



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional¹

Oleh: Arief Hidayat²

Pendahuluan

Polemik yang saat ini terjadi di parlemen terkait dengan pembahasan dua buah RUU, yakni RUU Keperawatan dan RUU Tenaga Kesehatan merupakan hal lumrah yang terjadi. Perdebatan gagasan, ide, dan pemikiran kerap mewarnai pembentukan sebuah undang-undang. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari penerapan sistem perwakilan dalam rancang bangun ketatanegaraan kita. Karena sejatinya parlemen sebagai wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis adalah wujud nyata kedaulatan rakyat. Selain berfungsi sebagai penyerap aspirasi suara rakyat, parlemen juga berfungsi sebagai penyambung suara rakyat dalam pemerintahan. Oleh karenanya keberadaan parlemen penting dalam sebuah negara demokrasi konstitusional (*constitutional democratic state*).

Akan tetapi, dalam perkembangannya, seringkali anggota parlemen terjebak pada politik transaksional yang cenderung mementingkan diri dan kelompoknya ketimbang mendahulukan kepentingan dan kemaslahatan rakyat. Dalam kondisi yang demikian, diperlukan kontrol sosial dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan agar tujuan dan cita-cita didirikannya negara kita sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,

¹ Disampaikan pada acara Seminar Nasional dengan tema, "Menyoal: Pengaturan Tenaga Kesehatan Dalam Rancangan Undang-Undang Tenaga Kesehatan", 16 November 2013 di Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang.

² Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dan Guru Besar Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro, Semarang.

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia dapat tercapai.

Dalam makalah ini, saya sebagai hakim konstitusi tidak hanya membatasi diri untuk tidak melangkah dan masuk ke dalam ruang polemik dan perdebatan di ranah parlemen tentang kedua rancangan undang-undang ini, tetapi juga membatasi diri untuk tidak mengomentari materi muatan kedua rancangan undang-undang ini karena keduanya berpotensi untuk diuji (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Pada forum seminar ini saya akan menyampaikan bagaimana konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga dapat memenuhi dan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Negara Hukum Indonesia

Seperti telah dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*), yang dalam Perubahan UUD 1945 penjelasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum sangatlah bernilai konstitutif kemudian ditegaskan ke dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Dalam Perubahan UUD 1945 inilah tidak disebutkan lagi bahwa Indonesia menganut konsep *Rechtsstaat* namun lebih diterjemahkan kedalam konsep negara hukum. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah konsep negara hukum yang sesungguhnya dianut oleh Indonesia pasca Perubahan UUD 1945, apakah itu *Rechtsstaat* ataukah *the Rule of Law* (?) Pertanyaan yang muncul dan tidak kalah penting juga adalah apakah sebelum dilakukannya Perubahan UUD 1945 negara Indonesia memang benar-benar sepenuhnya menganut konsep *Rechtsstaat* (?).

Untuk dapat mengetahui apakah konsep negara hukum yang sebenarnya dianut oleh negara Indonesia adalah dengan melihat pada Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai keseluruhan sumber politik hukum Indonesia. Adapun yang menjadikan dasar penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional adalah *pertama*, Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI

Tahun 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum Indonesia. *Kedua*, Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 mengandung nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang bangsa Indonesia.³

Dengan melihat pada dua parameter tersebut jelas bahwa konsep yang dianut oleh negara hukum Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini bukanlah konsep *Rechtsstaat* dan bukan pula konsep *the Rule of Law*, melainkan membentuk suatu konsep negara hukum baru yang bersumber pada pandangan dan falsafah hidup luhur bangsa Indonesia. Konsep baru tersebut adalah negara hukum Pancasila sebagai kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang sarat dengan nilai-nilai etika dan moral yang luhur bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan tersirat di dalam Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan norma dasar negara Indonesia (*grundnorm*) dan juga merupakan cita hukum negara Indonesia (*rechtsidee*) sebagai kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai. Pada tahap selanjutnya Pancasila menjadi pokok kaidah fundamental negara "*staatsfundamentalnorn*" dengan dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).

Konsep negara hukum Pancasila inilah yang menjadi karakteristik utama dan membedakan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum lainnya, dimana jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatik yang dalam konteks hukum disebut sebagai hukum prismatik.⁴ Dapat dipahami bahwa negara hukum Pancasila adalah bersifat prismatik (hukum prismatik). Hukum prismatik adalah hukum yang mengintegrasikan unsur-unsur baik dari yang terkandung di dalam berbagai hukum (sistem hukum) sehingga terbentuk suatu hukum yang baru dan utuh.

³ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hal. 23.

⁴ *Ibid.*

Adapun karakteristik dari negara hukum Pancasila adalah sebagai berikut.⁵ *Pertama*, merupakan suatu negara kekeluargaan. Dalam suatu negara kekeluargaan terdapat pengakuan terhadap hak-hak individu (termasuk pula hak milik) atau HAM namun dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional (kepentingan bersama) diatas kepentingan individu tersebut. Hal ini di satu sisi sejalan dengan nilai sosial masyarakat Indonesia yang bersifat paguyuban, namun disisi lain juga sejalan pergeseran masyarakat Indonesia ke arah masyarakat modern yang bersifat patembayan. Hal ini sungguh jauh bertolak belakang dengan konsep negara hukum barat yang menekankan pada kebebasan individu seluas-luasnya, sekaligus bertolak belakang dengan konsep negara hukum sosialisme-komunisme yang menekankan pada kepentingan komunal atau bersama. Dalam negara hukum Pancasila, diusahakan terciptanya suatu harmoni dan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan nasional (masyarakat) dengan memberikan pada negara kemungkinan untuk melakukan campur tangan sepanjang diperlukan bagi terciptanya tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.

Kedua, merupakan negara hukum yang berkepastian dan berkeadilan. Dengan sifatnya yang prismatic maka konsep negara hukum Pancasila dalam kegiatan ber hukum baik dalam proses pembentukan maupun pengimplementasiannya dilakukan dengan memadukan berbagai unsur yang baik yang terkandung dalam konsep *Rechtsstaat* maupun *the Rule of Law* yakni dengan memadukan antara prinsip kepastian hukum dengan prinsip keadilan,serta konsep dan sistem hukum lain, misalnya sistem hukum adat dan sistem hukum agama yang hidup di nusantara ini, sehingga terciptalah suatu prasyarat bahwa kepastian hukum harus ditegakkan demi menegakkan keadilan dalam masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.

Ketiga, merupakan *religious nation state*. Dengan melihat pada hubungan antara negara dan agama maka konsep negara hukum Pancasila tidaklah menganut sekulerisme tetapi juga bukanlah sebuah negara agama seperti dalam teokrasi dan dalam konsep Nomokrasi Islam. Konsep negara hukum Pancasila yang adalah

⁵ *Ibid*, hal. 23-30.

sebuah konsep negara yang berketuhanan. Berketuhanan adalah dalam arti bahwa kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia didasarkan atas kepercayaan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan begitu maka terbukalah suatu kebebasan bagi warga negara untuk memeluk agama dan kepercayaan sesuai keyakinan masing-masing. Konsekuensi logis dari pilihan prismatic ini adalah bahwa atheisme dan juga komunisme dilarang karena telah mengesampingkan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Keempat, memadukan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat dan hukum sebagai cermin budaya masyarakat. Dengan memadukan kedua konsep ini negara hukum Pancasila mencoba untuk memelihara dan mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sekaligus pula melakukan positivisasi terhadap *living law* tersebut untuk mendorong dan mengarahkan masyarakat pada perkembangan dan kemajuan yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila. Saya kurang setuju dengan berlakunya prinsip pluralisme/multikulturalisme diterapkan di Indonesia. Pandangan Saya semestinya di Indonesia menganut asas/prinsip Bhinneka Tunggal Ika dalam membangun sistem hukum nasional. Sehingga meskipun kita perlu menganut prinsip unifikasi hukum, namun unifikasi hukum yang kita anut dan kita bangun mestilah memperhatikan sisi-sisi universal dari setiap perbedaan sebagaimana prinsip Bhinneka Tunggal Ika.

Kelima, basis pembuatan dan pembentukan hukum nasional haruslah didasarkan pada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal, dalam pengertian bahwa harus memenuhi persyaratan utama yaitu Pancasila sebagai perekat dan pemersatu; berlandaskan nilai yang dapat diterima oleh semua kepentingan dan tidak mengistimewakan kelompok atau golongan tertentu; mengutamakan prinsip gotong royong dan toleransi; serta adanya kesamaan visi-misi, tujuan dan orientasi yang sama disertai dengan saling percaya.

Sistem Tata Hukum Indonesia

Menurut Hans Kelsen⁶, tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain dikoordinasikan belaka, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan merupakan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda-beda.

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel&Russel, 1961) at 110-161.

Kesatuan ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yaitu norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan bahwa rangkaian pembentukan hukum diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang menjadi dasar validitas dari kesatuan tata hukum ini. Berikut pendapatnya.

*...The legal order, especially the legal order the personification of which is the state, is therefore not a system of norm coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, **but a hierarchy of different level of norms**. The unity of these norms-the lower one- is determine by another-the higher-the creation of which is determined by a still higher norm, and that this **regressus** is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.*

Dalam melukiskan pendapat Hans Kelsen tersebut, beberapa ahli melihatnya dalam perspektif yang berbeda namun merupakan satu kesatuan. Pandangan pertama digagas oleh Hamid Attamimi, yang menggambarkan hierarki tata hukum sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat **struktural** yang memosisikan konstitusi berada di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto Rahadjo, yang mengutip pendapat Hans kelsen bahwa, "*this **regressus** is terminated by a highest, the basic norm...*"(rangkain pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi). Oleh karenanya, hierarki tata hukum oleh Satjipto Rahardjo digambarkan sebagai piramida terbalik, dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada berada di dasar piramida. Pandangan ini lebih bersifat **funksional**. Meskipun melihat dari perspektif yang berbeda, namun kedua pandangan ini memiliki benang merah yang sama bahwa pembentukan norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya.

Dalam konteks hierarki tata hukum Indonesia, UUD 1945 adalah hukum tertinggi (*supreme law of the land*) yang masih bersifat abstrak, oleh karenanya perlu di jabarkan dalam produk hukum yang berada dibawahnya (*concretiserum process*).⁷ Di sisi lain, para pendiri negara kita telah menginternalisasikan piagam Jakarta yang di dalamnya memuat Pancasila, menjadi bagian pembukaan UUD 1945 agar konstitusi kita tidak menjadi kontitusi yang “hampa” tapi memiliki ruh, yakni Pancasila (*rechtsside*) yang berasal dari pandangan dan falsafah hidup yang memuat ciri khas, sifat dan karakter luhur bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsside*) memberikan arah dan panduan bagi politik hukum nasional. Selain itu, Pancasila disebut juga sebagai politik hukum ideal yang bersifat permanen. Sedangkan pasal-pasal dalam UUD merupakan politik hukum dasar yang bersifat semi-permanen.

Menurut Hamid Attamimi, Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) memiliki dua fungsi yaitu fungsi konstitutif dan regulatif terhadap sistem norma hukum Indonesia secara konsisten dan terus menerus. Konsekuensinya Pancasila berkedudukan sebagai norma fundamental dalam sistem norma hukum yang menentukan agar norma-norma hukum yang berada di bawahnya dibentuk sesuai dan tidak bertentangan dengan Pancasila.⁸

Pembangunan Sistem Hukum Nasional

Secara filosofis, Pembukaan UUD 1945 merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (*certificate of birth*) yang di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan nasional. Dari sudut hukum, Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechtsidee*) dan dasar

⁷ UUD 1945 dijabarkan melalui produk hukum yang berada dibawahnya secara bertingkat. Hal ini terlihat dari tata urutan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tata urutannya secara bertingkat adalah UUD 1945, Tap MPR, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁸ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, (Yogyakarta: Paradigma, 2013), hal.518.

sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukannya yang demikian, Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila yang dikandungnya menjadi *staatsfundamentalnorms* atau pokok-pokok kaidah negara yang fundamental dan tidak dapat diubah dengan jalan hukum, kecuali perubahan mau dilakukan terhadap identitas Indonesia yang dilahirkan pada tahun 1945.

Dalam melakukan perumusan konsep penyelenggaraan negara Indonesia berdasarkan konsep negara hukum Pancasila, sebelumnya perlu diketahui apakah tujuan penyelenggaraan negara Indonesia, atau apakah tujuan negara Indonesia. Hal ini penting karena konsep penyelenggaraan negara hukum Pancasila harus selalu tertuju pada terwujudnya tujuan negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Terwujudnya tujuan negara ini menjadi kewajiban negara Indonesia sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya harus didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila). Dari sini dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan pedoman utama kegiatan penyelenggaraan negara yang didasarkan atas prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka terwujudnya tujuan negara Indonesia tersebut maka dalam setiap kebijakan negara yang diambil oleh para penyelenggara negara (termasuk di dalamnya upaya melakukan pembangunan sistem hukum nasional)dalam upaya

penyelenggaraan negara hukum Pancasila harus sesuai dengan empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia (Pancasila), yakni:⁹

1. Menjaga integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) sekaligus, sebagai satu kesatuan tidak terpisahkan;
3. Mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.

Oleh karenanya dalam penyelenggaraan negara hukum Pancasila, harus dibangun suatu sistem hukum nasional yang:¹⁰

1. Bertujuan untuk menjamin integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
2. Berdasarkan atas kesepakatan rakyat baik diputuskan melalui musyawarah mufakat maupun pemungutan suara, dan hasilnya dapat diuji konsistensinya secara yuridis dengan *rechtsidee*;
3. Bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial;
4. Bertujuan untuk mewujudkan toleransi beragama yang berkeadaban, dalam arti tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok-kelompok atau golongan-golongan tertentu.

Pembangunan sistem hukum nasional tersebut, bersumber pada dua sumber hukum materiil, yakni sumber hukum materiil pra kemerdekaan dan sumber hukum materiil pasca kemerdekaan. Adapun yang termasuk sumber hukum materiil pra kemerdekaan terdiri dari (1) hukum adat asli, sebagai suatu *living law* yang telah hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia; (2) hukum agama baik hukum Islam maupun hukum agama lainnya; (3) hukum Belanda; (4) hukum Jepang. Sedangkan sumber hukum materiil pasca kemerdekaan terdiri dari: (1)

⁹ Lihat: *Ibid*, hlm. 18. Lihat juga: Arief Hidayat, *Empat Kaidah Penuntun*, Materi Kuliah Politik Hukum yang disampaikan pada perkuliahan Program Magister Ilmu Hukum Undip 2011, hlm. 2.

¹⁰ Lihat: Moh. Mahfud M.D., *Op.cit.*, hlm. 19. Lihat juga: Arief Hidayat, *Op.cit.*, hlm. 3.

instrumen hukum internasional; (2) perkembangan hukum dalam *civil law system*; (3) perkembangan hukum dalam *common law system*.

Pada tahap selanjutnya dari dua sumber hukum materiil pra dan pasca kemerdekaan ini dibangunlah suatu sistem hukum nasional yang ditujukan untuk melakukan perubahan sistem hukum nasional dan pembaharuan sistem hukum nasional. Pembangunan sistem hukum nasional ini dilakukan dengan didasarkan pada Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia sebagai titik dimulainya pembangunan sistem hukum nasional dan didasarkan pada UUD Tahun 1945 (atau UUD NRI Tahun 1945, pasca perubahan UUD) dimana di dalam pembukaan dan pasal-pasal dalam undang-undang dasar memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari pembangunan sistem hukum nasional.

Dengan didasarkan pada prinsip-prinsip Pancasila yang bersifat prismatic inilah maka diharapkan lahir sebuah sistem hukum nasional Indonesia yang seutuhnya sehingga dapat mewujudkan tujuan negara Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

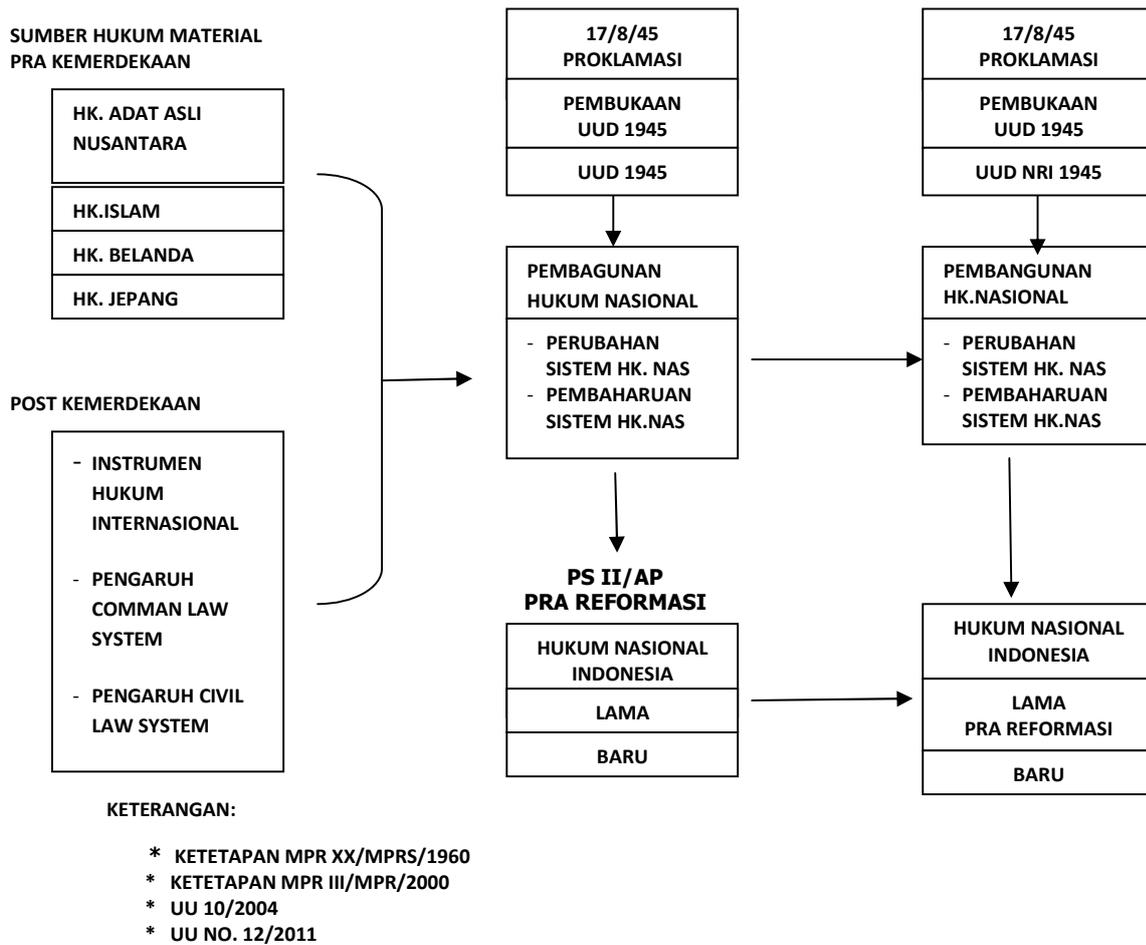
Adapun dalam pembangunan sistem hukum nasional dewasa ini (pasca reformasi) tidak terlepas dari berbagai hambatan baik itu yang berasal dari dalam (*intern*) maupun luar (*ekstern*). Hambatan yang berasal dari dalam antara lain *pertama*, budaya masyarakat yang cenderung feodalistik dan paternalistik menyebabkan hukum menjadi elitis dan korup. *Kedua*, tidak adanya kesadaran politik kebangsaan dan kenegaraan (politik nasional) para penyelenggara negara, sehingga hukum yang notabene merupakan suatu hasil dari proses politik tidak mendasarkan dirinya pada kepentingan nasional namun hanya pada kepentingan kelompok atau golongan tertentu.

Sedangkan hambatan yang berasal dari luar adalah *pertama*, pengaruh globalisasi yang membawa ideologi-ideologi lain diluar Pancasila sehingga mempengaruhi pemahaman yang utuh terhadap Pancasila serta mempengaruhi pola pikir (*mind set*) masyarakat. *Kedua*, adanya tekanan politik luar negeri negara adikuasa, sehingga terjadi pertentangan antara kepentingan nasional dan

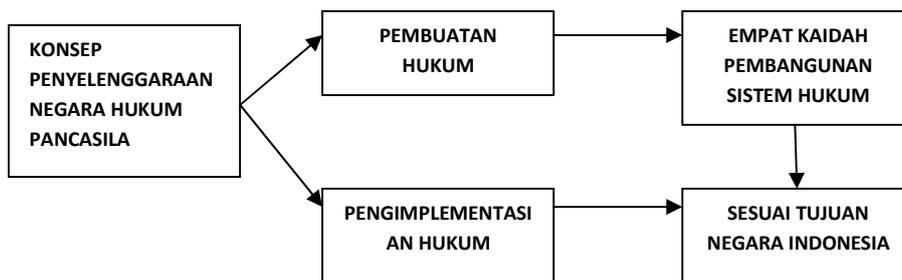
kepentingan asing yang sangat mempengaruhi proses pembangunan sistem hukum nasional.

Dengan begitu maka diharapkan dapat tercipta suatu sistem hukum nasional yang 1) dapat menjamin integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial; (2) berdasarkan atas kesepakatan rakyat baik diputuskan melalui musyawarah mufakat maupun pemungutan suara, dan hasilnya dapat diuji konsistensinya secara yuridis dengan *rechtsidee*; (3) dapat mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial; (4) dapat mewujudkan toleransi beragama yang berkeadaban, dalam arti tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok-kelompok atau golongan-golongan tertentu. Selain itu, sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pembentukan hukum nasional perlu dilandasi **asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan derivasi dari nilai-nilai luhur Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Dengan demikian, Pancasila menjadi ruh dan spirit yang menjiwai pembentukan hukum nasional.

Bagan 1: Pembangunan Sistem Hukum Nasional¹¹



Bagan II. Konsep Penyelenggaraan Negara Hukum Pancasila



Model Penyelenggaraan Negara

Para penyusun UUD 1945 sepakat memilih demokrasi sebagai jalan kita berbangsa dan bernegara. Bangsa ini telah mantap memosisikan rakyat sebagai basis ontologis dalam setiap aturan dan kebijakan negara. Tak ada sistem lain yang

¹¹ *Ibid.*, hal. 1.s

lebih baik lagi selain demokrasi, meskipun demokrasi itu bukanlah sistem yang sempurna tanpa cacat. Pilihan terhadap sistem politik demokrasi sebagaimana diakomodir dalam UUD 1945 bukanlah proses mudah dan sekali jadi, melainkan proses panjang hasil penjelajahan dan elaborasi serta kompromi beragam pemikiran dari tokoh-tokoh bangsa. Tokoh-tokoh bangsa seperti H.O.S Tjokroaminoto, Tan Malaka, Soekarno, Sjahrir, Hatta, dan sebagainya, sudah mengelaborasi pemikirannya ke dalam tulisan-tulisan, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu dirumuskan, terutama soal konsepsi demokrasi yang hendak dibangun di atas negara Indonesia yang hendak merdeka.

Kalau kita simak pemikiran para tokoh bangsa itu, misalnya H.O.S. Tjokroaminoto yang mengidealisasikan prinsip-prinsip demokrasi sosial sebagai dasar perjuangan Islam dan bernegara. Tan Malaka lebih ingin mengusung demokrasi bercorak sosialistik yang menekankan kerjasama. Berbeda dengan itu, Soekarno berpandangan demokrasi haruslah mencakup demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sekaligus. Sjahrir mengidentikkan demokrasi dengan sosialisme kerakyatan. Lain lagi dengan Hatta. Dalam suatu kesempatan pidato, Bung Karno lantang menyatakan:

"Saudara-saudara, saya usulkan, kalau kita mencari demokrasi hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yaitu politiek-economische yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial..."

Yang agak lebih konkrit, ketika bicara soal demokrasi apa yang hendak dibangun, Hatta menyatakan bahwa demokrasi Indonesia kelak adalah demokrasi yang sesuai dengan kultur dan nilai luhur bangsa, bukan demokrasi asal jiplak mentah-mentah konsepsi Barat. Untuk itu, kata Hatta, model demokrasi yang perlu dikembangkan ialah demokrasi yang cocok dan disesuaikan dengan karakter keindonesiaan sendiri, yakni demokrasi kekeluargaan berlandaskan permusyawaratan.¹² Dalam salah satu buku karyanya, Hatta mengatakan,¹³

¹² Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2011), hal. 417.

¹³ Hatta, *"Tentang Nama Indonesia"*, *De Socialist*, No. 1, Desember 1928, diterbitkan kembali dalam *Kebangsaan dan Kerakyatan: Karya Lengkap Pidato Bung Hatta*, (Jakarta: LP3ES 1998), hal. 347.

"...kita tiada membuang apa yang baik pada asas-asas lama, tidak mengganti demokrasi asli dengan barang impor. Demokrasi asli itu kita hidupkan kembali, akan tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut pergaulan hidup sekarang'.

Meski kelihatan beragam, pemikiran-pemikiran itu pada dasarnya menyimpul pada gagasan yang sama yakni bahwa demokrasi haruslah memperjuangkan keseimbangan pencapaian kebebasan, kesetaraan, keadilan, dan persaudaraan, dalam semangat permusyawaratan.¹⁴ Simpulan pemikiran itulah yang kemudian kental mewarnai diskusi dan perdebatan di sidang-sidang BPUPKI¹⁵

Sementara itu, Agoes Salim, mengingatkan soal keutamaan musyawarah dibanding demokrasi ala Barat. Menurut Agoes Salim, musyawarah dan kebulatan mufakat itu tidak mengandalkan suara mayoritas belaka, melainkan secara inklusif menyertakan aspirasi dan dukungan minoritas dalam pengambilan keputusan. Dalam model demokrasi permusyawaratan, legitimasi bukan ditentukan berdasarkan siapa yang menang, melainkan seberapa luas dan dalam melibatkan proses-proses musyawarah mufakat. Konsep demokrasi musyawarah mufakat inilah yang kemudian memberi warna kental terhadap rancang bangun politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Selain demokrasi yang menjadi salah satu dasar penyelenggaraan negara, juga dikenal unsur-unsur lain dalam penyelenggaraan negara, yaitu theokrasi, nomokrasi, dan ekokrasi.¹⁶ Ketiga unsur penyelenggaraan negara, yakni theokrasi,

¹⁴ Yudi Latif, *Op.Cit*, hal. 420.

¹⁵ Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia. Sebenarnya kata Indonesia semula tidak ada karena nama aslinya adalah Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan. Tetapi dalam berbagai studi dan pernyataan resmi penambahan kata Indonesia itu diterima sehingga kemudian dikenal dengan nama BPUPKI. BPUPKI dibentuk oleh Pemerintah Jepang di Indonesia pada 29 April 1945 (bukan 1 Maret 1945 sebagaimana banyak disebut dalam buku-buku sejarah) dengan tugas menyusun rancangan UUD bagi Indonesia yang saat itu dijanjikan akan segera diberi kemerdekaan.

¹⁶ Ekokrasi merupakan istilah yang mulai populer pada akhir tahun 1990, istilah ini sudah mulai dilontarkan dalam berbagai forum dan media massa berkenaan dengan isu lingkungan hidup. Prinsip ekokrasi ini telah dimuat dalam perubahan UUD 1945, yakni diatur dalam Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan, "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan,*" dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien-berkeadilan, berkelanjutan berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.. Inti dari prinsip ekokrasi adalah adanya prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hal.5-6.*

demokrasi, dan nomokrasi, sebelumnya telah dibahas dan diperdebatkan oleh para pendiri bangsa dalam sidang-sidang BPUPKI maupun PPKI. Demokrasi harus diiringi oleh prinsip nomokrasi, begitu juga nomokrasi dengan demokrasi. Demokrasi tanpa nomokrasi akan menimbulkan kekacauan dalam masyarakat, begitu juga nomokrasi tanpa demokrasi, akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang. Prinsip demokrasi dan nomokrasi, perlu didukung oleh prinsip theokrasi dan ekokrasi. Dalam praktik penyelenggara negara, keempat unsur ini saling melengkapi dan berkait kelindan sehingga menghasilkan satu konsep negara demokrasi konstitusional (*constitutional democratic state*). Indonesia sebagai negara demokrasi konstitusional memiliki karakter dan ciri yang khas karena didasarkan pada nilai-nilai luhur Pancasila yang salah satu silanya menganut prinsip theokrasi, yaitu sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini mengandung makna bahwa setiap penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada nilai-nilai agama dan kepercayaan bangsa ini terhadap Tuhan Yang Maha Esa (theodemokrasi).¹⁷

Fungsi Negara Dalam Pelayanan Kesehatan

Indonesia adalah negara yang menganut paham negara hukum modern yang religius (*religious welfare state*). Oleh karenanya pemerintah mempunyai tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan (*bestuurzorg*) dengan konsekuensi pemberian kemerdekaan kepada penyelenggara negara dalam menjalankannya. Dalam rangka *bestuurzorg* ini diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri untuk turut serta dalam mengatur kehidupan sosial rakyatnya.¹⁸ Dalam perkembangannya, peranan negara pada abad ini berbeda dengan peranan negara pada abad-abad sebelumnya dimana negara hanya berperan sebagai negara penjaga malam (*nachwachterstaat*).¹⁹

¹⁷ Dalam putusan pengadilan, terdapat irah-irah yang menjadi bagian kepala putusan, yakni terlihat dalam frasa, "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa."

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusidi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hal29.

¹⁹ Pemerintah sebagai *nachwachsterstaat* sangat sempit ruang geraknya bukan saja dalam lapangan politik tetapi juga dalam lapangan ekonomi yang dikuasai oleh dalil *laisser faire, laisser aller* (keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing). Ditinjau dari segi politik, pada pokoknya tugas suatu *nachwachsterstaat* adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintah, yakni *rullingclass* yang merupakan golongan

Tanggung jawab negara dalam menyelenggarakan pelayanan publik termuat dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 yang menegaskan bahwa tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain dalam pembukaan, tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur dalam batang tubuh, yakni dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak."

Amanat kedua ketentuan tersebut yang dimuat dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*) mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, pelayanan administratif dan pelayanan kesehatan yang baik sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".

Dalam Pasal 34 ayat (4) UUD 1945 ditegaskan pula, "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang". Oleh karenanya konkretisasi ketentuan Pasal 34 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 adalah adanya undang-undang di bidang kesehatan yang menjamin terpenuhinya kebutuhan warga masyarakat akan jaminan pelayanan kesehatan dan pelayanan publik yang baik. Namun proses konkretisasi ketentuan kedua Pasal ini perlu memerhatikan Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) agar undang-undang yang dibuat memiliki keselarasan, kesesuaian, keserasian, koherensi dan korespondensi dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai kaidah penuntun pembentukan hukum nasional.

eksklusif, sedangkan nasib mereka yang bukan rulingclass tidak dihiraukan oleh nachwachterstaat....lihat dalam buku E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, FH PM UNPAD, Bandung, 1960, hal 21.

Di akhir makalah ini saya ingin kembali menegaskan bahwa Pancasila harus menjadi ruh yang melandasi pembentukan hukum nasional sehingga produk hukum yang dihasilkan oleh parlemen sesuai dengan ciri dan karakter bangsa kita yang berdasar Pancasila.

BAHAN BACAAN

Hidayat, Arief. *Kebebasan Berserikat di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik terhadap Penafsiran Hukum)*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006.

-----*Bernegara Itu Tidak Mudah (dalam Perspektif Politik dan Hukum)*. Pidato Pengukuhan pada Upacara Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010.

-----*Empat Kaidah Penuntun*. Materi Kuliah Politik Hukum yang disampaikan pada perkuliahan Program Doktor dan Magister Ilmu Hukum, 2010.

Hernowo. *Implementasi Pancasila Menjamin Integrasi Nasional Berdasarkan Wawasan Kesatuan dan Persatuan Bangsa*. Jakarta: LPPKB, 2006.

Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2004.

-----*Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Paradigma, 2013.

Kartohadiprodjo, Soediman. *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Jakarta: Gatra Pustaka, 2010.

Kiemas, Taufiq. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara Sebagai Sumber Moralitas Dan Hukum*. Orasi Ilmiah pada Sidang Terbuka Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa Oleh Universitas Trisakti, 2013.

Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.

- Latif, Yudi *Pancasila Sakti*. Artikel pada Majalah Gatra, Edisi No. 48 Tahun XVII, 12 Oktober 2011.
- Mahfud MD, Mohammad. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.
- Said Ali, As'ad. *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2009.
- Tahrir Azyhary, Muhammad. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Pada Masa Kini*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FH PM UNPAD, Bandung, 1960.