

# HUKUM KODRAT, PANCASILA DAN ASAS HUKUM DALAM PEMBENTUKAN HUKUM DI INDONESIA

Otong Rosadi

Fakultas Hukum dan Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Ekasakti Padang,  
E-mail: otong\_rosadi@yahoo.co.uk.

## Abstract

*Goal of legislation establishment is fair legislation carries out mission of prosperous society. To achieve the goal, process of the establishment has to be based on moral nation as philosophical foundation. For Indonesian people, Pancasila on Preamble of UUD 1945, not only as national goal but also as fundamental basic rule of state, should be the basis of legislation establishment.*

*Keywords: legislation establishment, Pancasila, moral nation, legal principle*

## Abstrak

Peraturan perundang-undangan yang adil yang mengemban misi mensejahterakan masyarakat, merupakan tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang demikian maka hukum kodrat dalam hal ini 'moral bangsa' harus menjadi landasan filosofis dalam proses pembentukannya. Bagi bangsa Indonesia, Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, tidak hanya menggariskan tujuan negara namun sekaligus juga sebagai pokok-pokok kaidah bernegara yang bersifat fundamental yang harus menjadi dasar (asas) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: pembentukan perundang-undangan, pancasila, moral bangsa, asas hukum.

---

## Pendahuluan

Salah satu topik (isu) ketatanegaraan dewasa ini adalah 'lemahnya fungsi legislasi'<sup>1</sup> DPR Periode 2009-2014. Legislasi adalah salah satu fungsi utama DPR di samping anggaran dan pengawasan.<sup>2</sup> Banyak pihak menyoroti lemahnya fungsi legislasi DPR ini, karena DPR lebih banyak menjalankan fungsi pengawasan dan terlalu sibuk dengan masalah 'politik dan penegakan hukum' sejak awal 2010<sup>3</sup>. DPR dan

juga Pemerintah 'seakan lupa' bahwa legislasi nasional sangat penting dalam rangka pembentukan hukum yang akan menjadi jalan bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Selain terkesan lalai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, DPR dan Pemerintah terkesan juga kurang hati-hati, cermat dan tidak taat pada konstitusi pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya undang-undang yang diuji konstitusionalitasnya melalui pengujian undang-undang di forum Mahkamah Konstitusi.

Dua fakta di atas menunjukkan bahwa Pembentukan Hukum melalui Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia, mengandung

---

<sup>1</sup> Dari 70 Undang-undang yang direncanakan pada tahun 2010 baru 7 undang-undang saja yang disahkan sampai Agustus 2010 ini. Kinerja DPR dalam menuntaskan target legislasi 2010 hampir gagal total. Target penuntasan 70 rancangan undang-undang (RUU) semakin berat terealisasi karena baru tujuh RUU yang disahkan. Sebagai akselerasi, DPR dan pemerintah sebaiknya realistis dengan menargetkan dua RUU untuk diprioritaskan di masing-masing komisi. Lihat dalam <http://www.jawapos.co.id/halaman/index.php?act=detail&nid=149415>.

<sup>2</sup> Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur dalam Pasal 20A ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

<sup>3</sup> Kasus hukum yang melilit Pimpinan KPK (Bibi-Chandra), kasus Bank Century, kasus penggelapan Pajak oleh

---

oknum Pegawai Ditjen Pajak Gayus Tambunan, Makelar Kasus yang disampaikan oleh Mayjen Susno Duadji hingga isu rekening Gendut yang diduga dimiliki oleh sejumlah petinggi Polri. Retetan kasus ini menyita perhatian publik, dan DPR juga merespons dalam berbagai level dan momen. Baik melalui pembentukan Hak Angket maupun melalui Rapat Dengar Pendapat.

dua masalah sekaligus, yakni masalah prosedur dan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan dan masalah asas dan materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari dua masalah ini, artikel ini mencoba untuk melihat sisi asas (dan materi muatan) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan hukum,<sup>4</sup> terutama melalui pembentukan peraturan perundang-undangan memegang peranan penting di Indonesia<sup>5</sup>. Sekalipun demikian pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali tidak serta merta menghadirkan masyarakat yang tertib, makmur, dan adil sebagaimana yang dicita-citakan<sup>6</sup>. Pertanyaannya mengapa hal ini terjadi? Apakah karena peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak 'memadai' sebagai sebuah kaidah hukum yang menuntun, memandu, sarana atau bahkan mendorong (memaksa) terjadinya perubahan masyarakat.<sup>7</sup> Pertanyaan yang tidak sederhana ini akan coba dijawab dengan makalah singkat sebagai awal dari kajian. Sebagai kajian awal tentu saja tidak cukup memadai menjawab pertanyaan 'radikal' mengapa hukum yang dibuat tidak menghadirkan kesejahteraan umum dan keadilan bagi masyarakat.

Hukum kodrat, utamanya pandangan dari Thomas Aquinas tentang hubungan hukum dan moral dan pandangan Lon Fuller mengenai

moralitas hukum akan menjadi dasar teoretis dalam ikhtiar menelusuri jawaban atas pertanyaan ini. Sedangkan nilai-nilai dalam Pancasila ditempatkan sebagai jawaban atas pertanyaan mendasar ini.

### Hukum Kodrat Thomas Aquino

Thomas Aquinas (1225-1275 M), pemikir abad pertengahan memberi pengertian hukum sebagai: "*Quendam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo curam communitatis habet, promulgata*" (perintah yang masuk akal, yang ditujukan untuk kesejahteraan umum, dibuat oleh mereka yang mengemban tugas suatu masyarakat dan dipromulgasikan atau diundangkan).<sup>8</sup>

Thomas Aquinas merumuskan bahwa tujuan hukum tidak lain menghadirkan kesejahteraan bagi rakyat secara umum. Rakyat dalam suatu Negara haruslah menikmati kesejahteraan umum itu. Pemerintah yang tidak menjamin rakyatnya menikmati kesejahteraan umum adalah pemerintah yang mengkhianati mandat yang diembannya. Pemerintah haruslah melaksanakan suatu Negara demi kesejahteraan antara lain melalui hukumnya yang adil. Kesejahteraan umum selain merupakan tujuan hukum, juga merupakan suatu prasyarat adanya masyarakat atau Negara yang memperhatikan rakyatnya. Kesejahteraan umum itu meliputi antara lain, keadilan, perdamaian, ketentraman hidup, keamanan, dan jaminan bagi warganya.<sup>9</sup> Thomas Aquinas menyebutkan hukum Kodrat berakar pada kodrat manusia, bergerak pada hakikat manusia dan terarah demi kesejahteraan dan kebahagiaan manusia itu sendiri. Dalam rangka itu, hukum haruslah adil dan memperjuangkan keadilan. Hukum yang tidak adil bertentangan dengan hakikat hukum, dan haruslah diubah agar mencapai sasarannya, yakni kesejahteraan umum.

Relevansi ajaran Thomas Aquinas tentang hukum kodrat terhadap kritik atas positivisme hukum tampak terutama dalam hal-hal yang

<sup>4</sup> Meuwissen, menyebut pembentukan hukum adalah penciptaan hukum baru dalam arti umum. Pembentukan hukum dapat juga ditimbulkan dari keputusan-keputusan konkrit (hukum preseden atau yurisprudensi). Juga dapat dengan tindakan nyata "yang hanya terjadi sekali saja" (*einmalig*) yang dilakukan oleh organ yang berwenang. Lihat B. Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen: Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 9.

<sup>5</sup> Sekalipun kita tidak secara tegas menganut sistem hukum Eropa kontinental, namun tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sarana pembangunan hukum yang penting dan dominan.

<sup>6</sup> UUD 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia mempunyai tujuan "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,..."

<sup>7</sup> Bandingkan dengan pancafungsi hukum: direktif, integrative, stabilitatif, perpektif, dan korektif, dari Sjachran Basah *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Dies Natalis UNPAD, Bandung, 24 September 1986, hlm. 13-14.

<sup>8</sup> Lihat Martino Sardi dalam Kata Pengantar buku E. Sumaryono, 2002, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 5.

<sup>9</sup> Sumaryono, E. *ibid.*, hlm 32.

berhubungan tentang keadilan; kebajikan; dan keadilan sosial dalam keberlakuan hukum. Thomas Aquinas mengkaji konsep keadilan pada saat membahas hubungan antara hukum kodrat dengan hukum positif dan pemberlakuannya dalam penyelenggaraan negara. Asas-asas formal hukum kodrat menjadi rambu-rambu keadilan dalam pembuatan hukum dan kebijakan politik.<sup>10</sup>

Thomas Aquinas berpandangan bahwa hukum positif yang adil memiliki daya ikat melalui hati nurani. Hukum positif akan disebut adil jika memenuhi syarat: diperintahkan atau diundangkan demi kebaikan umum; diperintahkan oleh legislator yang tidak menyalahgunakan kewenangan legislatifnya; dan memberikan beban yang setimpal demi kepentingan kebaikan umum.

Mengenai dasar pembentukan hukum positif yang baik, Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of the Law* (Moralitas Hukum)<sup>11</sup> memperkenalkan dua macam moralitas, yakni moralitas kewajiban (*the morality of duty*) dan moralitas nilai atau moralitas ikhtiar atau moralitas aspirasi (*the morality of aspiration*).<sup>12</sup> Moralitas kewajiban, terbuka untuk ditransformasikan ke dalam hukum positif. Fuller juga membedakan antara moralitas hukum internal dan moralitas hukum eksternal. Moralitas hukum internal terdiri atas syarat-syarat formal yang harus dipenuhi agar layak menyandang nama hukum. Syarat-syarat formal ini adalah sejenis aturan-aturan teknikal yang diperlukan untuk membentuk hukum. Aturan-aturan yang tidak memenuhi tuntutan-tuntutan moral hukum internal, tidak dapat dipandang sebagai aturan hukum dan keputusan hukum. Di sampingnya, terdapat moralitas hukum eksternal, berkenaan dengan syarat-syarat substansial bagi hukum, jika hukum itu ingin berfungsi dengan baik dan disebut adil. Termasuk bahwa hukum itu harus mempertahankan standar hidup minimal, bahwa hukum harus menyelenggarakan ketertiban dan keamanan di dalam

masyarakat, hukum juga harus melindungi pihak-pihak yang lemah.<sup>13</sup>

Fuller menyebut delapan (syarat) moralitas internal dari hukum. Fuller, membahas secara terperinci pada bab II bukunya dengan judul '*The Morality that Makes Law Possible*'. Kedelapan prinsip di atas, diawali lebih dahulu oleh Fuller dengan menyebutkan '*eight ways to fail to make law*', yaitu:

*"The first and most obvious lies in a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis. The other routes are (2) a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe; (3) the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change; (4) a failure to make rules understandable; (5) the enactment of contradictory rules or (6) rules that require conduct beyond the powers of the affected party; (7) introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them; and finally (8) a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration."*<sup>14</sup>

Menggunakan kalimat lain, delapan jalan keliru membentuk hukum itu dapat dikategorikan sebagai berikut: *pertama*, *The rules must be expressed in general term*; (aturan harus berupa aturan umum, tak boleh sekadar keputusan-keputusan ad hoc). *Kedua*, *The rules must be publicly promulgated*; (aturan itu harus dipublikasikan kepada masyarakat luas), *ketiga*, *The rules must be prospective in effect*; (aturan tak boleh berlaku surut), *keempat* *The rules must be expressed in understandable terms*; (aturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti), *kelima*, *The rules must*

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>11</sup> Fuller, Lon. L., 1973. *The Morality of Law*, Revised edition Ninth Printing, New Haven and London: Yale University Press hlm. 4

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>13</sup> B. Arief Sidharta, 1999, Bruggink, *Rechts-Reflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie atau Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 261.

<sup>14</sup> Fuller, Lon. L., *The Morality, op cit.*, hlm. 39; Bandingkan Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, Jakarta: Konpress, hlm. 149-158, menguraikan dasar-dasar pengujian materiil (*substantive review*) dan pengujian formil (*procedural review*).

*be consistent with one another*; (aturan-aturan itu tak boleh saling bertentangan), *keenam, The rules must not require conduct beyond the powers of the affected parties*; (aturan itu tak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan), *ketujuh The rules must not be changed so frequently that the subject cannot rely on them*; (aturan tak boleh sering diubah-ubah). Sedangkan *kedelapan, The rules must be administered in a manner consistent with their wording*. (aturan yang diadakan harus mengandung kecocokan antara aturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari).

Umumnya dalam buku teks dan pembahasan asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan hanya syarat-syarat formal atau prosedural saja yang disebutkan, agar hukum yang sedang dan akan dibuat menjadi 'hukum yang baik dan patut'. Jarang sekali asas-asas hukum material atau substansial disebutkan agar menjadi 'hukum yang adil'.

Mengenai asas hukum relevan dikemukakan pandangan Satjipto Rahardjo<sup>15</sup> yang menyatakan bahwa asas hukum merupakan 'jantungnya' peraturan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum disebut jantungnya peraturan hukum karena dua alasan. Pertama, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Kedua, merupakan alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya. Asas hukum sebagai suatu sarana yang membuat hukum hidup, tumbuh dan berkembang. Dengan adanya asas hukum, menyebabkan hukum tidak sekedar kumpulan peraturan, karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Sementara B. Arief Sidharta menyebut bahwa asas hukum lebih merupakan nilai, sebagai nilai maka fungsi asas hukum, adalah: (1) sebagai norma kritis untuk menilai kualitas dari aturan hukum yang seharusnya merupakan

penjabaran nilai tersebut dan (2) sebagai sarana bantu untuk menginterpretasikan aturan yang bersangkutan yaitu untuk menetapkan ruang lingkup wilayah penerapan ketentuan undang-undang yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Sementara dalam konteks pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan dapat dikemukakan pandangan I.C. van der Vlies dalam "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*" yang membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik menjadi: Asas-asas yang formal, meliputi: asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan Asas konsensus (*het beginsel van de consesus*).

Adapun asas-asas pembentukan peraturan negara yang material meliputi: (1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke sytematiek*); (2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsele*); (4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); dan (5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).<sup>17</sup> Asas-asas material meliputi asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> B. Arief Sidharta dalam, Otong Rosadi, 2010, *Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial dalam Pembentukan Undang-undang tentang Kehutanan dan Undang-undang tentang Pertambangan Periode 1967-2009*, Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 94.

<sup>17</sup> A. Hamid S. Attamimi, *ibid.*, hlm. 330.

<sup>18</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm. 345-346; Maria Farida Indrarti, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 45.

Sementara itu, dalam hukum positif Indonesia terdapat ketentuan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,<sup>19</sup> yang membedakan 'asas pembentukan peraturan perundang-undangan' dan 'asas materi muatan peraturan perundang-undangan.' Asas 'pembentukan peraturan perundang-undangan' yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 dapat disebut syarat-syarat prosedural atau asas-asas hukum formal, meliputi: asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Sedangkan asas 'materi muatan peraturan perundang-undangan' yang diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 10 Tahun 2004 merupakan syarat-syarat substansil atau asas-asas hukum material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhineka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kedua jenis asas ini, selain diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 untuk asas-asas peraturan perundang-undangan (tingkat) Pusat juga diatur dalam ketentuan Pasal 137 dan Pasal 138 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bagi penyusunan Peraturan Daerah.<sup>20</sup> Menurut pandangan Penulis diaturnya ketentuan dalam Pasal 137 dan Pasal 138 UU NO. 32 Tahun 2004 ini merupakan 'pengulangan' yang tidak perlu, karena yang dimaksud jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, meliputi: Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah, yang terdiri dari: Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, dan Peraturan Desa.<sup>21</sup> Seluruh jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan, termasuk yang paling tinggi (secara khirarkhis) yaitu UUD 1945 dan yang paling rendah (secara khirarkhis) yakni Peraturan Daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan dan asas peraturan perundang-undangan yang dimaksud oleh Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 10 Tahun 2004.

### **Menjadikan Moral (Bangsa) Sebagai Panduan**

Pembahasan mengenai hubungan antara hukum dan moral,<sup>22</sup> bukanlah pembicaraan yang baru. Hukum, bagaimanapun membutuhkan moral, seperti pepatah dimasa Kekaisaran Roma: *Quid Leges Sine Moribus?* "Apa artinya undang-undang kalau tidak disertai moralitas?". Karena itu hukum selalu harus diukur dengan norma moral di satu sisi. Di sisi lain moral juga membutuhkan hukum, moral akan mengawang-awang kalau tidak dilembagakan dalam masyarakat.<sup>23</sup>

Disebutkan bahwa Thomas Aquinas berpandangan hukum positif yang adil memiliki daya ikat melalui hati nurani. Karenanya pembentukan hukum yang adil haruslah menjadikan moral sebagai tolok ukur. Moral bangsa harus menjadi asas-asas hukum dan asas hukum tercermin dalam kaidah atau norma hukum.

<sup>19</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 53, TLN Nomor 4389.

<sup>20</sup> Bandingkan dengan Otong Rosadi *Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah*, Wacana Paramita Jurnal Hukum Univ. Langlangbuana, Vol. 7, No. 1, Mei 2008, hlm. 43. Juga dalam H.M. Laica Marzuki, "Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 4, Nopember 2009, hlm. 4.

<sup>21</sup> Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

<sup>22</sup> Dibanyak kepustakaan pada awal pembahasan hukum sebagai kaedah selalu dibicarakan macam-macam kaedah yang ada dalam masyarakat, diantaranya kaidah kesopanan kaedah, kesusilaan, kaedah agama dan kaedah hukum. Lihat misalnya dalam Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, 1993 *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, hlm. 11-27; Juga pada bab II Hukum dan Kaidah-Kaidah Etika Lainnya pada L.J. van Apeldoorn, 1983, *Inleiding tot de Studir van Het Nederlandse Recht*, Pengantar Ilmu Hukum terj Mr. Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm.34-52. Juga dalam J. Van Kant dan J.H. Beekhuis, 1990, *Inleiding to de Rechtswetenschap*, Pengantar Ilmu Hukum terj, Mr. Moh. O. Masdoeki, Jakarta: Ghalia Indonesia, cetakan kesebelas.

<sup>23</sup> K. Bertens, 2004. *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 41.

Tepat kiranya A. Gunawan Setiardja<sup>24</sup>, yang menyebutkan titik potong antara hukum dan moral adalah hukum kodrat. Pada Hukum kodrat itulah ditemukan dialektika antara hukum dan moral. Moral mencakup dan mengatur hidup manusia dalam segala seginya, baik sebagai makhluk pribadi maupun sebagai makhluk sosial. Mengatur hidup manusia, baik batin maupun lahir manusia. Semua yang terlibat dan berperan dalam proses panjang pembentukan hukum, harus selalu ingat pada hukum kodrat. Hukum kodrat adalah segi etis dari hukum positif.

Para pembentuk hukum itu harus menghadirkan tatanan hukum yang baik, dan tatanan hukum yang baik harus mendasarkan diri pada moral bangsa dimana hukum itu dibuat/disusun, bertumbuh dan berkembang. Moral bangsa itu lalu menjadi pemandu bagi asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia, Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, tidak hanya menggariskan tujuan negara namun sekaligus juga menyediakan pokok-pokok kaidah bernegara yang bersifat fundamental yang harus menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Sila-sila dalam Pancasila menjadi kaidah penuntut yang bersifat fundamental dan menjadi asas hukum utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pancasila sebagai sumber hukum dalam pembentukan hukum ditegaskan dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004<sup>25</sup>, yang menyebutkan "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara." Sementara Pasal 3 ayat (1)<sup>26</sup> "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan."

Kedua pasal dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini bermakna agar setiap

pembentukan peraturan perundang-undangan harus menjadikan Pancasila sumber dan pedoman pembentukannya. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) berfungsi sebagai pedoman dan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan-tujuan masyarakat yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Rudolf Stammler, cita hukum ialah 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. Cita hukum mempunyai dua sisi: di satu sisi sebagai penguji hukum positif yang berlaku dan disisi lain mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*Zwangversuchzum Richtigen*). Menurut Stammler, keadilan ialah suatu usaha atau tindakan mengarahkan hukum positif kepada cita hukum. Dengan demikian maka hukum yang adil (*richtigen Recht*) ialah hukum positif yang memiliki sifat yang diarahkan oleh cita hukum untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat.<sup>27</sup>

Gustav Radbruch berpendapat bahwa cita hukum bukan hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yang menguji apakah hukum positif adil atau tidak, melainkan sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, yang telah ditetapkan sejak awal kemerdekaan pada saat PPKI menetapkan Undang Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar Negara Republik Indonesia. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menegaskan bahwa Pancasila sebagai cita hukum Negara Republik Indonesia adalah sumber hukum bagi pembentukan

<sup>24</sup> A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral: Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 117.

<sup>25</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 Nomor 53, TLN Nomor 4389.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1991, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP7 Pusat, hlm. 68.

peraturan perundang-undangan di Indonesia, sejak mulai UUD, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah, yang terdiri dari: Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa.

Pertanyaan kemudian masih tetaplah Pancasila sebagai sumber hukum dijadikan rujukan (pedoman, *leitstern*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dewasa ini. Bukankah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum sudah jauh berubah. Hubungan sosial yang sudah berubah; hubungan kekuatan politik pascareformasi dan amandemen UUD 1945 yang juga sudah berubah; situasi sosial ekonomi yang berubah bahkan hitungan menit; perkembangan masyarakat internasional sampai pemampatan dunia (globalisasi); perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang cepat bahkan revolusioner; keadaan lingkungan hidup, iklim dunia dan geografis yang juga berubah.

Perubahan faktor yang mempengaruhi pembentukan hukum mendorong kita sebagai bangsa tetap berpijak dan berdasar pada Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*), yang tidak hanya karena telah disepakati bersama (sebagai konsensus bersama) namun juga karena Pancasila merupakan pedoman dan cara pandang bangsa Indonesia dalam mencapai cita-citanya sekarang dan di masa depan. Pancasila akan tetap selalu relevan bagi masyarakat Indonesia dewasa ini, karena sebagai konsensus bersama menata kehidupan bersama di tengah masyarakat heterogen seperti Indonesia membutuhkan '*overlapping consensus*'.

Tantangan kini dan di masa datang yang semakin kompleks juga mengharuskan masyarakat Indonesia mempunyai cita hukum yang dijadikan pedoman dalam pembentukan sistem hukum, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengaruh kekuatan asing baik politik, sosial budaya dan ekonomi yang semakin nyata dalam proses pembentukan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum yang dikendalikan oleh lembaga/negara pendonor (*donor driven legal reform*) mengharuskan

bangsa kita menyediakan '*filter*' yang dapat menyaring dan menjadi pedoman agar kepentingan bangsa Indonesia tetap menjadi pilihan utama (prioritas). Kepentingan asing melalui lembaga atau negara pendonor, harus disesuaikan dengan kepentingan bangsa ini di masa datang. Kegagalan IMF menangani Indonesia di tengah dan pascakrisis moneter 1997 harusnya menjadi pelajaran berharga bagi bangsa ini dalam menata tata ekonominya. Ketidakterhasilan Bank Dunia dalam menata tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di banyak negara Asia, Amerika Latin dan Afrika harusnya menjadi peringatan dini (*early warning*) bagi negara kita. Program pengelolaan sektor publik yang diusung Bank Dunia alih-alih dapat mendorong tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, yang efisien, partisipatif, dan ramah lingkungan ternyata malah menghasilkan korupsi yang meluas dan tak bertepi, makin parahnyanya kerusakan lingkungan, dan memperbesar kesenjangan sosial. Karenanya tatanan ekonomi, tata pemerintahan dan tatanan politik Indonesia ke depan harusnya berdasar pada tatanan hukum yang berpijak pada cita hukum Indonesia dengan berorientasi pada kepentingan masa depan Indonesia. Tatanan Hukum Nasional Indonesia yang mengatur tatanan sosial budaya, politik, dan ekonomi, haruslah tatanan hukum Pancasila. Dalam konteks inilah patut juga direnung ulang, apakah selama lebih dari satu dekade ini (1998-2010) pembentukan hukum Indonesia sudah berdasar (bersumber) pada Pancasila, termasuk Perubahan atau Amandemen UUD 1945. Lebih khusus lagi, menjadi perenungan apakah amandemen UUD 1945 yang dilakukan sesuai dengan 'arahan' dalam Pembukaan UUD 1945<sup>28</sup>

Menurut Penulis, menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum bagi pembentukan hukum (terutama pembentukan perundang-undangan) tidak hanya masih rele-

<sup>28</sup> Mengenai hal ini terdapat buku yang mengkritik Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen, Lihat Amin Arjoso, 2008, dkk. Et. All. *Undang-undang Dasar 2002 Hasil Amandemen UUD 1945: Menghancurkan Bangsa Secara Ideologi, Politik, Ekonomi & Kebudayaan*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsa.

van tetapi merupakan keharusan untuk masa depan Indonesia, sebagaimana yang dicita-cita dalam Pembukaan UUD 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>29</sup>

### Penutup Simpulan

Uraian di atas sekalipun masih summir dan dangkal berupaya untuk membuat garis besar bahwa hukum kodrat, yakni Moral Bangsa yang kemudian dikristalisasi menjadi cita hukum harus menjadi acuan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pancasila dengan sila-silanya, menyajikan sejumlah panduan yang dapat dijadikan 'dasar' penyusunan asas-asas hukum Indonesia (terutama asas-asas hukum substansial), yang sangat bermanfaat bagi pembentukan hukum yang adil agar menjadi sarana yang menuntun, memandu, bahkan mendorong perubahan masyarakat (melalui) pembangunan guna mencapai tujuan menjadi masyarakat Pancasila yang diidam-idamkan sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan yang dirumuskan lebih lanjut dalam Pembukaan UUD 1945.

Masyarakat Pancasila yang dimaksud adalah masyarakat yang terlindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darahnya, masyarakat yang sejahtera, masyarakat yang berada dalam kehidupan yang cerdas, dan yang ikut (aktif) melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta dalam lindungan dan berkah Tuhan Yang Maha Esa.

### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Konpress;
- Apeldoorn, L.J. van. 1983. *Inleiding tot de Studir van Het Nederlandse Recht*. Terjemahan Mr. Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita;
- Arjoso, Amin. dkk. 2008. *Undang-undang Dasar 2002 Hasil Amandeme UUD 1945: Menghancurkan Bangsa Secara Ideologi, Politik, Ekonomi & Kebudayaan*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku;
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia;
- , 1991. *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP7 Pusat;
- Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Orasi Ilmiah Dies Natalis UNPAD. 24 September 1986. Bandung;
- Bertens, K. 2004. *Etika*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama;
- Fuller, Lon L. 1973. *The Morality of Law*. Revised edition Ninth Printing, New Haven and London: Yale University Press;
- Indrarti, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius;
- Kant, J. Van dan J.H. Beekhuis, 1990, *Inleiding to de Rechtwetenschap*, Pengantar Ilmu Hukum terjemahan Mr. Moh. O. Masdoeki. cetakan kesebelas. Jakarta: Ghalia Indonesia;
- Marzuki, Laica. "Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Konstitusi*, vol. 6 no. 4. Nopember 2009
- Purbacaraka, Purnadi. dan Soejono Soekanto. 1993. *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti;
- Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti;
- Rosadi, Otong. "Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah", *Wacana Paramita Jurnal Hukum Univ. Langlangbuana*, Vol. VII, Nomor 1, Mei 2008;
- , 2010. *Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial dalam Pembentukan Undang-undang ten-*

<sup>29</sup> Otong Rosadi, *Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial...*, op cit., hlm. 199-201.

*tang Kehutanan dan Undang-undang tentang Pertambangan Periode 1967-2009*, Disertasi, Jakarta: Program Pasca-sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;

Sidharta, B. Arief. 1999, *Rechts-Reflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie atau Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti;

-----, 2007. *Meuwissen: Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama;

Setiardja, A. Gunawan 1990. *Dialektika Hukum dan Moral: Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius;

Sumaryono, E. 2002. *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisius.