

ANALISIS KEPASTIAN HUKUM PELAKSANAAN PENDIDIKAN PANCASILA MELALUI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 57 TAHUN 2021 TENTANG STANDAR NASIONAL PENDIDIKAN

THE ANALYSIS OF LEGAL CERTAINTY IN THE IMPLEMENTATION OF PANCASILA EDUCATION THROUGH GOVERNMENT REGULATION NUMBER 57 OF 2021 CONCERNING NATIONAL STANDARDS OF EDUCATION

Hani Subagio

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta
Jalan Ringroad Utara Nomor 104 Yogyakarta 55283, Indonesia

Hastangka*

Universitas Mercu Buana Yogyakarta
Jalan Wates KM 10 Sedayu, Yogyakarta 55752, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 25 Mei 2021

Disetujui : 28 Desember 2021

Keywords:

legal certainty, Pancasila education, government regulation

Kata Kunci:

kepastian hukum, pendidikan Pancasila, peraturan pemerintah

***) Korespondensi:**

E-mail: [hastangka@](mailto:hastangka@mecubuana-yogya.ac.id)

[mecubuana-yogya.ac.id](mailto:hastangka@mecubuana-yogya.ac.id)

Abstract: his study aimed to analyze the existence of Pancasila Education before the issuance of Government Regulation Number 57 of 2021 concerning National Education Standards and analysis of legal certainty for the implementation of Pancasila Education through Government Regulation Number 57 of 2021. This study used a qualitative approach, with normative and empirical legal research types. Sources of data obtained from secondary data and primary data. The study results showed that the existence of Pancasila Education experienced various dynamics before the issuance of Government Regulation Number 57 of 2021. Pancasila began to lose its role after issuing Law Number 20 of 2003 concerning the National Education System by eliminating Pancasila Education from primary education to higher education. The main issue of Government Regulation Number 57 of 2021 was based on the findings of inconsistent legal drafting with one another. The issuance of Government Regulation Number 57 of 2021, which did not include the contents of the Pancasila Education material, created legal uncertainty, which had implications for contradicting the laws and regulations on it.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis eksistensi Pendidikan Pancasila sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan dan analisis kepastian hukum pelaksanaan Pendidikan Pancasila melalui Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian hukum normatif dan empirik. Sumber data diperoleh dari data sekunder dan data primer. Hasil kajian menunjukkan bahwa eksistensi Pendidikan Pancasila mengalami berbagai dinamika sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021. Pancasila mulai kehilangan peran setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dengan meniadakan Pendidikan Pancasila mulai dari pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi. Pokok persoalan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 berpijak pada temuan atas *legal drafting* yang tidak konsisten antara yang

satu dengan yang lainnya. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 yang tidak mencantumkan muatan materi Pendidikan Pancasila menimbulkan ketidakpastian hukum yang memberikan implikasi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan (PP Nomor 57 Tahun 2021) menimbulkan polemik di masyarakat. Beragam tanggapan dan kritik disampaikan melalui media cetak dan elektronik. Polemik yang dipersoalkan dalam PP Nomor 57 Tahun 2021 adalah hilangnya nama mata kuliah Pendidikan Pancasila (Putri & Meinarno, 2018), sedangkan Pasal 40 ayat (3) PP Nomor 57 Tahun 2021 menjelaskan bahwa kurikulum pendidikan tinggi hanya wajib memuat Pendidikan Agama, Pendidikan Kewarganegaraan, dan Bahasa. Ketentuan Pasal 40 ayat (3) menjadi persoalan utama dalam pembicaraan dan polemik yang muncul di kalangan akademisi.

Berbagai diskusi di media sosial secara khusus memfokuskan terkait hilangnya nama mata kuliah Pendidikan Pancasila sebagai mata kuliah wajib pada jenjang pendidikan tinggi. Selain itu, persoalan terkait materi muatan antar peraturan perundang-undangan menarik untuk dicermati (Bo'a, 2018). Ketentuan pada Pasal 40 ayat (3) dinilai bertentangan atau inkonsisten dengan Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi). Pasal 35 ayat (3) menjelaskan bahwa kurikulum Pendidikan Tinggi wajib memuat mata kuliah Pendidikan Agama, Pendidikan Pancasila, Pendidikan Kewarganegaraan, dan Bahasa Indonesia. Berdasarkan perbedaan ketentuan antara PP Nomor 57 Tahun 2021 dengan UU Pendidikan Tinggi mendorong tanggapan dan berbagai opini serta pernyataan yang disampaikan oleh Lembaga atau Pusat Kajian Pancasila.

Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada melalui siaran pers memberikan pernyataan yang menekankan pada hilangnya nama mata kuliah Pendidikan Pancasila sebagai kurikulum wajib akan berpotensi mengubur Pancasila dalam pendidikan nasional. Hilangnya Pendidikan Pancasila akan membahayakan masa depan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Primahendra, Sumbogo, & Lensun, 2020). Rekomendasi yang diharapkan

adalah Pemerintah harus mencabut PP Nomor 57 Tahun 2021. Pernyataan sikap lainnya juga muncul dari Pusat Studi Pancasila Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta. Terbitnya PP Nomor 57 Tahun 2021 dianggap rancu atau inkonsisten dengan UU Pendidikan Tinggi karena akan menimbulkan ketidakpastian secara yuridis formal dan administratif dalam melaksanakan kegiatan pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi. Selain itu, PP Nomor 57 Tahun 2021 hendaknya dicabut karena akan berpotensi menimbulkan dampak sistemik atas penyelenggaraan pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi.

Siaran Pers juga dilakukan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 124/sipres/A6/IV/2021 yang berjudul "Mata Kuliah Pancasila dan Bahasa Indonesia tetap wajib di jenjang Pendidikan Tinggi sesuai Undang-Undang Pendidikan Tinggi". Penegasan pada siaran pers tersebut tidak dapat dijadikan landasan yuridis formal dalam pelaksanaan Pendidikan Pancasila. Hal ini bertolak belakang dengan konsepsi Pancasila sebagai dasar dari pelaksanaan segala aspek kehidupan bagi bangsa Indonesia, salah satunya dalam bidang pendidikan (Semadi, 2019). Siaran pers pada dasarnya bukan produk hukum. Oleh karena itu, PP Nomor 57 Tahun 2021 merupakan produk hukum yang cacat jika tetap dilaksanakan. Persoalan PP Nomor 57 Tahun 2021 menunjukkan bahwa dinamika rekonstruksi Pendidikan Pancasila dalam undang-undang yang masih belum memenuhi kepastian hukum.

Polemik terkait PP Nomor 57 Tahun 2021 menarik untuk dikaji dan dianalisis dari aspek legal formal dan hukum tata negara. Banyak produk hukum di Indonesia belum sesuai dengan nilai-nilai Pancasila (Dahoklory & Wardhani, 2020). Upaya untuk melakukan institusionalisasi nilai-nilai Pancasila melalui berbagai bentuk peraturan (Setyawan, 2021). Hal tersebut menjadi kerangka berpikir penting dalam meletakkan arah dan orientasi bernegara dan meletakkan sumber sumber utama nilai dan norma dalam

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, kajian ini akan membahas eksistensi Pendidikan Pancasila sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 dan analisis kepastian hukum atas Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 terhadap pelaksanaan Pendidikan Pancasila.

METODE

Kajian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif melalui kajian atas peraturan perundang undangan. Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum normatif empiris. Sumber data diperoleh dari data primer dan sekunder. Data primer berupa peraturan perundang-undangan, secara khusus yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan. Sumber sekunder berupa buku, jurnal, dan dokumen yang diterbitkan oleh lembaga akademik dan lembaga yang memiliki otoritas. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis normatif kualitatif atas sumber penelitian yang telah dikumpulkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi Pendidikan Pancasila Sebelum Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan

Pendidikan Pancasila secara umum menjadi bagian memori kolektif masyarakat Indonesia. Pemahaman Pancasila secara konstitusional telah melekat di dalam Pancasila yang termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat. Pernyataan di dalam pembukaan UUD 1945 sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan penegasan secara yuridis konstitusional tentang posisi Pancasila sebagai dasar negara dan sebagai sumber kaidah hukum yang konstitusional. Oleh karena itu, keberadaan pendidikan Pancasila di dalam sistem pendidikan nasional di Indonesia telah meletakkan konsep dan prinsip mendasar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Menurut sudut pandang kenegaraan, Pancasila memiliki kedudukan sebagai dasar negara yang perlu diberikan penjelasan dan pengertian kepada seluruh masyarakat melalui pendidikan. Menurut sudut pandang kemasyarakatan, Pancasila

memiliki posisi yang perlu dijabarkan sebagai pandangan hidup dan nilai-nilai dasar dalam kehidupan bermasyarakat.

Keberadaan Pancasila dalam pendidikan nasional dapat dimulai dari berbagai peraturan yang disusun oleh negara dalam menerjemahkan Pancasila ke dalam pendidikan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah menjelaskan bahwa pendidikan dan pengajaran berdasar atas asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, UUD 1945 dan kebudayaan Indonesia. Pancasila secara yuridis diakui dan dilegitimasi oleh negara sebagai dasar dalam penyelenggaraan pendidikan nasional (Primahendra, Sumbogo, & Lensun, 2020). Eksistensi Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa diletakkan dalam sistem pendidikan nasional baik sebagai dasar penyelenggaraan negara maupun sebagai mata kuliah pendidikan Pancasila. Posisi Pancasila dalam sejarah pendidikan nasional di Indonesia selalu ditempatkan pada dua aspek dalam penyelenggaraan pendidikan nasional dan sebagai bagian dari mata pelajaran yang diwajibkan oleh negara.

Pengetahuan ilmiah Pancasila meliputi pengetahuan deskripsi, normatif, esensi, dan kausal. Pengetahuan deskripsi membahas tentang sifat dan keadaan dari Pancasila, sedangkan pengetahuan normatif yang mendasarkan mengenai hal-hal yang biasa terjadi dan selalu berulang dari kebiasaan (Putri & Meinarno, 2018). Pengetahuan esensi menelaah tentang hakikat Pancasila yang dikenal sebagai jiwa bangsa, dan pengetahuan kausal yang menekankan pada upaya untuk mempelajari asal mula Pancasila dikatakan sebagai pandangan hidup bangsa (Bakry, 1999). Pengertian Pancasila dapat dibedakan menjadi dua aspek, yaitu Pancasila secara formal berupa ide-ide tokoh perumus Pancasila yang kemudian dituangkan dalam dokumen resmi dan Pancasila dalam arti materiel yaitu Pancasila hidup dan berkembang dalam sejarah, peradaban, agama, hidup ketatanegaraan, serta lembaga sosial asli Indonesia (Suwarno, 1993). Asas-asas pengertian Pancasila secara implisit mengikuti kehidupan masyarakat Indonesia (Sutrisno, 1981). Pengertian Pancasila dapat dikatakan lebih baik dan mendalam jika diketahui dengan baik sejarah dan kebudayaan Indonesia.

Pendidikan Pancasila dianggap sebagai suatu hal yang mendasar dalam setiap kehidupan

warga negara. Pancasila menjadi patokan dalam menjalin kehidupan sebagai warga negara yang baik (Sulianti, Efendi, & Sa'diyah, 2020). Posisi Pancasila secara historis merupakan dasar filsafat negara. Pancasila sebagai dasar filsafat negara (*philosophische grondslag*) menjadi bagian penting dalam proses *legacy* historis atas pengertian dan penjabaran Pancasila (Rahayu, 2015). Usulan dasar negara Pancasila menjadi titik tolak penting bahwa kedudukan Pancasila sebagai dasar negara. Pengertian Pancasila secara filosofis bersifat tetap, tidak berubah dan abadi sepanjang masa dalam kehidupan bangsa dan negara Indonesia (Suhadi, 1998). Hal ini sejalan dengan proses pemaknaan Pancasila sebagai dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara dimaknai sebagai sumber kaidah hukum konstitusional yang mengatur negara Republik Indonesia beserta seluruh unsur-unsurnya yaitu rakyat, pemerintah, dan wilayah.

Berbagai legitimasi dan kebijakan pemerintah sejak transisi kekuasaan dari orde lama menuju orde baru dilakukan secara terpusat dengan kontrol yang cukup ketat. Pendidikan dinilai sebagai tempat untuk menanamkan Pancasila pada tiga aspek yaitu mengerti Pancasila, mengamalkan Pancasila, dan mengamankan Pancasila (Darmodihardjo, 1974). Proses penelusuran keberadaan Pancasila dalam pendidikan nasional dapat dimulai dari berbagai peraturan yang disusun oleh negara dalam menerjemahkan Pancasila ke dalam pendidikan. Sejak tahun 1975, Pendidikan Pancasila pada awalnya bernama Pendidikan Moral Pancasila (PMP). Pengenalan Pancasila melalui pendidikan menjadi proses penting dalam pembentukan karakter bangsa. Pemahaman masyarakat dan peserta didik tentang Pancasila diperoleh dari pendidikan. Namun, PMP hanya bertahan sampai era reformasi karena gerakan reformasi pada tahun 1999 telah membawa dampak sistemik terhadap posisi Pendidikan Pancasila di Indonesia.

Penerapan Pendidikan Pancasila pada masa orde baru dapat pula dilihat dari Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Eka Prasetya Pancakarsa*) yang memberikan dasar operasional upaya untuk menghayati dan mengamalkan Pancasila. Ketetapan MPR tersebut menjelaskan bahwa Pancasila merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh dari kelima silanya (Wahjono, 1984). Sejak terbitnya Ketetapan MPR

RI Nomor II/MPR/1978 proses internalisasi Pancasila ke dalam pendidikan mulai masuk dalam bentuk lebih konkret termasuk munculnya rumusan butir-butir Pancasila yang terdiri atas 36 butir Pancasila.

Kebijakan pada era pemerintah orde baru berupaya untuk melakukan implementasi Pancasila dari aspek kebijakan dan praktik kehidupan. Pancasila dalam konteks orde baru menjadi dasar dalam melakukan kebijakan. Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) pada tahun 1985 mulai memperkenalkan mata pelajaran Pendidikan Moral Pancasila (PMP) kepada masyarakat dan penyelenggara negara. Surat Edaran yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 0118/C/I/78 perihal P4 memberikan pokok pemahaman tentang Pancasila dalam pendidikan. Terdapat tiga pokok penting yang terkandung, yaitu (a) pendidikan nasional berdasar atas Pancasila, (b) pelaksanaan pendidikan nasional perlu diambil langkah-langkah penghayatan dan pengamalan Pancasila oleh seluruh lapisan masyarakat, serta (c) Pendidikan Pancasila dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa dan nilai-nilai 1945 (Wahjono, 1984). Tujuan P4 yaitu untuk membangun kesadaran bernegara yang berdasarkan Pancasila (Weatherbee, 1985). Pancasila dalam konteks pendidikan dipahami sebagai pedoman bagi semua warga bangsa Indonesia (Hadiwijono, 2016). Pancasila digunakan untuk berinteraksi dalam konteks kebersamaan dalam mengokohkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Eksistensi Pendidikan Pancasila pada era reformasi ditandai dengan jatuhnya pemerintahan orde baru tahun 1998 yang mengalami berbagai pasang surut. Pendekatan dan analisis tentang Pancasila pada era reformasi mulai bergeser menuju pada analisis dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Keberadaan Pendidikan Pancasila yang dikenal sebagai Pendidikan Moral Pancasila (PMP) untuk pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi menemui ketidakpastian. Padahal, berdasarkan hasil penelusuran dan kajian yang telah dilakukan belum ada klarifikasi dan konfirmasi yang menunjukkan bahwa 36 butir-butir Pancasila bertentangan dengan Pancasila atau tidak relevan dengan kehidupan masyarakat hari ini. Titik balik meredupnya posisi Pendidikan Pancasila di dalam sistem

pendidikan nasional ditandai dengan terbitnya Ketetapan MPR RI Nomor XVIII/MPR/1998. Ketetapan MPR RI tersebut memberikan berbagai perubahan mendasar di dalam pendidikan, terutama Pendidikan Pancasila mulai ditiadakan atau secara bertahap diganti menjadi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan.

Pancasila sejak pasca reformasi awal banyak diabaikan karena dianggap sebagai milik atau produk orde baru. Pancasila pada era orde baru diinterpretasikan sebagai ideologi yang dapat dilihat dalam program P4 sebagai representasi dari tafsir Pancasila. Pancasila dianggap tidak sekedar sebagai kristalisasi dari pengalaman masa lalu dan ekspresi persepsi hari ini, tetapi juga aspirasi masa depan (Morfit, 1981). Pancasila sebagai *sole foundation*, yang menekankan pada asas tunggal dalam kehidupan bernegara (Prawiranegara, 1984). Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang diharapkan menjadi kepribadian bangsa (Sutrisno, 1981). Pancasila secara filosofis sebagai suatu kesatuan sistem filsafat memiliki dasar ontologis, epistemologis, dan aksiologis (Farida, 2016). Kajian tentang Pancasila secara umum selalu dikaitkan dengan kekuasaan, hukum tata negara, dan politik telah banyak mewarnai pemikiran di Indonesia.

Pancasila sejak pasca reformasi dianggap kehilangan peran yang ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Pasal 37 UU Sisdiknas telah meniadakan nama mata pelajaran Pendidikan Pancasila di nomenklatur pendidikan mulai dari pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi. Pancasila tidak memiliki peran penting dalam politik ketatanegaraan di Indonesia sehingga kebijakan pemerintah ditemukan masih bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila (Putri, Charista, & Trisiana, 2020). Pancasila belum secara maksimal untuk dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat terlihat banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat sejak pasca reformasi dinilai bertentangan dengan Pancasila.

Ketentuan dalam Pasal 37 UU Sisdiknas telah mengakhiri posisi dan eksistensi Pendidikan Pancasila dalam sistem pendidikan nasional. Isu tentang reposisi Pendidikan Pancasila dalam pendidikan dasar sampai menengah atas kembali diperdebatkan. Arah dan tujuan Pendidikan

Pancasila, yaitu menghasilkan peserta didik yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki kemampuan mengambil sikap yang bertanggung jawab sesuai dengan hati nuraninya, serta mampu mengenali masalah hidup dan kesejahteraan (Kaelan, 2004). Peserta didik diharuskan mampu mengenali berbagai perubahan-perubahan dan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni, serta dapat memaknai peristiwa sejarah dan nilai-nilai budaya bangsa untuk menggalang persatuan dan kesatuan. Posisi Pendidikan Pancasila seharusnya menjadi bagian yang mendesak untuk tetap dilaksanakan.

Istilah Pendidikan Pancasila pada pasca reformasi mulai diubah menjadi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn), kemudian pada tahun 2006 direduksi menjadi Pendidikan Kewarganegaraan (PKn). Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan saat ini lebih banyak membahas persoalan kewarganegaraan. Hal ini mengakibatkan terjadinya konflik dan persoalan karakter di Indonesia karena tidak adanya Pendidikan Pancasila yang diajarkan di sekolah. Selain itu, inisiatif penyebutan Pancasila, NKRI, Bhinneka Tunggal Ika, dan UUD 1945 sebagai empat pilar oleh MPR sejak tahun 2010 sampai sekarang juga menuai kontroversi. Polemik juga terjadi dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Haluan Ideologi Pancasila yang diinisiasi oleh DPR RI pada akhir tahun 2020 sehingga menyebabkan perbedaan pandangan yang akan mengkerdilkan Pancasila dan membawa Pancasila ke arah yang lain.

Berbagai macam inkonsistensi dalam proses pembuatan regulasi ditemukan sejak pasca reformasi. Perdebatan tentang nomenklatur dan eksistensi berbagai aspek yuridis formal dalam peraturan perundang-undangan sering terjadi. Pancasila memiliki peran penting dalam pembentukan identitas di dalam kebudayaan (Webb & Fitch, 1989). Pancasila tidak hanya sebagai bagian dari struktur politik kekuasaan, tetapi isu-isu tentang Pancasila membahas seputar asas kepastian hukum. Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi memiliki arti penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Hajri, Idris, & Riantono, 2019). Posisi Pancasila memiliki peran mendasar dalam memberikan fondasi secara khusus dalam pendidikan di Indonesia. Pendidikan

Pancasila harus dipertahankan untuk tetap dapat masuk dalam sistem pendidikan nasional dan penyelenggaraan pendidikan tinggi melalui kurikulum (Putri, Charista, & Trisiana, 2020). Pendidikan Pancasila di perguruan tinggi memiliki peran penting dalam proses pembangunan karakter bangsa dan pembangunan nasional.

Analisis Kepastian Hukum Pelaksanaan Pendidikan Pancasila Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan

Hakikat Indonesia sebagai negara hukum, mengharuskan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum. Konsepsi negara hukum merupakan wujud dari keinginan bangsa Indonesia untuk membina kehidupan masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia (Triwahyuningsih, 2017). Paradigma pembangunan negara hukum Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila (Dayanto, 2013). Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan harus dilakukan berdasarkan pada asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta keterbukaan.

Proses penyusunan dan pembentukan Peraturan Pemerintah merupakan salah satu bagian penting dalam model kebijakan hukum (*legal policy*) yang terjadi di Indonesia sejak pasca reformasi. Proses penilaian kebijakan hukum di Indonesia akan dapat berpengaruh pada produk hukum yang dihasilkan (Kurnisar, 2011). Hal ini dikarenakan tanpa ada kebijakan yang jelas dalam membuat produk peraturan perundang-undangan akan mempersulit pembuat kebijakan dalam merumuskan dan menyusun produk hukum. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan (PP Nomor 57 Tahun 2021) secara normatif sudah mengikuti tahapan yang ditentukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan PP Nomor 57 Tahun 2021 telah mendapatkan perhatian dari berbagai kalangan masyarakat. Perhatian yang diberikan tidak hanya dalam bentuk pernyataan sikap, tetapi juga berkembang dalam bentuk lain seperti yang dilakukan Himpunan Mahasiswa PPKn Universitas PGRI Wiranegara Pasuruan dalam media resminya menyatakan sikap menolak Peraturan Pemerintah tersebut dan mendesak pemerintah untuk memasukkan kembali Pendidikan Pancasila di kurikulum nasional. Sikap pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dalam menanggapi polemik tentang terbitnya PP Nomor 57 Tahun 2021 dapat terlihat dari siaran pers resmi yang dikeluarkannya. Siaran pers dengan nomor surat 124/sipres/A6/IV/2021 menyatakan bahwa mata kuliah Pendidikan Pancasila dan Bahasa Indonesia tetap menjadi mata kuliah wajib di Pendidikan Tinggi.

Isu krusial yang dilihat dalam kajian ini adalah inkonsistensi peraturan perundang-undangan terkait standar nasional pendidikan untuk formal, informal dan non formal. Kajian ini mengkaji dan menganalisis dari aspek yuridis formal peraturan perundang-undangan tentang asas kepastian hukum dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan dari aspek legal formal dan hukum tata negara (Amalia, Qurbani, & Kumara, 2020). Isu-isu Pendidikan Kewarganegaraan dan Pancasila tidak dapat dilepaskan dari persoalan warga negara, konstitusi, peraturan perundang-undangan, produk hukum negara, Hak Asasi Manusia (HAM), dan politik hukum yang berkembang. Pancasila sejak periode orde baru hingga pasca reformasi selalu menjadi perhatian penting.

Persoalan PP Nomor 57 Tahun 2021 berpijak pada temuan atas perbedaan dalam pengaturan ketentuan penyelenggaraan Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi. Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia disusun dalam suatu tingkatan peraturan perundang-undangan. Susunan hirarkis peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori*, yaitu hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya (Widayati, 2020). Terbitnya PP Nomor 57 Tahun 2021 mendasarkan persoalan terkait

asas kepastian hukum dan kesesuaian hierarkis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah pada dasarnya dapat mengacu lebih dari satu undang-undang dengan pertimbangan karena PP mengatur lebih rinci dari undang-undang yang menjadi acuannya. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam konteks yuridis, suatu peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Pemerintah dapat mengacu lebih dari satu undang-undang. Hal ini dengan pertimbangan bahwa Peraturan Pemerintah mengatur lebih rinci dari undang-undang yang menjadi acuannya. Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang ada. Begitu pun dengan PP Nomor 57 Tahun 2021, seharusnya juga dibentuk dengan mengacu pada berbagai undang-undang yang ada di atasnya.

Posisi Peraturan Pemerintah secara asas yuridis merujuk pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) sebagaimana prinsip hukum yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan perlu merujuk pada undang-undang di atasnya. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 merupakan salah satu produk hukum yang memiliki kekuatan hukum dan diakui keberadaannya sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penerbitan PP Nomor 57 Tahun 2021 merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan secara umum dan menjadi landasan dalam menyusun standar pendidikan nasional di Indonesia.

Konsep pembentukan PP Nomor 57 Tahun 2021 mengacu pada UU Sisdiknas sehingga terdapat sejumlah nomenklatur yang sama mengatur muatan materi kurikulum wajib pada pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi. Namun, proses penafsiran hukum yang dilakukan dalam pembentukan PP Nomor 57 Tahun 2021 dilakukan secara autentik sehingga pembentukan PP tersebut tidak mempertimbangkan adanya peraturan perundang-undangan yang lebih spesifik mengatur tentang nama mata kuliah Pancasila. Penafsiran autentik adalah menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pasal tertentu atau batasan yang telah ditentukan (Hajri, Idris, & Riantono, 2019). Dengan demikian,

polemik yang dipersoalkan oleh kalangan akademisi terkait PP Nomor 57 Tahun 2021 adalah PP tersebut hanya mempertimbangkan UU Sisdiknas sebagai peraturan umum (*lex generalis*) namun tidak mempertimbangkan UU Pendidikan Tinggi sebagai peraturan khusus (*lex specialis*).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan peraturan umum (*lex generalis*) dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi). Sedangkan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) dari UU Sisdiknas karena UU Pendidikan Tinggi mengatur secara khusus tentang Pendidikan Tinggi. Pasal 40 PP Nomor 57 Tahun 2021 yang merujuk pada UU Sisdiknas tidak mencantumkan Pendidikan Pancasila sebagai kurikulum wajib pada jenjang pendidikan tinggi, sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi menyatakan bahwa kedudukan Pancasila dalam pendidikan tinggi merupakan bagian dari mata kuliah wajib umum. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi disharmoni hukum.

Disharmoni pada suatu peraturan disebabkan oleh pertentangan nilai dan asas-asas yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, disharmoni hukum terjadi karena terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain (Sari & Rustamji, 2020). Persoalan disharmoni norma hukum dapat diatasi dengan menerapkan asas-asas hukum. Proses penegakan hukum harus meliputi tiga asas, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan (Alkanu, Negara, & Istislam, 2020). Disharmoni dan inkonsistensi yang terjadi dalam ketentuan PP Nomor 57 Tahun 2021 menyebabkan persoalan normatif. Dengan demikian, PP Nomor 57 Tahun 2021 dikatakan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat dibatalkan karena tidak memiliki asas kemanfaatan.

Langkah yang dapat diambil jika ada peraturan yang tidak memenuhi asas kemanfaatan adalah pembatalan peraturan oleh instansi yang menerbitkan atau dibatalkan melalui putusan lembaga peradilan tata usaha negara. PP Nomor 57 Tahun 2021 tidak dapat memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan Pendidikan Pancasila, karena tidak terpenuhi asas-asas penegakan hukum.

Kemendikbud mengusulkan draft perubahan atas PP Nomor 57 Tahun 2021 sebagai upaya untuk mengisi kekosongan hukum penyelenggaraan Pendidikan Pancasila. Usulan Kemendikbud kepada Presiden Republik Indonesia tertuang dalam surat nomor 25059/MPK.A/HK.01.01/2021. Perubahan yang diusulkan Kemendikbud didasarkan dengan memasukkan nomenklatur mata pelajaran Pancasila sebagai mata pelajaran wajib pada kurikulum untuk jenjang pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi. Posisi yuridis PP Nomor 57 Tahun 2021 masih dalam proses upaya perubahan dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang undangan yang di atasnya.

Kemendikbud mengeluarkan siaran pers susulan pada tanggal 16 April 2021, yang melakukan pengajuan revisi untuk dapat mempertegas PP Nomor 57 Tahun 2021. Perubahan siaran pers terjadi setelah dinamika dan polemik semakin viral di berbagai media cetak dan elektronik terkait sikap para akademisi yang menolak dan tidak setuju atas terbitnya PP Nomor 57 Tahun 2021. Forum Pusat Kajian Pancasila seluruh Indonesia mengapresiasi kepada Kemendikbud yang telah membuat langkah untuk mengusulkan revisi PP Nomor 57 Tahun 2021 dan UU Sisdiknas karena tidak sejalan dengan jiwa dan semangat Pancasila. Perkumpulan Pendidik Insan Bangsa juga menyelenggarakan seminar dengan hasil bahwa adanya *legal drafting* yang ceroboh dan kurang melibatkan partisipasi publik dalam proses penyusunan PP Nomor 57 Tahun 2021.

SIMPULAN

Eksistensi Pendidikan Pancasila mengalami berbagai dinamika sebelum terbitnya PP Nomor 57 Tahun 2021. Pancasila mulai kehilangan peran setelah terbitnya UU Sisdiknas karena undang-undang tersebut meniadakan nomenklatur Pendidikan Pancasila mulai dari pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi. Pokok Persoalan PP Nomor 57 Tahun 2021 berpijak pada temuan atas perbedaan dalam ketentuan penyelenggaraan Pendidikan Pancasila di perguruan tinggi. Proses perumusan PP Nomor 57 Tahun 2021 menunjukkan *legal drafting* yang tidak konsisten karena tidak ada sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Implikasi hukum atas terbitnya PP Nomor 57 Tahun 2021 yang tidak mencantumkan muatan materi Pendidikan Pancasila sebagai

salah satu materi wajib adalah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan Pendidikan Pancasila di perguruan tinggi.

DAFTAR RUJUKAN

- Amalia, N. V., Qurbani, A. S., & Kumara. S. (2020). Analisis Ketentuan Hak Tanggungan Elektronik Pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(2), 332-339.
- Alkanu. D. P., Negara. T. A., & Istislam. (2020). Keabsahan Hukum Kebijakan Transfer Kuota Domestic Market Obligation (DMO) Batu Bara. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(1), 51-57.
- Bo'a, F. Y. (2018). Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Konstitusi*, 15(1), 27-49.
- Dahoklory, M. V., & Wardhani, L. T. A. L. (2020). Rekonstruksi Nilai-Nilai Pancasila dalam Undang-Undang. *Jurnal Sasi*, 26(3), 297-309.
- Bakry, N. (1999). *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Liberty.
- Darmodihardjo, D. (1974). *Pancasila Suatu Orientasi Singkat*. Jakarta: Aries Lima.
- Dayanto. (2013). Rekonstruksi Paradigma Pembangunan Negara Hukum Indonesia Berbasis Pancasila. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(3), 498-509.
- Farida, A. (2016). Teori Hukum Pancasila sebagai Sintesa Konvergensi Teori-Teori Hukum di Indonesia. *Jurnal Perspektif*, 21(1), 60-69.
- Hajri, W. A., Idris, Z., & Riantono. M. (2019). Meluruskan Penafsiran tentang Pancasila. *Jurnal Wedana*, 5(2), 50-57.
- Hadiwijono, A. (2016). Pendidikan Pancasila, Eksistensinya Bagi Mahasiswa. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 7(1), 82-97.
- Kaelan. (2004). *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kurnisar. (2011). Pancasila Sumber dari Segala Sumber Hukum di Indonesia. *Media Komunikasi FIS*, 10(2), 243-253.
- Morfit, M. (1981). Pancasila: The Indonesian State Ideology According to the New Order Government, 21(8), 838-851.
- Prawiranegara. S. (1984). *Pancasila as the*

- Sole Foundation*. Indonesia: Cornell University Press.
- Primahendra, R., Sumbogo, T. A., & Lensun, R. A. (2020). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Generasi Z terhadap Pancasila. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(1), 167-177.
- Putri, A. L., Charista. F. D. F., & Trisiana. (2020). Implementasi Pancasila dalam Pembangunan Dibidang Pendidikan. *Jurnal Pendidikan dan Pembelajaran Dasar*, 7(1),13-22.
- Putri, M. A., & Meinarno, E. A. (2018). Relevankah Pancasila dan Globalisasi? Mengungkap Hubungan Pancasila dan Identitas Global. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(1), 74-80.
- Rahayu, D. P. (2015). Aktualisasi Pancasila sebagai Landasan Politik Hukum Indonesia. *Jurnal Yustisia*, 4(1), 190-202.
- Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301.
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5336.
- Republik Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 87. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6676.
- Sari, W. A., & Rustamji. M. (2020). Analisis Ketidaksinkronan Putusan Hakim dan Ketentuan Perundang-Undangan terkait Justice Collaborator dalam Perkara E-KTP Irman dan Sugiharto. *Jurnal Hukum Acara*, 8(3), 273-280.
- Semadi, Y. P. (2019). Filsafat Pancasila dalam Pendidikan di Indonesia Menuju Bangsa Berkarakter. *Jurnal Filsafat Indonesia*, 2(2), 82-89.
- Setyawan, F. (2021). Institusionalisasi Nilai Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(2). 249-258.
- Suwarno. (1993). *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia, Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis & Sosio Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sulianti, A., Efendi, Y., & Sa'diyah. H. (2020). Penerapan Nilai-Nilai Pancasila dalam Lembaga Pendidikan. *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(1), 54-59.
- Suhadi. (1998). *Filsafat Pancasila untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Yayasan Pembinaan Fakultas Filsafat Universitas Gadjah Mada.
- Sutrisno, S. (1981). *Pancasila Pendidikan Nasional dan Pragmatisme*. Klaten: Dwi Dharma.
- Triwahyuningsih. (2017). *Mengukuhkan Negara Hukum Pancasila*. Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan.
- Wahjono, P. (1984). *Bahan Bahan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- Widayati. (2020). Implementasi Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Partisipatif dan Berkeadilan. *Jurnal Hukum UNISSULA*, 36(2), 59-72.
- Weatherbee, D. E. (1985). *Indonesia: The Pancasila*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Webb, S. A., & Fitch, R. M. (1989). Cultural Immersion in Indonesia through Pancasila. *The Journal of Educational Thought*, 23(1), 44-51.