

## Kedudukan Pancasila dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

I Gusti Ngurah Santika  
*Universitas Dwijendra*

[ngurahsantika88@gmail.com](mailto:ngurahsantika88@gmail.com)

### Abstrak

Sebenarnya sudah banyak ahli yang berupaya mengkaji Pancasila dari sudut pandang hukum. Kajian ini telah lama digaungkan, terutama pada masa Orde Baru. Mengingat pada waktu itu, Pancasila sedang mengalami masa-masa bulan madunya. Namun setelah reformasi Pancasila mulai surut, sehingga seiring berjalannya waktu semakin dilupakan dan ditinggalkan oleh pendukungnya. Setelah Orde Baru runtuh, Pancasila tidak lagi menjadi idola dan primadona dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kalau sudah seperti ini, tentunya muncul sebuah kekhawatiran, Pancasila tidak lagi menjadi dasar negara yang benar-benar membumi melalui implementasinya. Pancasila di masa depan hanya akan menjadi retorika semata. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan Pancasila dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum kepustakaan. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi literatur. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dalam Pembukaan UUD 1945 menimbulkan implikasi logis terhadap kedudukannya. Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum tercermin kontinuitasnya antara Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3). Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

**Kata Kunci:** Kedudukan; Pancasila; Peraturan; Perundang-undangan

### I. PENDAHULUAN

Setiap negara di berbagai belahan dunia didirikan di atas sebuah fondasi yang kokoh dan kuat untuk menopang eksistensinya. Sebagaimana disebutkan oleh (Handayani, & Dewi, 2021). Setiap negara pasti mempunyai dasar negara. Dasar negara merupakan fundamen atau pondasi dari bangunan negara. Kuatnya fundamen sebuah negara akan menguatkan berdirinya negara itu. Sedangkan kerapuhan fundamen suatu negara yaitu disebabkan oleh lemahnya negara tersebut. Lemahnya negara ini bisa dikarena rakyatnya yang semangat nasionalismenya rendah.

Namun haruslah dipahami, bahwa secara historis-sosiologis fondasi tersebut dilahirkan dari sebuah interpretasi filosofis yang mendalam melalui rangkaian refleksi atas realitas dan kontekstualitas kehidupan manusia yang sudah mengakar dalam suatu negara.

Fondasi yang dimaksud disini tidak lain dan tidak bukan adalah dasar negara.

Setiap negara di dunia pastinya memiliki dasar negara. Menariknya dasar negara ini tentunya memiliki perbedaan yang menjadi karakteristik atau ciri khasnya sendiri. Perbedaan tersebut tergantung pada sejarah, ekonomi, sosial, pandangan politik, hukum dan kondisi kehidupan rakyatnya. Namun pada prinsipnya, bahwa dasar negara ini memiliki peran dan fungsi yang sama di setiap negara.

Meskipun sama, namun perlu dipahami, bahwa peran dan fungsi dasar negara adalah sangat fundamental. Dapat dikatakan, satu-satunya peran dan fungsi dasar negara yang dikatakan bersifat strategis dan fundamental adalah menjadi pegangan dan pandangan hidup (*way of live*) suatu bangsa dalam mengarungi samudera kehidupan bernegara.

Dalam tataran teoritisnya, bahwa dasar negara inilah yang diharapkan mampu menjadi jiwa dan tumpuan untuk melaksanakan segala aktivitas berputarnya roda negara. Praktis tiga fungsi kekuasaan negara sebagaimana dimaksud Montesquieu,

baik itu legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam menjalankan tugasnya harus senantiasa berpedoman pada dasar negara.

Artinya dalam melaksanakan tugas, peran dan fungsinya, setiap lembaga negara harus berpegangan dan berpedoman pada dasar negara. Legislatif sebagai lembaga pembuat undang-undang haruslah sesuai dan selaras dengan nilai-nilai dasar negara. Eksekutif yang merupakan eksekutor atau pelaksana undang-undang wajib menggunakan dasar negara sebagai landasannya.

Dalam kehidupan bernegara, peran dasar negara sebagai acuan pembentukan undang-undang tidak bisa diabaikan. Mengingat peraturan perundang-undang memiliki peran yang tidak kalah pentingnya dalam mengatur kehidupan bernegara. Jadi sangatlah penting dan fundamental kedudukan dasar negara dalam pembentukan peraturan perundang-undang.

Tidak berbeda jauh dengan negara lain, Indonesia pun memiliki dasar negara. Dasar negara yang dimaksud adalah Pancasila. Secara historis, penetapan Pancasila sebagai dasar negara melalui perjalanan yang begitu dramatis dan dilematis (Santika, 2019b). Terjadi perdebatan sengit antara pendiri negara (*the founding father*) terkait dasar negara yang paling sesuai dengan kondisi Indonesia yang beragam dan multikultur (Buka, etc, 2022).

Setelah melalui perdebatan yang sengit akhirnya Dasar Negara Pancasila disahkan. Pancasila disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 melalui sidang pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Penetapan Pancasila sebagai dasar negara tentunya memiliki konsekuensi logis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu konsekuensi yang merupakan implikasi ditetapkannya Pancasila sebagai dasar negara adalah dari sudut yuridisnya.

Sebenarnya sudah banyak ahli yang berupaya mengkaji Pancasila dari sudut pandang hukum. Kajian ini telah lama digaungkan, terutama pada masa Orde Baru. Mengingat pada waktu itu Pancasila sedang mengalami masa-masa bulan madu. Namun setelah reformasi, Pancasila mulai surut, sehingga seiring berjalananya waktu semakin dilupakan dan ditinggalkan oleh pendukungnya.

Setelah Orde Baru runtuh, Pancasila

tidak lagi menjadi idola dan primadona dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kalau sudah seperti ini, tentunya muncul sebuah kekhawatiran Pancasila tidak lagi menjadi dasar negara yang benar-benar membumi melalui implementasinya. Pancasila di masa depan hanya akan menjadi retorika semata (Santika, 2023).

Atas dasar itulah, perlu disebarluaskan kembali kajian-kajian Pancasila dari berbagai sudut pandang kehidupan. Salah satu sudut pandang Pancasila yang begitu penting untuk dikaji adalah dari sisi hukumnya. Mengingat kedudukan Pancasila sebagai dasar negara erat sekali kaitannya dengan kelahiran hukum yang bersumber darinya.

Oleh karena itu, peneliti memandang penting untuk kembali meneliti kedudukan Pancasila sebagai dasar negara, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## II. METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum kepustakaan.

Penelitian ini masuk dalam katagori penelitian hukum normatif yang meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, inventarisasi hukum positif yang berhubungan dengan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undang di Indonesia.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan *literature review*, yaitu dengan mengumpulkan data dengan berdasarkan data sekunder, seperti buku dan jurnal.

Data yang diperoleh kemudian dikumpulkan dan diolah untuk dianalisis secara mendalam. Hasil analisis tersebut kemudian disimpulkan dan disajikan secara sistematis.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejak dahulu dalam Pembukaan UUD 1945 memang tidak ditemukan secara eksplisit istilah Pancasila. Tetapi lima nilai Pancasila tertuang dengan jelas di dalamnya. Perlu dipahami, bahwa keberadaan Pancasila

dalam Pembukaan UUD 1945 menimbulkan konsekuensi logis. Mengingat Pembukaan UUD 1945 adalah bagian dari konstitusi Indonesia yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diamandemen sebanyak empat kali dalam satu rangkaian perubahan pada periode 1999-2002 (Santika, 2021).

Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dalam Pembukaan UUD 1945 menimbulkan implikasi logis terhadap kedudukannya. Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum tercermin kontinuitasnya antara Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3).

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 (Prabandani, 2022).

Adapun hal pokok yang diatur dalam Tap MPR Nomor XX/MPRS/1966 jo Tap MPR Nomor V/MPR/1973 jo Tap MPR Nomor IX/MPR/1978 adalah bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum beserta penegasan penyempurnaannya. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah kesadaran, cita-cita moral dan pandangan hidup (*way of life*) yang meliputi suasana watak dan kejiwaan rakyat negara yang bersangkutan. Pengertian ini menunjukkan, bahwa Pancasila merupakan sumber, dasar, ruh/spirit, karakter dan cita hukum Indonesia (Hadi, 2021).

Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Selain itu, Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum atau ketertiban hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini ditegaskan oleh Peraturan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Cara Perundangan-undangan. Pasal 1 TAP MPR mempunyai tiga pokok, antara lain:

1. Sumber hukum adalah sumber yang digunakan sebagai bahan penyusunan peraturan perundangan.

2. Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis.
  3. Sumber konstitusi nasional adalah Pancasila, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 (Daullah, etc, 2022).

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sebenarnya sudah sangat sesuai dengan pesan konstitusional Pembukaan UUD1945 Alinea keempat yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanuasiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Dengan terbentuknya UU No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 UU No.10 tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara", dengan tegas menyebutkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagai berikut: "Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila (Kurnisar, 2011).

Sedangkan setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 istilah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum ditemukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan dan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam pasal 2 Undang-undang 12 tahun 2011 menyebutkan bahwa sumber sumber hukum negara adalah

Pancasila, hal ini menegaskan bahwa Pancasila adalah sumber hukum yang digali untuk membuat hukum berdasarkan penafsiran nilai terhadap dasar utamanya, yaitu Pancasila, maka secara konseptual menjadikan Pancasila memiliki kedudukan diatas lebih tinggi dari pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Huzaeni, 2022).

Saat ini, hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia terbagi atas tujuh tingkatan. Adapun urutannya sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”);
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (“Tap MPR”);
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Hierarki dalam konteks ini adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas, bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menempatkan dan menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebuah keniscayaan yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh setiap lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah DPR (D) dan Pemerintah. Sebab, Pancasila merupakan ideologi atau pandangan hidup bangsa dan sekaligus sebagai dasar negara. Sehingga dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan Pancasila merupakan norma tertinggi yang harus menjadi rujukan (Dairani, 2021).

Pada teori jenjang norma hukum, Maria Farida Indratni Soeprapto menyatakan bahwa Pancasila sebagai norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dan karena itu tidak lagi dibentuk oleh norma di atasnya. Pancasila pre-supposed atau ditetapkan terlebih dahulu yang kemudian

fungsiunya untuk tempat bergantung norma-hukum yang ada di bawahnya (Ochtorina, 2021).

Pancasila selain sebagai cita hukum, juga sebagai norma fundamental negara. Dengan penempatan Pancasila sebagai Staatsfundamentalnorm berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi (Fransisco, 2017).

Dengan demikian, seluruh sila-sila Pancasila, baik itu persila maupun semua sila menjadi norma dasar atau norma tertinggi untuk berlakunya semua norma hukum yang mengatur hidup rakyat Indonesia. Pancasila dengan kedudukannya sebagai cita hukum berakibat pada pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum Indonesia yang tidak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum yang sifatnya konstitutif dan regulatif, dan Pancasila sebagai norma fundamental negara menentukan dasar validitas atau keabsahan norma hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Kaidah fundamental atau staatsfundamentalnorm, mengandung arti pokok kaidah yang fundamental adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari Negara Indonesia (Santika, 2019). Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Kaidah fundamental ini dalam konstitusi berupa Pembukaan UUD 1945. Pancasila dalam kedudukannya sebagai staatsfundamentalnorm sifatnya tetap kuat dan tak berubah (Wirawan, 2022).

#### IV. SIMPULAN

Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dalam Pembukaan UUD 1945 menimbulkan implikasi logis terhadap kedudukannya itu. Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum tercermin kontinuitasnya antara Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3). Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak

boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

## DAFTAR PUSTAKA

- Buka, V., Santika, I. G. N., Kartika, I. M., & Sujana, I. G. (2022). Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Budaya Mana'o di Desa Manu Kuku Kabupaten Sumba Barat. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 8(1), 109-117.
- Dairani, D. (2021). Argumentasi Hukum Dan Upaya Mempertahankan Eksistensi Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Negara. *HUKMY: Jurnal Hukum*, 1(1), 19-34.
- Daullah, R., Srinita, D., Ramadhani, O., & Fitriono, R. A. (2022). Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum. *Gema Keadilan*, 9(2), 108-116.
- Fransisco, W. (2017). Pancasila sebagai landasan hukum di Indonesia. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 11(1).
- Hadi, S. (2021). Eksistensi Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Dalam Konstitusi Indonesia. *Indonesian Journal of Law and Islamic Law*, 3(2), 304-341.
- Handayani, P. A., & Dewi, D. A. (2021). Implementasi Pancasila Sebagai Dasar Negara. *Jurnal Kewarganegaraan*, 5(1), 6-12.
- Huzaeni, M. R. (2022). Kedudukan Hukum Pancasila dan Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
- Kurnisar, K. (2011). Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum di Indonesia. *Media Komunikasi FPIPS*, 10(2).
- Ochtorina, D. (2021). PANCASILA DALAM TEORI JENJANG NORMA HUKUM HANS KELSEN. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(4), 514-525.
- Prabandani, Hendra Wahana. (2022). MENELUSURI KEDUDUKAN PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM (Discovering the Position of Pancasila as the Basic Norm in Indonesia). *IBLAM LAW REVIEW*, Vol 2 No 1 2022, Hal 158-180.
- Santika, I. G. N. (2019). Presidensialisme Dan Problematika Mekanisme Impeachment Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan (Perspektif Pergulatan Hukum Dan Politik). *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 5(1), 23-34.
- Santika, I. G. N., Kartika, I. M., Sujana, I. G., & Dwidayani, N. M. A. (2023). The Dynamic History of the Journey of Pancasila as the Foundation of the Indonesian State. *Journal of Sustainable Development Science*, 5(1), 25-32.
- Santika, G. N., Sujana, G., & Winaya, M. A. (2019b). Membangun Kesadaran Integratif Bangsa Indonesia Melalui Refleksi Perjalanan Historis Pancasila Dalam Perspektif Konflik Ideologis. *JED (Jurnal Etika Demokrasi)*, 4(2).
- Santika, I. G. N. (2021). Pendidikan Kewarganegaraan (Studi Komparatif Konstitusi Dengan UUD 1945). Penerbit Lakeisha.
- Wirawan, V. (2022). Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Tertinggi (Suatu Kajian Filsafat): Pemahaman Bagi Mahasiswa UNJAYA, UNIMUGO dan UMK. *Abdi Masyarakat*, 4(1).