



---

*CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.*

---

## **CSIS Commentaries PSC-008-ID**

*21 Juli 2020*

# **Pertimbangan Aspek Hukum terhadap RUU Haluan Ideologi Pancasila**

D. Nicky Fahrizal

*Peneliti, Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS Indonesia*  
nicky.fahrizal@csis.or.id

### **Pengantar**

Secara garis besar Pro-Kontra terhadap RUU HIP meliputi dua eksponen, yaitu;<sup>1</sup> eksponen yang menganggap RUU HIP adalah hal yang mendesak karena merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pancasila sebagai ideologi Negara dan menjadi landasan hukum bagi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Eksponen kedua menganggap RUU HIP tidak memiliki urgensi, karena Pancasila sudah ditetapkan sebagai sumber dari segala hukum sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UU No.12/2011. Di sisi lain juga, sebagai pedoman dalam pembangunan nasional, Indonesia telah memiliki RPJPN dan RPJMN sebagai acuan pembangunan.

---

<sup>1</sup> Forum Pusat Kajian Pancasila dan Kebangsaan (FPKPK) Se-Indonesia, *Kesimpulan dan Rekomendasi Hasil Kajian Terhadap RUU HIP*, 22 Juni 2020.

Apa inti sari RUU HIP dan benarkah terdapat keadaan mendesak ataukah sebenarnya RUU tersebut pada dasarnya hanya menjadi landasan penguatan kelembagaan, dalam hal ini BPIP? Pertanyaan di atas merupakan batu uji untuk mengobservasi RUU HIP, yang dari situ bisa kita bedakan mana kebisingan perdebatan dan mana aspirasi sesungguhnya dari polemik RUU tersebut.

### **Pancasila dalam Sistem Ketatanegaraan**

Pancasila memiliki tiga dimensi yang saling terkait dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertama, sebagai pandangan hidup masyarakat Indonesia. Kedua, ideologi negara, dan ketiga sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), atau dalam arti yang lain disebut sebagai sumber dari segala sumber hukum.<sup>2</sup>

Pertama, sebagai pandangan hidup masyarakat Indonesia, Pancasila memiliki satu tarikan nafas yang merefleksikan karakteristik masyarakat Indonesia yakni gotong royong<sup>3</sup>. Di samping itu juga, Pancasila sebagai pandangan hidup bertolak dari keyakinan bahwa alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia sebagai suatu keseluruhan, terjalin secara harmonis dan diciptakan oleh Tuhan. Maka, kehadiran manusia di dunia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesamanya, namun sekaligus memiliki kepribadian yang unik yang membedakan dirinya dengan yang lain.<sup>4</sup>

“Gotong royong”, sebagaimana diutarakan oleh Soekarno pada pidato 1 Juni 1945 tidaklah terlepas dari gambaran suasana kebatinan masyarakat nusantara yang bercorak kemasyarakatan atau komunal. Hal ini diuraikan lebih lanjut dalam pandangan Soepomo dalam perspektif hukum adat, bahwa orang-perorangan pada dasarnya terikat dengan masyarakat. Ia bukan individu yang pada dasarnya bebas dalam segala laku perbuatannya. Di samping itu juga, tiap-tiap warga mempunyai hak dan kewajiban menurut kedudukannya di dalam golongan. Dalam tingkatan tertentu, kepentingan bersama lebih diutamakan daripada hak-hak perseorangan.<sup>5</sup>

Selanjutnya, Pancasila sebagai ideologi negara yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Dengan demikian, Pancasila juga menjadi sumber hukum negara Pancasila, meskipun penyebutan Pancasila tidak secara eksplisit disebutkan di dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>6</sup> Nilai-nilai Pancasila disepakati oleh kelompok ideologi kebangsaan, keagamaan, dan modern barat-sekuler. Dari keberagaman tersebut tercipta konsensus nasional yang mengubah rumusan Pancasila Piagam Jakarta menjadi rumusan Pancasila seperti sekarang yang lebih diterima oleh khalayak luas. Maka atas dasar konsensus tersebut, Pancasila menjadi bagian dari Pembukaan UUD 1945 yang merefleksikan persatuan nasional.

Terakhir, Pasal 2 UU No.12/2011 telah menetapkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum, di mana seluruh materi muatan peraturan perundang-undangan harus selaras dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Di sisi yang lain, Pancasila mengandung cita hukum bangsa Indonesia (*rechtidee*) yang dimaknai sebagai gagasan, karsa, cipta, dan pikiran yang berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang terdiri dari keadilan, kehasilgunaan, dan kepastian hukum.<sup>7</sup> Dengan demikian cita hukum menjadi salah satu instrumen penting yang dapat digunakan untuk

<sup>2</sup> Pasal 2 UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>3</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei – 22 Agustus 1945, Jakarta, 1995, h.82

<sup>4</sup> Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia “Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, h.97.

<sup>5</sup> Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Balai Pustaka, Jakarta, 2013, h.74. Senada dengan gagasan Soepomo, Soediman Kartohadiprodjo memberikan pandangan bahwa hukum adat merupakan manifestasi dari kesadaran hukum dan karenanya hukum adat memuat isi jiwa bangsa Indonesia. Dalam relasinya dengan Pancasila, maka Pancasila adalah soko-guru dari hukum adat, sumber: *Pancasila dan Hukum*, Bandung 8 Februari 1963.

<sup>6</sup> A.M.W Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Centre for Strategic and International Studies Jakarta, Jakarta, 1985, h.285.

<sup>7</sup> *Op Cit*, Bernard Arief Sidharta, h.96.

mengevaluasi apakah perumusan RUU HIP sudah konsisten dengan tiga unsur yang terdapat dalam cita hukum tersebut.

### **Inti Sari RUU Haluan Ideologi Pancasila**

Secara substansi, RUU HIP dapat dibagi menjadi dua substansi utama, yakni; *pertama*, Pancasila sebagai pedoman atau haluan penyelenggaraan negara dalam menyusun dan menetapkan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pembangunan nasional. *Kedua*, penguatan kelembagaan BPIP. Bab VI RUU HIP merupakan bab yang menekankan bagaimana BPIP diperkuat secara signifikan, di mana terjadi transformasi BPIP dari lembaga yang hanya menjadi sistem pendukung kerja Presiden, menjadi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK).

Sebagai perbandingan, dalam pasal 3 Perpres No.7/2018, BPIP memiliki tiga tugas utama sebagai bagian sistem pendukung kerja Presiden, yakni; (1) membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan pembinaan ideologi Pancasila; (2) membantu pengendalian pembinaan ideologi Pancasila; Dan (3) 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 lainnya.

Dalam RUU HIP, Presiden tetap berkedudukan sebagai atasan dari BPIP di mana pemegang kekuasaan dalam pembinaan Haluan Ideologi Pancasila dan BPIP bertanggung jawab kepada Presiden. Namun dalam RUU tersebut, transformasi yang menonjol adalah wewenang yang dimiliki oleh BPIP.<sup>8</sup> Wewenang tersebut meliputi; *pertama*, mengarahkan pembangunan dan pembinaan politik nasional yang berpedoman pada haluan ideologi Pancasila. *Kedua*, mengarahkan riset dan inovasi ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai landasan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan nasional. *Ketiga*, mengarahkan pelaksanaan kebijakan pembangunan di lembaga-lembaga negara, kementerian/lembaga (K/L), lembaga non-struktural, dan pemerintahan daerah.<sup>9</sup>

Dengan demikian, inti sari dari RUU HIP adalah upaya untuk memperkuat kedudukan dan kapasitas lembaga BPIP. Konsekuensi dari penguatan ini membuat RUU tersebut bertabrakan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundangan-undangan, serta substansi UU yang lain. Di samping itu, dalam komunikasi politik yang terkait sosialisasi, RUU tersebut telah menimbulkan distorsi di dalam ruang publik.

Dalam hal formal maupun substansi, yang terkait dengan RUU HIP sebagai pedoman dalam mengarahkan pembangunan nasional, terdapat pengabaian empat Asas Pembentukan Peraturan-perundangan yang baik, yakni; kejelasan tujuan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.<sup>10</sup> Terkait asas kejelasan tujuan, dari naskah RUU HIP yang beredar di masyarakat, RUU HIP bertujuan sebagai pedoman di mana Pancasila adalah acuan dasar berpikir dan bertindak bagi penyelenggara negara dan masyarakat. Namun, titik tumpu RUU tersebut bukanlah pada rumusan Pancasila sebagai acuan dasar, melainkan penguatan lembaga BPIP.

Jika RUU HIP meletakkan Pancasila sebagai acuan dasar, setidaknya terdapat dua hal fundamental yang sudah memperkuat Pancasila sebagai acuan dasar tersebut. *Pertama*, Pembukaan UUD 1945, terutama pada alinea keempat, di mana Pancasila berposisi sebagai norma dasar negara dan sekaligus Cita Hukum. *Kedua*, UU No.12/2011 yang meletakkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum.

---

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 5 UU No.30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi wewenang hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan negara.

<sup>9</sup> Pasal 46 RUU Haluan Ideologi Pancasila.

<sup>10</sup> Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik diatur dalam Pasal 5 UU No.12/2011.

Maka sebagai norma dasar negara, Pancasila merupakan dasar bagi pembentukan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu Negara. Hakikatnya Pancasila adalah syarat bagi berlakunya suatu Konstitusi. Ia hadir terlebih dahulu sebelum adanya Konstitusi.<sup>11</sup>

Oleh karena kejelasan tujuan RUU tersebut kabur, maka apabila RUU disahkan, apakah UU tersebut dapat dilaksanakan? Hal ini mengingat adanya penurunan derajat Pancasila yang mulanya berkedudukan sebagai norma dasar negara dan Cita Hukum, lalu diatur dalam suatu Undang-Undang saja. Di samping itu, muncul pertanyaan berikutnya, apakah RUU tersebut benar dibutuhkan dan membawa manfaat bagi masyarakat dan penyelenggara negara?

Mengacu pada konsiderans RUU HIP disebutkan bahwa belum terdapat suatu Undang-Undang yang secara khusus berfungsi sebagai landasan hukum yang mengatur Haluan Ideologi Pancasila untuk menjadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Namun, jika RUU HIP dimaknai sebagai pedoman penyelenggaraan negara, pada dasarnya sudah ada produk hukum yang mengatur hal tersebut yakni UU No.17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (RPJPN 2005-2025).

Di dalam Pasal 3 UU RPJPN, telah disebutkan bahwa RPJPN adalah penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Di samping itu juga, di dalam Lampiran UU No.17/2007, tertulis bahwa UU tersebut secara idiiil berlandaskan Pancasila dan secara konstitusional berlandaskan UUD 1945. Maka dapat dipastikan bahwa RUU HIP tidak diperlukan, karena RUU tersebut berbenturan dengan UU lain yang sudah mengatur substansi tersebut.

Apabila diperlukannya hal itu disebabkan oleh adanya anggapan bahwa merevitalisasi Pancasila sebagai pedoman dalam mengarahkan pembangunan nasional adalah sesuatu yang urgen, maka substansi RUU HIP sebenarnya bisa dipakai untuk melandasi penyusunan RPJPN yang baru. Hal ini akan lebih berkorelasi dan berkesinambungan dengan visi Indonesia jangka Panjang yang telah digagas, antara lain Visi Indonesia Emas. Dengan demikian, penundaan pembahasan RUU HIP adalah langkah yang tepat untuk saat ini. Maka terdapat beberapa hal yang perlu digarisbawahi terkait sebagai masukan lebih lanjut;

*Pertama*, jika RUU HIP diperlukan untuk memperkuat sosialisasi Pancasila secara terarah dan terorganisir secara baik, maka nomenklatur Haluan Ideologi Pancasila harus diubah, agar selaras dengan tujuan sesungguhnya RUU tersebut diinisiasi.

*Kedua*, terkait perihal substansi, manakala menginginkan peningkatan kapasitas kelembagaan BPIP, maka substansi RUU tersebut harus diarahkan pada peningkatan komponen kapasitas lembaga. Hal ini dilakukan dengan catatan memperhatikan sistematika penyusunan, memiliki kemanfaatan, dan memperhatikan keharmonisan dengan K/L lainnya perihal tugas pokok dan fungsi (tupoksi) serta kewenangan.

*Terakhir*, RUU HIP berpotensi mendorong terjadinya disfungsi hukum di dalam masyarakat dan wilayah penyelenggaraan negara, di mana disfungsi hukum didefinisikan sebagai suatu keadaan ketika peranan hukum tidak dijalankan atau tidak dapat berjalan untuk menertibkan perilaku warga masyarakat maupun pemerintah.<sup>12</sup> Dengan demikian, RUU HIP menjadi tidak berfungsi jika disahkan

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, fungsi, dan Materi Muatan* (Buku 1), Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, h.262-263.

<sup>12</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum: Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya, Bandung, 2019, h.120. Budiono Kusumohamidjojo menggarisbawahi disfungsi hukum terjadi dalam dua kondisi. *Pertama* bila kekuasaan eksekutif

karena tidak jelasnya substansi yang diaturnya, sehingga berdampak pada semakin tingginya tingkat ketidakpastian hukum.

### **Format BPIP Dalam RUU HIP**

Ditetapkannya Perpres No.7/2018 membuat UKP PIP bertransformasi menjadi BPIP yang berkedudukan menjadi lembaga di bawah Presiden serta bertanggung jawab kepada Presiden. Tugas yang paling menonjol dari hasil transformasi tersebut adalah menyusun standardisasi pendidikan dan pelatihan dan menyelenggarakannya. Di samping itu juga, susunan organisasi kelembagaan BPIP menjadi lebih kompleks dibandingkan susunan organisasi yang ada pada UKP PIP. Setidaknya terdapat tiga organ atau poros utama yang menyelenggarakan BPIP, yaitu Dewan Pengarah, Pelaksana (dipimpin oleh Kepala BPIP), dan Sekretariat Utama.<sup>13</sup>

Apabila kita cermati lebih jauh terkait tupoksi, wewenang, dan susunan Organisasi BPIP yang ada pada RUU HIP, maka pembentuk Undang-Undang memperkuat kedudukan, kapasitas, dan susunan organisasi BPIP. Dari naskah RUU tersebut, terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan yakni;

*Pertama*, kekuasaan dalam pembinaan Haluan Ideologi Pancasila di tangan Presiden, namun penyelenggaraannya dijalankan oleh BPIP. Maka kedudukan BPIP meningkat menjadi LPNK.

*Kedua*, semakin meluasnya wilayah intervensi pembinaan Haluan Ideologi Pancasila dan ruang lingkungannya. Maka BPIP tidak hanya diberikan tupoksi komprehensif, namun juga diberikan wewenang yang dapat melingkupi wilayah intervensi, ruang lingkup pembinaan, dan penyelenggaraan kekuasaan dalam pembinaan Haluan Ideologi Pancasila.

*Ketiga*, dengan adanya transformasi kedudukan, kekuasaan, dan wewenang, maka RUU HIP memberikan susunan organisasi yang berbeda dengan susunan organisasi K/L pada galibnya. Dalam hal ini terjadi pengembangan lebih lanjut dari susunan BPIP yang diatur dalam Perpres, yaitu menguatnya kedudukan dan wewenang Dewan Pengarah.

Menjadi catatan penting dalam hal ini, adalah seorang Ketua Dewan Pengarah BPIP menjabat juga sebagai *ex officio* ketua dewan pengarah pada badan yang menyelenggarakan riset dan inovasi nasional, dalam hal ini berdasarkan Perpres No.74/2019 ialah BRIN. Namun dalam Perpres No.74/2019 yang mengatur tentang BRIN, jabatan *ex officio* Ketua Dewan Pengarah BRIN adalah perihal yang tidak diatur.<sup>14</sup> Maka, RUU HIP menjadi kepentingan yang mendesak dalam pandangan elit parpol karena berdasarkan Perpres No.95/2019 tentang Perubahan Perpres No.74/2019, Perpres ini memberikan jangka waktu hingga 31 Maret 2020 untuk melakukan penataan organisasi BRIN yang disesuaikan dengan strategi BRIN dalam rangka pelaksanaan visi Presiden.

Catatan penting berikutnya adalah luasnya wilayah kekuasaan Ketua Dewan Pengarah yang tidak hanya dalam wilayah intervensi riset dan inovasi nasional, tetapi juga berwenang dalam mengarahkan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan hukum nasional dan kebijakan pembangunan nasional di tingkat pusat maupun daerah. Hal ini berpotensi mengacaukan mekanisme koordinasi dan sinkronisasi yang sudah terbangun di dalam sistem pemerintahan, serta potensi sengketa kewenangan<sup>15</sup> antara K/L yang

---

dan yudikatif cenderung tidak melaksanakan hukum positif dan tidak menindak pelanggaran hukum. *Kedua* terjadi manipulasi hukum yang luas oleh para pejabat pemerintah.

<sup>13</sup> Pasal 5 Perpres No.54/2017

<sup>14</sup> Pasal 4 Perpres No.74/2019 menetapkan BRIN terdiri atas (1) Kepala, (2) Sekretariat Utama, (3) Deputi Bid. Riset dan Pengembangan, dan (4) Deputi Bid. Penguatan Inovasi.

<sup>15</sup> Sengketa kewenangan didefinisikan sebagai klaim penggunaan wewenang yang dilakukan oleh 2 Pejabat Pemerintahan atau lebih yang disebabkan oleh tumpang tindih atau tidak jelasnya Pejabat Pemerintahan yang berwenang menangani suatu urusan pemerintahan, Pasal 1 angka 13 UU No.34/2014.

sudah ada. Selain itu, besarnya kekuasaan Dewan Pengarah mengakibatkan membesarnya birokrasi di dalam Dewan Pengarah. Hal ini ditandai dengan adanya posisi Dewan Pakar yang bertanggung jawab pada Ketua Dewan Pengarah. Tidak hanya itu, Dewan Pengarah juga dibantu oleh Staf Khusus yang paling banyak terdiri dari lima orang.

Konsepsi Dewan Pakar telah menegasi konsepsi Dewan Pengarah itu sendiri, mengingat Dewan Pengarah terdiri dari unsur yang mewakili golongan cendekiawan, tokoh masyarakat, pakar, ahli, unsur purnawirawan, unsur TNI dan Polri, dan Pemerintah Pusat. Maka untuk apalagi dibentuk suatu Dewan Pakar dalam susunan keanggotaan Dewan Pengarah, mengingat dalam Dewan Pengarah, terdapat unsur keahlian dan kecendekiawanan? Dengan demikian terdapat kerancuan berpikir dalam menyusun susunan organisasi di dalam Dewan Pengarah (*irrelevant conclusion*)<sup>16</sup>.

*Terakhir*, berdasarkan deskripsi wewenang Dewan Pengarah dan Pelaksana sebagaimana terdapat di dalam RUU HIP, terlihat jelas bahwa kedudukan Dewan Pengarah lebih kuat dibandingkan Pelaksana yang dipimpin oleh Kepala yang bertanggung jawab atas tugas dan wewenang BPIP. Dalam hal ini Kepala BPIP hanya melaksanakan apa yang menjadi keputusan Dewan Pengarah. Hal ini berpotensi memunculkan sengketa kewenangan di dalam tubuh BPIP. Di samping itu juga, relasi antara Dewan Pengarah dan Pelaksana mengaburkan jalur pertanggung jawaban penggunaan wewenang. Maka muncul pertanyaan, siapakah yang bertanggung jawab kepada Presiden dan/atau masyarakat, Ketua Dewan Pengarah atautah Ketua Badan/Lembaga?

Dengan demikian, rencana transformasi kelembagaan BPIP sebagaimana yang ada di dalam RUU HIP, pada dasarnya, membuka sengketa kewenangan dan konflik kepentingan, serta jalur pertanggung jawaban wewenang yang kabur. Jika memang terdapat urgensi revitalisasi Pancasila sebagai pandangan luhur bangsa Indonesia agar menjadi pedoman utama penyelenggaraan Negara, maka pelaksanaannya pun harus selaras dengan keluhuran dari nilai Pancasila itu sendiri.

**CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160**  
**Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (62-21) 384 7517 | csis.or.id**

**Politics and Social Change Commentaries Editors**  
*Philips J. Vermonte, Vidhyandika Perkasa, Beltsazar Krisetya*

---

<sup>16</sup> B. Arief Sidharta, Pengantar Logika: Sebuah Langkah Pertama Pengenalan Medan Telaah, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, h.60. *Irrelevant conclusion* terjadi jika sebuah argumen yang sesungguhnya dimaksudkan untuk mendukung sebuah kesimpulan tertentu diarahkan dan digunakan untuk membenarkan kesimpulan yang lain.