

Problematika dalam Mewujudkan Pancasila Sebagai Ideologi yang Bernilai Substantif

Aditya Nurahmani dan Muhammad Robi Rismansyah¹

Abstrak

Pancasila merupakan mahakarya terbesar bangsa Indonesia yang berasal dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat sejak berabad-abad lampau yang di wariskan dan dipertahankan eksistensinya dari generasi ke generasi. *Founding Fathers* telah berkomitmen untuk menjadikan Pancasila sebagai pijakan bangsa dan negara. Terlebih Indonesia sebagai negara hukum, tentunya mengharapkan Pancasila dapat hadir dan menjiwai sistem hukum nasional serta hadir dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sayangnya, harapan tersebut tampaknya tidak sesuai dengan praktek yang berjalan hingga saat ini, dimana Pancasila kerap kali dijadikan ideologi yang bersifat *ceremonial symbolic* semata, sehingga diperlukan suatu gagasan terbarukan untuk menjadikan Pancasila menjadi ideologi yang bernilai substantif. Melalui tulisan ini, penulis akan mengkaji permasalahan apa saja yang dihadapi bangsa dan negara Indonesia dalam mewujudkan Pancasila sebagai ideologi yang bernilai substantif, dan menyandingkan dua gagasan yang dipandang tepat menurut para ahli dalam menjadikan Pancasila sebagai ideologi yang bernilai substantif.

Kata Kunci: Pancasila, Ideologi substantif, Tata Hukum Nasional, dan Kehidupan berbangsa bernegara

The Problems in Realizing Pancasila as a Substantive Ideology

Abstract

Pancasila is the greatest masterpiece of the Indonesian that comes from the values that lived and developed in the society since centuries ago. The founding fathers have been committed for making Pancasila as the foundation of the state. Moreover, Indonesia as a rechtsstaat country, would expect Pancasila can exist in the national legal system and in the life of the nation. Unfortunately, those expectations do not seem to be in line with current practices, where Pancasila often used as a ceremonial symbolic ideology, so that a renewable idea is needed to make Pancasila as a substantive ideology. Through this paper, the writer will review any problems faced by Indonesia as a nation and as a country in an effort to realizing Pancasila as a substantive ideology and compare two ideas that were deemed appropriate according to experts in making Pancasila an substantive ideology.

Keywords: Pancasila, Substantive ideology, National Legal System and The Life of The Nation and State.

¹ Mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Jatinangor Km. 21 Kabupaten Sumedang (Universitas Padjadjaran). Penulis dapat dihubungi melalui adityanurahmani98@gmail.com dan mr.rismansyah08@gmail.com.

A. Pendahuluan

Pancasila sebagai pandangan hidup, sumber dari segala sumber hukum, cita-cita, tujuan bahkan jiwa bangsa Indonesia yang mendarah daging dan tertanam dalam sanubari seluruh lapisan masyarakat dalam setiap aspek kehidupan merupakan karya yang lahir dan digali oleh *founding fathers* dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang sejak berabad-abad lampau. Artinya, perumusan Pancasila oleh *founding fathers* tidak dirumuskan begitu saja, akan tetapi, Pancasila digali dari nilai-nilai asli bangsa Indonesia. Nilai-nilai tersebut kemudian baru dirasakan sebagai sesuatu yang berharga setelah dilakukan penggalan dan perumusan kembali oleh para penggali Pancasila, khususnya: Muhammad Yamin, Soepomo, Ki Bagus Hadikoesoemo, dan Soekarno.² Berkat jasa para penggali serta perumus Pancasila tersebut, nilai-nilai yang terkandung di dalam masyarakat Indonesia menjadi hidup kembali bahkan disatupadukan ke dalam nilai-nilai yang memiliki hubungan satu sama lain yang dikenal sampai detik ini sebagai Pancasila.

Menilik kepada sejarah pembentukan Pancasila, momentum yang paling dekat dengan perumusan dan penggalan Pancasila beberapa saat sebelum kemerdekaan bagi bangsa Indonesia adalah terbentuknya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 29 April 1945, dibentuknya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 9 Agustus 1945, hingga keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam pembentukannya, BPUPK bertugas mempersiapkan hal-hal yang harus dipersiapkan apabila bangsa Indonesia merdeka, salah satu upayanya adalah merumuskan dasar negara Indonesia.³

Muhammad Yamin, Soepomo, dan Soekarno, masing-masing menyampaikan gagasan dalam sidang pertama BPUPK berkaitan dengan dasar negara.⁴ Meski demikian, prinsip-prinsip yang diajukan masih bersifat “serabutan”, belum ada yang merumuskan secara sistematis dan holistik sebagai suatu dasar negara yang koheren.⁵ Secara eksplisit, Yamin dan Soepomo mengemukakan pentingnya prinsip Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Permasyarakatan, dan Keadilan/Kesejahteraan Sosial sebagai fundamen kenegaraan. Namun, yang dimaksud dasar negara oleh Yamin dan Soepomo bukanlah dalam pengertian dasar falsafah (*philosofische grondslag*).⁶

Apabila dibandingkan dengan pandangan yang dipaparkan oleh Muhammad Yamin dan Soepomo, pandangan Soekarno merupakan pandangan yang telah sistematis dan koheren. Namun untuk mencapai hal tersebut, gagasan yang disampaikan oleh Muhammad Yamin dan Soepomo memberikan masukan penting bagi Soekarno dalam merumuskan konsepnya. Masukan ini yang dikombinasikan dengan gagasan ideologisnya yang telah dikembangkan sejak 1920-an dan refleksi historisnya mengkristal dalam pidato pada 1 Juni 1945. Dalam pidatonya, Soekarno menjawab permintaan Radjiman akan dasar negara Indonesia dalam kerangka dasar falsafah atau pandangan dunia (*weltanschauung*) dengan penjelasan yang runut, solid, dan koheren.⁷

Istilah “Pancasila” sendiri di ucapkan ketika Soekarno menyampaikan rumusan dasar negara pada tanggal 1 Juni 1945 walaupun secara redaksional serta urutan

² Hernadi Affandi, *Pancasila Eksistensi dan Aktualisasi*, Bandung: Unpad Press, 2016, hlm 47

³ Lihat Dalam bukunya Muhammad Hatta menggambarkan potongan Ketua BPUPK yaitu DR. Radjiman Wedyodiningrat, yang mengajukan pertanyaan kepada anggota BPUPK salahsatunya “Apa dasarnya negara Indonesia yang akan terbentuk” Muhammad Hatta, *Uraian Pancasila*, Jakarta: Mutiara, 1978 hlm 15

⁴ Diolah dari Risalah Sidang BPUPK dan PPKI sebagaimana dikutip oleh Saifudin, *Lahirnya UUD 1945: Suatu Tinjauan Historis Penyusunan dan Penetapan UUD 1945*, Jurnal Unisia No. 49/XXVI/III/2003, hlm 298

⁵ AB Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, hlm 11-16 sebagaimana dikutip Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualisasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm 11

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*, hlm 12

silasila bukan seperti yang kita pahami saat ini sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang disahkan melalui sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.⁸ Besarnya fungsi dan makna dari Pancasila dapat dilihat dari proses perumusannya yang secara jelas menunjukkan begitu berlikunya jalan untuk mencapai rumusan yang tepat mengenai Pancasila. Sulitnya mencapai kata sepakat dalam perumusan Pancasila dikarenakan beragamnya pandangan *founding fathers* mengenai Indonesia, sehingga wajar saja dalam perumusannya berlangsung alot, mengingat yang dirumuskan adalah ideologi negara.

Sebagai pijakan negara Indonesia yang diharapkan dapat hadir dan menjiwai seluruh tatanan sistem hukum nasional dan kehidupan berbangsa dan bernegara, Pancasila banyak dipertanyakan eksistensinya terutama dalam tata hukum nasional. Banyak pihak mempertanyakan status, kedudukan dan pedoman Pancasila dalam tata hukum nasional. Pasalnya penegasan Pancasila sebagai ideologi dan pedoman bangsa dapat dikatakan sangat limitatif bahkan tidak ada. Mengingat sebelumnya, secara normatif fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara banyak dirumuskan khususnya dalam payung hukum TAP MPR yang diharapkan menjadi landasan hukum yang kuat dan kokoh mengingat kedudukannya sebagai *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara.⁹ TAP MPR yang dimaksud diantaranya: ketetapan MPR No. XX/MPR/1966, ketetapan MPR V/MPR/1973, ketetapan MPR

II/MPR/1978, Ketetapan MPR IX/MPR/1978 dan Ketetapan MPR III/MPR/2000 yang menjelaskan bahwasanya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sekaligus pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dan moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Belum lagi terdapat penjabaran nilai-nilai Pancasila yang termaktub dalam Eka Prasetya Panca Karsa yang berisi Pedoman, Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) bagi masyarakat agar nilai-nilai Pancasila dapat diketahui, dipahami dan diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Bahkan sekalipun dalam pembukaan UUD alinea keempat terdapat penyebutan sila sila Pancasila namun dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak ada satu kata pun yang menyebutkan istilah Pancasila. Perundang-undangan yang menyebutkan kata Pancasila beserta sila-silanya hanya bisa kita jumpai dalam Inpres Nomor 12 Tahun 1968. Begitupun halnya saat ini penegasan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum hanya disebutkan saja tepatnya dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011.

Tak hanya secara normatif, dalam kegiatan kehidupan berbangsa dan bernegara pun masyarakat seringkali tidak paham makna dari Pancasila yang sesungguhnya. Hal ini disebabkan oleh minimnya pedoman mengenai Pancasila yang berakibat kepada permasalahan tafsir dari Pancasila itu sendiri. Keberagaman tafsir atas Pancasila tidak hanya menyentuh Pancasila secara keseluruhan tetapi juga pada masing-masing sila di dalamnya, termasuk pula mana diantara sila tersebut yang utama.¹⁰ Artinya disini perlu dipahami bahwa sistem nilai yang ada di dalam Pancasila masih bersifat abstrak sehingga untuk memudahkan pemahaman diperlukan konkretisasi dalam bentuk tafsir pedoman. Menimbulkan pertanyaan memang, siapa sebetulnya yang paling tepat memberikan tafsir

⁸ Pada sidang BPUPK 1 Juni 1945 Soekarno memaparkan gagasannya sebagai berikut: Kebangsaan, Internasionalisme atau Perikemanusiaan, Demokrasi, Keadilan Sosial, Ketuhanan Yang Maha Esa. Lihat *Ibid*, hlm 16

⁹ A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 287

¹⁰ Winarno, *Op. Cit*, hlm 186

kepada Pancasila, sehingga akan dijadikan panduan dan pedoman khususnya dalam sistem tata hukum nasional. Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas artikel ini akan menganalisis, *pertama*, apa saja problematika dalam mewujudkan Pancasila sebagai ideologi yang bernilai substantif, dan *kedua*, Bagaimanakah mekanisme yang paling ideal untuk menjawab problematika tersebut?

B. Konsepsi Ideologi Negara

Secara etimologis ideologi berasal dari kata '*idea*' yang mengandung arti konsep, gagasan, atau cita-cita, dan '*logos*' yang berarti pengetahuan atau ilmu.¹¹ Apabila dihubungkan dengan kata 'negara' maka, dapat ditarik kesimpulan bahwa secara etimologis ideologi negara mengandung arti sebagai cita-cita yang digambarkan oleh para *framers* atau *founding fathers*. Berdasarkan definisi secara etimologis tersebut, tak sedikit para ahli yang mencoba memberikan pandangannya terkait ideologi salah satunya adalah Richard Dragger dan Terrence Ball. Dragger dan Ball memaparkan bahwa ideologi ialah: "*a fairly coherent and comprehensive set of ideas that explains and evaluates social conditions, helps people understand their place in society, and provides a program for social and political action.*"¹²

Ideologi praktis menjadi sesuatu yang diperlukan bagi negara, karena ideologi berfungsi sebagai tujuan atau cita-cita yang hendak dicapai bersama oleh suatu bangsa. Nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi dapat menjadi pendorong bagi suatu bangsa untuk menjadikan negaranya lebih baik. Selain itu, ideologi pun dapat berfungsi sebagai pemersatu masyarakat dan juga menjadi prosedur penyelesaian

konflik yang terjadi di dalam masyarakat.¹³ Dalam membentuk ideologi perlu mendapat persetujuan dari seluruh elemen bangsa, artinya ideologi merupakan konsensus yang dibuat oleh para *founding fathers* yang di dalamnya terkandung nilai-nilai yang disepakati bersama sehingga dapat menyatukan masyarakat.

Secara teoritis, apabila kita kaitkan antara ideologi dengan *stufentheorie* yang dipaparkan oleh Hans Kelsen atau dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang digagas oleh Hans Nawiasky yang menjelaskan terkait kategorisasi norma hukum yang berlaku. Teori tentang kategorisasi norma hukum ini kemudian dijabarkan oleh A. Hamid. S. Attamimi ke dalam norma hukum yang berlaku di Indonesia, sebagai berikut:¹⁴

1. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*): Pancasila (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945);
2. Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*): Batang tubuh/ UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, dan Konvensi ketatanegaraan;
3. Undang-Undang Formal (*Fomell gesetz*): Undang-Undang;
4. Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom (*verodnung en autonome satzung*): Peraturan pemerintah hingga keputusan bupati atau walikota.

Apabila di kontekstualkan, Pancasila yang merupakan ideologi negara diletakan sebagai *staatsfundamentalnorm* memiliki konsekuensi bahwa penetapan Pancasila menjadi dasar filsafat negara berarti pertama-tama bahwa negara yang dibangun adalah negara Pancasila yang harus tunduk pada Pancasila, membela, dan melaksanakan Pancasila dan seluruh perundang-undangan, dan karena Pancasila mempunyai sifat keseimbangan

¹¹ Kaelan MS, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma, 2013, hlm 60

¹² Richard Dragger and Terence Ball, *Political Ideologies and The Democratic Ideal*, New Jersey: Perason, 2013, hlm 5

¹³ Areeba Ahsanat Moazzam, *Understanding "Ideology": It's Aspects, Features, Dimensions, and Types*, 4th International Conference on Humanities, Social Sciences and Education (ICHSSSE-17): UAE, 2017, hlm 7

¹⁴ A. Hamid. S. Attamimi, *Loc.Cit*

dalam praktek kehidupannya.¹⁵ Hal ini kemudian termaktub dalam kedudukan Pancasila sebagai cita hukum dalam sistem hukum di Indonesia yang berfungsi konstitutif dan regulatif terhadap sistem norma hukum di Indonesia.¹⁶

C. Penerapan Ideologi Dalam Suatu Negara

Meminjam pendapat Liav Orgad, menurutnya pembukaan suatu konstitusi yang biasanya terdapat ketentuan mengenai ideologi negara sebut saja dalam pembukaan Konstitusi Indonesia dalam alinea ke-4 terdapat Pancasila. Disini pembukaan menurutnya dapat saja menjadi pembukaan yang lebih "bermakna". Sebagaimana diketahui, terdapat tiga jenis pembukaan diantaranya, *ceremonial symbolic, interpretive*, dan *substantive*. Adapun yang dimaksud dengan pembukaan yang lebih bermakna dalam konteks ini adalah pembukaan substantif. Pembukaan substantif merupakan pembukaan yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat menjadi *source of rights*.¹⁷ Sebagai perbandingan, *Supreme Court* India mengatur bahwa pembukaan konstitusinya yang memuat prinsip-prinsip mendasar seperti dalam konstitusi di Indonesia merupakan bagian dari konstitusi dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Salah satu alasan *Supreme Court* India menjadikan pembukaannya memiliki kekuatan hukum yang mengikat adalah berlandaskan teori yang dipaparkan Joseph Story dalam *Commentaries on the Constitution of the United States* bahwa "*the preamble is the key to understanding the constitution and interpreting its*

clauses."¹⁸ Setelah menetapkan bahwa pembukaan memiliki kekuatan hukum, pengadilan di India mulai secara teratur menggunakan pembukaan sebagai acuan ketika pasal-pasal dalam konstitusi di rasa "tidak jelas".

Umumnya Ideologi suatu negara ditekankan dalam konstitusi suatu negara terutama bagian pembukaan konstitusi yang kedudukannya sebagai *staatsfundamentalnorn*. Hal ini logis mengingat ideologi merupakan ruh yang menjiwai seluruh tatanan hukum dibawahnya. Hal ini pun sesuai dengan apa yang dipaparkan oleh Wim Voermans, Maarten Stremmer, dan Paul Cliteur dalam tulisannya, bahwa "*A few preambles explicitly embrace a particular political ideology*."¹⁹ Sebagai contoh, dapat dilihat bahwa pembukaan konstitusi negara Amerika, yang secara eksplisit menggambarkan ideologi yang dianut Amerika yaitu liberal hal ini secara tegas diatur dalam Konstitusi negara Amerika:

*"We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America"*²⁰

Selain Amerika, India pun secara tegas menyatakan bahwa ideologi yang mereka anut adalah sosialis dalam pembukaan konstitusinya. "*We the people of India, having solemnly resolved to constitute India into a sovereign socialist secular democratic republic and to secure to all its citizens*."²¹

Indonesia, pada dasarnya menjelaskan pula ideologi yang dianut dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, namun

¹⁵ Heri Santoso, et.al., *Uji Koherensi dan Korespondensi Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Produk Undang-Undang Pasca Reformasi: Tinkauan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis*, Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2012, hlm 122

¹⁶ A. Hamid. S. Attamimi, *Op.Cit*, hlm 289

¹⁷ Liav Orgad, *The Preamble in Constitutional Interpretation*, Oxford University Press, Vol. 8, No. 4, 2010, hlm 715

¹⁸ *Ibid*, hlm 728

¹⁹ Wim Voermans, Maarten Stremmer, and Paul Cliteur, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, UK: Edward Elgar, 2017, hlm 56

²⁰ *Ibid*, hlm 105

²¹ *Ibid*, hlm 242

penjabaran terkait ideologi yang Indonesia gunakan hanya dijelaskan secara implisit, dan ideologi yang Indonesia gunakan pun berbeda dengan paham ideologi yang dianut secara umum oleh negara lain, dimana negara Indonesia berdasarkan pada ideologi Pancasila, Hal ini termaktub pada pembukaan alinea ke-empat.²²

“Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Apabila kita perhatikan dalam UUD NRI Tahun 1945 memang tidak menyebutkan secara eksplisit kata Pancasila, namun hanya sila-silanya saja yang termaktub dalam alinea ke-empat. Menurut Jimly Ashiddiqie, usulan beberapa fraksi yang mencantumkan Pancasila, akhirnya tidak disepakati karena penamaan itu sudah dengan sendirinya dipahami dari konvensi yang berlaku dalam sejarah ketatanegaraan di masa lalu, sehingga penyebutan kata Pancasila untuk sekedar memberi nama kepada lima sila dalam pembukaan UUD dianggap tidak diperlukan. Karena hal ini berlaku sebagai konvensi ketatanegaraan atau kenyataan yang telah diakui masyarakat.²³

Kendati tidak termaktub secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Penegasan terkait kedudukan Pancasila sebenarnya pernah dilakukan di dalam

Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966.²⁴ Setidaknya, dalam ketentuan TAP MPR tersebut telah menyebutkan dan menegaskan kedudukan Pancasila sebagai penjabaran dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai rangkaian proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Bahkan ditegaskan bahwa sila-sila Pancasila tidak dapat di ubah.

Hal ini relevan ketika kita kembali kepada sejarah mengenai konsep pembentukan Pancasila, Pancasila sebagai ideologi bangsa diharapkan dapat menjadi pedoman dan pijakan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam artian Pancasila yang kita harapkan mampu menjadi ideologi yang hidup dan dirasakan manfaatnya. Bahkan keagungan nama Pancasila, kita bisa mengetahui sebutan Pancasila bukan hanya sekedar ideologi akan tetapi penamaan Pancasila sesuai dengan fungsinya yaitu sebagai berikut:²⁵

1. Jiwa Bangsa Indonesia
2. Kepribadian Bangsa Indonesia
3. Pandangan Hidup Bangsa Indonesia
4. Dasar Negara Republik Indonesia (Dasar Falsafah)
5. Sumber dari Segala Sumber Hukum
6. Perjanjian Luhur Bangsa Indonesia
7. Cita-cita dan Tujuan Bangsa Indonesia
8. Falsafah Hidup yang Mempersatukan Bangsa Indonesia.

Padmo Wahjono dalam bukunya pun menegaskan bahwa Pancasila sangatlah penting keberadaannya karena sebagai pencerminan pengaturan kepentingan rakyat. Menurutnya, Pancasila adalah jiwa bangsa yang harus selalu menjiwai seluruh

²² Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²³ Jimly Ashiddiqie. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, 2009. Bhuna Ilmu Populer Jakarta: Jakarta, hlm. 50

²⁴ Lihat Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

²⁵ Hernadi Affandi, *Op. Cit*, hlm 76.

hukum di Indonesia.²⁶ Hal ini menjadi wajar, mengingat negara Indonesia ini dirumuskan oleh *founding fathers* sebagai negara berdasarkan atas hukum, yaitu Negara Hukum Pancasila. Sri Soemantri menjelaskan bahwa Negara Hukum Pancasila memberikan makna bahwa setiap pemegang kekuasaan (tugas dan wewenang) dalam negara, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma-norma hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun tidak tertulis dan norma-norma itu tentunya harus berdasarkan Pancasila.²⁷ Selanjutnya, Sjahran Basah pun menyebutkan bahwa Negara Hukum Pancasila menunjukkan bahwa Negara Indonesia merupakan negara kemakmuran berdasarkan hukum yang dilandasi oleh Pancasila baik sebagai dasar negara maupun sebagai sumber dari segala sumber hukum dengan menolak absoutisme dalam segala bentuknya.²⁸

Artinya, dapat kita lihat bahwa pijakan Negara Indonesia sebagai negara hukum adalah Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum yang mampu menjelma dalam segala aspek hukum termasuk halnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat secara substantif. Harapan dan tujuan inilah yang diinginkan oleh para pendahulu bangsa dalam proses perumusan lima sila Pancasila.

D. Dampak Pancasila dalam Tata Hukum Nasional

Studi AMW Pranarka pada tahun 1985 menyatakan bahwa Pancasila sebagai objek pemikiran akademik ternyata memiliki lima masalah. Kelima masalah tersebut meliputi:²⁹

- 1) Masalah sumber;
- 2) Masalah tafsir;
- 3) Masalah pelaksanaan;
- 4) Masalah apakah Pancasila itu *subject to change*; dan
- 5) *Problem* evolusi dan kompleksitas di dalam pemikiran tentang Pancasila.

Salah satu permasalahan yang dapat dirasakan adalah berkaitan dengan tafsir dan implementasi Pancasila yang masih menimbulkan beragam permasalahan. Untuk membuktikan permasalahan tersebut dapat kita bedah secara yuridis terutama dalam ketetapan MPR yang pernah berlaku dimana fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara pernah dirumuskan pada beberapa Ketetapan MPR, sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966

Penegasan Pancasila dapat dilihat dalam bagian menimbang huruf b. "*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 tata tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.*"³⁰ Selanjutnya, dalam poin penjelasan disebutkan secara komprehensif mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia yang menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

2. Ketetapan MPR No. II/MPR/1978

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 sempat memberikan peranan yang penting dimana TAP MPR ini menjadi landasan bagi pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang dilakukan oleh pemerintah bagi masyarakat pada masa itu. Hal ini dilatarbelakangi oleh suatu

²⁶ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm 76

²⁷ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hlm 44

²⁸ Locit

²⁹ Winarno, *Mengungkap Kembali Tafsir atas Pancasila: Dibalik Pencabutan Ketetapan MPR Tentang P4*, Forum Ilmu Sosial, Vol. 39. No. 2, 2012, hlm 186

³⁰ Bagian menimbang huruf b Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966 Tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia

urgensi dimana Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan dasar negara perlu dihayati dan diamalkan secara nyata untuk menjaga kelestarian dan keampuhannya guna terwujudnya tujuan nasional serta cita-cita bangsa.³¹ Berlandaskan kepada latar belakang tersebut, demi menjaga kesatuan Bahasa, pandangan dan kesatuan gerak langkah dalam hal menghayati dan mengamalkan Pancasila menjadi landasan dibentuknya Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa).³²

Tindak lanjut dari pemberlakuan TAP MPR tersebut, ketika itu pemerintahan Soeharto membentuk suatu badan untuk menjalankan ketetapan tersebut dengan Keputusan Presiden (Keppres) No. 10 Tahun 1979 tentang Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang diberikan tugas untuk *"...melaksanakan pembinaan pendidikan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) di kalangan masyarakat berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden."*³³ Pedoman inilah yang menjadi bahan pembelajaran pendidikan jenjang sekolah dasar sampai perguruan tinggi, yang mana semua pihak diwajibkan mengikuti penataran P4. Melalui ini diharapkan masyarakat benar-benar dapat mengetahui dan memahami Pancasila beserta maknanya serta mampu mengimplementasikannya dalam kehidupan. Namun landasan bagi pedoman Pancasila ini kemudian dicabut dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 yang memaparkan bahwasanya materi muatan dan pelaksanaan dari Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 Tentang Pedoman

Penghayatan dan Pengamalan Pancasila tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan bernegara.³⁴

Kekeliruan terbesar ketika dibuatnya Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 berkaitan dengan menjadikan Pancasila harus ditafsirkan secara tunggal dan bergantung kepada pemerintah yang berkuasa. Kekeliruan dalam tatanan implementatif dalam TAP MPR Nomor II/MPR/1978 ini bertentangan dengan semangat Pancasila sebagai ideologi yang bersifat terbuka.

3. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 berisi tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Sebut saja pada pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila.³⁵ Ketetapan MPR ini menjelaskan mengenai definisi sumber hukum yaitu sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Ketika di kontekstualisasikan, keberadaan Pancasila ditempatkan bukan hanya sebagai sumber hukum akan tetapi sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia. Maksudnya, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam hal ini akan berkaitan dengan Pancasila sebagai landasan filosofis, sesuai dengan syarat pembentukan peraturan perundang-undangan secara teori yang harus memenuhi syarat-syarat atau landasan yaitu filosofis, yuridis, sosiologis dan teknik perancangan.³⁶ Landasan filosofis dalam hal ini merupakan landasan yang menggambarkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang sesuai

³¹ Konsiderasi bagian mengingat huruf a Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 Tentang Pedoman Pembinaan Pengamalan Pancasila

³² Konsiderasi bagian mengingat huruf b Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 Tentang Pedoman Pembinaan Pengamalan Pancasila

³³ Keputusan Presiden (Keppres) No. 10 Tahun 1979 tentang Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila

³⁴ Konsiderasi Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II Tahun 1978

³⁵ Bambang Sadano. *Problematisasi Pancasila Sebagai Sumber Tata Hukum*. Jurnal Majelis Edisi 02/Tahun 2016. Hlm 2-3.

³⁶ Bagir Manan, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind.Hill.Co, 1992. Hlm 5

dengan falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila.

Beberapa contoh Ketetapan MPR/MPRS di atas menjadi bukti bahwa status, kedudukan Pancasila hadir dan diberi tempat dalam tata hukum nasional termasuk pedoman agar dapat diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Ketetapan MPR menjadi landasan yang paling sering memberikan penegasan dan penjabaran Pancasila. Mengingat kedudukannya yang setara dengan batang tubuh (pasal-pasal) UUD NRI Tahun 1945 sebagai *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar dalam bernegara.

Akan tetapi, perubahan UUD NRI tahun 1945 terhitung sejak tahun 1999-2002, membuat banyak pihak mempertanyakan status dan kedudukan Pancasila. Pasalnya, landasan yuridis yang memperkuat Pancasila sebagai ideologi negara dan pedoman dapat dikatakan tidak ada. Apalagi semenjak dilakukannya *review* terhadap ketetapan MPR yang pernah berlaku di Indonesia sebagaimana di atur dalam ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI tahun 1945 menjelaskan bahwa MPR selambat-lambatnya pada sidang tahunan 2003 melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang pernah berlaku.³⁷ Kemudian, munculah TAP MPR No. 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap materi Ketetapan MPR/MPRS Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan 2002. Dengan kata lain, MPR sudah tidak lagi berwenang mengeluarkan ketetapan yang bersifat *regeling*/mengatur. Artinya, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, tanpa disadari telah berdampak kepada kepastian hukum dari Pancasila itu sendiri. Pasalnya, dapat dikatakan bahwa payung hukum mengenai penegasan status, kedudukan Pancasila dan juga pedoman pengamalan Pancasila tidak lagi berlaku.

Disatu sisi, kita mengakui bahwa sila-sila dalam Pancasila bersifat final, kendati demikian penafsiran terhadap Pancasila bisa berkembang seiring dengan perkembangan zaman, namun tentu perlu ada pedoman dan landasan untuk menghindari adanya penafsiran Pancasila dengan tumpuan pikiran masing-masing atau dengan tidak adanya pedoman yang jelas mengenai arah pengembangan Pancasila yang bisa menimbulkan pihak-pihak tertentu menafsirkan Pancasila dengan sewenang-wenang.

Selanjutnya, dalam proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini yang bisa kita lihat bahwa tidak semua peraturan telah benar-benar bersesuaian dengan nilai-nilai Pancasila. Terhadap hal ini, hukum memberikan mekanisme kontrol melalui gagasan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Di forum peradilan inilah semua peraturan yang di gugat akan diputus benar tidaknya pertentangannya dengan Pancasila. Namun demikian, Pancasila yang merupakan bagian tak terpisahkan dari UUD NRI Tahun 1945 sangat jarang atau bahkan hampir tidak pernah dijadikan landasan atau batu uji dalam permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi oleh masyarakat. Para pemohon lebih banyak menjadikan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai batu ujinya. Padahal ketika merujuk kepada pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sebagaimana diketahui bahwa sesuai ketentuan Pasal 1 aturan tambahan bahwa UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan pasal, artinya hakim MK bukan hanya berwenang menguji terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 akan tetapi berwenang pula untuk menguji nilai-nilai Pancasila yang termaktub dalam pembukaan alinea ke-empat. Walaupun dalam prakteknya, sangat jarang menemukan masyarakat yang mengujikan UU langsung terhadap Pancasila dalam Pembukaan UUD.

³⁷ Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI tahun 1945

Berdasarkan data yang penulis dapatkan, hanya terdapat beberapa putusan yang mempertimbangkan Pancasila sebagai batu uji, diantaranya; Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005. Secara singkat, isi dari putusan tersebut adalah bahwa mahkamah membatalkan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam penjelasan Pasal 49 ayat (1), menyebutkan bahwa *"Pemenuhan pendanaan Pendidikan dapat dilakukan secara bertahap."* Dalam putusan ini, mahkamah berpendapat bahwa implementasi pendidikan yang telah di amanatkan oleh konstitusi tidak boleh ditunda-tunda karena pendidikan adalah hal yang sangat penting sesuai dengan amanat pembukaan UUD NRI Tahun yaitu *"Mencerdaskan kehidupan bangsa."*³⁸ Hal ini dapat menutup akses hak segelintir warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Mahkamah dalam hal ini menilai bahwa hal tersebut bertentangan dengan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

E. Alternatif Dalam Menjadikan Pancasila Bernilai Substantif

Pada perkembangannya saat ini, ada beberapa pandangan mengenai alternatif solusi berkaitan dengan permasalahan status, kedudukan, dan pedoman mengenai Pancasila yang masih terbatas dalam tata hukum nasional. Diantaranya:

1. Menegaskan dalam tata hukum nasional

Penegasan Pancasila sebagai Ideologi dan sumber dari segala sumber hukum sangat limitatif, bahkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 pun tidak disebutkan secara jelas kata "Pancasila" walaupun disana terdapat sila-sila Pancasila yang termaktub dalam alinea ke-empat. Peraturan perundang-undangan yang menyebutkan kata Pancasila beserta sila-

silanya dapat kita jumpai itupun hanya dalam Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1968 mengenai tata cara pengucapan Pancasila sesuai dengan tata urutan dan rumusan.³⁹ Selebihnya, penegasan Pancasila mengenai status, kedudukan, hingga penyebutan sila-silanya secara rinci sulit untuk di jumpai. Penegasan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum pun saat ini sangatlah lemah, keberadaannya hanya berada dalam UU, tepatnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 *"Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara."*⁴⁰

Berdasarkan pasal tersebut, dapat dikatakan bahwa saat ini ketika berbicara status dan kedudukan Pancasila, maka secara yuridis, status dan kedudukan Pancasila tidak sebanding dengan harapan, fungsi, dan tujuan pembentukan dari Pancasila. Padahal, posisi Pancasila sebagai norma dasar sangatlah sentral posisinya. Dimana, norma dasar merupakan postulat yang dalam hal ini menjadi sumber rujukan tertinggi atau hulu utama dari setiap norma dalam peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai norma dasar dalam semua peraturan perundang-undangan menjadi kesulitan dalam praktek *legal drafting*. Hal ini dapat kita lihat bahwa penerjemahan dan pelaksanaan Pancasila terutama dalam peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang hanya ada yang menyebutkan dalam konsideran, dalam pasal, ada yang menyebutkan dalam konsideran maupun pasal, adapula yang menyebutkan kata Pancasila, ada yang secara implisit menyebutkan nilai-nilai atau sila-sila

³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/PUU-III/2005 atas permohonan Uji Materiil Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

³⁹ Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1968 Tentang mengenai tata cara pengucapan Pancasila sesuai dengan tata urutan dan rumusan

⁴⁰ Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pancasila, dan ada pula perundang-undangan yang tidak menyebutkan sama sekali, baik istilah, nilai, maupun sila-sila Pancasila.⁴¹ Inilah sebenarnya yang menjadi problematika, disatu sisi pemerintah begitu gencar menginginkan Pancasila dapat dijadikan pedoman dalam segala aspek kehidupan sesuai dengan sejarah perumusan Pancasila, namun jangankan dapat berdampak substantif bagi masyarakat, keberadaan Pancasila dan pedomannya dalam tata hukum nasional pun justru dipertanyakan.

Sehingga terdapat kalangan akademisi dan praktisi yang mengusulkan agar Pancasila di formalkan ke dalam Tata Hukum Nasional, dalam artian menghadirkan kembali Pancasila dalam tata hukum nasional. Salah satunya bisa dengan menghadirkan kembali Pancasila dalam TAP MPR yang sebelumnya telah banyak di cabut. Beberapa kalangan pasti mengkhawatirkan bahwa dengan kembalinya TAP MPR akan berimplikasi pada kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam hal ini, sebenarnya tidak memiliki relasi dengan kekhawatirkan dari sebagian pihak yang akan menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga tertinggi dapat terjadi ketika kedaulatan dilaksanakan oleh supremasi MPR dan lembaga negara bertanggungjawab kepada MPR. Penegasan bahwa supremasi tertinggi berada di bawah supremasi rakyat dan hukum tidak akan berimplikasi ketika TAP MPR kembali di hadirkan untuk menguatkan Pancasila dalam tata hukum nasional.⁴²

Berkaitan dengan status kedudukan Pancasila yang selama ini tidak tegas dalam hukum Indonesia, termasuk pembukaan dan pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang tidak ada satupun kata atau frasa yang secara eksplisit menyebutkan kata Pancasila,

maka beberapa kalangan mengusulkan agar Pancasila dimasukkan ke dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, tepatnya dalam BAB khusus, misalnya mengenai Pancasila dan Demokrasi Pancasila, didalamnya menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menggunakan Pancasila sebagai dasar negara yang rumusannya meliputi sila-sila Pancasila.⁴³ Ada juga yang berpandangan bahwa memasukan Pancasila berserta sila-silanya pun dinilai sebagai alternatif dibandingkan kedalam peraturan perundang-undangan lain di bawah UUD seperti halnya TAP MPR yang masih menimbulkan perdebatan, hal ini dilakukan untuk menegaskan status dan kedudukan Pancasila.⁴⁴ Bukan hanya menegaskan, tetapi yang paling penting adalah bisa dijadikan sebagai konsideran terhadap perundang-undangan dibawah undang-undang.

2. Membentuk Pedoman Pengamalan Pancasila

Jika sebelumnya untuk menjawab minimnya penegasan status dan kedudukan Pancasila dalam tata hukum nasional dengan cara memformalkan Pancasila kedalam Tata Hukum Nasional, solusi lain dari beberapa pakar adalah dengan membentuk Pedoman Pengamalan Pancasila yang pada prakteknya masih terbatas. Keberagaman tafsir atas Pancasila tidak hanya menyentuh Pancasila secara keseluruhan tetapi juga pada masing-masing sila di dalamnya, termasuk pula mana diantara sila tersebut yang utama.⁴⁵ Artinya disini perlu dipahami bahwa sistem nilai yang ada di dalam Pancasila masih bersifat abstrak sehingga untuk memudahkan pemahaman diperlukan

⁴³ Nandang A. Delianoor, *Jatidiri Bangsa Indonesia Dilihat Dari System Thinkings dan System Dynamics*, Unpad dalam Power Point Slide 11.

⁴⁴ Bambang Sadano. *Problematika Pancasila Sebagai Sumber Tata Hukum*. Jurnal Majelis Edisi 02/Tahun 2016. Hlm 16

⁴⁵ Winarno, *Op. Cit*, hlm 186

⁴¹ Bambang Sadano, *Op. Cit*, hlm 14

⁴² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan

konkretisasi dalam bentuk tafsir.⁴⁶ Tafsir tersebut dapat dijadikan pedoman sehingga pengamalan Pancasila bisa lebih terarah dan tidak dilakukan secara sembarangan. Tafsir tersebut pernah dilakukan pada masa orde baru tepatnya melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/1978.

F. Solusi Yang Ideal Dalam Mewujudkan Pancasila Bernilai Substantif

Mewujudkan Pancasila sebagai ideologi yang bernilai substantif perlu di cermati dengan baik sehingga tujuan tersebut bisa direalisasikan, sehingga Pancasila sebagai ideologi tidak sebatas *ceremonial symbollic* belaka akan tetapi bisa hadir dan dirasakan substansinya baik dalam tata hukum nasional maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Terbatasnya penjelasan dan makna Pancasila dalam tata hukum nasional bukan berarti Pancasila harus di formalkan dalam Perundang-Undangan, karena hal tersebut bisa menurunkan marwah dan derajat Pancasila. Mengingat apabila kita merujuk kepada sejarah pembentukan Pancasila, bahwa Pancasila berisi nilai-nilai yang di peras dari bumi Indonesia yang kemudian dalam perkembangannya disebut-sebut sebagai ideologi negara Indonesia. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang menjadi referensi dan menghilhami perundang-undangan memberi makna bahwa kedudukan Pancasila lebih tinggi dari norma/kaidah, Soekarno menyebutnya sebagai *philosofische grondslag*. Hal ini dinilai relevan ketika Pancasila dikategorikan kedudukannya sebagai norma fundamental

negara/*Staatsfundamentalnorm*. Artinya ketika kita formalkan Pancasila kedalam Perundang-Undangan termasuk halnya Pasal UUD NRI Tahun 1945 atau bahkan TAP MPR maka kita telah menurunkan derajat Pancasila ke dalam

Staatgrundgesetze karena merupakan aturan dasar bernegara yang merupakan kaidah-kaidah hukum. Memformalkan dan menjadikan konsideran Pancasila tidak memberikan jaminan bahwa Pancasila akan bernilai substantif dalam Tata Hukum Nasional.

Begitupun halnya, berkaitan dengan pedoman Pancasila, penulis berpandangan bahwasanya pedoman seperti halnya yang pernah terjadi pada masa orde baru melalui TAP MPR Nomor II/MPR/1978 Tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila bisa saja di terapkan kembali, namun perlu dilakukan pembenahan sehingga kesalahan yang terjadi pada zaman orde baru tidak terulang kembali dimana pemerintah orde baru terkesan melakukan indoktrinasi dan menjadikan kegiatan P4 sebagai ajang politisasi oleh BP7 sebagai badan yang dibentuk pemerintah sehingga sosialisasi yang dijalankan cenderung kaku.⁴⁷ Pancasila harus ditafsirkan secara tunggal dan bergantung kepada pemerintah yang berkuasa. Kekeliruan dalam tatanan implementatif dalam TAP MPR Nomor II/MPR/1978 ini bertentangan dengan semangat Pancasila sebagai ideologi yang bersifat terbuka. Kesalahan memaknai dari TAP MPR tersebutlah yang seharusnya di perbaiki pada saat ini. Artinya kesalahan dalam tatanan implementatif, maka pembenahannya pun dilakukan dalam tatanan implementatif. Karena bagaimanapun tafsir dan pedoman mengenai Pancasila dinilai masih diperlukan selagi tepat cara menafsirkannya.

Kehadiran pedoman tafsir ini diharapkan dapat digunakan oleh seluruh *stakeholder* bangsa Indonesia sehingga dalam merancang atau menjalankan suatu kebijakan terdapat suatu panduan yang jelas dan terarah sehingga tafsir Pancasila tidak diselewengkan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab. Saat ini memang pemerintah tengah berupaya untuk

⁴⁶ Efik Yusdiansyah, *Dasar Hukum Pembentukan Tafsir Pancasila*, Proseding Workshop Ketatanegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Bersama Universitas Padjadjaran, hlm 139

⁴⁷ Winarno, *Op. Cit*, hlm 188-189

menjawab permasalahan tersebut dengan membentuk Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila yang di sahkan melalui Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017.⁴⁸ UKP PIP tersebut kemudian di sempurnakan pengorganisasian, tugas serta fungsinya yang saat ini menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. BPIP memiliki tugas untuk membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, koordinasi, sinkronisasi, pengendalian .⁴⁹ Namun pada faktanya, BPIP pun dinilai tidak jauh berbeda dengan BP7 yang dibentuk pada masa orde baru, karena BPIP kedudukannya sebagai badan eksekutif yang berada dibawah Presiden.⁵⁰

Terkait dengan formulasi yang paling tepat untuk masalah tafsir yang akan dijadikan pedoman bagi Pancasila itu sendiri khususnya dalam tata hukum nasional, sekiranya jikalau BPIP masih akan diterapkan, tidak tepat sekiranya jika eksekutif melalui BPIP bekerja sendiri, perlu melibatkan lembaga negara lain yang relavan untuk memberi tafsir Pancasila, penulis berpandangan bahwa lembaga MPR dianggap paling relevan untuk melakukan tafsir tersebut. Kewenangan penafsiran yang dimiliki oleh MPR ini pada dasarnya dapat dikatakan sebagai *implied power*. Penafsiran yang dimaksud adalah sebagaimana kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945.⁵¹ Kemudian, apabila dikaitkan dengan aspek demokrasi, pemberian wewenang kepada MPR sebagai lembaga penafsir Pancasila dirasa wajar karena titik berat demokrasi berada pada rakyat. Rakyat menjadi komponen utama

terbentuknya pemerintahan, dan secara politik rakyat memercayakan keberadaan dan nasib kehidupannya kepada anggota parlemen untuk mewakili dan memperjuangkan hak-haknya. Dengan kata lain, MPR merupakan penjelmaan dari representasi rakyat yang terdiri dari representasi daerah serta representasi politik. Namun perlu digaris bawahi, sebagai lembaga penafsir Pancasila tentu pelaksanaannya harus dilaksanakan secara *bottom up* dan penafsirannya harus tidak bersifat indoktrinisasi, jauh dari intervensi pemerintah, serta tafsir yang dihasilkan harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang sesuai dengan perkembangan zaman, artinya tafsir tersebut tidak bersifat kaku untuk selama-lamanya, sehingga bisa berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hadirnya BPIP sebagai badan yang berada di bawah eksekutif yang memiliki tugas untuk membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, koordinasi, sinkronisasi, pengendalian terhadap penyusunan dan penyelenggaraan standarisasi pendidikan, pelatihan juga memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian-kajian terhadap regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga negara, kementerian negara, pemerintah daerah, termasuk organisasi sosial, politik, dan komponen masyarakat lainnya.⁵² Dengan hadirnya tafsir sebagai pedoman yang dihasilkan oleh MPR bersama BPIP diharapkan dapat menjadi pedoman bagi pihak legislatif dan eksekutif dalam rangka perancangan berbagai peraturan perundang-undangan seperti undang-undang, Perppu, Perpres, dan lainnya sehingga nantinya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan bisa bernafaskan kepada nilai-nilai Pancasila. Setelah dibuat dan implementasikan oleh MPR dan Eksekutif (BPIP). Selanjutnya untuk memastikan bahwa perundang-undangan

⁴⁸ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Pembentukan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila

⁴⁹ Poin c bagian menimbang Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

⁵⁰ Lihat ketentuan pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila yang menyebutkan bahwa BPIP adalah lembaga yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

⁵¹ Lihat ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵² Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

bernafaskan substansi Pancasila, maka tafsir tersebut dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam proses uji materi, sehingga bukan hanya peraturan yang lebih tinggi yang dijadikan batu uji, namun disini lembaga pengadilan memperhatikan tafsir Pancasila dalam proses *review* terhadap perundang-undangan baik undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan dibawah UU. Hal ini dianggap relevan mengingat kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional. Artinya seluruh tata hukum nasional harus dipastikan tidak bertabrakan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan terlibatnya semua cabang kekuasaan, hal ini akan menjawab permasalahan yang terjadi pada masa orde baru, dimana tafsir Pancasila dibuat, dinilai dan diterapkan oleh Lembaga eksekutif sehingga berujung kepada indoktrinasi.

Selain dapat berimplikasi terhadap tata hukum nasional, bagi pemerintah sendiri, lahirnya penafsiran Pancasila dapat digunakan sebagai pedoman dalam setiap pembuatan kebijakan yang akan diterapkan pemerintah. Sehingga nantinya BPIP akan membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, koordinasi, sinkronisasi, pengendalian terhadap penyusunan dan penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Solusi diatas dianggap relevan untuk menjadikan Pancasila sebagai ideologi yang bernilai substantif. Baik dalam tata hukum nasional, perumusan kebijakan dan dalam kehidupan berbangsa bernegara. Sehingga Pancasila tidak lagi menjadi kalimat-kalimat retorik-semantik semata yang terlalu jauh melangit, tanpa tahu cara turun ke bumi, melainkan dapat menjelma di tengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai prinsip dasar dan pedoman. Pekerjaan rumah terbesar selanjutnya adalah berada dalam tatanan implementasi bagaimana semua pihak baik itu pemerintah ataupun masyarakat dapat

bekerja sama membumikan Pancasila sehingga dapat menjadi ideologi yang bernilai substantif dan tidak berakhir sebagai ideologi mati.

G. Penutup

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa Pancasila memiliki peranan yang penting dalam tata hukum nasional, sehingga kehadiran Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mutlak diperlukan. Hanya saja, hingga saat ini Pancasila masih bersifat *ceremonial symbolic* semata, sehingga untuk memberikan dampak yang lebih nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Pancasila perlu di substantifkan. Usaha untuk menjadikan Pancasila sebagai ideologi yang substantif dipandang oleh para ahli dapat dilakukan dengan dua cara yaitu diformalkan dalam tata hukum nasional, atau dengan dibuatnya pedoman Pancasila. Kedua solusi tersebut memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Lebih dari itu, jika gagasan di atas akan direalisasikan maka usaha yang dapat dilakukan tak hanya memikirkan bagaimana konsep yang tepat, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana implementasi dari solusi tersebut sehingga Pancasila dapat menjadi Ideologi yang substantif. MPR sebagai lembaga yang secara konstitusional berwenang mengubah dan menetapkan UUD memiliki *implied power* dalam memberikan tafsir terhadap Pancasila, tafsir tersebut dapat dijadikan sebagai pedoman khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Namun tafsir tersebut tidak mutlak dilakukan oleh MPR, namun dilakukan juga oleh BPIP selaku wakil dari eksekutif bahkan lembaga yudikatif sehingga Pancasila sebagai ideologi yang juga sumber dari segala sumber hukum dapat berimplikasi terhadap perumusan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah termasuk halnya pedoman bagi masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

Andrew Heywood, *Polotical Ideologies: An Introduction*, Macmillan, 1992

Bagir Manan, *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*, Ind.Hill.Co.Jakarta, 1992.

Hernadi Affandi, *Pancasila Eksistensi dan Aktualisasi*, Unpad Press: Bandung, 2016

Kaelan MS, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya* Yogyakarta: Paradigma, 2013

Muhammad Hatta, *Uraian Pancasila*, Jakarta: Mutiara, 1978.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Ghalia Indonesia, cet. Kedua, Jakarta, 1986

Richard Dragger and Terence Ball, *Political Ideologies and The Democratic Ideal*, New Jersey: Perason, 2013

Sri Soemantri, *Bunga Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: Alumni*, 1992.

Wim Voermans, Maarten Stremmer, and Paul Cliteur, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, UK: Edward Elgar, 2017

Dokumen Lainnya

A.Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990

Areeba Ahsanat Moazzam, *Understanding "Ideology": It's Aspects, Features, Dimensions, and Types*, 4th International Conference on

Humanities, Social Sciences and Education (ICHSSSE-17): UAE, 2017

Bambang Sadano. *Problematisasi Pancasila Sebagai Sumber Tata Hukum*. Jurnal Majelais Edisi 02/Tahun 2016.

Efik Yusdiansyah, *Dasar Hukum Pembentukan Tafsir Pancasila*, Prosiding Workshop Ketatanegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Bersama Universitas Padjadjaran

Winarno, *Mengungkap Kembali Tafsir Atas Pancasila Dibalik Pencabutan Ketetapan MPR Tentang P4*, Jurnal Unnes Forum Ilmu Sosial, Vol. 39 No. 2 Tahun 2012

<http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/FIS>

Dokumen Hukum

Konstitusi Amerika 1789

Konstitusi India 1949

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor II Tahun 1978 Tentang Pedoman Pengamalan Pelaksanaan Pancasila

Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang pencabutan Ketetapan MPR Nomor II Tahun 1978

Ketetapan MPR No. XX/MPR/1996 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Ketetapan MPR No. VIII/MPRS/1965 mengenai "Prinsip-Prinsip Musyawarah Untuk Mufakat Dalam Demokrasi Terpimpin Sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan"

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

Keputusan Presiden (Keppres) No. 10
Tahun 1979 tentang Badan Pembinaan
Pendidikan Pelaksanaan Pedoman
Penghayatan dan Pengamalan
Pancasila

Intruksi Presiden Republik Indonesia
Nomor 12 Tahun 1968 Tentang
mengenai tata cara pengucapan
Pancasila sesuai dengan tata urutan
dan rumusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
011/PUU-III/2005 atas permohonan Uji
Materiil Undang-Undang Nomor 20 Tahun
2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.