

# **PENGATURAN PENGGUNAAN LAMBANG NEGARA PADA KOP NASKAH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh :**

**VICTORIANUS EDVEN, SH  
A.21211041**

## **ABSTRACT**

This thesis discusses the use of the state emblem settings on letterhead script legislation ". From the results of this thesis research we concluded that that at the level of empirical Provincial Government in the use kop state symbol in the text of Regional Regulation still use the symbol of the area due to misinterpretation of the meaning of Official scripts are written information as a means of communication for official made or issued by officials authorities at the local level that is the scope of local governments, while in substance no obligation spirit and letter of the Minister Regulation No. 54 of 2009 on the Procedures for manuscript environment local governments as the substance of Article 14 (1) the shape and arrangement of the script legal products the provincial government, consisting of: a. local regulation; b. governor regulations; c. joint regulations governor; and D. governor's decision and confirmation has actually existed in the chapter vii header of the script on the unity expressed about the kind of article 61 of the script type header in local government consists of: a. head office of the script; and b. letterhead official script device area. Then with regard to shape the content of the second part, Part Two which bernomeklatur the form and contents of Article 62 (1) Kop official script positions referred to in Article 61 letter a, for governor / deputy governor, regent / deputy regent, and mayor / deputy mayor of use : a. state emblem, the golden yellow and placed in the upper center for the official script in the form and format of legal product; Then assertion firmer again is within the Minister Regulation No. 80 Year 2015 on the Establishment of district regulations to Article 168 which states Perda districts / cities, regulation regents / mayors, the joint regulation regents / mayors, and the decision regent / mayor, the rules of Parliament, parliament's decision, the decision of the leadership of parliament, and the honor of the agency's decision districts / cities using letterhead symbol of the State on the first page. Writing province name listed on the first page after writing the names of forming local regulations referred to in paragraph (1). that the legal consequences not use letterhead state symbol normative juridical no legal punishment, but the legislation is an obligation of local government in this case represented by the Governor as the Regional Head, as in Law No. 24 Year 2009 Article 54 paragraph (1) letter I, which states: (1) the Great seal as a stamp or letterhead office referred to in Article 52 letter i is used by: Gubernur, Regent / Mayor. It is also in line with Article 59 of Law Number 23 Year 2014 (1) Each area is headed by the head of the Regional Government of the so-called head of the region. (2) The regional head as referred to in paragraph (1) to the so-called provincial governor, to the district area is called the regents, and for the town area called the mayor. Thus the governor as head of the region must implement legislation included in the Law OF the number 24 in 2009. This obligation is conformed to the contents of the oath before becoming Governor as meant in Article 61 paragraph (2) of Law No. 23 of 2004 which reads : "(2) An oath / pledge regional head as referred to in paragraph (1) are as follows:" By Allah / God, I swear / promise to fulfill my duty as the head of the area with the best and fairest, uphold the Law tHE REPUBLIC Constitution of 1945, and run all the laws and regulations with selurus-righteous and dutiful to society, homeland, and nation ". The statement "carry out all the laws and regulations in the righteous" is the key word is "the law" means juridical normative including Law No. 24 of 2009, It is more emphasized in Article 65 paragraph (1) Law No. 23 of 2014 which states explicitly the following Article 65 paragraph (1) letter e (1) the regional head of the task: e. carry out other authorities in accordance with the provisions of the legislation. Also with Law Number 12 Year 2011 Article 1 paragraph 2 clearly states that the definition of statutory regulations Regulations are regulations that contain norms binding law in general and established or designated by state institutions or officials authorized by procedures specified in the Regulations. According to Article 1 point statement "competent authority via procedures specified in the Regulations" of the Governor as the Regional Head is categorized competent authority, thereby obliged to implement legislation that would include Law No. 24 of 2009 and Regulation of the minister of Interior No 54 of 2009. the use of the coat of arms recovered in the future, is a necessity, because the position of the national emblem is a symbol of national identity and the identity of the Unitary Republic of Indonesia. The fourth

symbol is a reflection of national sovereignty in association with other countries and reflects the independence and existence of the state of Indonesia's independence, united, sovereign, just and prosperous.

**Keywords: Usage, State Emblem, On the Kop, Manuscript Regulation**

## **ABSTRAK**

Tesis ini membahas pengaturan penggunaan lambang negara pada kop naskah peraturan perundang-undangan". Dari hasil penelitian tesis ini diperoleh kesimpulan Bahwa Bahwa pada tataran empirik Pemerintah Daerah Provinsi dalam penggunaan kop lambang negara dalam naskah Peraturan Daerah masih menggunakan lambang daerah disebabkan salah penafsiran terhadap makna Naskah dinas adalah informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di lingkungan pemerintah daerah yang bersifat lingkup pemerintah daerah, sedangkan secara substansi ada kewajiban tersirat dan tersurat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Tata Naskah di lingkungan Pemerintah Daerah sebagaimana substansi Pasal 14 ayat (1) Bentuk dan susunan naskah dinas produk hukum di lingkungan pemerintah provinsi, terdiri atas: a. peraturan daerah; b. peraturan gubernur; c. peraturan bersama gubernur; dan d. keputusan gubernur dan penegasan sebenarnya telah ada dalam bab vii kop naskah dinas pada bagian kesatu menyatakan tentang jenis pada pasal 61 jenis kop naskah dinas di lingkungan pemerintah daerah terdiri atas: a. kop naskah dinas jabatan; dan b. kop naskah dinas perangkat daerah. Kemudian berkaitan dengan bentuk isi pada bagian kedua, Bagian Kedua yang bernomeklatur Bentuk dan Isi pada Pasal 62 (1) Kop naskah dinas jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a, untuk gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota menggunakan: a. lambang negara berwarna kuning emas dan ditempatkan dibagian tengah atas untuk naskah dinas dalam bentuk dan susunan produk hukum; Kemudian penegasan lebih tegas lagi adalah didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pasal 168 yang menyatakan Perda kabupaten/kota, peraturan bupati/walikota, peraturan bersama bupati/walikota, dan keputusan bupati/walikota, peraturan DPRD, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan kabupaten/kota menggunakan kop lambang Negara pada halaman pertama. Penulisan nama provinsi dicantumkan pada halaman pertama setelah penulisan nama pejabat pembentuk produk hukum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). bahwa akibat hukum tidak menggunakan kop lambang negara secara yuridis normative tidak ada sanksi hukum, tetapi secara peraturan perundang-undangan adalah sebuah kewajiban pemerintah daerah yang dalam hal ini diwakili oleh Gubernur selaku Kepala Daerah, karena didalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Pasal 54 ayat (1) huruf l yang menyatakan: (1) Lambang Negara sebagai cap atau kop surat jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf i digunakan oleh: Gubernur, Bupati/Walikota. Hal ini juga selaras dengan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota. Dengan demikian gubernur selaku kepala daerah wajib melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk didalam Undang -Undang nomor 24 Tahun 2009. Kewajiban ini adalah sesuai dengan isi sumpah sebelum menjabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 yang berbunyi : "(2) Sumpah/janji kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:"Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa". Pernyataan "menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya" dimaksud kata kuncinya adalah "segala undang-undang" berarti secara yuridis normative termasuklah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009, Hal ini lebih dipertegas lagi pada Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan secara eksplisit sebagai berikut Pasal 65 ayat (1) huruf e (1) Kepala daerah mempunyai tugas: e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Juga dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 2 jelas menyatakan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pasal 1 angka pernyataan "pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan" tentu Gubernur sebagai Kepala Daerah adalah termasuk kategori pejabat yang berwenang, dengan demikian wajib melaksanakan

peraturan perundang-undangan yang tentunya termasuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2009. Pengaturan Penggunaan Lambang Negara dimasa kedepan, adalah sebuah keniscayaan, karena kedudukan lambang negara Lambang negara merupakan jati diri bangsa dan identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keempat simbol tersebut menjadi cerminan kedaulatan negara di dalam tata pergaulan dengan negara-negara lain dan menjadi cerminan kemandirian dan eksistensi negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

## Latar Belakang

Sebagai negara dan bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, dan diakui eksistensinya oleh segenap bangsa-bangsa di dunia, maka Indonesia memiliki jati diri atau identitas kenegaraan/kebangsaannya, yaitu: **Bendera Negara ialah Sang Merah Putih, Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia, Lambang Negara ialah Garuda Pancasila, dan Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya**. Identitas kebangsaan Indonesia ini, yuridis konstitusional diformulasikan dalam Bab XV Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, dan Pasal 36B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil Amandemen).

Sebelum amandemen UUD 1945, identitas kebangsaan Indonesia itu, sudah diatur dalam Bab XV Pasal 35 dan Pasal 36. Namun hanya sebatas Bendera Sang Merah Putih dan Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia. Bahkan ketika Negara Republik Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Konstitusi RIS 1949, Identitas kenegaraan atau kebangsaan RIS tidak diatur.

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Lambang dan Bahasa Negara di atur pada Bagian III. Akan tetapi, meskipun menurut bunyinya dipergunakan kata "Lambang", ternyata yang diformulasikan hanyalah : Bendera kebangsaan Republik Indonesia ialah bendera Sang Merah Putih (Pasal 3 angka 1) ; Lagu kebangsaan ialah lagu "Indonesia Raya" (Pasal 3 angka 2); dan Bahasa resmi Negara Republik Indonesia ialah Bahasa Indonesia (Pasal 4). Konkretnya, UUDS 1950 belum mengatur "Lambang Negara Indonesia Garuda Pancasila".

Lantas kapankah lambang Negara Indonesia Garuda Pancasila ada dan secara resmi dipergunakan sebagai "Simbol Kenegaraan" dan "Naskah Kedinasan"?

Lambang negara Indonesia berbentuk burung Garuda yang kepalanya menoleh ke sebelah kanan (dari sudut pandang Garuda), perisai berbentuk menyerupai jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda, dirancang oleh Sultan Hamid II dari Pontianak, yang kemudian disempurnakan oleh Presiden Soekarno, dan diresmikan pemakaiannya sebagai lambang negara pertama kali pada Sidang Kabinet Republik Indonesia Serikat tanggal 11 Februari 1950. Lambang negara Garuda Pancasila diatur penggunaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 Tentang Penggunaan Lambang Negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 tersebut, penggunaan lambang Negara di atur sebagai berikut:

- a. Lambang Negara digunakan pada gedung-gedung Negeri dimuka sebelah luar dan/atau di dalam dan pada kapal-kapal Pemerintah yang digunakan untuk keperluan dinas, khususnya pada tempat-tempat yang pantas dan menarik perhatian. Pemasangan Lambang Negara pada kapal-kapal Pemerintah tersebut diatas dilakukan disebagian luar andjungan (brug), ditengah-tengah (Pasal 1).
- b. Penggunaan Lambang Negara di bagian luar gedung hanya dibolehkan pada: a. Rumah-rumah djabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur Kepala Daerah, dan Kepala Daerah yang setingkat dengan ini; b. Gedung-gedung Kabinet Presiden, Kabinet Perdana Menteri, Kementerian, Dewan Perwakilan Rakyat, Konstituante, Dewan Nasional, Mahkamah Agung, Kedjaksanaan Agung dan Dewan Pengawas Keuangan; (Pasal 2).
- c. Penggunaan Lambang Negara didalam gedung diharuskan pada tiap-tiap: Kantor Kepala Daerah; Ruang Sidang Dewan Perwakilan Rakyat daerah; (1) Ruang Sidang Pengadilan; Markas Angkatan Perang; Kantor Kepolisian Negara; Kantor Imigrasi; Kantor Bea dan Tjukai; Kantor Sjahbandar; (2). Penggunaan Lambang Negara di dalam gedung dibolehkan pada kantor-kantor Negeri yang lain dari pada yang tersebut di atas (Pasal 3).  
Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 di atas, kemudian dijadikan acuan

oleh Kementerian Dalam Negeri dalam menetapkan penggunaan Lambang Negara pada Naskah Kedinasan Di Lingkungan Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Pemerintah Daerah.

Pasal 61 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009 tersebut menentukan: **“Jenis kop naskah dinas di lingkungan pemerintah daerah terdiri atas: a. kop naskah dinas jabatan; dan b. kop naskah dinas perangkat daerah”**. Selanjutnya Pasal 62 ayat (1) menentukan: **“Kop naskah dinas jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a, untuk gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota menggunakan”**:

- a. **lambang negara berwarna kuning emas dan ditempatkan dibagian tengah atas untuk naskah dinas dalam bentuk dan susunan produk hukum;**
- b. lambang negara berwarna kuning emas dan ditempatkan dibagian tengah atas serta alamat nomor telepon, nomor faksimile, web site, e-mail dan kode pos ditempatkan dibagian tengah bawah untuk naskah dinas dalam bentuk dan susunan surat.

Perlu ditegaskan bahwa sesuai ketentuan Pasal 1 angka 21, 22 dan 23 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009, yang dimaksud dengan **produk hukum** pada huruf a adalah produk hukum daerah yang meliputi :

- a. Peraturan daerah adalah naskah dinas dalam bentuk dan susunan produk hukum, yang bersifat pengaturan ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Peraturan gubernur adalah naskah dinas dalam bentuk dan susunan produk hukum yang bersifat pengaturan ditetapkan oleh gubernur.

c. Peraturan bupati/walikota adalah naskah dinas dalam bentuk dan susunan produk hukum yang bersifat pengaturan ditetapkan oleh bupati/walikota.

Namun menurut praktiknya, sejak berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009 tanggal 13 Nopember 2009 sampai sekarang, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Kalimantan Barat, ternyata **tidak menggunakan “Lambang Negara” pada KOP Kertas Peraturan Daerah** yang dibuat dan diundangkan, melainkan **menggunakan “Lambang Pemerintah Daerah”** masing-masing Pemerintah Daerah.

Jika dicermati, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah, tidak ada satu pasal pun yang mengatur tentang penggunaan Lambang Negara atau Lambang Daerah pada Peraturan Daerah. Sehingga menimbulkan pertanyaan, sejauh mana kekuatan mengikat penggunaan lambang daerah pada Peraturan Daerah? Dan Apa akibat hukumnya, tidak menggunakan Lambang Negara pada Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota?

Selain itu, meskipun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Pemerintah Daerah ditetapkan tanggal 13 Nopember 2009, ternyata Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut tidak menjadikan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, sebagai konsiderans mengingatnya. Sehingga bila dikaji dari perspektif pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Pemerintah Daerah, dapat dikatakan telah mengabaikan eksistensi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 yang seharusnya dijadikan konsiderans menimbang. Tegasnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 54 Tahun 2009 mengandung cacat hukum dalam konsiderans menimbang. Padahal Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, telah mengatur secara kongkret penggunaan Lambang Negara dalam Pasal 51 sampai Pasal 55 :

#### Pasal 51

Lambang Negara wajib digunakan di:

- a. dalam gedung, kantor, atau ruang kelas satuan pendidikan;
- b. Luar gedung atau kantor;
- c. Lembaran negara, tambahan Lembaran negara, berita negara, dan tambahan berita negara;**
- d. paspor, ijazah, dan dokumen resmi yang diterbitkan pemerintah;
- e. uang Logam dan uang kertas; atau

f. Materai.

#### Pasal 52

Lambang Negara dapat digunakan:

- a. sebagai cap atau kop surat jabatan;
- b. sebagai cap dinas untuk kantor;
- c. pada kertas bermaterai;
- d. pada surat dan lencana gelar pahlawan, tanda jasa, dan tanda kehormatan;
- e. sebagai lencana atau atribut pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga negara Indonesia yang sedang mengemban tugas negara di luar negeri;
- f. dalam penyelenggaraan peristiwa resmi;
- g. dalam buku dan majalah yang diterbitkan oleh Pemerintah;
- h. dalam buku kumpulan undang-undang; dan/atau;
- i. di rumah warga negara Indonesia.

#### Pasal 53.

- (1) Penggunaan Lambang Negara di dalam gedung, kantor atau ruang kelas satuan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a dipasang pada:
  - a. gedung dan/atau kantor Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. gedung dan/atau kantor lembaga Negara;
  - c. gedung dan/atau kantor instansi pemerintah; dan
  - d. gedung dan/atau kantor lainnya;
- (2) Penggunaan Lambang Negara di luar gedung atau kantor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf b pada:
  - a. istana Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. rumah jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
  - c. gedung atau kantor dan rumah jabatan kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; dan
  - d. rumah jabatan gubernur, bupati, walikota, dan camat.
- (3) Penggunaan Lambang Negara di dalam gedung atau kantor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf c di luar gedung atau kantor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf b diletakkan pada tempat tertentu;
- (4) Penggunaan Lambang Negara pada lembaran negara, tambahan lembaran negara, berita negara, dan tambahan berita negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf c diletakkan di bagian tengah atas halaman pertama dokumen;
- (5) Penggunaan Lambang Negara pada paspor, ijazah, dan dokumen resmi yang diterbitkan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf d diletakkan di bagian tengah atas dokumen.

#### Pasal 54

- (1) Lambang Negara sebagai cap atau kop surat jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf a digunakan oleh:
  - a. Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Dewan Perwakilan Rakyat;
  - d. Dewan Perwakilan Daerah;

- e. Mahkamah Agung dan badan peradilan;
  - f. Badan Pemeriksa Keuangan;
  - g. menteri dan pejabat setingkat menteri;
  - h. kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh, konsul jenderal, konsul, dan kuasa usaha tetap, konsul jenderal kehormatan, dan konsul kehormatan;
  - i. gubernur, bupati atau walikota;
  - j. notaris; dan
  - k. pejabat negara (ainnya yang ditentukan oleh undang-undang;
- (2) Penggunaan Lambang Negara sebagai cap dinas untuk kantor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf b digunakan untuk kantor:
- a. Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Dewan Perwaki(an Rakyat;
  - d. Dewan Perwakilan Daerah;
  - e. Mahkamah Agung dan badan peradilan;
  - f. Badan Pemeriksa Keuangan;
  - g. menteri dan pejabat setingkat menteri;
  - h. kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh, konsul jenderal, konsul, dan kuasa usaha tetap, konsul jenderal kehormatan, dan konsul kehormatan;
  - i. gubernur, bupati atau walikota;
  - j. notaris; dan
  - k. pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.
- (3) Lambang Negara sebagai lencana atau atribut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf e dipasang pada pakaian di dada sebelah kiri;
- (4) Lambang Negara yang digunakan dalam penyelenggaraan peristiwa resmi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf f dipasang pada gapura dan/atau bangunan (ain yang pantas).

#### Pasal 55

- (1) Dalam hal Lambang Negara ditempatkan bersama-sama dengan Bendera Negara, gambar Presiden dan/atau gambar Wakil Presiden, penggunaannya diatur dengan ketentuan:
- a. Lambang Negara ditempatkan di sebelah kiri dan lebih tinggi daripada Bendera Negara; dan
  - b. gambar resmi Presiden dan/atau gambar Wakil Presiden ditempatkan sejajar dan dipasang lebih rendah daripada Lambang Negara;
- (2) Dalam hal Bendera Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dipasang di dinding, Lambang Negara diletakkan di tengah atas antara gambar resmi Presiden dan/atau gambar Wakil Presiden.

Tampak dari ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 di atas, tidak ada satu pasal pun yang menentukan “Lambang Negara” dapat digunakan pada KOP Peraturan Perundang-Undangan, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten, Peraturan

Daerah Kota, Peraturan Gubernur, Peratiuran Bupati, dan Peraturan Walikota. Undang-Undang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 juga tidak menentukan kewajiban penggunaan “Lambang Negara” pada: **Lembaran Daerah, tambahan Lembaran Daerah, Berita Daerah, dan tambahan Berita Daerah.**

Sungguhpun demikian, KOP Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri Tetap menggunakan “Lambang Negara” di bagian tengahnya. Demikian pula meskipun suatu Produk Hukum Daerah sudah ditempatkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah dan/atau Berita Daerah, tetapi dalam penggunaan dan penyebarluasannya senantiasa menggunakan KOP dengan Lambang Daerah.

Patut pula dicatat, bahwa berdasarkan **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-X/2012, dalam amar putusannya menyatakan:**

- a. Pasal 57 huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035) **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**
- b. Pasal 69 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035) **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**

Dengan demikian, sudah tidak ada larangan lagi menggunakan lambang Negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

## **Permasalahan**

Apa akibat hukum tidak digunakannya lambang Negara pada Kop Naskah Peraturan Daerah?

## **Pembahasan**

### **Analisis akibat hukum tidak digunakannya lambang Negara pada Kop Naskah Peraturan Daerah**

Berkaitan dengan akibat hukum tidak digunakan lambang negara pada Kop Naskah Peraturan Daerah, tentu perlu dipaparkan, bahwa Peraturan Daerah sebagai bagian dari peraturan

perundang-undangan atau produk hukum daerah tunduk dengan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) huruf h, bahwa Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: e. Kenusantaraan. Dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan “Huruf e Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan asas tersebut yang menyatakan “Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” Hal ini akibat hukumnya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional tentunya tidak terlepas dari peraturan pemerintah pusat atau nasional.

Dengan demikian wajib tunduk dengan hirarki peraturan perundang-undangan dengan menempatkan Pancasila sebagai sumber segala hukum negara yang terepresentasikan secara simbolik dalam lambing negara. Pada analisis ini perlu dipaparkan kedudukan Pancasila Untuk memberikan kesepahaman tentang Pancasila sebagai sumber hukum negara, maka kita menggunakan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terpaparkan dengan jelas pada pasal 2 yang menyatakan Pancasila merupakan **sumber segala sumber hukum Negara**.

Kemudian penjelasan pasal 2 tersebut menyatakan, bahwa penempatan Pancasila sebagai **sumber dari segala sumber hukum negara** adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara **sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila**.

**Berdasarkan pernyataan di atas yang perlu dipahami adalah apakah yang dimaksud dengan materi muatan peraturan perundang-undangan ? Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan**

adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan **jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan**.(Pasal 1 angka 13 UU Nomor 12 Tahun 2011). Dari jawaban atas pertanyaan di atas, maka perlu dipahami bersama apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan?

Berdasarkan **Pasal 4 UU No 12 Tahun 2011** Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. (Pasal 1 angka 2 UU No 12 Tahun 2011)

Mengacu pada Pasal 4 di atas dibedakan antara undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden (pasal 1 angka 3 UU Nomor 12 Tahun 2011. Walaupun dibedakan keduanya namun secara bentuk dan materi muatan, maka undang-undang termasuk jenis peraturan perundang-undangan.

Hal ini juga sejalan dengan pengertian peraturan perundangan-undangan berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik ditingkat pusat maupun daerah, yang juga mengikat secara umum.

Untuk memahami pernyataan, bahwa “**sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila**”. Berikut ini pula dipahami, bahwa nilai nilai Pancasila secara normatif haruslah dihubungkan antara asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan dengan sila-sila dari Pancasila.

Dengan kata lain klasul tersebut bisa dipahami melalui hubungan antara Pancasila dengan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan atau pertanyaannya adalah apa hubungan antara Pancasila dengan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan ? Sebagaimana diketahui, bahwa sila-sila Pancasila divisualisasikan secara semiotika hukum didalam lambang negara, yakni pada perisai Pancasila, maka diperlukan satu pemahaman terhadap pembacaan

Pancasila sebagai cita hukum atau sebagai sumber segala sumber hukum negara berdasarkan lambang negara dengan pendekatan semiotika hukum<sup>1</sup>

Berkaitan dengan ini teks hukum negara pada pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomo 24 Tahun 2009, yang menyatakan “Pada perisai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 terdapat lima buah ruang yang mewujudkan **dasar Pancasila** sebagai berikut: a. dasar Ketuhanan Yang Maha Esa dilambangkan dengan **cahaya di bagian tengah** perisai berbentuk bintang yang bersudut lima; b. dasar Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dilambangkan dengan tali rantai bermata bulatan dan persegi **di bagian kiri bawah perisai**; c. dasar Persatuan Indonesia dilambangkan dengan pohon beringin **di bagian kiri atas perisai**; d. dasar Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan dilambangkan dengan **kepala banteng di bagian kanan atas perisai**; dan e. dasar Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia dilambangkan dengan kapas dan padi **di bagian kanan bawah perisai**.

Terhadap konsep “berthawaf” diatas penafsiran Sultan Hamid II menyatakan :<sup>2</sup>

".. **lima sila Pantja Sila jang terpenting sebagai pertahanan bangsa ini menurut beliau adalah sila pertama Ketoehanan Yang Maha Esa**, barulah bangsa ini bisa bertahan maju kedepan untuk membangun generasi penerus/kader-kader pedjuang bangsa jang bermartabat/berprikemanusiaan jang disimbolkan dengan sila kedua kemanusiaan jang adil dan beradab, setelah itu membangun persatuan Indonesia sila ketiga, karena hanja dengan bersatulah dan perpaduan antar negara dalam RIS (baca NKRI) inilah bangsa Indonesia mendjadi kuat, pada langkah berikutnja baru membangun parlemen negara RIS jang demokratis dalam permusyawaratan/perwakilan, karena dengan djalan itulah bisa bersama-sama mewudjudkan keadilan sosial bagi seluruh rakjat Indonesia, jakni dari rakjat, untuk rakjat oleh rakjat karena berbakti kepada bangsa dan Tuhan Jang Maha Esa. Atas pendjelasan Perdana Menteri RIS itu, kemudian perisai ketjil ditengah saja masukan simbol sila kesatu berbentuk Nur Tjahaya bintang bersudut segilima.

Berdasarkan penjelasan **Sultan Hamid II** diatas, bahwa Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa adalah terpenting sebagai pertahanan bangsa, mengapa karena dengan sila kesatu, bangsa Indonesia bisa bertahan maju kedepan, makna yang tersirat dan tersurat, adalah landasan moral relegius, artinya: Pancasila pada hakekatnya adalah negara kebangsaan yang Berketuhanan Yang Maha Esa. Landasan pokok sebagai pangkal tolak, paham tersebut adalah Tuhan adalah Sang

---

<sup>1</sup>Turiman. “Pancasila sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011” web Rajawali Garuda Pancasila diakses 10 November 2016.

<sup>2</sup>Transkrip Sultan Hamid II, 15 April 1967, op cit, halaman 7

Pencipta segala sesuatu Kodrat alam semesta, keselarasan antara *mikro kosmos* dan *makro kosmos*, keteraturan segala ciptaan Tuhan Yang Maha Esa kesatuan saling ketergantungan antara satu dengan lainnya, atau dengan lain perkataan kesatuan integral.<sup>3</sup>

Mengapa **Sultan Hamid II** menggunakan konsep thawaf dalam membaca Pancasila, Kemudian pada bagian lain **Sultan Hamid II** menyatakan:<sup>4</sup>

"... patut diketahui arah simbolisasi ide Pantja-Sila itu saja mengikuti gerak arah ketika orang "berthawaf"/ berlawanan arah djarum djam/"gilirbalik" kata bahasa Kalimantan dari simbol sila ke satu ke simbol sila kedua dan seterusnya, karena seharusnya seperti itulah sebagai bangsa menelusuri/ menampak tilas kembali akar sedjarahnja dan mau kemana arah bangsa Indonesia ini dibawa kedepan agar tidak kehilangan makna semangat dan "djatidiri"-nja ketika mendjabarkan nilai-nilai Pantja-Sila jang berkaitan segala bidang kehidupan berbangsanja, seperti berbagai pesan pidato Paduka Jang Mulia disetiap kesempatan. Itulah kemudian saja membuat gambar simbolisasi Pantja-Sila dengan konsep berputar-gerak "thawaf"/gilir balik kata bahasa Kalimantan sebagai simbolisasi arah prediksi konsep membangun kedepan perdjalanannya bangsa Indonesia yang kita tjintai ini

Berkaitan dengan konsep Pancasila dalam penjabaran kedalam peraturan perundang-undangan, maka secara material nilai Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan sumber bahan dan sumber nilai bagi hukum positif Indonesia, dalam pengertian ini Pembukaan UUD 1945 terdapat nilai-nilai hukum Tuhan (alinea III), hukum kodrat (alinea I), hukum etis III) nilai-nilai hukum itu merupakan inspirasi dalam memformulasikan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pembacaan Pancasila berthawaf atau selaras dengan semiotika hukum pembacaan Pancasila berdasarkan Lambang Negara rancangan Sultan Hamid II. Transformasinya pembacaan Pancasila berthawaf dapat menselaraskan dengan substansi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya ketika penerapan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), sebagaimana paparan berikut ini.

Filsafat Hukum (Pancasila) dengan konsep pembacaan Pancasila "berthawaf" secara ontologi adalah berdasarkan hukum alam/ yang berbasis spiritualis menawarkan cara-cara untuk melengkapi pandangan ilmuwan hukum yang ada sebelumnya yang membaca Pancasila dengan konsep hirarkis

---

<sup>3</sup>Ensiklopedia Pancasila, 1995, halaman 274.

<sup>4</sup>Transkrip Sultan Hamid II, 15 April 1967, ibid halaman 7

piramida, dengan menunjukkan cara baru bagaimana sejarah, semiotika dan filsafat perkembangan pemikiran hukum dapat saling berhubungan secara harmonis. Mendialogkan antara iman dan sains, hukum wahyu dan hukum dunia menjadi penting, sekalipun barangkali pada satu titik tertentu masih belum diperoleh titik temu. Dialog nilai merupakan sumbangan pemikiran yang amat menjanjikan di masa mendatang itulah ilmuwan perlu merekonstruksi konsep-konsep yang ditawarkan dalam tataran keilmuan, termasuk didalamnya ilmu hukum dan sekaligus termasuklah didalamnya adalah ilmu hukum tata negara Indonesia.

Pada tataran yang demikian itu, maka model pembacaan Pancasila dengan konsep pembacaan melingkar dengan gerak yang berlawanan dengan arah jarum jam atau gerakan “berthawaf” berdasarkan semiotika pada perisai Pancasila dalam lambang negara Republik Indonesia adalah selaras dengan analisis sejarah hukum dan analisis semiotika hukum yang kemudian disebut sebagai konsep semiotika hukum pembacaan Pancasila berdasarkan lambang negara Republik Indonesia sebagai hasil rancangan yang dibuat oleh Sultan Hamid II atau selaras dengan pasal 48 UU No 24 Tahun 2009.

Adapun rumusannya adalah Sila Kesatu Ketuhanan Yang Maha Esa, bahwa merupakan sila yang menjadi basis utama yang menerangi/nur cahaya keempat sila lainnya. Paham ke Tuhanan itu diwujudkan dalam paham kemanusiaan yang adil dan beradab. Dorongan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa itu menentukan kualitas dan derajat kemanusiaan seseorang diantara sesama manusia, sehingga peri kehidupan bermasyarakat dan bernegara dapat tumbuh sehat dalam struktur kehidupan yang adil, dan dengan demikian kualitas peradaban bangsa dapat berkembang secara terhormat diantara bangsa-bangsa di dunia. Semangat Ketuhanan Yang Maha Esa itu hendaklah pula meyakinkan segenap bangsa Indonesia untuk bersatu padu dibawah tali Tuhan Yang Maha Esa. Perbedaan-perbedaan diantara sesama warga negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Dalam wadah negara, rakyatnya adalah warga negara. Karena itu, dalam rangka dalam kehidupan kenegaraan, berbangsa dan bermasyarakat tidak perlu dipersoalkan mengenai etnisitas, anutan agama, warna kulit, dan bahkan status sosial seseorang, karena setiap warga negara adalah rakyat, dan rakyat itulah yang berdaulat dalam negara Indonesia, dimana kedaulatannya itu diwujudkan melalui mekanisme permusyawaratan dan dilembagakan melalui sistem perwakilan, karena kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dalam bingkai negara hukum dan pada akhirnya ditujukan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia. Inilah konsep negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa (pasal 29 ayat (1) UUD Neg RI 1945) yang berkedaulatan rakyat menurut paham konstitusionalisme (Pasal 1 ayat (2) UUD Neg RI 1945) dalam wadah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD Neg RI 1945) berdasarkan Pancasila (Alinea Keempat Pembukaan UUD Neg RI 1945) yang menjunjung tinggi nilai-nilai relegiositas yang berasal dari sifat-sifat Tuhan Yang Maha Esa yang bersifat universal (asmaul husna) yang diupayakan oleh manusia yang beraneka ragam suku bangsa tetapi berasal dari diri yang satu atau satu diri, yaitu berasal dari Tuhan Yang Maha Esa.(Qur'an Al Hujurat (49) ayat (13) dan Surah ke 4 Anisa ayat (1) atau dalam bahasa semiotika lambang negara adalah Bhinneka Tunggal Ika. Bhina Ika, Tunggal Ika, Beranekaragam itu dan satu itu beraneka ragam. Keragaman dalam persatuan dan persatuan dalam keragaman.

Adapun konsepnya secara epistemologinya adalah sebagai berikut, bahwa nilai Sila ke I dasar Ketuhanan Yang Maha Esa yang dilambangkan dengan cahaya dibagian tengah perisai Pancasila berbentuk bintang yang bersudut lima. Pada tataran kenegaraan atau hukum tata Negara, yaitu ilmu perundang-undangan saat ini realitas semiotika hukumnya adalah diwujudkan/dijabarkan sebagai **“asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan”**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*), yaitu, bahwa setiap materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara dan asas ini secara semiotika hukum tetap menjadi basis sentral, oleh karena itu secara semiotika sila ke I diletakan ditengah perisai merah putih dan ditempatkan pada perisai tersendiri berwarna hitam sebagai warna alam dan Sila I yang dilambang dengan cahaya dibagian tengah berbentuk bintang bersudut lima ini menyinari semua nilai-nilai ke empat sila lainnya atau menjadi cahaya, yakni kepada sila II, III, IV dan V atau menjadi “bintang pemandu” bagi keempat sila lainnya.

Secara teoritik atau konsepsional dapat dijelaskan konstruksi model semiotika hukumnya<sup>5</sup>, yakni sila I menjadi cahaya sila II dasar Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab yang dilambangkan dengan tali rantai bermata bulatan dan persagi dibagian kiri bawah perisai Pancasila. **Maknanya bahwa hukum yang bersifat progresif** mencerminkan HAM atau taat pada **asas kemanusiaan**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional dan

---

<sup>5</sup>Turiman ,ibid

taat pula pada **asas Bhinneka Tunggal Ika**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf f Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain; agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial serta setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara serta taat pula pada asas **Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya setiap materi muatan Peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kemudian sila I menjadi cahaya Sila ke III dasar Persatuan Indonesia yang dilambangkan dengan pohon beringin dibagian kiri atas perisai Pancasila, **maknanya hukum yang bersifat progresif** taat kepada **asas Kebangsaan**(*Penjelasan (Pasal 6 Ayat (1) huruf c Undang -Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian Sila I menjadi cahaya sila IV dasar Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dilambangkan dengan kepala banteng dibagian kanan atas perisai Pancasila, karena produk hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan adalah hasil dari sebuah hikmah kebijaksanaan sebagai perwujudan esensi semangat demokrasi untuk menterjemahkan suara rakyat tanpa mengenyampingkan suara kepentingan pemerintah (negara), maknanya, bahwa **hukum yang bersifat Progresif** harus taat kepada **asas kekeluargaan**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan dan taat kepada **asas Pengayoman**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

Kemudian Sila I menjadi cahaya sila ke V dasar Keadilan Bagi seluruh rakyat Indonesia dilambangkan dengan kapas dan padi dibagian kanan bawah perisai Pancasila. **Maknanya bahwa hukum yang bersifat progresif** harus mewujudkan rasa keadilan masyarakat, atau taat pada asas

**Keadilan**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali dan taat pula pada **asas Kenusantaraan**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf e Undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-Undang yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila serta taat pula pada **asas Ketertiban dan Kepastian Hukum**(*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf i Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011*), artinya bahwa setiap materi Muatan Peraturan Perundang-Undang harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. .

Dengan demikian pada tataran perencanaan penyusunan Undang-Undang dalam prolegnas sebagai skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam kerangka sistem hukum nasional<sup>6</sup> berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya Penempatan Pancasila sebagai cita hukum dengan menempatkan Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat dan sekaligus menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga materi muatan Peraturan perundang-Undang tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang konsep pembacaan selaras dengan semiotika hukum pembacaan Pancasila berdasarkan Lambang Negara Republik Indonesia (*Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009*), yaitu pembacaan Pancasila dengan logosentrisme berthawaf.<sup>7</sup>

Konstruksi hukum,<sup>8</sup> bahwa Pancasila bukan hanya *staatsfundamentalnorm* (kaidah fundamental negara), sebagai cita hukum (*rechttidee*) yang dijadikan sumber segala sumber hukum negara yang keberadaannya tidak hanya diluar konstitusi negara (UUD Negara RI) 1945, tetapi **menjadi bagian UUD Negara RI, 1945, sehingga Pancasila tidak menjadi mitos, terlalu abstrak** dan tidak cair, sebagaimana Pembacaan Pancasila secara hirarkis piramida menurut pandangan Notonagoro dan dianut oleh para penstudi hukum di Indonesia ketika memberikan penafsiran filsafat hukum Pancasila.

---

<sup>7</sup> Turiman, *Ibid*.

<sup>8</sup> Konstruksi Hukum disini dimaksud salah satu bentuk penafsiran hukum

Konsep Pembacaan Pancasila secara hirarkis Piramida secara semiotika hukum harus diselaraskan dengan pembacaan Pancasila berdasarkan Perisai Pancasila dalam Lambang Negara Republik Indonesia (Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009). Sedangkan Penjabaran Pancasila sebagai cita hukum atau Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara, dapat dijabarkan atau diwujudkan secara semiotika hukum dengan menghubungkan dengan penerapan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksud Pasal 6 dan Penjelasannya dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Artinya antara Pasal 2 jo Pasal 6 dan Penjelasannya dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selaras dan korelasi yang jelas dengan Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009.

Untuk menerapkan konsep Pembacaan Pancasila “berthawaf” berdasarkan Lambang Negara Republik Indonesia kedalam pemetaan suatu undang-undang akan lebih mudah untuk memetakan materi muatannya dengan cara menstruktur pasal-pasal dalam sebuah Undang-Undang sesuai jenis peraturan perundang-undangan yang diperintahkan/imperatif ke dalam bentuk peraturan perundangan dari sisi penjabarannya, misalnya dari Undang-Undang ke bentuk peraturan presiden. Memang kelihatan tidak hirarkis sesuai Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi dengan bantuan model pembacaan Pancasila berthawaf bisa dilacak keberadaannya, karena selama ini dalam hukum tata negara, bahwa undang-undang harus dijabarkan kedalam Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi bisa saja keberadaan Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah dari undang-undang, atau dari peraturan pemerintah yang secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya (pasal 13 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011). Artinya bisa jadi dalam satu Undang-Undang bisa dipetakan sekian konsep pembacaan dengan struktur pola pembacaan Pancasila “berthawaf”.

Kemudian untuk memahami hirarki peraturan perundang-undangan, maka secara teks hukum negara, pertanyaan yang perlu diajukan adalah apa yang dimaksud dengan hirarki ? Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan pada penjelasan pasal 7 ayat (2) menyatakan, bahwa dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah **penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan** yang didasarkan pada asas **bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.**

Berdasarkan pengertian hirarki diatas, maka dimana pengaturan tentang hirarki peraturan perundang-undangan dirumuskan secara teks hukum negara ?

**Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur jenis dan hirarki sebagai berikut:**

**(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:**

**a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

**b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;**

**c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;**

**d. Peraturan Pemerintah;**

**e. Peraturan Presiden;**

**f. Peraturan Daerah Provinsi; dan**

**g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**

**(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).**

Pertanyaan apakah jenis peraturan perundangan hanya yang terpaparkan dalam hirarki sebagaimana dimaksud pasal 7 Ayat (1) saja ? UU Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan pada Pasal 8

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.**

Pasal 8 ayat (2) di atas memberikan penegasan tentang kekuatan hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang selain dalam hirarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1), yakni pertama **sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.** Pernyataan ini memberikan pemahaman, bahwa apabila didalam peraturan perundang-undangan apakah berbentuk Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah terdapat pasal yang teks normatifnya terdapat klausul, misalnya “lebih lanjut diatur atau ditetapkan dengan peraturan menteri”, maka keberadaan peraturan menteri tersebut mengikat secara hukum. Artinya keberadaannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. **Apakah yang dimaksud peraturan menteri?**, penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan **materi muatan** dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Yang menjadi persoalan dalam tataran praktek selama ini setelah terbitnya UU nomor 12 Tahun 2011 masih ada Ketetapan Menteri tetapi materi muatannya bersifat mengatur, bagaimana kekuatan hukumnya. Pasal 100 UU Nomor 12 menyatakan, bahwa **Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku**, harus dimaknai sebagai **peraturan**, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Kemudian pada pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 kedua menyatakan **atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pertanyaannya apa yang dimaksudkan berdasarkan kewenangan ? Penjelasan pasal 8 ayat (2) menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.**

Pertanyaannya adalah apa akibat hukum tidak menggunakan kop lambang negara, pada naskah Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat, secara hirarkis bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009, tetapi jika menggunakan peraturan perundang-undangan yang berada diluar hirarki adalah bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009. Namun akibat hukum secara yuridis normative dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tidak secara jelas disebutkan, karena jika membaca secara cermat ketentuan sanksi pada pasal **Pasal 57 a jo Pasal 68** menyatakan : Setiap orang dilarang: (a) mencoret, menulisi, menggambari, atau membuat rusak Lambang Negara dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Lambang Negara dipidana dengan dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00. Kemudian **Pasal 57 b atau c atau d jo Pasal 69** Setiap orang dilarang: (b) menggunakan Lambang Negara yang rusak dan tidak sesuai dengan bentuk, warna, dan perbandingan ukuran; (c) membuat lambang untuk perseorangan, partai politik, perkumpulan, organisasi dan/atau perusahaan yang sama atau menyerupai Lambang Negara; dan (d) menggunakan Lambang Negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Undang-Undang ini dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,0

Berdasarkan norma pada pasal-pasal diatas tidak ada sanksi tidak diatur sanksinya, namun hanya diatur kewajiban pada Pasal 54

- (5) Lambang Negara sebagai cap atau kop surat jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf i digunakan oleh: gubernur, bupati atau walikota

Demikian juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Noor 54 Tahun 2009 jelas dinyatakan pada

**BAB III**  
**NASKAH DINAS**  
**Bagian Kesatu**  
**Bentuk Dan Susunan**

**Pasal 14**

(1) Bentuk dan susunan naskah dinas produk hukum di lingkungan pemerintah provinsi, terdiri atas:

- a. peraturan daerah;
- b. peraturan gubernur;
- c. peraturan bersama gubernur; dan
- d. keputusan gubernur.

(2) Bentuk dan susunan naskah dinas produk hukum di lingkungan pemerintah kabupaten/kota, terdiri atas:

- a. peraturan daerah;
- b. peraturan bupati/walikota;
- c. peraturan bersama bupati/walikota; dan
- d. keputusan bupati/walikota;

**Kesimpulan**

Bahwa akibat hukum tidak menggunakan kop lambang negara secara yuridis normative tidak ada sanksi hukum, tetapi secara peraturan perundang-undangan adalah sebuah kewajiban pemerintah daerah yang dalam hal ini diwakili oleh Gubernur selaku Kepala Daerah, karena didalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Pasal 54 ayat (1) huruf I yang menyatakan: (1) Lambang Negara sebagai cap atau kop surat jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf i digunakan oleh Gubernur, Bupati/Walikota. Hal ini juga selaras dengan **Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah** (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi **disebut gubernur**, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.Dengan demikian gubernur selaku kepala daerah wajib melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk didalam Undang -Undang nomor 24 Tahun 2009.Kewajiban ini adalah sesuai denga isi sumpah sebelum menjabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 yang berbunyi : “(2) Sumpah/janji kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:"Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerahdengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan **menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya** serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa". Pernyataan "**menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya**" dimaksud kata kuncinya adalah "**segala undang-undang**" berarti secara yuridis normative termasuklah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009, Hal ini lebih dipertegas lagi pada Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan secara eksplisit sebagai berikut **Pasal 65 ayat (1) huruf e (1)** Kepala daerah mempunyai tugas: e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Juga dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 2 jelas menyatakan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pasal 1 angka pernyataan "pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan" tentu Gubernur sebagai Kepala Daerah adalah termasuk kategori pejabat yang berwenang, dengan demikian wajib melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tentunya termasuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2009.

## Daftar Pustaka

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1998, Politik Hukum Nasional, Dan Mahfud Md, Politik Hukum Di Indonesia, Disertasi, LP3ES, halaman 9.
- Ahmad M. Ramli, *Mencari Format Dasar Hukum Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah (sebuah Perbandingan dengan Prolegnas)*, Makalah pada Rakernis Peraturan Perundang-undangan Tahun 2008, di selenggarakan oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Tangerang, 31 Juli 2008, halaman 2.
- A. Hamid S. Attamimi, 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia.
- A. Hamid Atamimi, 1990. *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Universitas Indonesia, 1990.
- Amrah Muslimin, 1978. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978*, Alumni, Bandung.
- Andrew, William G. 1968. *Constitutions and Constitutionalism*, New Jersey: Van Nostrand Company.
- Ateng Syafrudin, 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung::BinaCipta.
- \_\_\_\_\_, 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung: Mandar Maju.
- Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Bagir Manan, 1990. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, 1990, UNPAD, Bandung.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind Hill Co), halaman 59-60.
- Coralie Bryant dan Loise G. White, 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta.
- Duchacek, Ivo. D. Duchacek, "Constitution/Constitutionalism", dalam Bogdanor, Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Oxford: Blackwells, 1987.
- E. Koswara, 2001. *Otonomi Daerah: untuk demokrasi dan kemandirian rakyat*, Jakarta: yayasan PARIBA.
- Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005.