

INSTITUSIONALISASI NILAI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Fendi Setyawan

Fakultas Hukum Universitas Jember

fendisetyawan.fh@unej.ac.id

Naskah diterima: 7/6/2021, direvisi: 10/6/2021, disetujui: 14/6/2021

Abstract

To ensure that the laws and regulations that are formulated and enforced do not conflict with the values of Pancasila, a legal instrument for the indicators of Pancasila values is needed in their formulation and evaluation. However, the problem is, are there legal instruments that can be applied as a reference in the formulation and evaluation of laws and regulations; and what are the legal institutions that have the authority to evaluate and harmonize these laws and regulations? To answer this problem, the method adopted is normative juridical with a conceptual approach and legislation. The analysis was carried out descriptively qualitatively by using deductive methods and drawing conclusions prescriptively. The results obtained are that BPIP and BPHN have compiled and used indicators of Pancasila values to evaluate, study and analyze as well as harmonize laws and regulations based on Pancasila values in their internal institutions. This instrument needs to be developed and strengthened by including it in the attachment of Law Number 12 of 2011 on Legislation Making, so that every legislator has the same understanding and guidance. As for institutions, it is necessary to strengthen and synergize between institutions forming laws and regulations to institutionalize the values of Pancasila.

Keywords: institutionalization, Pancasila values, formulation, evaluation, legislation

Abstrak

Untuk menjamin peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diberlakukan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, maka diperlukan instrumen hukum indikator nilai Pancasila dalam pembentukan dan evaluasinya. Namun permasalahannya adalah adakah instrumen hukum yang dapat digunakan sebagai acuan dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan dan kelembagaan hukum apa yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi dan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan dimaksud? Untuk menjawab permasalahan ini, metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan metode deduktif dan penarikan kesimpulan secara preskriptif. Hasil yang diperoleh adalah bahwa BPIP dan BPHN telah menyusun dan menggunakan indikator nilai-nilai Pancasila untuk melakukan evaluasi, kajian dan analisis serta penyesuaian peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila di internal kelembagaannya. Instrumen ini perlu dikembangkan dan diperkuat dengan mencantulkannya dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, agar setiap pembentuk peraturan perundang-undangan memiliki pemahaman dan panduan yang sama. Adapun terkait kelembagaan, perlu adanya penguatan dan sinergitas antar lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menginstitutionalisasi nilai-nilai Pancasila.

Kata Kunci: institutionalisasi, nilai Pancasila, pembentukan, evaluasi, peraturan perundang-undangan.

A. Pendahuluan

Institusionalisasi atau pelembagaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, atau perbuatan melembagakan¹. Sedangkan menurut *Black Law Dictionary*, *institutionalize is to give a rule or practice official*². Nilai Pancasila diartikan sebagai nilai yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila, yaitu nilai ketuhanan, nilai internasionalisme/kemanusiaan, nilai kebangsaan, nilai permusyawaratan/perwakilan, dan nilai kesejahteraan³. Nilai tersebut dalam pandangan ideologi menjadi penuntun arah menuju kehidupan yang baik bagi bangsa Indonesia⁴. Adapun pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diartikan sebagai pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan yang dimaksud dengan evaluasi atau pemantauan dan peninjauan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Khopiatuziadah, evaluasi diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud⁵.

Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara diharapkan mampu memandu usaha-usaha transformasi sosial dan memenuhi tuntutan-tuntutan praksis di segala dimensinya. Paling tidak ada tiga dimensi ideologis yang harus diperhatikan yaitu dimensi keyakinan, dimensi pengetahuan, dan dimensi tindakan. *Pertama*, dalam dimensi keyakinan, ideologi mengandung seperangkat keyakinan berisi tuntunan-tuntunan normatif-preskriptif yang menjadi pedoman hidup dan tatanan bernegara. *Kedua*, dalam dimensi pengetahuan, ideologi mengandung semacam paradigma pengetahuan berisi seperangkat prinsip, doktrin, dan teori, yang menyediakan kerangka interpretasi dalam memahami realitas. *Ketiga*, dalam dimensi tindakan, ideologi mengandung dimensi tindakan yang merupakan level operasional dari keyakinan dan pengetahuan dalam realitas konkret⁶.

Ketiga dimensi ideologis tersebut jika ditarik dalam kepentingan pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan memiliki relevansi yang kuat. *Pertama*, dari dimensi keyakinan, Pancasila mengandung seperangkat nilai yang diakui kebenarannya dan sekaligus menjadi sumber nilai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikuatkan oleh ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. *Kedua*, dari dimensi pengetahuan, Pancasila memiliki paradigma pengetahuan yang berisi seperangkat prinsip, doktrin, dan teori, yang dapat dijadikan pisau analisis dalam penyusunan argumentasi akademis mengapa suatu peraturan perundang-undangan tersebut dibuat. Selain itu juga dapat menjadi kerangka interpretasi dalam memahami realitas kehidupan masyarakat

1. Badan Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. 2016. KBBI Daring, Versi 3.5.1.1-20201226171802, <http://www.kbbi.kemdikbud.go.id>, diunduh pada tanggal 31 Mei 2021.

2. Bryan A. Garner. 1999. *Black's Law Dictionary Seventh Edition*. Minn: West Group, St. Paul.

3. Deputi Bidang Pengkajian dan Materi. 2019. *Alur Pikir Garis Besar Haluan Ideologi Pancasila (GBHIP)*. Jakarta BPIP, hlm. 4.

4. Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP), 2019, *Draf Naskah Garis-Garis Besar Haluan Pembinaan Ideologi Pancasila*. Jakarta: UKP-PIP, hlm. 8.

5. Khopiatuziadah. 2016. *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Naskah Akademik*, *Jurnal Rechts Vinding (Media Pembinaan Hukum Nasional)*, ISSN 2089-9009. Jakarta: BPHN.

6. Menurut Pandangan Yudi Latif, dalam kebudayaan Pancasila diperlukan adanya penetrasi ideologi pada dimensi keyakinan (mitos), pengetahuan (logis), dan tindakan (etos). Lihat Yudi Latif. 2020. *Wawasan Pancasila (Bintang Penuntun untuk Kebudayaan)*. Bandung: Mizan Media Utama (MMU), Cetakan ke-2, hlm. 365.

dan ketatanegaraan. *Ketiga*, dari dimensi tindakan, Pancasila dapat dijadikan instrumen nilai untuk mengukur/menilai apakah peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan berlaku secara efektif dan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Selain itu, dalam dimensi tindakan, nilai-nilai Pancasila juga dapat dijadikan pedoman dalam bertingkah laku dan berkewargaan (berkehidupan sosial). Disinilah pentingnya peran institusionalisasi nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undang dilakukan, dalam rangka untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diberlakukan telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Hal ini penting dikemukakan karena sejak Era Reformasi bergulir, keyakinan warga negara terhadap relevansi dan adekuasi Pancasila dirasakan semakin berkurang, seiring dengan arus pengaruh dan dinamika perubahan secara internal dan eksternal. Secara internal, penurunan keyakinan itu dapat terjadi manakala terdapat kesenjangan yang lebar antara idealitas Pancasila dengan realitas kehidupan. Sedangkan dalam jangka panjang, ketiga lapis ideologis (keyakinan, pengetahuan, dan tindakan) Pancasila belum diaktualisasikan secara efektif. Kendati keyakinan akan ketepatan Pancasila sebagai landasan normatif kehidupan berbangsa dan bernegara begitu kuat didengungkan, namun pada kenyataannya Pancasila sebagai kaidah fundamental negara tidak selalu konsisten diikuti oleh produk perundang-undangan dan kebijakan negara.

Oleh karenanya, setiap pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan harus dipandu dan didasari oleh nilai-nilai Pancasila. Namun permasalahannya adalah: 1) adakah instrumen hukum yang dapat digunakan sebagai acuan dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila? 2) kelembagaan apa yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi dan penilaian bahwa produk peraturan perundang-undangan yang dibuat telah sesuai atau belum sesuai dengan nilai-nilai Pancasila? Dari kedua permasalahan inilah penulis tertarik untuk mendalami lebih jauh dan memberikan

perspektif pemikiran terkait jawaban dari kedua permasalahan tersebut di dalam tulisan ini. Tujuan *pertama* adalah untuk menemukan dan memahami nilai-nilai apa saja yang terkandung dalam sila-sila Pancasila yang dapat menjadi instrumen pemandu dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan, sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Tujuan *kedua* adalah untuk memahami dan memberikan konstruksi pemikiran kelembagaan apa yang seharusnya diberikan kewenangan untuk melakukan penyesuaian dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk maupun yang telah diberlakukan, agar sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam upaya untuk menjawab permasalahan dan mencapai tujuan dimaksud, metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Adapun analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan metode deduktif. Penarikan kesimpulan dilakukan secara preskriptif.

B. Pembahasan

B.1. Instrumen Hukum Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, tahapan yang dilalui adalah perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk pembentukan undang-undang dan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) untuk pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Prolegnas dan Propemperda merupakan skala prioritas program pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam skala prioritas tahunan atau lima tahunan. Prolegnas disusun berdasarkan usulan dari Presiden, DPR RI, maupun DPD RI⁷. Sedangkan Propemperda disusun berdasarkan usulan dari pemerintah daerah dan DPRD.

7. Lihat dalam ketentuan Perencanaan Undang-Undang pada Pasal 16 s.d Pasal 23 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penyusunan peraturan perundang-undangan tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Adapun untuk peraturan daerah selain mengacu pada undang-undang tersebut juga mengacu pada Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pembahasan suatu undang-undang dilakukan oleh DPR bersama dengan pemerintah dan melibatkan DPD jika terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya⁸. Sedangkan untuk Perda dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Tingkatan pembahasan suatu undang-undang dan Perda dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I (dilakukan dalam alat kelengkapan dengan agenda pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini) dan pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan dalam rapat paripurna).

Pengesahan suatu undang-undang dilakukan oleh Presiden terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden. Adapun pengundangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Untuk penyebarluasan undang-undang dilakukan oleh DPR, DPD dan Pemerintah mulai dari proses perencanaan sampai dengan pengundangan, sedangkan untuk Perda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pada tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila terlebih lagi dalam mekanisme harmonisasi, pembulatan

dan pemantapan konsepsi. Hal ini diperlukan guna memastikan bahwa proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan perundang-undangan tersebut betul-betul telah memperhatikan dan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila.

Demikian halnya setelah suatu peraturan perundang-undangan di undangkan atau disahkan, sangat dimungkinkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan rasa keadilan, kepastian, kemanfaatan dan menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun pemerintahan. Untuk itu, sangat dimungkinkan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan evaluasi. Evaluasi terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu melalui uji materi (*judicial review*), *legislatif review*, atau *executive review/administrative review*.

Namun instrumen dan materi evaluasi tersebut di atas, seringkali lebih didorong karena peraturan perundang-undangan tersebut dianggap tidak mencerminkan rasa keadilan, kepastian, kemanfaatan, tidak menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun pemerintahan atau karena dianggap melanggar hak-hak konstitusional warga negara, bukan karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, seharusnya evaluasi suatu peraturan perundang-undangan selain didasarkan pada aspek sosiologis dan yuridis, juga harus didasarkan pada aspek filosofis yang mengacu pada nilai-nilai Pancasila.

Pancasila sebagai pancaran jiwa bangsa yang mengandung nilai inti moral publik harus dipandang sebagai meta-legal yang membentuk norma hukum tertinggi, yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *Grundnorm* (norma dasar) dan oleh Hans Nawiasky disebut sebagai *Staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara). *Grundnorm* (norma dasar) merupakan kaidah tertinggi, fundamental, dan menjadi inti (*kern*) setiap tatanan hukum dan negara, yang bertitik tolak pada *volksgeist* (jiwa bangsa). Sebagai pancaran dari jiwa bangsa, norma dasar ini tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat “ditetapkan terlebih dahulu”

8. Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

(*presupposed*) oleh masyarakat dalam suatu negara dan selanjutnya menjadi tempat tergantungnya norma-norma hukum di bawahnya⁹.

Dalam upaya memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat dan yang diberlakukan sejalan dengan nilai-nilai Pancasila, maka diperlukan alat ukur (parameter/indikator) untuk menilainya. Selama ini, baik dalam pembentukan maupun evaluasi suatu peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai Pancasila, hanya didasarkan pada penalaran dan pemahaman subyektif dari pembentuk dan evaluator peraturan perundang-undangan. Tidak ada standar/indikator baku yang menjadi acuan secara obyektif seperti apa nilai-nilai Pancasila yang dapat dijadikan pemandu dalam penyusunan materi peraturan perundang-undangan maupun dalam evaluasinya. Selama ini pembentuk dan evaluator peraturan perundang-undangan hanya dipandu oleh asas-asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menyadari akan hal tersebut, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) telah mengeluarkan beberapa peraturan yaitu: 1) Peraturan BPIP No. 4 Tahun 2020 tentang Penyelarasan Nilai Dasar Pancasila dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, Rancangan Peraturan dari Lembaga Non-Struktural, dan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah; 2) Peraturan BPIP No. 5 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Rekomendasi terhadap Kebijakan dan Regulasi yang Bertentangan dengan Pancasila; dan 3) Keputusan Deputi Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP No. No. 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penyelarasan, Pengkajian, Analisis dan Rekomendasi Peraturan Perundang-undangan di Kedeputan Bidang Hukum, Advokasi dan Regulasi.

Peraturan BPIP No. 4 Tahun 2020 hanya mengatur penyelarasan Nilai Dasar Pancasila dilakukan terhadap rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah non-kementerian, rancangan peraturan dari lembaga non-struktural, dan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah. Adapun rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden tidak menjadi ranah kewenangan BPIP untuk penyelarasan Nilai Dasar Pancasila dalam pengharmonisasian. Hal ini menimbulkan pertanyaan, lantas siapa yang akan melakukan pengharmonisasian penyelarasan Nilai Dasar Pancasila terhadap rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden tersebut? Oleh karenanya secara kelembagaan hal ini perlu diatur.

Berkaitan dengan indikator nilai Pancasila sebagai instrumen nilai dasar Pancasila dalam penyelarasan, pengkajian, analisis dan rekomendasi peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran III Keputusan Deputi Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP No. 1 Tahun 2020, dinyatakan: *Pertama*, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing secara berkeadaban; *Kedua*, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak, dan persamaan kewajiban antar sesama manusia; *Ketiga*, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mampu menumbuhkan rasa setiap orang memiliki dan mencintai Tanah Air dan bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; *Keempat*, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus dapat mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dan terus menyempurnakan sistem dan praktik demokrasi; dan *Kelima*, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mampu mendorong pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong¹⁰.

9. Yudi Latif, op. cit, hlm. 65.

10. Lihat Lampiran III Keputusan Deputi Bidnag Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regilasi BPIP No. 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penyelarasan, Pengkajian, Analisis dan Rekomendasi Peraturan Perundang-Undangn di Kedeputan Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi. Dalam Lampiran III Keputusan tersebut diuraikan masing-masing sila memiliki indikator umum dan 5 (lima) indikator khusus.

Indikator nilai Pancasila sebagai instrumen nilai dasar Pancasila dalam penyelarasan, pengkajian, analisis dan rekomendasi peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, masih menimbulkan permasalahan, yaitu apakah Keputusan Deputi Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP No. 1 Tahun 2020 tersebut dapat berlaku dan dapat dipaksakan keberlakuannya keluar, sehingga mengikat bagi setiap pihak yang memiliki kewenangan dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan? Secara yuridis tidak memungkinkan, karena produk hukum yang berbentuk Keputusan hanya bersifat mengikat ke dalam. Penulis berpemikiran, agar indikator nilai-nilai Pancasila ini dapat di institusionalisasikan dan menjadi panduan dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan disemua tingkatan dan kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan, perlu dituangkan dalam Lampiran Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Selain kelembagaan BPIP yang dapat melakukan penyelarasan, pengkajian, analisis dan rekomendasi peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai Pancasila adalah BPHN. Berdasarkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undang No. PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019, BPHN dapat melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan dengan menggunakan 6 (enam) dimensi yang di dalamnya terdapat beberapa variabel dan indikator penilaian. Salah satu dari keenam dimensi tersebut adalah dimensi Pancasila¹¹. Di dalam Dimensi Pancasila, variabel dan indikator yang digunakan adalah¹²:

Pertama, pada Variabel Ketuhanan, tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku mengandung nilai atau materi muatan yang menegaskan: a. pengakuan terhadap keberadaan pemeluk agama dan kepercayaan; b. penghormatan

bagi kepentingan masing-masing pemeluk agama dan penganut kepercayaan dalam melaksanakan ajarannya; c. prinsip-prinsip kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, persaudaraan, kesucian, dan keindahan; d. kerukunan dalam kehidupan beragama dan berkepercayaan yang berbeda-beda; dan e. toleransi kehidupan beragama.

Kedua, pada Variabel Kemanusiaan, tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku mengandung nilai atau materi muatan yang menegaskan: a. persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga negara; b. terjaminnya perlindungan masyarakat; c. perlindungan, penegakan, pemenuhan, dan pemajuan HAM; d. sikap tenggang rasa; e. saling menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain; f. rasa kemanusiaan dan budi pekerti; g. perlindungan setiap orang dalam memperjuangkan kebenaran dan keadilan demi martabat kemanusiaan; dan h. kemerdekaan berserikat dan berkumpul.

Ketiga, pada Variabel Persatuan, tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku mengandung nilai atau materi muatan yang menegaskan: a. persatuan, kesatuan, keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan; b. pembatasan keikutsertaan pihak asing; c. rasa cinta tanah air dan bangsa; d. semangat memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial; e. persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika; f. prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (negara hukum, negara kesatuan, kedaulatan rakyat, dan demokrasi); g. peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional; h. perwujudan ketertiban masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan i. peran dan kewajiban negara dalam menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa.

Keempat, pada Variabel Kerakyatan, tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku mengandung nilai atau materi muatan yang menegaskan: a. keseimbangan antara hak dan

11. Lihat dalam BPHN, 2019, Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undang No. PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019, hlm. 8-9. Selain dimensi Pancasila ada dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan, dimensi disharmoni pengaturan, dimensi kejelasan rumusan, dimensi kesesuaian asa bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dan dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

12. Ibid, Tabel 1 Variabel dan Indikator Penilaian Nilai-nilai Pancasila, hlm. 19 - 31.

keajiban; b. pelibatan seluruh pihak terdampak dalam pembentukan kebijakan; c. keutamaan musyawarah dalam mengambil keputusan; d. tanggung jawab atas keputusan yang diambil secara musyawarah; e. tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas dan jabatan; f. penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik; g. penghormatan terhadap perbedaan pandangan dan kehendak orang lain; h. terjaminnya akses informasi publik dalam proses pengambilan keputusan; i. musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan; j. hak masyarakat untuk berpartisipasi; k. peluang kepada masyarakat dalam memberikan pendapat terhadap pengambilan keputusan; dan l. sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif.

Kelima, pada Variabel Keadilan, tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku mengandung nilai atau materi muatan yang menegasikan: a. pemajuan usaha bersama dan kerjasama; b. prinsip kehati-hatian; c. jaminan penggantian kerugian kepada masyarakat yang terkena dampak negatif; d. peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya; e. pengutamaan kepemilikan dan peranan nasional; f. ketertiban umum; g. terjaminnya keberlanjutan generasi kini dan generasi yang akan datang; h. kesejahteraan bagi seluruh masyarakat; i. pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong; j. sikap/perilaku suka menolong; k. kemandirian bangsa dan kesejahteraan rakyat; l. peningkatan kesejahteraan bangsa; m. penghargaan cipta, karsa, dan karya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat; n. keadilan yang proporsional bagi setiap warga negara; o. keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu/golongan dengan kepentingan bangsa dan negara; p. perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong; q. pemerataan akses bagi masyarakat yang termarginalkan; dan r. terjaminnya kepentingan masyarakat daerah terpencil.

Menurut BPHN, saat ini masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang belum mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Parameter internalisasi Pancasila yang tercermin dalam asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan misalnya asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, dan lain-lain belum sepenuhnya mengakomodasi nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu nilai-nilai Pancasila menjadi alat ukur atau instrumen untuk menilai bahwa peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Evaluasi pada Dimensi Pancasila merupakan analisis yang bertujuan melakukan penilaian sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan mengakomodasi nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Pengakomodasian nilai-nilai Pancasila yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan bagi pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai Pancasila tersebut digunakan sebagai variabel dan indikator¹³.

B.2. Kewenangan Kelembagaan untuk Melakukan Evaluasi dan Penyelarasan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila

Evaluasi Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam konsideran 'menimbang' dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dalam ketentuan Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dinyatakan bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang tersebut berlaku.

Lingkup evaluasi peraturan perundang-undangan mencakup semua jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah. Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan bersifat *ex-post* karena dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan/

13. Ibid, hlm 9 - 10. Variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila dapat dilihat dalam Lampiran Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan BPHN PHN-01.HN.01.03-Tahun 2019, pada Tabel 1.

ditetapkan. Peraturan perundang-undangan yang dievaluasi meliputi: a) Undang-Undang (UU); b) Peraturan Pemerintah (PP); c) Peraturan Presiden (Perpres); d) Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi); e) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota); dan b) Jenis peraturan perundang-undangan lainnya.

Kelembagaan yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas adalah kelembagaan yang memiliki kewenangan sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan sesuai derajat dan tingkatannya atau lembaga/badan yang diberi kewenangan untuk itu. Untuk setingkat undang-undang yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi adalah Pemerintah, DPR dan/atau DPD melalui mekanisme *legislative review*. Untuk produk hukum eksekutif (PP, Perpres, Permen), Pemerintah sendiri yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi melalui mekanisme *executive review*. Sedangkan untuk produk hukum daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah, DPRD dan/atau struktur pemerintahan di atasnya melalui mekanisme *legislative review* atau *executive review*. Selain oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, ada lembaga lain yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyaluran, pengkajian, analisis dan menyusun rekomendasi atas keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan terhadap institusionalisasi nilai-nilai Pancasila. Kelembagaan dimaksud adalah BPIP. Bahkan BPIP juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyaluran nilai dasar Pancasila dalam pengharmonisasian suatu rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah non-kementerian, rancangan peraturan dari lembaga non-struktural, dan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah.

BPIP dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2018 yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara

menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penJrusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya¹⁴.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, BPIP menyelenggarakan fungsi: a. perumusan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila; b. penyusunan garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan peta jalan pembinaan ideologi Pancasila; c. penyusunan dan pelaksanaan rencana kerja dan program pembinaan ideologi Pancasila; d. koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila; e. pengaturan pembinaan ideologi Pancasila; f. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila; g. pelaksanaan sosialisasi dan kerja sama serta hubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya dalam pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila; h. pengkajian materi dan metodologi pembelajaran Pancasila; i. advokasi penerapan pembinaan ideologi Pancasila dalam pembentukan dan pelaksanaan regulasi; j. penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan Pancasila serta menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan; dan k. perumusan dan penyampaian rekomendasi kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila¹⁵.

Dalam rangka menjalankan fungsi perumusan dan penyampaian rekomendasi kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila, BPIP telah menyusun Peraturan BPIP No. 5 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Rekomendasi terhadap Kebijakan dan regulasi yang bertentangan dengan Pancasila. Pedoman ini mengatur obyek kajian yang berupa kebijakan dan regulasi. Kebijakan yang dimaksudkan adalah kebijakan lembaga tinggi

14. Pasal 3 Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

15. Ibid., Pasal 4.

negara, kementerian atau lembaga, dan pemerintahan daerah¹⁶. Adapun regulasi yang menjadi obyek kajian dari BPIP adalah undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, peraturan lembaga nonstruktural, dan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hasil dari kajian baik yang terkait dengan kebijakan maupun peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dibuat dalam suatu rekomendasi. Rekomendasi tersebut disampaikan kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga dan/atau pemerintahan daerah serta dilaporkan kepada Presiden.

Berkaitan dengan kewenangan BPIP untuk melakukan penyelarasan nilai dasar Pancasila dalam pengharmonisan Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural, dan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk daerah, BPIP mengeluarkan Peraturan BPIP No. 4 Tahun 2020.

Peraturan tersebut disusun berdasarkan pertimbangan: *Pertama*, bahwa Pancasila sebagai dasar, ideologi, dan filosofis negara merupakan sumber dari segala sumber hukum negara yang menjadi landasan fundamental dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; *Kedua*, bahwa untuk penyelenggaraan institusionalisasi Pancasila terhadap hukum nasional, BPIP bertanggung jawab melaksanakan penyelarasan nilai Pancasila dalam rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, rancangan peraturan lembaga nonstruktural, dan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah; *Ketiga*, bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23

Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan mengatur setiap rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural, dan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah harus diselaraskan dengan Pancasila oleh BPIP¹⁷.

Tujuan dari pembentukan Peraturan BPIP No. No. 4 Tahun 2020 adalah: a) menjamin Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum terinternalisasi dalam rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural, dan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah; dan b) sebagai pedoman BPIP dalam melakukan Penyelarasan rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural, dan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah terhadap nilai dasar Pancasila¹⁸.

C. Penutup

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Oleh karenanya dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Berkaitan hal tersebut diperlukan suatu instrumen indikator nilai-nilai Pancasila yang dapat dijadikan pegangan bagi semua pembentuk dan evaluator peraturan perundang-undangan agar setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat dan yang berlaku sejalan dengan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, sebaiknya indikator nilai-nilai Pancasila yang dimiliki oleh BPIP dan BPHN tersebut dapat diselaraskan dan dikembangkan untuk menjadi indikator dalam setiap pembentukan semua peraturan perundang-undangan, baik ditingkat pusat maupun daerah.

16. Pasal 6 Peraturan BPIP No. 5 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Rekomendasi terhadap Kebijakan dan Regulasi yang Bertentangan dengan Pancasila.

17. Lihat dalam dasar pertimbangan dibentuknya Peraturan BPIP No. 4 Tahun 2020.

18. Lihat Pasal 2 Peraturan BPIP No. 4 Tahun 2020.

Oleh karena itu, indikator nilai-nilai Pancasila tersebut sebaiknya dicantumkan/dituangkan dalam Lampiran Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga dapat menjadi rujukan bersama bagi semua pihak terutama bagi pembentuk dan evaluator peraturan perundang-undangan.

Institusionalisasi nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undang diperlukan kelembagaan yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang kuat dan jelas. BPIP selama ini telah berperan dalam melakukan kajian dan pemberian rekomendasi terhadap peraturan perundang-undang yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila selain fungsi lain yang dimilikinya yaitu melakukan penyalarsan peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai Pancasila meskipun masih terbatas pada produk hukum di bawah Peraturan Presiden. Oleh karenanya, BPIP perlu diperkuat baik dalam tataran kelembagaan maupun fungsi dan kewenangannya melalui undang-undang, sehingga mampu mengawal setiap produk hukum yang diberlakukan sejalan dengan nilai-nilai Pancasila. Selain BPIP hendaknya dimasing-masing kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan, ada bidang/devisi yang mengawal nilai-nilai Pancasila ini mulai dari proses inisiasinya sampai dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan dimaksud.

Daftar Pustaka

- Badan Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. 2016. KBBI Daring, Versi 3.5.1.1-20201226171802, <http://www.kbbi.kemdikbud.go.id>, diunduh pada tanggal 31 Mei 2021.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019, Pedoman Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan No. PHN-01.HN.01.03-Tahun 2019.
- Bryan A. Garner. 1999. *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition. Minn: West Group, St. Paul.
- Deputi Bidang Pengkajian dan Materi. 2019. Alur Pikir Garis Besar Haluan Ideologi Pancasila (GBHIP). Jakarta: BPIP.
- Khopiatuziadah. 2016. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Naskah Akademik, Jurnal Rechts Vinding.
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
- Peraturan Badan Pembinaan Idiologi Pancasila Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyalarsan Nilai Dasar Pancasila Dalam Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural, dan Rancangan Peraturan Perundang- Undangan yang Dibentuk di Daerah.
- Peraturan Badan Pembinaan Idiologi Pancasila Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Rekomendasi terhadap Kebijakan dan Regulasi yang Bertentangan dengan Pancasila.
- Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
- Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP). 2019. Draf Naskah Garis-Garis Besar Haluan Pembinaan Ideologi Pancasila. Jakarta: UKP-PIP.
- Yudi Latif. 2020. Wawan Pancasila (Bintang Penuntun untuk Pembudayaan). Bandung: Mizan Media Utama, hlm. 65.