatas), agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal dimaksud dinyatakan secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi. Menurut Jhon Alder dan Daniel S. Lev paham konstitusionalisme adalah suatu paham negara terbatas, dimana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum, sehingga pada intinya, konstitusionalisme adalah suatu proses hukum yang mengatur masalah pembagian kekuasaan dan wewenang.<sup>31</sup>

Sementara itu, dalam konteks demokrasi dan pemerintahan daerah, konstitusi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang sesuai dengan prinsip NKRI. Penjabaran lebih lanjut Sila Keempat dalam UUD Negara RI Tahun 1945 juga tertuang dalam Pasal 1 ayat (3).<sup>32</sup>

Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 UUD Negara RI 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.

---

<sup>30</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara...*ibid*, hlm. 73

<sup>31</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara...*ibid*, hlm. 119

<sup>32</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara...*ibid*, hlm. 74

Setelah diskusi panjang dengan kesadaran akan pentingnya cita-cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang diangkat dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (dengan rumusan lengkapnya ialah negara yang berdasar atas hukum), kemudian dihasilkan rumusan yang disepakati bersama secara musyawarah untuk ditempatkan pada Bab I Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 Ayat (3), yaitu "Negara Indonesia adalah negara hukum".<sup>33</sup>

Dalam rapat PAH III BP MPR Ke-7 (Lanjutan), 13 Oktober 1999 yang diketuai Amin Aryoso, Prof. Sri Soemantri menjelaskan mengenai rumusan negara hukum dan negara yang berdasarkan hukum sebagai berikut:<sup>34</sup>

..."Memang ini ada seorang teman yang membedakan dua istilah itu. Yaitu, almarhum Profesor Hamid S Atamimi. Sebetulnya menurut saya, negara Indonesia berdasarkan atas hukum atau negara Indonesia adalah negara hukum itu, menurut saya sama saja..."

Salah seorang anggota tim pakar, Dahlan Ranuwihardjo, menambahkan bahwa empat syarat suatu negara demokratik yang negara hukum, yaitu pertama, tercantumkannya hak-hak asasi. Kedua, terjadinya pemisahan kekuasaan negara dalam menurut teori *trias politica*. Ketiga adanya apa namanya, keharusan prosedur itu menurut hukum *wetmatigheid van bestuur*. Dan keempat, adalah adanya peradilan tata usaha negara.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op cit*, hlm.. 478

<sup>34</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 416

<sup>35</sup> Sekretariat jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid*, hlm. 420-421

## BAB III METODOLOGI PENULISAN

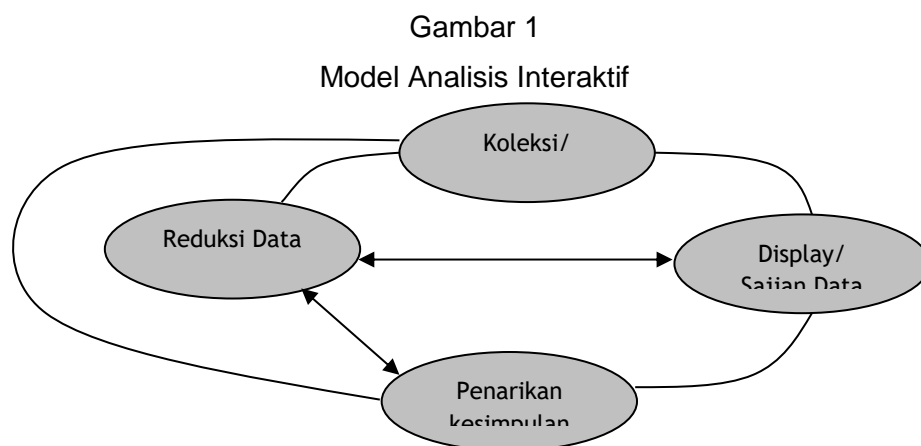
### A. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang dipakai dalam Penelitian Hukum ini adalah data sekunder. Data sekunder tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu, buku-buku literatur, majalah, koran, jurnal dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan dihadapi.

Sedangkan pengumpulan data dalam tulisan ini antara lain dilakukan dengan metode studi pustaka dan penelusuran data melalui internet.

### B. Teknik Analisa Data

Analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang diperoleh ditafsirkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang ada. Analisisnya menggunakan model analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Model ini meliputi empat tahap yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi data atau penarikan kesimpulan.<sup>36</sup>



Sumber: Mathew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992

<sup>36</sup> Mathew B. Miles & A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, penerjemah: Tjetjep R. Rohidi, UI Press, Jakarta, 1992, hlm. 19

Selain hal tersebut, dalam tulisan ini juga digunakan teknik penafsiran hukum historis, yaitu menafsirkan atau mencari penjelasan suatu pasal dalam perundang-undangan dengan menelusuri maksud dari pembuat peraturan pada saat peraturan tersebut dibuat. Untuk melaksanakan analisa tersebut maka penulis akan menelusuri hasil-hasil pembahasan peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis.

### **C. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam Penelitian Hukum ini akan terdiri dari 5 (lima) Bab yang diraikan sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian.

BAB II: Tinjauan Pustaka, yang memuat tentang bingkai teori dan konsep yang relevan, pendapat pakar/ahli mengenai permasalahan yang akan dibahas.

BAB III: Metodologi Penulisan, menguraikan tentang jenis dan teknik pengumpulan data, teknik analisa data dan sistematika penulisan

BAB IV. Pembahasan, berisi analisis permasalahan berdasarkan landasan teori dan data yang diuraikan secara runtut.

BAB V. Penutup, memaparkan kesimpulan dan rekomendasi yang diselaraskan dengan kerangka pemikiran sebelumnya.

## **BAB IV PEMBAHASAN**

### **A. Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum**

#### **A.1. Pancasila Sebagai Cita Hukum**

Apabila ditelusuri secara lebih mendalam, memang istilah "Pancasila" tidak pernah ditemui dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Istilah Pancasila pertama kali ditemukan dalam pidato, Bung Karno pada saat sidang BPUPKI. Namun harus dipahami bahwa naskah pidato tersebut merupakan dokumen historis dan bukanlah dokumen yuridis. Sebelum dilakukannya peninjauan kembali terhadap seluruh Ketetapan MPR, kedudukan Pancasila sebenarnya dapat ditemukan dalam Ketetapan MPRS No.Tap XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Namun saat ini Ketetapan tersebut telah dicabut.

Meskipun sebutan Pancasila tidak terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945, menurut Dr. Pranarka konsepnya tetap ada dan sesuai asas *communis opinio doctorum* bahwa dasar negara dan ideologi nasional adalah Pancasila.

Rumusan Pancasila yang dimuat dalam pembukaan Konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945 telah menempatkannya dalam kedudukan yang tersendiri dalam struktur kehidupan berbangsa dan bernegara. Konsep konstitusi sendiri telah disepakati sebagai "*the system of fundamental principles according to which a nation, state, corporation, is govern, the document is embodying these principles*". Secara umum dinyatakan bahwa konstitusi merupakan

sistem yang berisi prinsip-prinsip mendasar yang mengatur suatu bangsa dan negara; dokumen yang berisi prinsi-prinsip dasar.<sup>37</sup>

Hal tersebutlah yang menyebabkan adanya konvensi oleh para penyelenggara negara, bahwa meskipun seluruh pasal-pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak tabu untuk diubah, namun pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 “haram hukumnya” untuk diubah. Selain karena Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan piagam pembentukan negara, didalamnya juga terkandung muatan falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan konstitusi yang pertama yang ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Pada perkembangan selanjutnya Indonesia telah melakukan empat kali perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Namun demikian, satu hal yang permanen dalam keempat konstitusi tersebut nilai-nilai Pancasila tetap diterapkan sebagai dalam Pembukaan, sehingga dapat dipahami bahwa nilai-nilai tersebut merupakan kesepakatan nasional bangsa Indonesia dalam menata kehidupan ketatanegaraanya.

Sampai saat ini beberapa peraturan perundang-undangan secara tegas menyatakan bahwa Pancasila masih diakui sebagai sumber pembentuk hukum positif di Indonesia, sehingga konkretisasi nilai-nilai Pancasila harus tercermin dalam substansi peraturan perundang-undangan.

---

<sup>37</sup> Mochamad Isnaeni Ramdhan, Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai Pengawal Pancasila dalam Sistem Hukum Nasional, dalam Jurnal Legislasi Vol. 6, No. 3, Jakarta, 2009, hlm. 527

Kedudukannya sebagai dasar falsafah berbangsa, kemudian juga menempatkan Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang menjiwai isi UUD Negara RI Tahun 1945 dan seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>38</sup>

## A.2. Pengaturan Pancasila Dalam Peraturan perundang-Undangan

### A.2.1. Pancasila dalam UUD Negara RI Tahun 1945

Presiden RI Ke-5 Megawati Soekarnoputri menyampaikan bahwa persoalan sumber rujukan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara seringkali menjadi pertanyaan yang sederhana namun sangat menohok. Pertanyaan yang menohok tersebut adalah, ketika para penyelenggara Negara dan pembuat Undang-Undang harus mencari dasar rujukantentang dokumen apakah yang bisa digunakan oleh mereka sebagai referensi tentang Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.<sup>39</sup>

Jaawaban pertanyaan tersebut dapat ditemukan dalam pidato Prof. Mr. Notonegoro pada saat pemberian gelar Doktor Honoris Causa kepada Bung Karno, tanggal 19 September 1951 di UGM. Beliau mengatakan bahwa pengakuan terhadap Bung Karno sebagai penemu Pancasila dan 1 Juni 1945 sebagai Hari Lahirnya Pancasila bukan terletak pada urutan-urutan sila pancasila, yang berbeda dengan sila Pancasila sebagaimana terdapat dalam alinea ke empat Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Pengakuan yang diberikan terletak pada asas dan pengertiannya, yang tetap sebagai dasar filsafat Negara RI. Bukan pada bentuk formilnya, akan tetapi sifat materiilnya

---

<sup>38</sup> Mochamad Isnaeni Ramdhan, *ibid*

<sup>39</sup> Pidato Kebangsaan Memperingati Hari Lahirnya Pancasila 1 Juni 2011, Megawati Soekarno Putri..., *op cit*, hlm. 60



yang dimaksudkannya.<sup>40</sup> Maksudnya adalah bentuk Pancasila yang saat ini kita kenal mungkin rumusannya berbeda dengan yang disampaikan oleh Soekarno dalam sidang BPUPKI, namun demikian secara epistemologi isi/materinya adalah sama.

Menurut M. Isnaeni Ramdhan pengaturan materi UU Dasar Negara RI Tahun 1945, juga harus mengacu secara konsisten terhadap nilai-nilai Pancasila yang termaktub pada alinea keempat pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Konsistensi penerapan nilai-nilai Pancasila tersebut dalam batang tubuh konstitusi merupakan tuntutan konsistensi penerapan norma secara sistemik, sehingga terdapat relasi fungsional antara nilai-nilai Pembukaan dengan Batang Tubuh UUD Negara RI Tahun 1945.<sup>41</sup>

Untuk menjaga posisi Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara dan merupakan sumber hukum tertinggi, maka segala bentuk hukum dan perundang-undangan yang ada di Indonesia baik UUD Negara RI Tahun 1945 ataupun undang-undang lainnya haruslah merujuk pada Pancasila. Segala bentuk hukum yang tidak sejalan dengan Pancasila apalagi bertentangan, maka harus dinyatakan batal demi hukum karena berlawanan dengan norma dasar kita bernegara. Saat ini banyak hukum dan undang-undang yang bertentangan dengan Pancasila karena itu harus segera di reviu karena jelas-jelas telah merugikan bangsa ini, merusak negara, dan menyengsarakan rakyat Indonesia. Padahal jelas tujuan Pancasila adalah untuk

---

<sup>40</sup> Megawati, *ibid*, hlm. 56

<sup>41</sup> Mohammad Isnaeni Ramdan, *ibid*, hlm. 529

menciptakan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>42</sup>

Ke depan segala peraturan dan perundang-undangan harus diuji dan diayak kembali dengan nilai-nilai Pancasila. Pembuatan undang-undang dan peraturan peraturan harus lulus sensor pancasila.<sup>43</sup>

#### A.2.2. Sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

##### A.2.2.1. Ketetapan MPRS Nomor TAP XX/MPRS/1966

Ketetapan MPRS No. Tap. XX/MPRS1966 adalah Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Memang setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, Penjelasan dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan.

Namun demikian, untuk mendapatkan gambaran yang utuh mengenai konsep Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, maka

---

<sup>42</sup> Said Aqil Siroj, Menegakkan Kembali Pancasila, dalam Historisitas dan Spiritualitas Pancasila, Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila, Fraksi PDIP MPR RI, hlm. 84-85

<sup>43</sup> Mgr. Martinus D. Situmorang, OFM Cap, Pancasila sebagai anugerah yang indah dan berbuah indah untuk Indonesia dan Dunia (filosofis,religious, spiritual, moral, human dan social), Din Syamsudin, Pidato Kebangsaan Negara Pncasila: Baituna Jannatuna, dalam dalam Historisitas dan Spiritualitas Pancasila, Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila, Fraksi PDIP MPR RI, hlm. 107

aspek kesejarahan dari Tap. XX/MPRS/1966 masih relevan untuk ditelusuri.

Dalam dasar menimbang ketetapan tersebut dinyatakan bahwa untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia.

Penjelasan mengenai kedudukan Pancasila dinyatakan bahwa sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai "sumber dari segala sumber hukum" adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan.

Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada Budi Nurani Manusia.

Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu pada 18 Agustus 1945 telah

dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama Rakyat Indonesia, menjadi Dasar Negara Republik Indonesia, yakni Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### A.2.2.2. Ketetapan MPR Nomor TAP II/MPR-RI/1978

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor TAP II/MPR-RI/1978 Tentang Pedoman Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila atau sering disebut Eka Prasetya Pancakarsa.

Dinyatakan dalam isinya bahwa Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila ini bukan merupakan tafsir Pancasila sebagai Dasar Negara, dan juga tidak dimaksud menafsirkan Pancasila Dasar Negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Batang Tubuh dan Penjelasannya.

Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila ini merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warganegara Indonesia, setiap penyelenggara Negara serta setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan, baik di Pusat maupun di Daerah dan dilaksanakan secara bulat dan utuh.

Sesungguhnya sejarah telah mengungkapkan, bahwa Pancasila adalah jiwa seluruh rakyat Indonesia, yang memberi kekuatan hidup kepada bangsa Indonesia serta membimbingnya dalam mengejar kehidupan lahir batin yang makin baik, didalam masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

### A.2.3. Setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

#### A.2.3.1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, Penjelasan dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan.

Atas konsekuensi penegasan sebagai negara hukum, UUD Negara RI Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan selain mencantumkan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, selanjutnya juga menempatkan Pasal 22A yang menyatakan bahwa Ketentuan tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 22A tersebut pada tahun 2004 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam UU tersebut pertama kalinya dinyatakan dengan tegas dalam dokumen yuridis bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum.<sup>44</sup>

Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 10 Tahun 2004 menegaskan bahwa Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap muatan materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Setelah berjalan selama lebih dari 7 tahun, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dirasakan banyak kekurangan dalam muatan materinya dan dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, langkah-langkah perbaikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan terus dilakukan termasuk melakukan revisi terhadap UU No. 10 Tahun 2004.

Saat ini Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 telah digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

---

<sup>44</sup> Pasal 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang. Dalam konsiderans UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa sebagai Negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945.

Konseideran tersebut kembali menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang dalam implementasinya negara harus melaksanakan pembangunan hukum berdasarkan konstitusi. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum juga masih tetap tercantum dalam Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011. Sebagaimana dinyatakan pada Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara termasuk dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan berarti bahwa

setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.<sup>45</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 juga menegaskan bahwa Pancasila merupakan hukum dasar dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

“Yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945”.

#### A.2.3.2. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005

Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden sebenarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 10 Tahun 2004 yang fokus materinya berisi tentang tata cara atau prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan dari sisi proses pembahasan sampai dengan penetapan di lingkungan Pemerintah. Namun demikian, sampai dengan UU No. 10 Tahun 2004 dicabut, saat ini belum ada aturan pengganti bagi Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tersebut.

---

<sup>45</sup> Mgr. Martinus D. Situmorang, OFM Cap, Pancasila..., *op cit*, hlm 90-91



Pasal 4 Perpres No. 68 Tahun 2005 menyatakan bahwa Konsepsi dan materi pengaturan rancangan undang-undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.

Menurut Prof. Dr. Hans Nawiasky, dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tatanan hukum, terdapat suatu kaidah tertinggi yang kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang dasar. Berdasarkan kaidah tertinggi inilah undang-undang dasar dibentuk. Kaidah tertinggi dalam kesatuan tatanan hukum dalam negara itu yang disebut dengan *staatsfundamentalnorm* yang di Indonesia berupa Pancasila. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu undang-undang dasar karena lahir terlebih dahulu dan merupakan akar langsung pada kehendak sejarah suatu bangsa serta keputusan bersama yang diambil oleh bangsa.<sup>46</sup>

## B. Implementasi Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum

### B.1. Implementasi Dalam Asas Asas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu implementasi dari konsep Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sebagaimana dijabarkan dalam UU No. 12 Tahun 2011. UU No. 12 Tahun 2011 yang merupakan pedoman formal dan material dalam

---

<sup>46</sup> Sekretariat Jenderal MPR, Panduan..., *op cit*, hlm. 94

penyusunan peraturan perundang-undangan telah menjabarkan nilai-nilai Pancasila dalam asas yang harus dipenuhi dalam setiap proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: 1) Pengayoman; 2) Kemanusiaan; 3) Kebangsaan; 4) Kekeluargaan; 5) Kesusantaraan; 6) Bhineka tunggal ika; 7) Keadilan; 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; 9) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau; 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

a. Pengayoman;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

b. Kemanusiaan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional

c. Kebangsaan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan eatak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI.

Hukum nasional harus memenuhi syarat-syarat kenasionalan yaitu sesuai dengan arti *nation* atau yang bersifat nasional dalam arti politik bukan dalam arti rasial atau etnik atau geologis atau budaya.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Sunaryati Hartono, *ibid*, hlm. 34

d. Kekeluargaan;

Setiap muatan materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan;

Setiap materi peraturan perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945.

f. Bhineka tunggal ika;

Setiap peraturan perundang-undangan harus memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan;

Setiap muatan materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial

i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Setiap materi muatan harus mencerminkan Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

## B.2. Implementasi Pancasila Dalam Bangunan Negara Hukum Indoensia

### B.2.1. Implementasi Sila Ketiga Pancasila sebagai Landasan Negara Hukum Indonesia

Sila persatuan Indonesia (Kebangsaan Indonesia) dalam Pancasila pada prinsipnya menegaskan bahwa bangsa Indonesia merupakan Negara Kebangsaan. Bangsa yang memiliki kehendak untuk bersatu, memiliki persatuan perangai karena persatuan nasib, bangsa yang terikat pada tanah airnya. Bangsa yang akan tetap terjaga dari kemungkinan mempunyai sifat *chauvinistis*.

Persatuan berasal dari kata satu, yang berarti utuh tidak terpecah-pecah. Persatuan juga menyiratkan arti adanya keragaman, dalam pengertian bersatunya bermacam corak yang beraneka ragam menjadi satu kebulatan. Persatuan Indonesia dalam sila Ketiga ini mencakup persatuan dlam ati ideologi, politik, ekonomi sosal budaya, dan keamanan.<sup>48</sup>

Persatuan Indonesia dalam Sila Ketiga ini mencakup persatuan dalam arti ideologis, politik, ekonomi social budaya dan keamanan. Persatuan Indonesia ialah persatuan kebangsaan Indonesia yang dibentuk atas bersatunya beragam latar belakang social, budaya, politik, agama, suku, bangsa, dan ideologi yang

---

<sup>48</sup> Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 62-66

mendiami wilayah Indonesia bersepakat menyatakan sebagai satu bangsa, satu tanah air, dan satu bahasa yang didorong untuk mencapai kehidupan kebangsaan yang bebas dalam wadah negara yang merdeka dan berdaulat.<sup>49</sup>

Dengan nilai-nilai yang terkandung dalam sila ketiga ini, dan kemudian diejawantahkan dalam pasal-pasal di Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, untuk itu, semua peraturan perundang-undangan harus menjamin integrasi atau keutuhan ideologi dan teritori negara dan bangsa Indonesia sesuai dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dapat dilihat dari ketentuan tentang pilihan bentuk negara kesatuan yang tidak dapat diubah dengan prosedur konstitusional. Penjabaran sila ketiga dalam Undang-undang Negara RI Tahun 1945 antara lain terdapat dalam:<sup>50</sup>

*Pasal 1*

*(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.*

Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan demokrasi Indonesia menganut dua prinsip sekaligus: demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum). Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sementara itu, ayat (3) menetapkan negara Indonesia adalah negara hukum.

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 64

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 64-65

Dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) tersebut, arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilar negara hukum itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham kedaulatan hukum adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun, terkecuali kekuasaan hukum. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa demokrasi merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam kehidupan bernegara, sedangkan nomokrasi merupakan penyerahan kepada hukum untuk menyelesaikan berbagai pencederaan terhadap demokrasi dan hak-hak rakyat.<sup>51</sup>

#### B.2.2. Pancasila dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional

Pada saat berlakunya GBHN pada tahun 1978 dan 1983, pembangunan hukum masih dikonsepsikan sebagai penciptaan dan kepastian hukum. Program pembangunan hukum saat itu terfokus pada upaya normatif melalui pelaksanaan kodifikasi dan unifikasi hukum, menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum dan meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum.<sup>52</sup>

Selanjutnya, pada GBHN 1988, arah pembangunan hukum sedikit berkembang yaitu dengan menambahkan pembangunan materi hukum, aparatur penegak hukum, serta sarana dan prasarana hukum. GBHN tahun 1999

---

<sup>51</sup> Ibid, hlm. 72-23

<sup>52</sup> Komisi Hukum Nasional, Implikasi Amandemen Konstitusi Terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum dalam Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi (Jilid II), *tanpa tahun*, hlm. 3

memperluas rencana pembangunan hukum dengan memasukkan pembangunan budaya hukum dan hak asasi manusia.<sup>53</sup>

Pasca reformasi, pemerintah menyusun Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), yang ditetapkan dengan UU No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 1999-2004. Sub Program pembangunan hukum terbagi menjadi Sembilan program: perencanaan hukum, pembinaan dan pengembangan hukum dan HAM, pembentukan hukum, peningkatan kesadaran hukum dan HAM, pelayanan dan bantuan hukum, penegakan hukum dan HAM, pembinaan peradilan, pembinaan aparatur dan profesi hukum, pembinaan saran dan prasarana hukum.<sup>54</sup>

Pandangan normatif mengenai hukum yang tercermin dalam GBHN menghendaki penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa usaha untuk mewujudkan Pancasila dalam perangkat dan tatanan hukum nasional secara konkrit dan operasional bukanlah pekerjaan yang mudah.<sup>55</sup>

Sunaryati Hartono menyampaikan bahwa dalam perkembangannya saat ini Hukum tidak dapat dianggap sekedar dianggap sebagai "kumpulan kaedah" yang diadakan oleh lembaga legislatif dan eksekutif, akan tetapi di dalam perkembangannya telah merupakan suatu sistem yang paling sedikit terdiri dari 10 (sepuluh) unsur, yang saling berkaitan dan pengaruh memengaruhi

---

<sup>53</sup> *Komisi Hukum Nasional*, *ibid*, hlm. 4

<sup>54</sup> *Komisi Hukum Nasional*, *ibid*, hlm. 5

<sup>55</sup> *Komisi Hukum Nasional*, *ibid*, hlm. 11

suatu sama lain, sehingga manakala satu unsurnya tidak berfungsi sebagaimana mestinya, maka seluruh Sistem Hukum itu tidak berfungsi.<sup>56</sup> Dengan kata lain, bahwa apabila salah satu unsurnya sengaja diubah atau tidak sengaja berubah, maka semua unsur-unsurnya yang lain juga harus diubah, agar seluruh Sistem Hukum itu dapat berfungsi kembali, atau bahkan berfungsi lebih baik dari semula.

Hukum sebagai suatu sistem, paling tidak terdiri dari 10 (sepuluh) unsur atau elemen yang berbeda, yaitu:

1. Nilai-nilai tentang kehidupan bernegara (RI) dan bermasyarakat (Indonesia);
2. Filsafat hukum yang dianut oleh lembaga pembentuk hukum dan masyarakat;
3. Norma-norma hukum yang terdiri dari:
  - hukum nasional: undang-undang, dst
  - yurisprudensi;
  - hukum kebiasaan
4. Lembaga-lembaga hukum;
5. Proses dan prosedur di lembaga hukum;
6. Sumber daya manusia;
7. Lembaga-lembaga pendidikan hukum dan sistem pendidikan hukum;
8. Sarana dan prasarana fisik dan non fisik;
9. Lembaga-lembaga pembangunan hukum yang professional;

---

<sup>56</sup> Sunaryati Hartono, Peran State Auxillary Bodies Dalam Rangka Konsolidasi Konstitusi Menuju Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2009, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, hlm. 34-38



10. Anggaran negara untuk pembangunan hukum nasional.

Kesepuluh unsur sistem hukum itu saling pengaruh memengaruhi dan bersinergi sehingga, jika salah satu unsur saja tidak berfungsi sebagaimana mestinya, atau tugas dan fungsi SDM nya tidak memadai atau anggarannya jauh tidak mencukupi, dll maka seluruh sistemnya bisa macet.

Sedangkan manakala salah satu unsurnya berubah, missal peraturan atau lembaganya atau prosedur, maka semua unsur yang lain dari sistem hukum yang bersangkutan juga ikut berubah/diubah. Pancasila sebagai fondasi dan falsafah hidup bangsa secara implementatif harus ditempatkan sebagai dasar pemandu dalam pembangunan sistem hukum di Indonesia.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Meskipun berkedudukan sebagai dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum, istilah Pancasila sampai saat ini tidak dirumuskan dalam konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum tercermin kontinuitasnya antara Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dengan Batang Tubuh terutama Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebelum perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 rumusan Pancasila sebagai dasar dari segala sumber hukum negara dapat ditemukan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan TAP II/MPR-RI/1978 Tentang Pedoman Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila atau sering disebut Eka Prasetya Pancakarsa. Sedangkan setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 istilah Pancasila sebagai dasar hukum ditemukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
2. Konsep Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum saat ini diimplementasikan dalam aspek mikro dan aspek makro. Implementasi dari aspek mikro adalah diimplementasikan dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan

sedangkan dari aspek makro diimplementasikan sebagai landasan negara hukum dan pembangunan sistem hukum nasional.

## **B. Saran**

1. Istilah Pancasila yang tidak terdapat dalam konstitusi kita perlu mendapatkan perhatian dari para penyelenggara negara. Pancasila merupakan *living document* yang terus menerus hidup dalam masyarakat sehingga upaya untuk selalu menghidupkan dan memasyarakatkan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum harus terus dilaksanakan.
2. Upaya-upaya implementasi Pancasila dalam lingkup negara hukum dan penerapannya dalam pembangunan sistem hukum nasional perlu lebih ditingkatkan. Sejak Tap MPR tentang Eka Prasetya Pancakarsa tidak berlaku lagi, implementasi Pancasila menjadi upaya yang dinamis dan tidak memiliki panduan yang konkrit. Oleh karena itu para penyelenggara negara harus benar-benar memahami jiwa dan sejarah Pancasila dalam rangka implemetasinya dalam kehidupan bermasyarakat.
3. Pemerintah perlu membentuk komisi ahli yang bertugas memandu seluruh penyelenggara negara dalam proses implementasi dan pengamalan nilai-nilai Pncasila. Tugas yang selama ini diemban oleh MPR dapat dibagi kepada komisi ahli dalam proses pengembangan dan implementasi Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat.

## Daftar Pustaka

- Historisitas dan Spiritualitas Pancasila, Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila, Fraksi PDIP MPR RI, Jakarta, 2012
- Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012
- I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat Multikultural: Perspektif Hukum Progresif*, Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Progresif I, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Program Doktor Ilmu Hukum dan Universitas Trisakti Jakarta, Semarang, 15 Desember 2007
- Mathew B. Miles & A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, penerjemah: Tjetjep R. Rohidi, UI Press, Jakarta, 1992
- Komisi Hukum Nasional, Implikasi Amandemen Konstitusi Terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum dalam Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi (Jilid II), *tanpa tahun*,
- Mochamad Isnaeni Ramdhan, Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai Pengawal Pancasila dalam Sistem Hukum Nasional, dalam Jurnal Legislasi Vol. 6, No. 3, Jakarta, 2009
- Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (edisi revisi), Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara, Jakarta, 2010
- Panduan Perasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012
- Sunaryati Hartono, Peran State Auxiliary Bodies Dalam Rangka Konsolidasi Konstitusi Menuju Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2009, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM