

**UNDANG-UNDANG DASAR
MENCIPTAKAN POKOK-POKOK PIKIRAN
YANG TERKANDUNG DALAM PEMBUKAAN
DALAM PASAL-PASALNYA
(Suatu Tinjauan Filsafat)**

Darji Darmodiharjo*

ABSTRACT

The Elucidation of the 1945 Constitution provides that the constitution creates main thoughts contained in its preamble and then, in the articles. This key sentence states that the main thoughts contained in the Preamble of the 1945 Constitution, which are not other than the Five Basic Principles of the State (Pancasila) itself, should be specified through the Preamble, Body, and Elucidation of the constitution. Interpretation of the Pancasila directly from the principles of Pancasila is contrary to the order of the constitution. The detail of Pancasila values manifests systematically in the hierarchy of the laws and regulations and finally realizes in praxis, that is, the attitude and behavior in the social, people, and state lives.

I. PENGANTAR

Judul tulisan di atas diambil dari sebuah "kalimat kunci" dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Kalimat tersebut memberi suatu amanat yang menunjukkan keterkaitan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan — yang tidak lain adalah sila-sila Pancasila itu sendiri — dengan Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945.

Uraian dalam tulisan ini secara sederhana akan menjelaskan keterkaitan yang dimaksud di atas. Di sini akan disinggung pula perbedaan kedudukan Pancasila sebagai cita hukum dan sebagai sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum atau sumber sistem hukum) serta bagaimana penjabaran nilai-nilai Pancasila itu dalam sistem norma hukum Indonesia.

II. NILAI DAN NORMA

Istilah "nilai" dan "norma" merupakan dua istilah yang sering dijumpai tatkala kita membicarakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kedua terminologi itu tentu sudah sangat akrab di telinga kita.

* Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara dan Manggala BP-7 Pusat.

Sekalipun demikian, terlebih dulu pengertian dua istilah tersebut kiranya perlu disinggung serbasedikit agar pemahaman kita tentang pokok bahasan UUD 1945 ini dapat dilakukan secara lebih komprehensif.

Nilai adalah kualitas atau keadaan sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik lahir maupun batin. Jadi, nilai adalah kualitas yang melekat pada suatu objek, namun bukan objek itu sendiri. Jika dikatakan lukisan itu indah, maka yang dimaksud dengan "indah" di sini adalah kualitas dari lukisan tersebut, bukan benda lukisannya.

Sesuatu dikatakan mempunyai nilai apabila ia bermanfaat dalam kacamata manusia (subjek) yang memberikan penilaiannya. Ukuran kemanfaatan itu berdasarkan kepentingan manusia tersebut, baik kepentingan itu bersifat lahiriah atau batiniah. Karena berkaitan dengan kepentingan manusia, maka nilai merupakan kualitas yang selalu ingin diwujudkan. Nilai tidak untuk disimpan sebagai kekayaan batiniah semata.

Menilai berarti menimbang-nimbang dan memperbandingkan sesuatu dengan yang lainnya untuk kemudian mengambil sikap atau keputusan. Hasil pertimbangan dan perbandingan yang dibuat itulah yang disebut "nilai". Karena ada unsur pertimbangan dan perbandingan, berarti sesungguhnya objek yang diberi penilaian tersebut tidak tunggal. Artinya, suatu objek baru dapat dikatakan bernilai tertentu apabila ada objek serupa sebagai pembandingnya. Objek di sini dapat berupa sesuatu yang bersifat fisik atau psikis, seperti benda, sikap, atau tindakan seseorang.

Dalam penilaian ini, manusia dapat menggunakan segala kelengkapan analisis yang ada padanya, antara lain indera, intuisi, rasio, dan keimanannya. Semua alat analisis ini bersifat saling melengkapi dan semuanya harus dikembangkan terus-menerus. Alat analisis mana yang lebih ditekankan pada saat melakukan penilaian, sepenuhnya kembali bergantung pada kepentingan dari si subjek. Alat-alat analisis di atas digunakan secara proporsional menurut konteks kepentingan manusia tersebut.

Nilai dapat diklasifikasikan dalam banyak jenis. Salah satu kategori yang ingin diungkapkan di sini dan erat kaitannya dengan topik tulisan ini adalah pembedaan nilai menjadi: nilai dasar, nilai instrumental, dan perwujudannya sebagai praksis.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa nilai dasar adalah nilai yang dipilih sebagai landasan bagi nilai instrumental untuk akhirnya diwujudkan sebagai kenyataan (praksis). Nilai dasar ini biasanya mengandung sifat-sifat

yang objektif, positif, intrinsik, dan transenden. Nilai dasar ini apabila dikongkretkan lagi akan berubah menjadi nilai instrumental.

Kongkretisasi dari nilai disebut juga dengan norma. Jadi norma pada hakikatnya adalah nilai instrumental, dalam arti norma tersebut merupakan kongkretisasi dari nilai-nilai dasar yang terkandung dalam norma itu. Sekalipun demikian, apabila norma ini kemudian dikongkretkan lagi menjadi norma lain yang lebih rendah tingkatannya, maka nilai-nilai yang ada pada norma di atas itu akan berfungsi sebagai nilai dasar bagi norma di bawahnya. Dengan perkataan lain, norma bawahan itu sekarang mengandung nilai instrumental bagi norma atasannya. Demikianlah seterusnya!

Apabila norma (paling bawah dan paling kongkret) itu lalu dilaksanakan dalam wujud kenyataan (sikap atau perilaku manusia), maka berubahlah norma (yang mengandung nilai instrumental) itu dalam bentuk praksis. Jadi praksis di sini sebenarnya adalah perwujudan dari nilai dasar dan nilai instrumental suatu norma ke dalam kenyataan, yaitu berupa sikap dan perilaku manusia.

III. HAKIKAT PANCASILA ADALAH NILAI

Mencari hakikat berarti mencari substansi dari sesuatu. Seperti yang diketengahkan oleh Aristoteles, substansi harus dipisahkan dari aksidensi. Hakikat diperoleh dari cara mereduksi unsur-unsur aksidensi, yang meliputi sembilan unsur atau kategori, yaitu kuantitas, kualitas, relasi, aksi, passi, ruang, waktu, keadaan/sikap, dan lingkungan.

Acuan pertama untuk mencari hakikat Pancasila adalah dengan mengamati lima sila dari Pancasila atau pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945. Hakikat atau substansi Pancasila dengan kelima silanya yang terdapat pada ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan, merupakan prinsip dasar yang mengandung "kualitas"¹ tertentu. Prinsip dasar yang mengandung kualitas tertentu itu merupakan cita-cita dan harapan atau hal yang dituju oleh bangsa Indonesia untuk diwujudkan menjadi kenyataan dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Prinsip-prinsip tersebut telah mengandung tiga masalah pokok

¹"Kualitas" di sini berbeda maknanya dengan "kualitas" sebagai aksidensi dalam kategori Aristoteles.

dalam kehidupan manusia Indonesia, yaitu bagaimana harusnya manusia itu berhubungan dengan Tuhan, dirinya sendiri, dan lingkungannya.²

Sila pertama dari Pancasila mengandung nilai religius, antara lain: (1) kepercayaan terhadap adanya Tuhan Yang Maha Esa sebagai Pencipta segala sesuatu dengan segala sifat-sifatnya yang sempurna dan suci seperti mahakuasa, maha pengasih, mahaadil, mahabijaksana, dan sebagainya. Sila kedua mengandung nilai kemanusiaan, antara lain: (1) pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dengan segala hak dan kewajiban asasnya, (2) perlakuan yang adil terhadap sesama manusia, terhadap diri sendiri, alam sekitar, dan Tuhan, (3) manusia sebagai makhluk beradab atau berbudaya yang memiliki daya cipta, rasa, karsa, dan keyakinan. Sila ketiga mengandung nilai persatuan bangsa, antara lain: (1) pengakuan terhadap kebhinneka-tunggal-ikaan unsur-unsur bangsa Indonesia, seperti suku, agama, bahasa, dan adat istiadat, (2) pengakuan terhadap persatuan bangsa dan wilayah Indonesia serta wajib membela dan menjunjungnya (patriotisme), (3) cinta dan bangga akan bangsa dan negara Indonesia (nasionalisme). Sila keempat mengandung nilai kerakyatan, antara lain: (1) negara adalah untuk kepentingan seluruh rakyat, (2) kedaulatan adalah di tangan rakyat, (3) manusia Indonesia sebagai warga negara dan warga masyarakat mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama, (4) pimpinan kerakyatan adalah hikmat kebijaksanaan yang dilandasi akal sehat, (5) keputusan diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat oleh wakil-wakil rakyat. Sila kelima mengandung nilai keadilan sosial, antara lain: (1) perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan, terutama di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, (2) perwujudan keadilan sosial itu meliputi seluruh rakyat Indonesia, (3) keseimbangan antara hak dan kewajiban, (4) menghormati hak milik orang lain, (5) cita-cita masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual bagi seluruh rakyat Indonesia, (6) cinta akan kemajuan dan pembangunan.³

Khusus mengenai nilai-nilai dari sila-sila Pancasila itu, A. Kodhi dan R. Soejadi, dengan menggunakan pembagian nilai-nilai menurut Notonagoro, mengatakan:⁴

²Lihat: S.A. Kodhi & R. Soejadi, *Filsafat, Ideologi dan Wawasan Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 1988, hlm. 27.

³*Ibid.*, hlm. 29-30.

⁴*Ibid.*, hlm. 30.

Notonagoro berpendapat bahwa nilai-nilai Pancasila tergolong nilai-nilai kerohanian, tetapi nilai-nilai kerohanian yang mengakui adanya nilai material dan nilai vital. Dengan demikian nilai-nilai Pancasila yang tergolong nilai kerohanian itu juga mengandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai material, nilai vital, nilai kebenaran, nilai keindahan atau nilai estetis, nilai kebaikan atau nilai moral, maupun nilai kekudusan atau nilai religius. Hal ini dapat terlihat pada susunan sila-sila Pancasila yang sistematis-hirarkhis, yang dimulai dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai 'dasar' sampai dengan sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai 'tujuan'.

Telah disinggung di muka, bahwa nilai dasar itu idealnya berkaitan dengan nilai-nilai yang objektif, positif, intrinsik, dan transenden. Nilai-nilai Pancasila bersifat objektif karena semua ciri-ciri objektivitas nilai-nilai Pancasila itu terpenuhi, seperti abstrak, umum, universal, dan abadi. Penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan, misalnya, mendapat pengakuan yang universal seperti dalam *Universal Declaration of Human Rights*, tanggal 10 Desember 1948. Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, terjamin keabadiannya, karena secara hukum tidak dapat diubah atau dicabut oleh lembaga tertinggi negara (MPR) sekalipun. Dari uraian tentang nilai-nilai Pancasila di atas juga tampak jelas, bahwa nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai yang positif, intrinsik, dan transenden.

Nilai, seperti telah didefinisikan sebelumnya, pada dasarnya ditetapkan menurut sudut pandang si subjek (yang memberi penilaian). Nilai-nilai Pancasila dengan demikian juga mempunyai sifat-sifat yang subjektif. Hal ini tidak dapat dipungkiri, mengingat nilai-nilai Pancasila itu timbul dari bangsa Indonesia, sebagai hasil pemikiran filsafat bangsa Indonesia. Nilai-nilai Pancasila itu diyakini sebagai filsafat (pandangan hidup) bangsa Indonesia yang paling baik, benar, adil, dan bijaksana dalam memedomani kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Nilai-nilai Pancasila juga mengandung nilai-nilai kerohanian (seperti dinyatakan Notonagoro) yang manifestasinya sesuai dengan sifat budi nurani bangsa Indonesia.

Seperti yang akan diuraikan dalam lebih lanjut di bawah, sila-sila dari Pancasila adalah identik dengan empat pokok pikiran Pembukaan UUD 1945. Ini berarti, keseluruhan Pembukaan UUD 1945 tersebut merupakan uraian terinci dari sila-sila Pancasila. Dengan demikian, untuk mengetahui nilai-nilai Pancasila, dapat pula dianalisis melalui nilai-nilai dari Pembukaan itu. Di situ secara langsung dapat ditemukan nilai-nilai, seperti merdeka, perikemanusiaan, perikeadilan, bahagia, selamat sentosa, bersatu, berdaulat,

adil, makmur, rahmat Allah Yang Mahakuasa, bebas, aman, sejahtera, cerdas, tertib, damai, beradab, musyawarah, dan perwakilan.

Penjabaran lebih lanjut dari Pembukaan UUD 1945 tersebut adalah Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Di sini pun dapat ditemukan banyak sekali nilai-nilai, yang pada hakikatnya merupakan penjabaran dari nilai-nilai Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila ke dalam Batang Tubuh dan Penjelasan ini telah menempatkan nilai-nilai dasar itu mewujudkan menjadi norma. Demikian pula halnya apabila aturan-aturan pokok dalam Batang Tubuh (dan Penjelasan) UUD 1945 itu dijabarkan lebih konkret lagi dalam produk hukum yang lebih rendah tingkatannya, misalnya undang-undang, peraturan pemerintah, atau keputusan presiden.

Hakikat Pancasila dengan demikian merupakan kompleksitas dari nilai-nilai atau suatu sistem nilai. Sistem terbentuk melalui proses yang panjang, sebagai hasil interaksi dari faktor-faktor yang otonom dan heteronom. Mengingat salah satu sifat sistem adalah keterbukaan, maka dalam penjabaran nilai-nilai Pancasila itu lebih lanjut, juga terbuka untuk berinteraksi dengan nilai-nilai baru yang datang dari daerah-daerah (di Indonesia) dan negara lain dan untuk itu diperlukan suatu proses seleksi.

Proses seleksi tersebut adalah salah satu bagian dari penjabaran nilai-nilai Pancasila itu ke dalam norma hukum. Makin luas penjabaran nilai-nilai Pancasila itu ke dalam nilai-nilai yang lebih konkret (norma hukum) atau makin spesifik bidang yang diatur oleh norma itu, maka makin besar kemungkinan terjadinya distorsi penjabaran nilai-nilai Pancasila tersebut.

IV. PEMBUKAAN UUD 1945

Jika kita berbicara tentang UUD 1945, maka harus disepakati, bahwa yang dimaksud adalah semua bagian UUD 1945 itu sebagai satu kesatuan, yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasannya. Di samping itu, yang dimaksud dengan UUD 1945 di sini adalah undang-undang dasar yang naskahnya dimuat dalam *Berita Repoeblik Indonesia* Tahun II Nomor 7, tanggal 15 Pebruari 1946.⁵

Pembukaan UUD 1945 terdiri dari empat alinea dan empat pokok pikiran. Walaupun jumlah sama-sama empat, pengertian alinea di sini tidak

⁵Di samping naskah ini ada lampiran berupa naskah UUD 1945 yang dimuat dalam Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Isi dekrit tersebut dimumkan dalam Lembaran Negara RI Nomor 75 Tahun 1959, yang ternyata isinya banyak mengalami kesalahan cetakan, sehingga sangat mengganggu pengertian.

identik dengan pokok pikiran. Jadi, tidak berarti Alinea I mengandung Pokok Pikiran I, Alinea II mengandung Pokok Pikiran II, dan seterusnya. Pokok-pokok pikiran tersebut terkandung dalam keseluruhan alinea. Pembukaan UUD 1945.

Pokok Pikiran I menyatakan, bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini sekaligus berarti, dalam Pembukaan UUD 1945 diterima aliran pengertian (paham) negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya, mengatasi segala paham golongan dan perseorangan. Aliran inilah yang kemudian dikenal sebagai paham negara persatuan (integralistik atau kekeluargaan). Tampak di sini, bahwa pokok pikiran ini identik dengan Sila ke-3 dari Pancasila.

Pokok Pikiran II menyatakan, bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pokok pikiran ini identik dengan Sila ke-5 dari Pancasila.

Pokok Pikiran III menyatakan, bahwa negara berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Di sini secara jelas tampak bahwa pokok pikiran ini identik dengan Sila ke-4 dari Pancasila.

Pokok Pikiran IV menyatakan, bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Pokok pikiran ini identik dengan Sila ke-1 dan ke-2 dari Pancasila.

Pembukaan UUD 1945 juga dapat dinyatakan sebagai pernyataan kemerdekaan yang terinci, yang mengandung cita-cita luhur Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa sumber dari segala sumber hukum — yang meliputi pandangan hidup, kesadaran, cita hukum, cita-cita moral yang meliputi kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita politik mengenai sifat, bentuk dan tujuan negara, kehidupan

kemasyarakatan, keagamaan sebagai pengejawantahan budi nurani manusia — telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar negara Pancasila.

Pancasila dalam kedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum seperti dinyatakan di atas berbeda dengan Pancasila sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Penjelasan singkat mengenai hal ini adalah sebagai berikut.

Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dinyatakan, bahwa sumber dari segala sumber hukum diartikan sama dengan sumber tertib hukum, yaitu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum [maksudnya "cita hukum", *penulis*] serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari negara yang bersangkutan. Dari definisi tersebut tampak bahwa cita hukum di sini merupakan salah satu komponen dari sumber dari segala sumber hukum itu. Cita hukum merupakan terjemahan dari *Rechtsidee*. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, cita hukum ini diterjemahkan dengan cita-cita hukum. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah "cita hukum" ini lebih tepat digunakan mengingat cita ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran, sedangkan cita-cita ialah keinginan, kehendak, harapan, yang selalu ada di pikiran atau di hati.⁶

Selanjutnya, dengan mengutip Radbruch, Attamimi membedakan pengertian cita hukum dengan pemahaman atau konsep tentang hukum (*Rechtsbegriff*). Cita hukum ada di dalam cita, sedangkan pemahaman atau konsep tentang hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai yang diinginkan, dengan tujuan mengabdikan kepada nilai yang ingin kita capai (*eine Werte zu dienen*).⁷

Rudolf Stammler (1856–1939) mengartikan cita hukum dengan konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*Leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, namun cita hukum memberi manfaat karena mengandung dua sisi: dengan cita hukum, hukum positif yang berlaku dapat diuji; dan kepada cita hukum, hukum positif mempunyai usaha menuju sesuatu yang adil dengan sanksi pemaksa dapat

⁶A. 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*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 308.

⁷*Ibid.*

diarahkan.⁸ Fungsi pertama cita hukum di atas biasanya disebut sebagai fungsi konstitutif dan fungsi kedua sebagai fungsi regulatif.

Gustav Radbruch (1878–1949) mengartikan cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum. Radbruch termasuk ke dalam mazhab yang berusaha menjembatani dualisme *das Sein* dan *das Sollen*, dengan mengkonstruksikan lingkup ketiga, yaitu kebudayaan (*die Kultur*) yang berada di antara kenyataan alami dan suasana nilai-nilai mutlak yang tak dapat dibatasi waktu.⁹

Selain kata “cita hukum” juga sering disebut istilah “cita negara” (*Staatsidee*). Cita negara sebenarnya lebih luas daripada cita hukum. Cita negara adalah gagasan, rasa, cipta, pikiran manusia atau sekelompok manusia tentang negara, dan salah satu unsur di dalamnya adalah gagasan, rasa, cipta, dan pikiran mengenai hukum (cita hukum).

Istilah cita hukum pun kadang kala digunakan secara bersamaan dengan terminologi “*Staatsfundamentalnorm*” atau norma dasar negara (*Grundnorm, Ursprungnorm*). Padahal dua istilah tersebut (cita hukum dan *Staatsfundamentalnorm*) mempunyai perbedaan yang sangat esensial. Cita hukum berada dalam wilayah nilai-nilai dan berfungsi sebagai *Leitstern* (bintang pemandu). Ia belum berada dalam wilayah norma-norma. Sebaliknya, *Staatsfundamentalnorm* tidak lagi sekadar nilai-nilai, tetapi sudah dikongkretkan dalam suatu rumusan norma. Sekalipun demikian, *Staatsfundamentalnorm* itu bukan norma biasa. Ia adalah norma dasar negara!

Notonagoro menerjemahkan *Staatsfundamentalnorm* ini dengan *pokok kaidah fundamental negara*,¹⁰ suatu istilah yang sebenarnya kurang tepat ditinjau dari hukum bahasa Indonesia. Sebagai alternatif dapat disarankan untuk menggunakan istilah norma fundamental negara atau norma dasar negara.

Cita hukum memiliki dua fungsi utama, yang dapat dibedakan dalam dua kategori, yaitu fungsi konstitutif dan regulatif. Fungsi konstitutif berarti

⁸*Ibid.*, hlm. 308–309.

⁹*Ibid.*, hlm. 309.

¹⁰Lihat: Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-pokok Persoalan tentang Pancasila)*, Cet. 7, Jakarta: Bina Aksara, 1988, hlm. 74.

cita hukum itu menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum kehilangan maknanya sebagai hukum. Adapun fungsi regulatif berarti cita hukum itu menentukan apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak adil.¹¹

Staatsfundamentalnorm atau norma dasar negara ini merupakan norma hukum tertinggi. Norma hukum tertinggi adalah norma yang dapat menentukan isi dan bentuk dari tiap-tiap jenjang norma hukum yang lebih rendah. Norma dasar negara ini berusaha menjamin semua norma hukum (positif) yang ada dan berlaku dalam suatu negara tidak mengalami kontradiksi satu dengan lainnya. Apabila ada norma hukum yang bertentangan dengan norma hukum tertinggi, maka norma-norma hukum tersebut tidak dapat berlaku karena ketidakkonstitusionalan (*unconstitutionality*) dan ketidaklegalan (*illegality*).¹²

Lalu, apakah norma dasar negara itu identik dengan sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum? Mengenai hal ini dapatlah dilihat perumusan yang diberikan oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966: "Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa dinyatakan 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."

Jika mengacu kepada pengertian "pandangan hidup" seperti disebutkan di muka, jelas bahwa pengertian sumber dari segala sumber hukum di sini dapat ditafsirkan sama dengan pandangan hidup bangsa (ideologi nasional) dan pandangan hidup negara (ideologi negara) sekaligus. Sumber dari segala sumber hukum berarti baru merupakan cita hukum saja, belum merupakan norma dasar negara. Dengan perkataan lain, pengertian sumber dari segala sumber hukum tidak identik dengan norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*).

Kemudian jika dikaitkan dengan istilah "sumber hukum" seperti disinggung sebelumnya, maka "sumber dari segala sumber hukum" di sini mencakup pengertian semua sumber hukum, baik formal maupun material. Hal ini berarti, semua sumber hukum positif, baik yang formal maupun

¹¹Lihat: A. Hamid S. Attamimi, "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia," dalam: Octojo Oesman & Alfian, ed., *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1993, hlm. 69.

¹²*Ibid.*, hlm. 62-87.

material harus bersumber kepada satu sumber yang paling tinggi, yakni sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum itu. Sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum tadi adalah suatu kompleks nilai-nilai yang terdapat dalam cita hukum.

Penggunaan kata sumber dari segala sumber hukum ini, seperti beberapa kali disebutkan di atas, kerap kali disandingkan dengan istilah sumber tertib hukum. Kedua istilah inipun sering menimbulkan kerancuan sebagaimana tampak dari pengertian yang diberikan oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

Dari definisi sumber dari segala sumber hukum sesungguhnya dapat segera disimpulkan bahwa pengeritan sumber segala sumber hukum itu sangat luas, dan sumber tertib hukum hanya salah satu bagian di antaranya. Sumber tertib hukum merupakan pengertian sumber dari segala sumber hukum dari arti sempit. Sumber tertib hukum di sini dapat diartikan sebagai sumber hukum yang melahirkan suatu tertib hukum yang dapat mempengaruhi bentuk dan atau isi sistem hukum keseluruhannya.

Roeslan Saleh menyamakan istilah tertib hukum dan sistem hukum. Dengan mengutip Rudolf Stammler, ia mendefinisikan tertib hukum sebagai suatu kesatuan "hukum objektif" yang dilihat dari luar tidak bergantung pada tata hukum yang lain, sedangkan dilihat dari dalam ia menentukan suatu pembentukan hukum secara tertentu dan khusus.¹³ Notonagoro mengartikan tertib hukum dengan keseluruhan peraturan-peraturan hukum yang memenuhi empat syarat, yaitu: (1) ada kesatuan subjek yang mengadakan peraturan-peraturan hukum, (2) ada kesatuan asas kerohanian yang meliputi keseluruhan peraturan-peraturan hukum itu, (3) ada kesatuan waktu dalam mana peraturan-peraturan hukum itu berlaku, dan (4) ada kesatuan daerah di mana peraturan-peraturan itu berlaku.¹⁴

Definisi tertib hukum, baik dari Stammler maupun Notonagoro, pada dasarnya bermakna sama, dan semuanya mengacu pada batasan tentang sistem hukum. Jadi, sumber tertib hukum dengan demikian, adalah identik dengan sumber dari sistem hukum itu sendiri!

Seperti disinggung di muka, sumber dari segala sumber hukum dalam arti sempit adalah sumber tertib hukum (sumber sistem hukum). Dalam

¹³Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Aksara Baru, 1979, hlm. 37.

¹⁴Notonagoro, *Op. Cit.*, hlm. 73.

uraian selanjutnya akan disinggung beberapa perwujudan dari sumber tertib hukum Indonesia itu. Perwujudan sumber tertib hukum itu dinyatakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Ketetapan ini — menurut Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 — masih berlaku sampai sekarang, walaupun diakui, perlu dilakukan penyempurnaan.

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 itu dinyatakan, bahwa pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu, pada tanggal 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh PPKI atas nama rakyat Indonesia, menjadi dasar negara Republik Indonesia, yaitu Pancasila.

Juga diterangkan, bahwa Pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan yang memuat Pancasila sebagai dasar negara, merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat diubah oleh siapapun juga, termasuk MPR hasil pemilihan umum, yang berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 berwenang menetapkan dan mengubah undang-undang dasar.

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 disebutkan empat wujud sumber dari segala sumber hukum. Lebih tepat kiranya apabila dikatakan, bahwa empat hal tersebut adalah perwujudan dari sumber tertib hukum di Indonesia karena sumber tertib hukum di sini dapat diartikan sebagai sumber hukum yang melahirkan suatu tertib hukum yang dapat mempengaruhi bentuk dan atau isi keseluruhan sistem hukum Indonesia. Juga seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa pengertian sumber tertib hukum ini identik pula dengan sumber dari sistem hukum. Empat wujud sumber tertib hukum (sumber dari sistem hukum Indonesia) itu adalah:

1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;
2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
3. Undang-Undang Dasar Proklamasi, yang terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasannya;
4. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Pertanyaan yang mungkin timbul adalah: apa dasar pemikiran untuk menyatakan empat hal itu sebagai wujud sumber tertib hukum Republik Indonesia? Jawaban terhadap pertanyaan itu dapat diberikan sebagai berikut:

Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 menjadi sumber tertib hukum karena merupakan titik awal lahirnya tertib hukum nasional Indonesia. Adapun Dekrit Presiden 5 Juli 1959 juga merupakan perwujudan sumber tertib hukum karena mengembalikan keberlakuan UUD 1945, yang berarti mengembalikan pada tertib hukum Indonesia sebagaimana dulu dibangun dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Perwujudan lebih konkret lagi dari sumber tertib hukum kita adalah UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan UUD 1945 hanya memberi penegasan kepada perwujudan sumber tertib hukum yang pertama.

Surat Perintah 11 Maret 1966 juga adalah perwujudan sumber tertib hukum, mengingat surat ini dipergunakan sebagai landasan untuk melakukan tindakan-tindakan yang mendasar bagi penyelamatan bangsa dan negara. Supersemar ini kemudian melahirkan Orde Baru, yang kehadirannya amat mempengaruhi bentuk dan isi sistem hukum Indonesia secara keseluruhannya.

Jika nilai diartikan sebagai kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi kepentingan manusia Indonesia, baik ditinjau dari sudut lahir maupun batin, maka tentu tidak dapat disangkal lagi, bahwa Pancasila pada hakikatnya merupakan nilai-nilai.

Pancasila dalam wujud nilai-nilai merupakan cita negara Indonesia, dan salah satu bagian dari cita negara ini adalah cita hukum. Kedudukan Pancasila sebagai cita hukum mempunyai dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi konstitutif dan regulatif. Nilai-nilai Pancasila dalam sebagai cita hukum tersebut adalah nilai-nilai dasar,¹⁵ yang juga berkaitan dengan nilai-nilai yang objektif, positif, intrinsik, dan transenden. Sekalipun demikian, mengingat nilai berkaitan erat dengan kepentingan dari subjek yang memberi nilai, maka berarti pada nilai selalu terdapat kepentingan. Dengan perkataan lain, tiap-tiap nilai mengandung cita, yakni gagasan, rasa, cipta, dan pikiran. Nilai-nilai

¹⁵Harus diingat, bahwa nilai dasar adalah nilai yang menjadi landasan bagi nilai instrumental. Ini berarti, dalam sistem norma hukum pun selalu terdapat nilai dasar yang menjadi landasan bagi nilai-nilai instrumental dalam norma-norma yang lebih konkret pada jenjang di bawahnya.

Pancasila dengan demikian, selain bersifat objektif seperti dinyatakan di atas, juga bersifat subjektif karena timbul dari dan diyakini oleh bangsa Indonesia.

Akhirnya dapat disimpulkan bahwa Pancasila dalam arti sebagai cita hukum sekaligus merupakan sumber dari segala sumber hukum, sumber tertib hukum, atau sumber dari sistem hukum Indonesia. Adapun Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*). Pancasila sebagai cita hukum berada di luar sistem norma hukum, tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan sistem hukum Indonesia. Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 berada dalam sistem norma hukum dan dengan sendirinya juga merupakan bagian dari sistem hukum Indonesia.

V. BATANG TUBUH DAN PENJELASAN UUD 1945

Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan secara tegas, bahwa Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan dalam pasal-pasal-pasal. Kalimat ini mengandung pengertian bahwa pokok-pokok pikiran dari Pembukaan UUD 1945 yang tidak lain adalah Pancasila itu sendiri, dijabarkan dalam pasal-pasal Batang Tubuh UUD 1945.

Dengan perkataan lain, nilai-nilai dasar Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan (norma dasar negara atau *Staatsfundamentalnorm*) dikonkretkan dalam norma hukum yang lebih bawah, yang lazim disebut aturan dasar/pokok negara (*Staatsgrundgesetz*). Apa bukti dari penjabaran ini?

Jika kita melihat pada Sila ke-1 Pancasila (Pokok Pikiran IV dari Pembukaan UUD 1945), tampak jelas keterkaitannya dengan Pasal 29 Batang Tubuh UUD 1945. Jadi, Pasal 29 tersebut merupakan penjabaran dari Sila ke-1 Pancasila. Apabila kita ingin mengetahui bagaimana penafsiran Sila Pertama Pancasila, maka tiada jalan lain, kecuali harus melalui ketentuan Pasal 29 itu.

Demikian pula halnya dengan Sila ke-2 Pancasila (Pokok Pikiran IV Pembukaan UUD 1945), yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 26 s.d. 34 Batang Tubuh UUD 1945. Sila ke-3 Pancasila (Pokok Pikiran I Pembukaan UUD 1945) dijabarkan dalam Pasal 1 Ayat (1), 35, dan 36. Sila ke-4 Pancasila (Pokok Pikiran III) dijabarkan dalam Pasal 1 Ayat (2), 3, 28, dan 37. Sila ke-5 Pancasila (Pokok Pikiran II Pembukaan UUD 1945) dijabarkan dalam Pasal 23, 27 s.d. 34.

Dilihat dari pembentukannya, *Staatsfundamentalnorm* ditetapkan oleh pembentuk negara, dalam hal ini PPKI, sedangkan *Staatsgrundgesetz* ditetapkan oleh lembaga tertinggi negara (dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat). Dengan demikian, tidak hanya Batang Tubuh UUD 1945 saja yang berkedudukan sebagai *Staatsgrundgesetz* itu, tetapi juga Ketetapan-ketetapan MPR, misalnya Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Tentu saja norma-norma yang dirumuskan dalam Batang Tubuh (berikut dengan Penjelasan) UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR itu belum cukup konkret untuk mengatur segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Nilai-nilai yang terkandung dalam aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) itu harus lebih dikongkretkan lagi. Konkretisasi dari aturan dasar negara ini diwujudkan dalam bentuk undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Kedudukan UU/Perpu ini tidak lagi sejajar dengan aturan dasar negara, tetapi berada di bawahnya, yang disebut *Formell Gesetz*. Norma hukum dalam *Formell Gesetz* itu dapat terus dikongkretkan lagi ke dalam norma-norma yang lebih rendah tingkatannya, yang disebut peraturan-peraturan pelaksanaan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Aturan-aturan pelaksanaan ini disebut dengan *Verordnung* dan *Autonome Satzung*.

VI. PENUTUP

Sebagai penutup uraian ini ingin ditegaskan kembali bahwa dalam menjabarkan nilai-nilai dasar Pancasila ke dalam sistem norma hukum Indonesia, nilai-nilai dasar ini harus senantiasa dipertahankan secara konsisten sebagai unsur yang objektif, positif, intrinsik, dan transenden dalam setiap norma hukum ada.

Penjabaran nilai-nilai Pancasila harus melalui tingkatan-tingkatan norma hukum yang tersusun secara sistematis. Nilai-nilai Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum (sumber dari segala sumber hukum, sumber tertib hukum, sumber dari sistem hukum) pertama-tama dijabarkan dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*), dan kemudian dalam Batang Tubuh berikut dengan Penjelasan UUD 1945 sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*). Hal ini sesuai dengan

bunyi Penjelasan UUD 1945: "Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan dalam pasal-pasalny)."

Setingkat dengan Batang Tubuh UUD 1945 adalah Ketetapan-ketetapan MPR, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut oleh aturan di bawahnya, yakni berupa undang-undang/perpu, peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan seterusnya.

Perubahan-perubahan dalam kehidupan menuntut adanya penyesuaian dalam tataran nilai instrumental dan praksis. Dalam menyikapi tuntutan perubahan-perubahan tersebut, bangsa Indonesia perlu menjaga agar nilai-nilai dasar yang objektif, positif, intrinsik, dan transenden itu tetap dipertahankan secara konsisten, tanpa mengurangi aktualitas dan kontekstualitasnya.