



# PENDIDIKAN PANCASILA

untuk Perguruan Tinggi





**BUKU AJAR MATA KULIAH WAJIB UMUM**  
**Pendidikan Pancasila**

Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan  
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi  
Republik Indonesia  
2016

## Tim Penyusun:

- Paristiyanti Nurwardani (Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan)
- Hestu Yoga Saksama (Direktorat Jenderal Pajak)
- Arqom Kuswanjono (Universitas Gadjah Mada)
- Misnal Munir (Universitas Gadjah Mada)
- Rizal Mustansyir (Universitas Gadjah Mada)
- Encep Syarief Nurdin (Universitas Pendidikan Indonesia)
- Edi Mulyono (Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan)
- Sanityas Jukti Prawatyani (Direktorat Jenderal Pajak)
- Aan Almaidah Anwar (Direktorat Jenderal Pajak)
- Evawany (Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan)
- Fajar Priyautama (Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan)
- Ary Festanto (Direktorat Jenderal Pajak)

# BAB III

## BAGAIMANA PANCASILA MENJADI DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA?



Gambar III.0 Ibarat sebuah konstruksi bangunan, Pancasila merupakan fondasi yang membuat kokoh. (Sumber: [www.bell-architects.com](http://www.bell-architects.com))

Pada bab ini, Anda diajak untuk memahami konsep, hakikat, dan pentingnya Pancasila sebagai dasar negara, ideologi negara, atau dasar filsafat negara Republik Indonesia dalam kehidupan bernegara. Hal tersebut penting mengingat peraturan perundang-undangan yang mengatur organisasi negara, mekanisme penyelenggaraan negara, hubungan warga negara dengan Negara yang semua itu harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Sebagaimana Anda ketahui bahwa Pancasila sebagai dasar negara yang autentik termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Inti esensi nilai-nilai Pancasila tersebut, yaitu Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan sosial. Bangsa Indonesia semestinya telah dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat sebagaimana yang dicita-citakan, tetapi dalam kenyataannya belum sesuai dengan harapan. Hal tersebut merupakan tantangan bagi generasi muda, khususnya Anda sebagai kaum intelektual, untuk berpartisipasi, berjuang mewujudkan tujuan negara berdasarkan

Pancasila. Agar partisipasi Anda di masa yang akan datang efektif, maka perlu perluasan dan pendalaman wawasan akademik mengenai dasar negara melalui mata kuliah pendidikan Pancasila.

Setelah mempelajari bab ini, diharapkan mahasiswa dapat menguasai kompetensi dasar sebagai berikut:

Berkomitmen menjalankan ajaran agama dalam konteks Indonesia yang berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; sadar dan berkomitmen melaksanakan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan ketentuan hukum di bawahnya, sebagai wujud kecintaannya pada tanah air; mengembangkan karakter Pancasila yang teraktualisasi dalam sikap jujur, disiplin, tanggung jawab, peduli, santun, ramah lingkungan, gotong royong, cinta damai, responsif dan proaktif; bertanggungjawab atas keputusan yang diambil berdasar pada prinsip musyawarah dan mufakat; berkontribusi aktif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, berperan serta dalam pergaulan dunia dengan menjunjung tinggi penegakan moral dan hukum; mengidentifikasi dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan negara baik yang bersifat idealis maupun praktis-pragmatis dalam perspektif Pancasila sebagai dasar negara; mengkritisi peraturan perundang-undangan dan kebijakan negara, baik yang bersifat idealis maupun praktis-pragmatis dalam perspektif Pancasila sebagai dasar negara. Selain itu, seseorang dengan ketaatan membayar pajak sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan, maka ia telah berkontribusi secara konkrit dalam pengamalan sila-sila Pancasila.

## **A. Menelusuri Konsep Negara, Tujuan Negara dan Urgensi Dasar Negara**

### **1. Menelusuri Konsep Negara**



*Anda masing-masing dipersilakan untuk mencari informasi dari berbagai sumber tentang:*

- 1. Makna dan hakikat dasar negara.*
- 2. Tantangan yang dihadapi Pancasila sebagai dasar negara.*
- 3. Implementasi nilai-nilai Pancasila dalam perumusan suatu kebijakan pemerintah.*

*Kemudian didiskusikan kepada teman sekelompok dan membuat ringkasannya untuk diserahkan kepada dosen!*

Apakah Anda pernah mendengar istilah *Homo Faber* (makhluk yang menggunakan teknologi), *Homo Socius* (makhluk bermasyarakat), *Homo Economicus* (makhluk ekonomi), dan istilah *Zoon Politicon* atau makhluk politik? Istilah-istilah tersebut merupakan predikat yang melekat pada eksistensi manusia. Selain itu, predikat-predikat tersebut mengisyaratkan bahwa interaksi antarmanusia dapat dimotivasi oleh sudut pandang, kebutuhan, atau kepentingan (*interest*) masing-masing. Akibatnya, pergaulan manusia dapat bersamaan (sejalan), berbeda, atau bertentangan satu sama lain, bahkan meminjam istilah Thomas Hobbes manusia yang satu dapat menjadi serigala bagi yang lain (*homo homini lupus*). Oleh karena itu, agar tercipta kondisi yang harmonis dan tertib dalam memenuhi kebutuhannya, dalam memperjuangkan kesejahteraannya, manusia membutuhkan negara. Apakah negara itu? Menurut Diponolo (1975: 23-25) negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang berdaulat yang dengan tata pemerintahan melaksanakan tata tertib atas suatu umat di suatu daerah tertentu. Lebih lanjut, Diponolo mengemukakan beberapa definisi negara yang dalam hal ini penulis paparkan secara skematis, sebagaimana **Gambar III.1**

Sejalan dengan pengertian negara tersebut, Diponolo menyimpulkan 3 (tiga) unsur yang menjadi syarat mutlak bagi adanya negara yaitu:

- a. Unsur tempat, atau daerah, wilayah atau *territoir*
- b. Unsur manusia, atau umat (baca: masyarakat), rakyat atau bangsa
- c. Unsur organisasi, atau tata kerjasama, atau tata pemerintahan.

Ketiga unsur tersebut lazim dinyatakan sebagai unsur konstitutif. Selain unsur konstitutif ada juga unsur lain, yaitu unsur deklaratif, dalam hal ini pengakuan dari negara lain.

Berbicara tentang negara dari perspektif tata negara paling tidak dapat dilihat dari 2 (dua) pendekatan, yaitu:

- a. Negara dalam keadaan diam, yang fokus pengkajiannya terutama kepada bentuk dan struktur organisasi negara
- b. Negara dalam keadaan bergerak, yang fokus pengkajiannya terutama kepada mekanisme penyelenggaraan lembaga-lembaga negara, baik di pusat maupun di daerah. Pendekatan ini juga meliputi bentuk pemerintahan seperti apa yang dianggap paling tepat untuk sebuah negara.



Gambar III.1: Definisi Negara oleh para ahli

Bentuk negara, sistem pemerintahan, dan tujuan negara seperti apa yang ingin diwujudkan, serta bagaimana jalan/cara mewujudkan tujuan negara tersebut, akan ditentukan oleh dasar negara yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, dasar negara akan menentukan bentuk negara, bentuk dan sistem pemerintahan, dan tujuan negara yang ingin dicapai, serta jalan apa yang ditempuh untuk mewujudkan tujuan suatu negara.

Agar pemahaman Anda lebih komprehensif, di bawah ini dikemukakan contoh pengaruh dasar negara terhadap bentuk negara. Konsekuensi Pancasila sebagai dasar negara bagi negara Republik Indonesia, antara lain: Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik (Pasal 1 UUD Negara Republik Indonesia 1945). Pasal tersebut menjelaskan hubungan Pancasila tepatnya sila ketiga dengan bentuk negara yang dianut oleh Indonesia, yaitu sebagai negara kesatuan bukan sebagai negara serikat. Lebih

lanjut, pasal tersebut menegaskan bahwa Indonesia menganut bentuk negara republik bukan *despot* (tuan rumah) atau absolutisme (pemerintahan yang sewenang-wenang). Konsep negara republik sejalan dengan sila kedua dan keempat Pancasila, yaitu negara hukum yang demokratis. Demikian pula dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal tersebut menegaskan bahwa negara Republik Indonesia menganut demokrasi konstitusional bukan demokrasi rakyat seperti yang terdapat pada konsep negara-negara komunis. Di sisi lain, pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945, ditegaskan bahwa, “negara Indonesia adalah negara hukum”. Prinsip tersebut mencerminkan bahwa negara Indonesia sejalan dengan sila kedua Pancasila. Hal tersebut ditegaskan oleh Atmordjo (2009: 25) bahwa : “konsep negara hukum Indonesia merupakan perpaduan 3 (tiga) unsur, yaitu Pancasila, hukum nasional, dan tujuan negara”.

Apabila dipelajari secara seksama uraian tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat satu prinsip penting yang dianut, yaitu Indonesia mengadopsi konsep negara modern yang ideal sebagaimana dikemukakan oleh CarlSchmidt, yaitu *demokratischen Rechtsstaat* (Wahjono dalam Oesman dan Alfian, 1993: 100).



*Anda dipersilakan mencari informasi dari berbagai sumber tentang makna atau hakikat bentuk negara dan sistem pemerintahan, kemudian analisis dan simpulkan bentuk negara serta sistem pemerintahan yang ideal bagi bangsa Indonesia.*

*Setelah Anda menjawab pertanyaan di atas, anda diminta mendiskusikannya dengan teman sekelompok kemudian membuat kesimpulan hasil diskusinya dan diserahkan kepada dosen.*

## 2. Menelusuri Konsep Tujuan Negara

Para ahli berpendapat bahwa amuba atau binatang bersel satu pun hidupnya memiliki tujuan, apalagi manusia pasti memiliki tujuan hidup. Demikian pula, suatu bangsa mendirikan negara, pasti ada tujuan untuk apa negara itu didirikan. Secara teoretik, ada beberapa tujuan negara diantaranya dapat digambarkan secara skematik sebagai berikut.



Gambar III.2: Intisari 5 teori tujuan negara

Skema di atas menggambarkan intisari 5 teori tujuan negara, yang disarikan dari Diponolo (1975: 112-156), kemudian berikut ini disajikan uraian tujuan negara dalam bentuk tabel, sebagai berikut:

Tabel III.1 Teori Kekuatan dan Kekuasaan sebagai Tujuan Negara

No	Nama Tokoh	Pandangan	Komentar Anda
1.	Shan Yang (Pujangga Filsuf Cina, 4-3 SM)	Satu-satunya tujuan bagi raja ialah membuat negara kuat dan berkuasa. Hal ini hanya mungkin dicapai dengan memiliki tentara yang besar dan kuat.	
2.	Nicollo Machiavelli (1469-1527)	Raja harus tahu bahwa ia senantiasa dikelilingi oleh orang-orang yang selalu mengintai kelemahan dan menunggu kesempatan menerkam atau merebut kedudukannya, maka raja haruslah menyusun dan menambah kekuatan terus menerus.	
3.	Fridriech Nietzsche (1844-1900)	Tujuan hidup umat manusia ialah penjelmaan tokoh pilihan dari mereka yang paling sempurna atau maha manusia ( <i>ubermensch</i> ). Hidup itu adalah serba perkembangan, serba memenangkan dan menaklukkan, serba meningkat terus ke atas.	
4.	Anda dipersilakan untuk mencari tokoh lain yang mengemukakan teori tujuan negara dalam konteks kekuatan dan kekuasaan		

Tabel III.2 Teori Kepastian Hidup, Keamanan, dan Ketertiban sebagai Tujuan Negara

No	Nama Tokoh	Pandangan	Komentar Anda
1.	Dante Alleghieri (Filsuf Italia, abad 13-14M)	Manusia hanya dapat menjalankan kewajiban dengan baik serta mencapai tujuan yang tinggi di dalam keadaan damai. Oleh karena itu, perdamaian menjadi kepentingan setiap orang. Raja haruslah seorang yang paling baik kemauannya dan paling besar kemampuannya karena ia harus dapat mewujudkan keadilan di antara umat manusia.	
2.	Thomas Hobbes (1588-1679)	Perdamaian adalah unsur yang menjadi hakikat tujuan negara. Demi keamanan dan ketertiban, maka manusia melepaskan dan melebur kemerdekaannya ke dalam kemerdekaan umum, yaitu negara.	
3.	Theodore Roosevelt (Presiden Amerika Serikat)	<i>In case of a choise between order and justice I will be on the side of order</i> (apabila saya harus memilih antara ketertiban dan keadilan, maka saya akan memilih ketertiban).	
4.	Anda dipersilakan untuk mencari tokoh lain yang mengemukakan teori tujuan negara dalam konteks kepastian hidup, keamanan, dan ketertiban.		

Tabel III.3 Kemerdekaan sebagai Tujuan Negara

No	Nama Tokoh	Pandangan	Komentar Anda
1.	Herbert Spencer (1820-1903)	Negara itu tak lain adalah alat bagi manusia untuk memperoleh lebih banyak kemerdekaan daripada yang dimilikinya sebelum adanya negara. Jadi, negara itu adalah alat untuk menegakkan kemerdekaan.	
2.	Immanuel Kant (1724-1804)	Kemerdekaan itu menjadi tujuan negara. Terjadinya negara itu adalah untuk membangun dan menyelenggarakan hukum, sedangkan hukum adalah untuk menjamin kemerdekaan manusia. Hukum dan kemerdekaan tidak dapat dipisahkan.	
3.	Hegel (Refleksi absolut, 1770-1831)	Negara adalah suatu kenyataan yang sempurna, yang merupakan keutuhan daripada perwujudan kemerdekaan manusia. Hanya dengan negara dan dalam negara manusia dapat benar-benar memperoleh kepribadian dan kemerdekaannya.	
4.	Anda dipersilakan untuk mencari tokoh lain yang mengemukakan teori tujuan negara dalam konteks kemerdekaan		

Tabel III.4 Teori Keadilan sebagai Tujuan Negara

No	Nama Tokoh	Pandangan	Komentar Anda
1.	Aristoteles (384-322 SM)	Negara seharusnya menjamin kebaikan hidup para warga negaranya. Kebaikan hidup inilah tujuan luhur negara. Hal ini hanya dapat dicapai dengan keadilan yang harus menjadi dasarnya setiap pemerintahan. Keadilan ini harus dinyatakan dengan undang-undang.	
2.	Thomas Aquinas (1225-1274)	Kekuasaan dan hukum negara itu hanya berlaku selama ia mewujudkan keadilan, untuk kebaikan bersama umat manusia, seperti yang dikehendaki Tuhan.	
3.	Immanuel Kant (1724-1804)	Terjadinya negara itu dari kenyataan bahwa manusia demi kepentingan sendiri telah membatasi dirinya dalam suatu kontrak sosial yang menumbuhkan hukum. Hukum adalah hasil daripada akal manusia untuk mempertemukan dan menyelenggarakan kepentingan bersama. Hukum keadilan semesta alam menghendaki agar manusia berbuat terhadap orang lain seperti yang ia harap orang lain berbuat terhadap dirinya.	
4.	Anda dipersilakan untuk mencari tokoh lain yang mengemukakan teori tujuan negara dalam konteks keadilan.		

Tabel III.5 Teori Kesejahteraan dan Kebahagiaan sebagai Tujuan Negara

No	Nama Tokoh	Pandangan	Komentar Anda
1.	Mohammad Hatta (1902-1980)	"Bohonglah segala politik jika tidak menuju kepada kemakmuran rakyat".	
2.	Immanuel Kant (1724-1804)	Tujuan politik ialah mengatur agar setiap orang dapat puas dengan keadaannya. Hal ini menyangkut terpenuhinya kebutuhan yang bersifat bendawi dan terwujudnya kebahagiaan yang bersifat kerohanian.	
3.	Anda dipersilakan untuk mencari tokoh lain yang mengemukakan teori tujuan negara dalam konteks kesejahteraan.		

Tujuan yang ingin dicapai oleh setiap orang mungkin sama, yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan, tetapi cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut berbeda-beda bahkan terkadang saling bertentangan. Jalan yang ditempuh untuk mewujudkan tujuan tersebut kalau disederhanakan dapat digolongkan ke dalam 2 aliran, yaitu:

a. Aliran liberal individualis

Aliran ini berpendapat bahwa kesejahteraan dan kebahagiaan harus dicapai dengan politik dan sistem ekonomi liberal melalui persaingan bebas.

b. Aliran kolektivis atau sosialis

Aliran ini berpandangan bahwa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia hanya dapat diwujudkan melalui politik dan sistem ekonomi terpimpin/totaliter.

Pada umumnya, tujuan suatu negara termaktub dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi negara tersebut. Sebagai perbandingan, berikut ini adalah tujuan negara Amerika Serikat, Indonesia dan India.

Tabel III.6 Perbandingan tujuan Negara: Amerika Serikat, Indonesia, dan India

Amerika Serikat	Indonesia	India
<p>□ "... In order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquillity, provide for the common defence, promote the welfare and secure the blessings of liberty to ourselves and to our posterity, ..."</p>	<p>□ Cita-cita negara (alinea ke-2): 1) merdeka, 2) bersatu, 3) berdaulat, 4) adil, dan 5) makmur</p> <p>□ Tujuan negara (alinea ke-4): 1) melindungi segenap bangsa, 2) melindungi segenap tumpah darah, 3) memajukan kesejahteraan umum, 4) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan 5) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia</p>	<p>□ "... to constitute India into a sovereign democratic state and to secure to all its citizens: justice, social, economic and political; liberty of thought, expression, belief, faith and worship; equality of status and of opportunity, and to promote among them all fraternity assuring the dignity of the individual and unity of the nation."</p>

Tujuan negara Republik Indonesia apabila disederhanakan dapat dibagi 2 (dua), yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan menjamin keamanan seluruh bangsa dan seluruh wilayah negara. Oleh karena itu, pendekatan dalam mewujudkan tujuan negara tersebut dapat dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan yaitu:

- Pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*)
- Pendekatan keamanan (*security approach*)



Anda dipersilakan untuk berkontemplasi, merenungkan apakah tujuan hidup Anda sejalan atau merupakan subordinasi dari tujuan negara (*national interest*) sebagaimana terefleksi dalam dasar negara dan cita-cita nasional. Anda dipersilakan untuk melaporkan secara tertulis hasil perenungan Anda dalam lembar kertas dan diserahkan kepada dosen.

### 3. Menelusuri Konsep dan Urgensi Dasar Negara

Secara etimologis, istilah dasar negara maknanya identik dengan istilah *grundnorm* (norma dasar), *rechtsidee* (cita hukum), *staatsidee* (cita negara), *philosophische grondslag* (dasar filsafat negara). Banyaknya istilah Dasar Negara dalam kosa kata bahasa asing menunjukkan bahwa dasar negara bersifat universal, dalam arti setiap negara memiliki dasar negara.

Secara terminologis atau secara istilah, dasar negara dapat diartikan sebagai landasan dan sumber dalam membentuk dan menyelenggarakan negara. Dasar negara juga dapat diartikan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Secara teoretik, istilah dasar negara, mengacu kepada pendapat Hans Kelsen, disebut *a basic norm* atau *Grundnorm* (Kelsen, 1970: 8). Norma dasar ini merupakan norma tertinggi yang mendasari kesatuan-kesatuan sistem norma dalam masyarakat yang teratur termasuk di dalamnya negara yang sifatnya tidak berubah (Attamimi dalam Oesman dan Alfian, 1993: 74). Dengan demikian, kedudukan dasar negara berbeda dengan kedudukan peraturan perundang-undangan karena dasar negara merupakan sumber dari peraturan perundang-undangan. Implikasi dari kedudukan dasar negara ini, maka dasar negara bersifat permanen sementara peraturan perundang-undangan bersifat fleksibel dalam arti dapat diubah sesuai dengan tuntutan zaman.

Hans Nawiasky menjelaskan bahwa dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tatanan hukum, terdapat suatu kaidah tertinggi, yang kedudukannya lebih tinggi daripada Undang-Undang Dasar. Kaidah tertinggi dalam tatanan kesatuan hukum dalam negara disebut *staatsfundamentalnorm*, yang untuk Indonesia berupa Pancasila (Riyanto dalam Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2013: 93-94). Dalam pandangan yang lain, pengembangan teori dasar negara dapat diambil dari pidato Mr. Soepomo. Dalam penjelasannya, kata “cita negara” merupakan terjemahan dari kata “*Staatsidee*” yang terdapat dalam kepustakaan Jerman dan Belanda. Kata asing itu menjadi terkenal setelah beliau menyampaikan pidatonya dalam rapat pleno Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 31 Mei 1945. Sebagai catatan, Soepomo menerjemahkan “*Staatsidee*” dengan “dasar pengertian negara” atau “aliran pikiran negara”. Memang, dalam bahasa asing sendiri kata itu tidak mudah memperoleh uraian pengertiannya. J. Oppenheim (1849-1924), ahli hukum tata negara dan hukum administrasi negara di Groningen Belanda, mengemukakan dalam

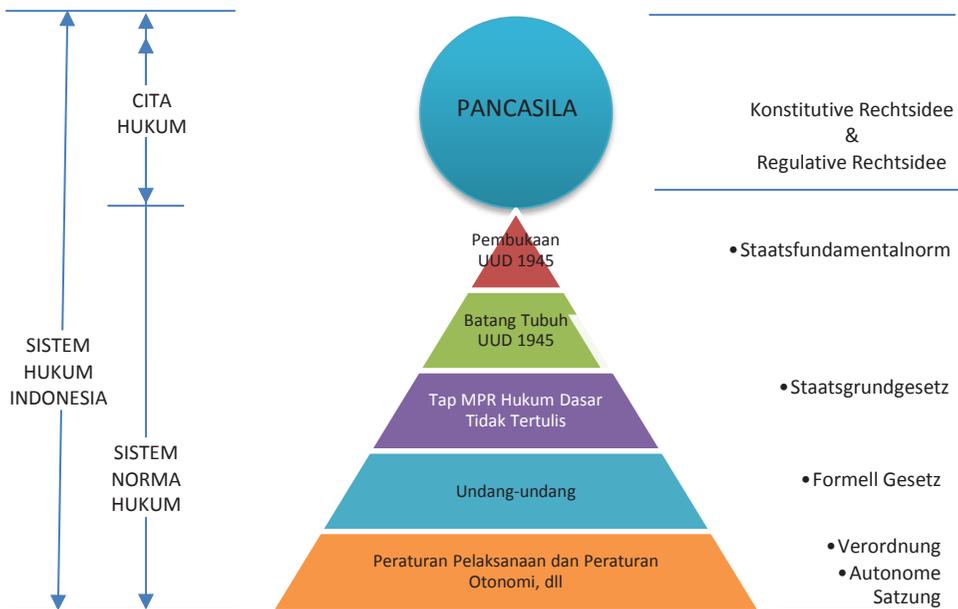
pidato pengukuhan yang kedua (1893) sebagai guru besar mengemukakan bahwa “*staatsidee*” dapat dilukiskan sebagai “hakikat yang paling dalam dari negara” (*de staats diapse wezen*), sebagai “kekuatan yang membentuk negara-negara (*de staten vermonde kracht*)” (Attamimi dalam Soeprapto, Bahar dan Arianto, 1995: 121).

Dalam karyanya yang berjudul *Nomoi (The Law)*, Plato (Yusuf, 2009) berpendapat bahwa “suatu negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal”. Senada dengan Plato, Aristoteles memberikan pandangannya, bahwa “suatu negara yang baik adalah negara yang diperintahkan oleh konstitusi dan kedaulatan hukum”. Sebagai suatu ketentuan peraturan yang mengikat, norma hukum memiliki sifat yang berjenjang atau bertingkat. Artinya, norma hukum akan berdasarkan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan bersumber lagi pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma dasar/norma yang tertinggi dalam suatu negara yang disebut dengan *grundnorm*.

Dengan demikian, dasar negara merupakan suatu norma dasar dalam penyelenggaraan bernegara yang menjadi sumber dari segala sumber hukum sekaligus sebagai cita hukum (*rechtsidee*), baik tertulis maupun tidak tertulis dalam suatu negara. Cita hukum ini akan mengarahkan hukum pada cita-cita bersama dari masyarakatnya. Cita-cita ini mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat (Yusuf, 2009). Terdapat ilustrasi yang dapat mendeskripsikan tata urutan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana Gambar III.3.

Prinsip bahwa norma hukum itu bertingkat dan berjenjang, termanifestasikan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tercermin pada pasal 7 yang menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.



Gambar III.3: Teori Tata Urutan Perundangan (Attamimi dalam Oesman dan Alfian, 1993: 85)



*Anda masing-masing diminta untuk menelusuri dari berbagai sumber mengenai fungsi konstitutif dan fungsi regulatif dari Pancasila sebagai dasar negara di Indonesia, kemudian Anda diminta untuk membuat ringkasannya untuk diserahkan kepada dosen.*

## B. Menanya Alasan Diperlukannya Kajian Pancasila sebagai Dasar Negara

Setiap orang pasti bertanya-tanya termasuk Anda, benarkah Pancasila itu diperlukan sebagai dasar negara? Apa buktinya jika Pancasila itu perlu dijadikan dasar negara Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan tersebut kita akan mulai dari analogi terlebih dahulu. Apakah Anda mempunyai kendaraan? Apa yang harus Anda lakukan jika tidak ada jalan yang dapat dilalui? Ya, Pancasila seperti jalan aspal yang memberikan arah kemana kendaraan itu dapat dibawa tanpa ada kerusakan. Berbeda dengan jalan yang tidak diaspal, meskipun kendaraan dapat berjalan tetapi dalam waktu yang singkat kendaraan Anda akan cepat rusak.



Gambar III.4: Pancasila seperti jalan aspal yang memberikan arah kemana kendaraan itu dapat dibawa tanpa ada kerusakan  
Sumber: [satu-1-satu.blogspot.com](http://satu-1-satu.blogspot.com)

Oleh karena itu, Pancasila merupakan pandangan hidup dan kepribadian bangsa yang nilai-nilainya bersifat nasional yang mendasari kebudayaan bangsa, maka nilai-nilai tersebut merupakan perwujudan dari aspirasi (cita-cita hidup bangsa) (Muzayin, 1992: 16).

Dengan Pancasila, perpecahan bangsa Indonesia akan mudah dihindari karena pandangan Pancasila bertumpu pada pola hidup yang berdasarkan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian sehingga perbedaan apapun yang ada dapat dibina menjadi suatu pola kehidupan yang dinamis, penuh dengan keanekaragaman yang berada dalam satu keseragaman yang kokoh (Muzayin, 1992: 16).

Dengan peraturan yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila, maka perasaan adil dan tidak adil dapat diminimalkan. Hal tersebut dikarenakan Pancasila sebagai dasar negara menaungi dan memberikan gambaran yang jelas tentang peraturan tersebut berlaku untuk semua tanpa ada perlakuan diskriminatif bagi siapapun. Oleh karena itulah, Pancasila memberikan arah tentang hukum harus menciptakan keadaan negara yang lebih baik dengan berlandaskan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan.

Dengan demikian, diharapkan warga negara dapat memahami dan melaksanakan Pancasila dalam kehidupan sehari-hari, dimulai dari kegiatan-kegiatan sederhana yang menggambarkan hadirnya nilai-nilai Pancasila tersebut dalam masyarakat. Misalnya saja, masyarakat selalu bahu-membahu dalam ikut berpartisipasi membersihkan lingkungan, saling menolong, dan

menjaga satu sama lain. Hal tersebut mengindikasikan bahwa nilai-nilai Pancasila telah terinternalisasi dalam kehidupan bermasyarakat.

Lalu, bagaimana dengan pemerintah? Sebagai penyelenggara negara, mereka seharusnya lebih mengerti dan memahami dalam pengaktualisasian nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan kenegaraan. Mereka harus menjadi panutan bagi warga negara yang lain, agar masyarakat luas meyakini bahwa Pancasila itu hadir dalam setiap hembusan nafas bangsa ini. Demikian pula halnya dengan petugas pajak yang bertanggung jawab mengemban amanat untuk menghimpun dana bagi keberlangsungan pembangunan, mereka harus mampu menjadi panutan bagi warga negara lain, terutama dalam hal kejujuran sebagai pengejawantahan nilai-nilai Pancasila dari nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah, dan keadilan. Nilai-nilainya hadir bukan hanya bagi mereka yang ada di pedesaan dengan keterbatasannya, melainkan juga orang-orang yang ada dalam pemerintahan yang notabene sebagai pemangku jabatan yang berwenang merumuskan kebijakan atas nama bersama. Hal tersebut sejalan dengan pokok pikiran ke-empat yang menuntut konsekuensi logis, yaitu Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Pokok pikiran ini juga mengandung pengertian takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan pokok pikiran kemanusiaan yang adil dan beradab sehingga mengandung maksud menjunjung tinggi hak asasi manusia yang luhur dan berbudi pekerti kemanusiaan yang luhur. Pokok pikiran ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan asas moral bangsa dan negara (Bakry, 2010).



Gambar III.5: Beberapa pegawai pajak memperlihatkan tapak tangan yang telah diberi warna dalam kegiatan pembubuhan cap tapak tangan berwarna di spanduk "*Pernyataan Komitmen Anti Gratifikasi No Korupsi*" (sumber: <http://www.pajak.go.id/content/flash-foto/pernyataan-komitmen-anti-gratifikasi-pegawai-kpp-madya-makassar-dengan-cap-tapak>)

## **C. Menggali Sumber Yuridis, Historis, Sosiologis, dan Politis tentang Pancasila sebagai Dasar Negara**

Dalam rangka menggali pemahaman Pancasila sebagai dasar negara, Anda akan dihadapkan pada berbagai sumber keterangan. Sumber-sumber tersebut meliputi sumber historis, sosiologis, dan politis. Berikut merupakan rincian dari sumber-sumber tersebut.

### **1. Sumber Yuridis Pancasila sebagai Dasar Negara**

Secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila merupakan dasar negara Republik Indonesia sebagaimana terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang kelahirannya ditempa dalam proses kebangsaan Indonesia. Melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai payung hukum, Pancasila perlu diaktualisasikan agar dalam praktik berdemokrasinya tidak kehilangan arah dan dapat meredam konflik yang tidak produktif (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR periode 2009--2014, 2013: 89).

Peneguhan Pancasila sebagai dasar negara sebagaimana terdapat pada pembukaan, juga dimuat dalam Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998, tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan ketetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara. Meskipun status ketetapan MPR tersebut saat ini sudah masuk dalam kategori ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut maupun telah selesai dilaksanakan (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR periode 2009-2014, 2013: 90).

Selain itu, juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, yaitu sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, bahwa Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan 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 (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR periode 2009–2014, 2013: 90–91).

## 2. Sumber Historis Pancasila sebagai Dasar Negara

Dalam sidang yang diselenggarakan untuk mempersiapkan Indonesia merdeka, Radjiman meminta kepada anggotanya untuk menentukan dasar negara. Sebelumnya, Muhammad Yamin dan Soepomo mengungkapkan pandangannya mengenai dasar negara. Kemudian dalam pidato 1 Juni 1945, Soekarno menyebut dasar negara dengan menggunakan bahasa Belanda, *Philosophische grondslag* bagi Indonesia merdeka. *Philosophische grondslag* itulah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia merdeka. Soekarno juga menyebut dasar negara dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan dunia (Bahar, Kusuma, dan Hudawaty, 1995: 63, 69, 81; dan Kusuma, 2004: 117, 121, 128, 129). Dapat diumpamakan, Pancasila merupakan dasar atau landasan tempat gedung Republik Indonesia itu didirikan (Soepardo dkk, 1962: 47).

Selain pengertian yang diungkapkan oleh Soekarno, “dasar negara” dapat disebut pula “ideologi negara”, seperti dikatakan oleh Mohammad Hatta:

*“Pembukaan UUD, karena memuat di dalamnya Pancasila sebagai ideologi negara, beserta dua pernyataan lainnya yang menjadi bimbingan pula bagi politik negeri seterusnya, dianggap sendi daripada hukum tata negara Indonesia. Undang-undang ialah pelaksanaan daripada pokok itu dengan Pancasila sebagai penyuluhnya, adalah dasar mengatur politik negara dan perundang-undangan negara, supaya terdapat Indonesia merdeka seperti dicita-citakan: merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur” (Hatta, 1977: 1; Lubis, 2006: 332).*

Pancasila sebagai dasar negara sering juga disebut sebagai *Philosophische Grondslag* dari negara, ideologi negara, *staatsidee*. Dalam hal tersebut, Pancasila digunakan sebagai dasar mengatur pemerintah negara. Atau dengan kata lain, Pancasila digunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara (Darmodiharjo, 1991: 19).

Dengan demikian, jelas kedudukan Pancasila itu sebagai dasar negara, Pancasila sebagai dasar negara dibentuk setelah menyerap berbagai pandangan yang berkembang secara demokratis dari para anggota BPUPKI dan PPKI sebagai representasi bangsa Indonesia (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR periode 2009--2014, 2013: 94). Pancasila dijadikan sebagai

dasar negara, yaitu sewaktu ditetapkannya Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 pada 8 Agustus 1945. Pada mulanya, pembukaan direncanakan pada tanggal 22 Juni 1945, yang terkenal dengan *Jakarta-charter* (Piagam Jakarta), tetapi Pancasila telah lebih dahulu diusulkan sebagai dasar filsafat negara Indonesia merdeka yang akan didirikan, yaitu pada 1 Juni 1945, dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Notonagoro, 1994: 24). Terkait dengan hal tersebut, Mahfud MD (2009:14) menyatakan bahwa berdasarkan penjelajahan historis diketahui bahwa Pancasila yang berlaku sekarang merupakan hasil karya bersama dari berbagai aliran politik yang ada di BPUPKI, yang kemudian disempurnakan dan disahkan oleh PPKI pada saat negara didirikan. Lebih lanjut, Mahfud MD menyatakan bahwa ia bukan hasil karya Moh. Yamin ataupun Soekarno saja, melainkan hasil karya bersama sehingga tampil dalam bentuk, isi, dan filosofinya yang utuh seperti sekarang.



*Berdasarkan penjelasan di atas, Anda dipersilakan mencari sumber-sumber historis lainnya yang menjelaskan bahwa Pancasila telah diakui sebagai dasar negara! Kemudian, diskusikan dengan teman sekelompok dan buat kesimpulan hasil diskusinya untuk diserahkan kepada dosen.*

### 3. Sumber Sosiologis Pancasila sebagai Dasar Negara

Secara ringkas, Latif (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR periode 2009--2014, 2013) menguraikan pokok-pokok moralitas dan haluan kebangsaan-kenegaraan menurut alam Pancasila sebagai berikut.

**Pertama**, nilai-nilai ketuhanan (*religiusitas*) sebagai sumber etika dan *spiritualitas* (yang bersifat *vertical transcendental*) dianggap penting sebagai fundamental etika kehidupan bernegara. Negara menurut Pancasila diharapkan dapat melindungi dan mengembangkan kehidupan beragama; sementara agama diharapkan dapat memainkan peran publik yang berkaitan dengan penguatan etika sosial. Sebagai negara yang dihuni oleh penduduk dengan multiagama dan multikeyakinan, negara Indonesia diharapkan dapat mengambil jarak yang sama, melindungi terhadap semua agama dan keyakinan serta dapat mengembangkan politiknya yang dipandu oleh nilai-nilai agama.

**Kedua**, nilai-nilai kemanusiaan universal yang bersumber dari hukum Tuhan, hukum alam, dan sifat-sifat sosial (bersifat horizontal) dianggap penting

sebagai fundamental etika-politik kehidupan bernegara dalam pergaulan dunia. Prinsip kebangsaan yang luas mengarah pada persaudaraan dunia yang dikembangkan melalui jalan eksternalisasi dan internalisasi.

**Ketiga**, nilai-nilai etis kemanusiaan harus mengakar kuat dalam lingkungan pergaulan kebangsaan yang lebih dekat sebelum menjangkau pergaulan dunia yang lebih jauh. Indonesia memiliki prinsip dan visi kebangsaan yang kuat, bukan saja dapat mempertemukan kemajemukan masyarakat dalam kebaruan komunitas politik bersama, melainkan juga mampu memberi kemungkinan bagi keragaman komunitas untuk tidak tercerabut dari akar tradisi dan kesejarahan masing-masing. Dalam khazanah Indonesia, hal tersebut menyerupai perspektif “etnosimbolis” yang memadukan antara perspektif “modernis” yang menekankan unsur-unsur kebaruan dalam kebangsaan dengan perspektif “*primordialis*” dan “*perenialis*” yang melihat unsur lama dalam kebangsaan.

**Keempat**, nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, dan nilai serta cita-cita kebangsaan itu dalam aktualisasinya harus menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan. Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas atau kekuatan minoritas elit politik dan pengusaha, tetapi dipimpin oleh hikmat/kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga tanpa pandang bulu.

**Kelima**, nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai dan cita kebangsaan serta demokrasi permusyawaratan itu memperoleh artinya sejauh dalam mewujudkan keadilan sosial. Dalam visi keadilan sosial menurut Pancasila, yang dikehendaki adalah keseimbangan antara peran manusia sebagai makhluk individu dan peran manusia sebagai makhluk sosial, juga antara pemenuhan hak sipil, politik dengan hak ekonomi, sosial dan budaya.

Pandangan tersebut berlandaskan pada pemikiran Bierens de Haan (Soeprapto, Bahar dan Arianto, 1995: 124) yang menyatakan bahwa keadilan sosial setidaknya-tidaknya memberikan pengaruh pada usaha menemukan cita negara bagi bangsa Indonesia yang akan membentuk negara dengan struktur sosial asli Indonesia. Namun, struktur sosial modern mengikuti perkembangan dan tuntunan zaman sehingga dapatlah dimengerti apabila para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 berpendapat bahwa cita negara Indonesia (*de*

*Indonesische Staatsidee*) haruslah berasal dan diambil dari cita paguyuban masyarakat Indonesia sendiri.



1. Berdasarkan penjelasan tersebut, Anda diminta untuk mencari bukti-bukti sosiologis bahwa Pancasila sebagai dasar negara merupakan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia.
2. Anda dipersilakan untuk mendiskusikan dengan teman sekelompok, apakah nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan masyarakat tersebut mengalami kemunduran atau tidak, kemudian rumuskan kesimpulan hasil diskusi tersebut untuk diserahkan kepada dosen.

#### 4. Sumber Politis Pancasila sebagai Dasar Negara

Mungkin Anda pernah mengkaji ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) dan di dalam Pasal 36A jo. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, terkandung makna bahwa Pancasila menjelma menjadi asas dalam sistem demokrasi konstitusional. Konsekuensinya, Pancasila menjadi landasan etik dalam kehidupan politik bangsa Indonesia. Selain itu, bagi warga negara yang berkiprah dalam suprastruktur politik (sektor pemerintah), yaitu lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, Pancasila merupakan norma hukum dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Di sisi lain, bagi setiap warga negara yang berkiprah dalam infrastruktur politik (sektor masyarakat), seperti organisasi kemasyarakatan, partai politik, dan media massa, maka Pancasila menjadi kaidah penuntun dalam setiap aktivitas sosial politiknya. Dengan demikian, sektor masyarakat akan berfungsi memberikan masukan yang baik kepada sektor pemerintah dalam sistem politik. Pada gilirannya, sektor pemerintah akan menghasilkan output politik berupa kebijakan yang memihak kepentingan rakyat dan diimplementasikan secara bertanggung jawab di bawah kontrol infrastruktur politik. Dengan demikian, diharapkan akan terwujud *clean government* dan *good governance* demi terwujudnya masyarakat yang adil dalam kemakmuran dan masyarakat yang makmur dalam keadilan (meminjam istilah mantan Wapres Umar Wirahadikusumah).



1. Anda dipersilakan untuk mendiskusikan dan menelusuri bukti-bukti dalam kehidupan politik tentang perilaku politik para politisi yang telah dijiwai nilai-nilai Pancasila.
2. Anda dipersilakan untuk mendiskusikan dan menelusuri tentang kebijakan publik/pemerintah yang dilaksanakan yang telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara sehingga kepentingan rakyat menjadi fokus utama.