

**EMPAT PILAR KEBANGSAAN
SEBAGAI ACUAN FILOSOFIS
DAN DASAR HUKUM TIDAK TERTULIS
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Zafrullah Salim
(Tenaga Ahli Perundang-Undangan)**

Sosialisasi Pilar Kebangsaan

Pada saat ini, terdapat kecenderungan MPR bersama pemerintah (pusat dan daerah) mensosialisasikan apa yang disebut “Empat Pilar Negara Republik Indonesia”, yaitu:

1. Pancasila sebagai ideologi negara;
2. UUD 1945 sebagai konstitusi negara;
3. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai bentuk negara; dan
4. Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara yang mengandung makna persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia (yang tercantum dalam Pilar 1,2, dan 3).

Keempat pilar itu sudah menjadi kebijakan pemerintah sejak zaman orde baru (Presiden Soeharto), dilanjutkan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudoyono dan Presiden Jokowi. Tugas itu secara kelembagaan dibebankan kepada Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPID) Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2017. Tugas BPID melakukan “**internalisasi, sosialisasi, dan pembudayaan Pancasila**”, dengan tujuan “**meningkatkan kesadaran dan penghayatan nilai-nilai Pancasila di masyarakat**”.

Jauh sebelumnya, pada tahun 1978 Presiden Soeharto membentuk lembaga yang disebut Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (B-P7). Tugas lembaga itu adalah “membina dan mengawasi pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Untuk maksud tersebut B-P7 giat menyelenggarakan berbagai pelatihan doktrin P4 yang harus diikuti oleh pejabat pemerintah, akademisi perguruan tinggi, organisasi profesi dan kemasyarakatan.

Materi penataran (doktrin Pancasila) di B-P7 berupa naskah “**36 butir Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila**”, yang disusun oleh sebuah Tim yang dibentuk oleh Presiden Soeharto d/h Sekretaris Negara.

B-P7 dilikuidasi dan diganti oleh Presiden Joko Widodo dengan lembaga baru bernama BPID berdasarkan Perpres No. 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Naskah 36 butir P4 juga tidak disebut-sebut lagi, namun masih tetap berlaku karena berdasarkan hukum belum dicabut (?).

Relasi Pilar Kebangsaan dengan Pembentukan Per-uu

Pembentukan peraturan perundang-undangan (per-uu) terikat dengan prosedur, bentuk, format, jenis, hierarki, dan materi muatan telah ditentukan oleh UU No. 12 Tahun 2011 dan perubahannya serta peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu pembentukan per-uu dilaksanakan dengan cara dan metoda yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk per-uu. Keseluruhannya itu telah dituangkan dalam Lampiran UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

- Lampiran I tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik RUU, Raperda Provinsi, dan Raperda Kabupaten/Kota; dan
- Lampiran II tentang Teknik Penyusunan Per-uu yang mencantumkan pedoman tentang sistematika per-uu yang terdiri: **kerangka** (judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan (jika diperlukan) dan lampiran (jika diperlukan), **hal-hal khusus, ragam, dan bentuk per-uu**. Semuanya terdiri dari 284 angka beserta perubahannya.

Uraian landasan filosofis Pancasila, dan Pembukaan UUD 1945 dalam pembentukan per-uu dituangkan dalam sebuah naskah akademis Bab IV yang memuat pokok pikiran tentang landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis sebagai alasan mengapa diperlukan adanya peraturan perundang-undangan. Sebelumnya dalam Bab II memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi pemberlakuan per-uu dalam dimensi sosial, politik, ekonomi, dan keuangan negara .

Hasil kajian yang bersifat filosofis itu dimuat dalam format perundang-undangan yaitu dalam satu alinea yaitu pada konsiderans “menimbang” dengan uraian ringkas mengenai **pokok pikiran** yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan per-uu. Kemudian dilengkapi dengan pokok pikiran mengenai pertimbangan sosiologis dan yuridis.

Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi kebatinan serta **falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**.

Selain itu, kedudukan Pancasila dalam pembentukan per-uu bukan hanya sebagai falsafah bangsa yang uraiannya secara singkat/padat tercantum dalam konsiderans “menimbang”, melainkan juga “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum **negara**”. (Pasal 2 UU 12/2011).

Adapun UUD 1945 merupakan “**hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan**”.

Cita Hukum (*Rechtside*) Pancasila

Sejak zaman Plato (427 – 347 seb. Masehati), filsuf Yunani itu telah memikirkan tentang norma atau kaidah, dalam bukunya *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah *the Law*. Di dalam konsep Plato tentang *Nomoi*, terkandung banyak pengertian yang mencakup juga pengertian moral atau etika dan bahkan tercampur aduk dengan pengertian-pengertian hukum agama yang dianut dan diyakini oleh masyarakat Yunani kuno ketika itu. Menurut Prof Jimly Asshiddiqie, kecenderungan pemisahan berbagai norma itu disebabkan pengaruh politik dan perkembangan ilmu pengetahuan rasional manusia, yang cenderung membuat perbedaan dan pemisahan antara norma hukum, norma etika, dan norma agama sebagai tiga kategori yang berbeda, bahkan dipisahkan sama sekali. Oleh karena itu, norma etika dan norma agama sebagai norma hukum tidak tertulis (jika dihadapkan pada positivisme hukum yang tertulis), seharusnya tidak dipisahkan satu sama lain. Ketiganya merupakan kesatuan yang terintegrasi yang menjadi pedoman kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Cita hukum (*rechtside*) berdasarkan dokumen Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila:

Sila Pertama:

1. Percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa
2. Mengamalkan ajaran agama dan kepercayaan
3. Menghormati kebebasan beragama
4. Menghindari perpecahan karena agama
5. Menghormati kepercayaan orang lain

Sila Kedua

6. Menghormati martabat manusia
7. Menghargai perbedaan individu
8. Menghindari dan penindasan kekerasan
9. Menghormati hak asasi manusia
10. Mengamalkan nilai-nilai kemanusiaan

Sila Ketiga

11. Menghormati persatuan dan kesatuan bangsa
12. Menghindari perpecahan dan separatisme
13. Menghormati keutuhan wilayah NKRI
14. Mengamalkan semangat gotong royong
15. Menghormati kebudayaan nasional

Sila Keempat

16. Menghormati demokrasi dan kedaulatan
17. Mengamalkan musyawarah dan mufakat

18. Menghormati keputusan bersama
19. Menghindari kekuasaan yang tidak bertanggungjawab
20. Menghormati hak-hak warga negara

Sila Kelima

21. Menghormati keadilan sosial
22. Menghindari kesenjangan sosial
23. Mengamalkan nilai-nilai gotong royong
24. Menghormati hak-hak pekerja
25. Menghindari eksploitasi dan penindasan

Pengamalan Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

26. Menghormati konstitusi dan hukum
27. Mengamalkan nilai-nilai Pancasila
28. **Menghindari** korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan
29. Menghormati hak asasi manusia
30. Mengamalkan semangat nasionalisme

Pengamalan Pancasila dalam Kehidupan Ekonomi

31. Menghormati keadilan ekonomi
32. Menghindari kesenjangan ekonomi
33. Mengamalkan nilai-nilai gotong royong
34. Menghormati hak-hak pekerja
35. Menghindari eksploitasi dan penindasan

Pengamalan Pancasila dalam Kehidupan Budaya

36. Menghormati kebudayaan nasional

Sepanjang dokumen itu belum diganti dengan rumusan yang baru, maka ke-36 butir P4 sudah cukup memadai sebagai acuan bagi perancang per-uu memaknai cita hukum Pancasila dalam pembentukan per-uu. Jika ke-36 butir itu tidak diartikan sebagai dokumen yang statis, enumeratif dan restriktif, mungkin saja cita hukum yang dirumuskan sekitar setengah abad (1975 an) yang lalu dapat dikembangkan atau diperluas untuk merespons berbagai permasalahan kebangsaan yang dihadapi saat ini, misalnya mencakup cita hukum tentang:

1. Konstitusi negara yang berketuhanan (*godly constitution*) untuk mencegah paham konstitusi yang tidak berketuhanan (*godless consituion*).
2. Etika kehidupan berbangsa dan bertanah air
3. Pengembangan bidang teknologi dan digitalisasi, karena globalisasi kehidupan sekarang berada pada komunikasi digital dan sudah memasuki transformasi digital.
4. Penghormatan hak asasi manusia, terutama bagi kelompok rentan atau disabilitas.
5. Pengembangan ekonomi inklusif yang menghendaki peningkatan literasi publik di bidang industri perbankan dan non-perbankan (asuransi, pasar modal, dana pensiun, dll)
6. Pengelolaan lingkungan hidup, untuk mendorong dunia industri lebih memperhatikan konsep pelestarian sumber daya alam yang sedang

mengalami kerusakan parah dan pemanfaatan bumi, air, tanah dan kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penghayatan pada cita hukum (*rechtside*) di atas sebagai landasan filosofis yang menjiwai pembentukan norma hukum dalam per-uu dimaksudkan agar norma hukum mengandung norma-norma hukum yang ideal oleh suatu masyarakat (*ideal norms*), ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan berbangsa hendak diarahkan.

Dasar Hukum Tidak Tertulis dalam Pembentukan Per-uu

Selain menyatakan Pancasila sebagai “sumber segala sumber hukum negara”, UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan pula:

- Asas pembentukan per-uu (Pasal 5); dan
- Asas yang mencerminkan materi muatan per-uu (Pasal 6)

Asas pembentukan per-uu adalah:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Asas yang mencerminkan materi muatan adalah:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan
- c. Kekeluargaan;
- d. Kenusantara;
- e. Bhinneka tunggal ika;
- f. Keadilan;
- g. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- h. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- i. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kedua kelompok asas tersebut dapat dikategorikan asas formil dan asas materil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*).

Asas formil lebih dititikberatkan pada proses persiapan, ketika pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) melakukan kajian yang komprehensif tentang perlu tidaknya ada undang-undang, yang dituangkan dalam naskah akademik. Sedangkan asas materil lebih menekankan pada aspek materil yang harus dipertimbangkan dengan cermat ketika merancang materi muatan per-uu.

Dengan memperhatikan cita hukum (*rechtside*) Pancasila yang tercantum dalam 36 butir P-4 yang harus ditelaah dan dipertimbangkan dalam proses pembentukan per-uu, serta adanya ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 yang menegaskan adanya asas pembentukan per-uu dan asas materi muatan, terdapat kesan “tumpang tindih asas”, sehingga menjadi tidak jelas asas mana yang harus dipedomani secara sungguh-sungguh.

Mempertimbangkan Cita Hukum dan Asas dalam Penyusunan Rancangan Per-uu

Untuk memahami cita hukum dan asas formil dan asas materi muatan yang begitu banyak, maka perancang dapat memformulasikan secara sederhana bahwa:

1. Semua asas merupakan ketentuan hukum tidak tertulis (*ongeschreven rechts*) yang bersifat mengikat dan sekaligus sebagai “batu uji” apakah materi muatan dalam rancangan (*drafting*) yang disusun bertentangan atau tidak dengan cita hukum (*rechtside*) Pancasila. Hala itu disebabkan karena asas berada di atas hukum materil yang bersifat tertulis.
2. Perancang menelaah dan memilah asas mana yang relevan untuk dianalisis dan diuraikan dalam naskah akademik dan dirumuskan kembali secara singkat dalam konsiderans “menimbang”.
3. Asas bukanlah sesuatu yang harus “tercantum” dalam bab, pasal, dan ayat, karena asas bukan materi muatan norma hukum, melainkan “tersirat” dalam materi muatan tersebut. Asas “*freedom of contract*” tidak tercantum dalam KUH-Perdata melainkan hanya persetujuan para pihak. Asas dapat digali dan dikembangkan oleh para penegak hukum, akademisi dan praktisi hukum ketika norma hukum tertulis dalam per-uu dijadikan dasar hukum dalam menjalankan urusan pemerintahan atau pemeriksaan perkara di muka hakim. Asas pula yang dijadikan patokan untuk menafsirkan norma hukum tertulis (*interpretatie van het geschreven rechts*).

Demikian pemikiran singkat tentang aktualisas Empat Pilar Kebangsaan dan relasinya dengan pembentukan per-uu.

Jakarta, 11 Nopember 2025

