

KEDUDUKAN DAN FUNGSI PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

¹Bintang Dwikanda Mahyuddin, ²Indah Vincencia Halawa, ³Muhammad Hafizh Rahil,
⁴Talia Kurnia Sari, ⁵Tomianus

^{1,2,3,4,5} Magister Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Indonesia

¹bintangdwikanda@gmail.com, ²indahvincen98@gmail.com, ³hafizhrahilmy23@gmail.com,
⁴taliakurniasari8@gmail.com, ⁵tomianus89@gmail.com

ABSTRAK

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan suatu pembukaan berisi lebih dari pada alasan pembentukan saja. Oleh karena konstitusi sebagai sumber pertama dari Hukum Tata Negara mendasari undang-undang biasa, bahkan mendasari seluruh hidup ketatanegaraan dari suatu Negara. Sehingga diperlukan pembahasan lebih lanjut mengenai kedudukan dan fungsi Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Undang-Undang Dasar 1945. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dimana dilakukan pendekatan studi literatur melalui jurnal, buku dan lain-lain. Data yang dikumpulkan berupa informasi terkait kedudukan dan fungsi mengenai Pembukaan UUD 1945. Hasil penelitian adalah Pertama, terjadi tren global kedudukan hukum pembukaan konstitusi, tidak hanya sekedar seremonial atau simbolis pembuka (ceremonial preamble) yang berisi sejarah, sumber kedaulatan, pernyataan kemerdekaan, Tuhan, tujuan negara maupun identitas nasional, melainkan telah berkembang menjadi interpretatif dan substantif (interpretative and substantive preamble). Selain itu, pembukaan konstitusi juga memiliki fungsi sosial sebagai alat pemersatu, namun kadang juga bisa menjadi alat pemecah. Kedua, Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan hukum tidak hanya seremonial, melainkan interpretatif dan substantif baik dalam pengujian norma di MK dan MA, termasuk implementasi Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila. Pembukaan UUD 1945 dapat menjadi alat pemersatu bangsa, khususnya dengan keberadaan Pancasila sebagai jiwa dan falsafah bangsa. Akan tetapi, penggunaan Pancasila yang berlebihan, dapat juga mengakibatkan penindasan seperti yang terjadi pada Orde Baru. Upaya menempatkan Pembukaan UUD 1945 tidak hanya sekedar simbolis, melainkan dalam kedudukan hukum yang interpretatif maupun substantif, harus melihat Pembukaan UUD 1945 secara keseluruhan. Selain itu, agar Pembukaan UUD 1945 (termasuk Pancasila) tidak ditafsirkan sepihak oleh kelompok-kelompok tertentu.

Kata Kunci: Konstitusi; UUD 1945; Pancasila; Kedudukan.

ABSTRACT

The Constitution or Basic Law represents an opening that contains more than just the reasons for its formation. As the primary source of Constitutional Law, the constitution underlies ordinary laws and even the entire governance of a State. Thus, further discussion is needed regarding the position and function of the 1945 Constitution. The purpose of this study is to determine the position and function of the 1945 Constitution. The research method used is qualitative descriptive, employing a literature study approach through journals, books, and other sources. The data collected consists of information related to the position and function of the Preamble of the 1945 Constitution. The research findings are as follows: First, there is a global trend regarding the legal position of the constitutional preamble, not only as a ceremonial or symbolic opening containing history, sources of sovereignty, statements of independence, God, state objectives, and national identity, but it has evolved into interpretative and substantive preambles. Moreover, the constitutional preamble also serves a social function as a unifying tool but sometimes can also be a divisive tool. Second, the Preamble of the 1945 Constitution holds a legal position that is not only ceremonial but interpretative and substantive, both in norm testing by the Constitutional Court and Supreme Court, including the implementation of the Preamble of the 1945 Constitution, especially Pancasila. The Preamble of the 1945 Constitution can serve as a unifying tool for the nation, particularly with the existence of Pancasila as the soul and philosophy of the nation. However, excessive use of Pancasila can also lead to oppression, as seen in the New Order era. Efforts to place the Preamble of the 1945 Constitution not only symbolically but also in a legal position that is interpretative and substantive must consider the Preamble of the 1945 Constitution as a whole. Furthermore, to prevent the unilateral interpretation of the Preamble of the 1945 Constitution (including Pancasila) by specific groups.

Keywords: Constitution; 1945 Constitution; Pancasila; Position."

PENDAHULUAN

Konstitusi merupakan back bone dalam setiap bangunan kenegaraan. Istilah konstitusi sebenarnya sudah ada sejak zaman Yunani dimana terdapat Konstitusi Athena. Keberadaan Konstitusi Athena pada saat itu dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna (Ahmad 2012). Pada masa kekaisaran Romawi, istilah konstitusi digunakan untuk menyebut the act of legislation by emperor(Charles 1947). Dalam kosakata bahasa Indonesia, istilah konstitusi mempunyai dua makna yaitu segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan dan UUD suatu negara. UUD menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti undangundang yang menjadi dasar semua undang-undang dan peraturan lain di suatu negara yang mengatur bentuk, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, wewenang badan pemerintahan (Departemen Pendidikan Nasional 2002).

Dalam kepustakaan Belanda istilah konstitusi dikenal dengan sebutan Grondwet atau undangundang yang menjadi dasar dari segala hukum. 4 Konsep ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen mengenai konstitusi. Menurut Hans Kelsen, konstitusi yang biasa disebut sebagai hukum fundamental negara merupakan dasar dari tatanan hukum nasional. Sebagai dasar dari tatanan hukum nasional, konstitusi menjadi sumber validitas norma hukum nasional. Kelsen menerangkan bahwa ditinjau dari teori politik, konsep konstitusi juga mencakup norma-norma yang mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif tertinggi (Hans 2009).

Mengenai suatu Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat dikatakan, bahwa suatu pembukaan berisi lebih dari pada alasan pembentukan saja. Oleh karena konstitusi sebagai sumber pertama dari Hukum Tata Negara mendasari undang-undang biasa, bahkan mendasari seluruh hidup ketatanegaraan dari suatu Negara, maka adalah layak, apabila dalam pembukaan suatu konstitusi termuat juga dasar-dasar bagi berdirinya Negara yang bersangkutan. Mengingat sifat konstitusi sebagai hukum dasar yang mendasari segala hukum yang berlaku di dalam negara, maka layak pula, jika pembukaan suatu konstitusi juga memuat filsafat-hukum yang dianut dalam negara itu (Wirjono 1983).

Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai satu kesatuan naskah acapkali hanya dijadikan simbol pembuka bagi konstitusi Indonesia tanpa memberikan kedudukan dan fungsi yang signifikan. Ia tidak terlalu mendapat perhatian yang lebih jika dibandingkan dengan Pancasila yang sebenarnya adalah bagian (part of) dari keseluruhan Pembukaan UUD 1945. Hal yang menjadi paradoks mengingat sila-sila dalam Pancasila justru terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan bahasa lain, Pembukaan UUD 1945 kerap kali "kalah pamor" dibandingkan dengan Pancasila. Hal tersebut disebabkan adanya pandangan bahwa Pancasila tidak hanya sebagai dasar negara, melainkan menjadi ideologi dan falsafah negara sehingga harus dijaga dan dilindungi keberadaannya(Iriyanto 2014).

Pancasila yang sejajar dengan UUD 1945 adalah bentuk ketidaktepatan dikarenakan Pancasila tidak lahir pada 18 Agustus 1945 (bersamaan disahkannya UUD 1945) dan sifat Pancasila yang abstrak atau meta yuridis yang di dalamnya ada dunia ide sebagai cita negara untuk dasar bernegara Indonesia merdeka. Jauh sebelum itu, Hamit Attamimi telah menempatkan Pancasila sebagai *grundnorm* dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatasi Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamental norm* dan Batang Tubuh UUD 1945 sebagai *staats grundge setze*. Penempatan Pancasila yang berada di atas Pembukaan UUD 1945 tersebut jelas menjadikan Pancasila semakin tinggi hirarkinya, walaupun secara faktual terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 (Santoso 2023). Dengan demikian dalam makalah ini membahas berkaitan dengan kedudukan dan pembukaan Undang-Undang dasar 1945.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif yang fokus pada pengamatan mendalam. Langkah kegiatan praktik mengajar meliputi perencanaan, pelaksanaan, observasi dan refleksi, Teknik pengumpulan data menggunakan observasi dari sumber referensi yang berada di Internet, Teknik analisis data deskriptif kualitatif (Santoso, Hidayat, et al., 2023). Metode penelitian yang dipilih yaitu metode kualitatif, karena sifatnya yang elaborative, penelitian kualitatif dapat dengan mudah membantu peneliti untuk menggali informasi yang lebih mendalam terkait suatu topik penelitian yang nantinya informasi yang didapatkan dapat digunakan untuk menentukan tujuan penelitian. Karakteristik metode kualitatif dapat terbagi menjadi 3 elemen utama, yaitu desain, proses pengumpulan data, dan analisis data. Data yang dikumpulkan berupa informasi terkait kedudukan dan fungsi mengenai Pembukaan UUD 1945. Instrumen yang digunakan adalah instrumen validasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

Dalam konteks Pembukaan UUD 1945, untuk mengatakannya sebagai tipe simbolis agak sulit, karena sebagaimana telah disinggung, adanya kecenderungan memisahkan antara Pembukaan secara keseluruhan, dengan Pancasila sebagai dasar negara yang sebenarnya adalah part of Pembukaan UUD 1945. Pemisahan tersebut membuat Pembukaan UUD 1945 terkadang seolah hanya simbolis semata karena hanya sekedar sebagai tempat Pancasila berada dan sebagai tempat pengantar pasal-pasal dalam UUD 1945. Maria Farida Indrati mengatakan: "... Pembukaan UUD 1945 itu mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila. Apabila 'pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945' tersebut mencerminkan Pancasila yang menciptakan pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945, dengan demikian Pancasila merupakan Norma

Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang menjadi dasar bagi Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara (*Verfassungsnorm*) yaitu Batang Tubuh UUD 1945 (Maria 2007).

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa yang utama itu adalah Pancasila, bukan Pembukaan UUD 1945 itu sendiri. Konteks ini yang mengakibatkan, Pembukaan seolah hanya simbol semata dari Pancasila termasuk juga bagi batang tubuh UUD 1945. Penempatan, Pancasila sebagai *staatsfundamental-norm* pertama kali disampaikan Notonagoro.⁷² Sejalan dengan itu, Hamid S. Attamimi mengatakan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* tidak lain adalah cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan. Karena itu, pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.⁷³ Bahkan lebih lanjut Pancasila disebut sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ditetapkan dalam TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Hal yang kembali dikukuhkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti melalui UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Konstruksi Pancasila sebagai *staatsfundamental norm* maupun sumber dari segala sumber hukum, meniscayakan Pancasila memiliki arti penting bagi hukum. Karenanya, seharusnya ini dapat dikatakan fungsi interpretative sebagaimana klasifikasi Liav Orgad. Hanya, sebagaimana telah disebutkan, kerancuan seringkali muncul, karena seolah Pancasila berdiri sendiri di luar Pembukaan UUD 1945. Untuk itu, tepatkah Pembukaan UUD 1945 memiliki fungsi interpretative? Sebelum jauh berbicara tentang fungsi *intepretative*, penempatan Pancasila seolah terpisah dari Pembukaan, maupun Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* sendiri bukan tanpa kritik. Jimly Asshidiqie misalnya mengatakan filosofische grondslag atau dasar negara itu terdapat pada seluruh bagian Pembukaan UUD 1945 yang berisi latar belakang kemerdekaan, pandangan hidup, tujuan negara dan dasar negara. Karenanya kurang tepat jika menganggap Pembukaan UUD 1945 sebagai ideologi bangsa hanya berisi Pancasila. Pembukaan UUD 1945 secara keseluruhan adalah ideologi bangsa Indonesia (Asshidiqie 2005).

Selain dari segi penafsiran, sisi substantif dapat dilihat dari beberapa peristiwa hukum. Pertama, pada saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 maupun Undang-Undang Dasar Sementara 1950, pembukaan kedua konstitusi tersebut dengan uraian yang lebih singkat namun pada intinya sama (Inna 20160), yang berisi narasi kesejarahan perjuangan atas penjajahan, deklarasi kemerdekaan, tujuan negara, dasar negara/Pancasila (terdapat perbedaan redaksional sila ketiga menjadi kebangsaan). Selain itu, pada saat Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945, dengan

konsiderasi Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 yang merupakan satu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut. Konsiderasi dalam dekrit tersebut, menunjukkan arti penting Pembukaan UUD 1945 yang berasal dari Piagam Jakarta, yang bermakna secara hukum mengikat bagi pemberlakuan konstitusi. Kedua, perumusan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum (Zain 2016), yang kemudian pada Era Orde Baru diberlakukan dengan menggunakan istilah "dilaksanakan secara murni dan konsekuen", sehingga ada program P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila), sebagai indoktrinasi kepada warga negara⁸⁶, dan setiap yang dianggap bertentangan dengan Pancasila dapat ditindak secara hukum.

Berdasarkan uraian yang disampaikan, maka dalam fungsi hukum, Pembukaan UUD 1945 sebenarnya tidak hanya memiliki fungsi simbolis semata, melainkan telah memainkan fungsi interpretatif dan substantif. Namun demikian, harus diakui juga, bukan Pembukaan secara keseluruhan, karena Pancasila yang merupakan bagian dari Pembukaan, yang lebih sering dipergunakan. Untuk itu, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut, agar fungsi hukum Pembukaan UUD 1945 dapat dielaborasi lebih mendalam saat melakukan interpretasi, dan upaya mencegah penggunaan Pembukaan (Pancasila) sebagai alat kemunduran demokrasi.

Fungsi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

Pembukaan UUD 1945 sebagai alat pemersatu, dapat dilihat dari beberapa peristiwa. Pertama, dari sejarah pembentukan Pembukaan UUD 1945 yang berasal dari Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, yang dianggap sebagai jalan tengah atau konsensus antara kelompok nasionalis sekuler dengan nasionalis agamis. Karenanya, piagam tersebut dijadikan *gentleman agreement* yang menunjukkan nilai kompromi terhadap perbedaan yang ada (Endang 1997). Kedua, perdebatan penyusunan UUD 1945 dalam BPUPK, dimana terdapat pasal-pasal sensitif misalnya berkenaan dengan Pasal 29 mengenai relasi negara dan agama, dan Pasal 6 yang diusulkan agar Presiden beragama Islam. Perdebatan tersebut diselesaikan dengan merujuk Piagam Jakarta (Kusuma 2009). Ketiga, pada saat pengesahan UUD 1945, 18 Agustus 1945, dengan beberapa perubahan Piagam Jakarta yang kemudian ditetapkan menjadi Pembukaan UUD 1945. Perbedaan pandangan beberapa tokoh bangsa, dapat dipersatukan dalam Pembukaan UUD 1945. Keempat, pada saat Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dengan menyebut Piagam Jakarta menjiwai UUD 1945, sehingga menyelesaikan perdebatan dalam Dewan Konstituante soal relasi agama dan negara (Badjeber 2016).

Kelima, pada perubahan UUD 1945 dari tahun 1999- 2002, dimana Pembukaan UUD 1945 menjadi salah satu materi yang tidak diubah karena memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945(MPR RI 2007). Sementara itu, Pembukaan UUD 1945 sebagai alat disintegrative telah diulas juga sebelumnya, yakni pada saat Pancasila yang terdapat dalam UUD 1945 dijadikan alat untuk menindas. Praktik penggunaan

Pancasila sesuai dengan kehendak penguasa untuk kemudian menjustifikasi kesewenang-wenangannya, khususnya pada Era Orde Baru, menunjukkan sisi gelap fungsi Pembukaan UUD 1945 yang dipergunakan secara tidak benar. Dalam konteks ini, menarik untuk melihat pendapat Hamdan Zoelva, dengan mengutip J. Riley (Jonathan 2001), bahwa rumusan umum dalam rumusan konstitusi cenderung menyembunyikan hal-hal detil yang sebenarnya tidak disepakati.⁹⁴ Akibatnya, kesepakatan-kesepakatan awal dalam perumusan konstitusi akan mengalami pertarungan pada tahap permainan politik di tingkat yang lebih rendah oleh generasi selanjutnya. Pada akhirnya yang menentukan kebijakan negara adalah kekuatan-kekuatan politik dominan pada setiap masa (Zoelva 2016). Konteks ini yang patut dicermati secara lebih dalam, agar Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terdapat Pancasila, tidak dijadikan alat untuk memecah belah apalagi menindas. Karenanya, prinsip konstitusionalisme dalam arti pembatasan kekuasaan harus menjadi alat pencegahannya.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, kesimpulan yang diperoleh: Pertama, kedudukan hukum pembukaan konstitusi, tidak hanya sekedar seremonial atau simbolis pembuka (ceremonial preamble) yang berisi sejarah, sumber kedaulatan, pernyataan kemerdekaan, Tuhan, tujuan negara maupun identitas nasional, melainkan telah berkembang menjadi interpretatif dan substantif (interpretative and substantive preamble). Selain itu, pembukaan konstitusi juga memiliki fungsi sosial sebagai alat pemersatu, namun kadang juga bisa menjadi alat pemecah. Kedua, Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan hukum tidak hanya seremonial, melainkan interpretatif dan substantif baik dalam pengujian norma di MK dan MA, termasuk implementasi Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila. Pembukaan UUD 1945 dapat menjadi alat pemersatu bangsa, khususnya dengan keberadaan Pancasila sebagai jiwa dan falsafah bangsa. Akan tetapi, penggunaan Pancasila yang berlebihan, dapat juga mengakibatkan penindasan seperti yang terjadi pada Orde Baru. upaya menempatkan Pembukaan UUD 1945 tidak hanya sekedar simbolis, melainkan dalam kedudukan hukum yang interpretatif maupun substantif, harus melihat Pembukaan UUD 1945 secara keseluruhan. Selain itu, agar Pembukaan UUD 1945 (termasuk Pancasila) tidak ditafsirkan sepihak oleh kelompok-kelompok tertentu, sehingga menjadi alat pemecah, diperlukan penggunaan pembatasan kekuasaan yang wajar.

DAFTAR PUSTAKA

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Ahmad Sukardja, Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 34.

- Ashiddiqie, Jimly. 2008. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Badjeber, Zain. 2016. Menyimak dan Menerapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001.
- Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia. (Jakarta: Balai Pustaka, 2002).
- Endang Saifuddin Anshari. (1997). Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1949. Jakarta: Gema Insani Pers, hlm. 39
- Inna Junaenah. (2016). Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang- Undang. Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 3, hlm. 503–529.
- Jonatan Riley, Constitutional Democracy as a Two-Stage Game, dalam John Ferejohn, Jack N Rakove, dan Jonathan Riley (ed). (2001). Constitutional Culture and Democratic Rule. New York: Cambridge University Press, hlm. 147-169.
- Kusuma, A.B. (2009). Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia.
- Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 58-59.
- MPR RI. (2007). Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 13
- Santoso , Intan., dan Sasa, F dan Nisa, D. (2023). Memaknai Kembali Pembukaan Undang- Undang Dasar Tahun 1945 melalui Nasionalisme Indonesia pada Mahasiswa. Jurnal Pendidikan Transformatif (Jupetra). 02. (02): 1-20.
- Santoso, G., Karim, A. A., Maftuh, B., & Murod, M. (2023a). Kajian Dinamika Demokrasi di Indonesia untuk Menjadi Tokoh Pahlawan Daerah dan Nasional RI Abad 21. Jurnal Pendidikan Transformatif (Jupetra), 02(01), 224–240.
- Zain Badjeber. (2016). Menyimak dan Menerapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, hlm. 85.
- Zoelva, Hamdan. 2016. Implementasi Idiologi Pancasila Dalam Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001