

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Perspektif Kepastian Hukum

Nurus Zaman

Universitas Trunojoyo Madura

Kampus: Jln. Raya Telang PO-BOX 2 Kamal Bangkalan Madura

E-mail: zamany_02@yahoo.co.id

Abstract

This study analyzes the existence of the preamble of the 1945 Constitution with legal value. The preamble of the 1945 Constitution as a source of state law, of course, requires legal certainty, so that it is not always used as an object among state legal experts or in the academic world, because if left unchecked it will have an impact on the emergence of doubts from the public regarding the existence of the opening of the 1945 Constitution itself. This view is reasonable because the fourth amendment to the 1945 Constitution based on the provisions of Article 37 paragraph (5) states: Specifically regarding the form of the unitary state of the Republic of Indonesia, no changes can be made. Constitutionally, the 1945 Constitution only regulates that which cannot be changed, is limited to the form of the state, meaning that things regulated by the 1945 Constitution can be changed. The research used in this paper is normative legal research that focuses on literature review. The results show that the preamble of the 1945 Constitution is one unit with the existing articles, but cannot be equalized. Because the preamble is the basic norm of the material content contained in the 1945 Constitution. In addition, the preamble to the 1945 Constitution must be in the line of permanent state law politics. The value content in the preamble of the 1945 Constitution is not only a statement of the basic establishment when proclaiming the independence of the country, but in the preamble there are also values and precepts of Pancasila as contained in the fourth paragraph.

Keywords: Preamble, the 1945 Constitution and legal certainty

Abstrak

Penelitian ini menganalisis keberadaan pembukaan UUD 1945 dihubungkan dengan nilai kepastian hukum. Pembukaan UUD 1945 sebagai sumber dari sumber hukum negara sudah barang tentu memerlukan nilai kepastian hukum, agar tidak selalu dijadikan obyek perdebatan dikalangan ahli hukum kenegaraan maupun di dunia akademik, karena bila dibiarkan membawa dampak pada munculnya keraguan dari masyarakat terkait dengan keberadaan pembukaan UUD 1945 itu sendiri. Pandangan tersebut beralasan karena perubahan ke empat UUD 1945 berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (5) menyatakan: Khusus mengenai bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Secara konstitusional UUD 1945 hanya mengatur yang tidak dapat dilakukan perubahan terbatas pada bentuk negara, berarti hal-hal yang diatur oleh UUD 1945 dapat diubah. Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada kajian kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembukaan UUD 1945 satu kesatuan dengan pasal-pasal yang ada, namun tidak dapat disederajatkan. Karena pembukaan sebagai basic norm dari muatan materi yang ada dalam UUD 1945. Di samping itu, pembukaan UUD 1945 harus di nilai sebagai garis politik hukum negara yang sifatnya permanen. Kandungan nilai dalam pembukaan UUD 1945 tidak hanya sebatas pada pernyataan dari founding father ketika memproklamkan kemerdekaan negara, tetapi dalam pembukaan juga ada nilai-nilai dan sila Pancasila sebagaimana terdapat pada Alinea ke IV.

Kata Kunci : Pembukaan, UUD 1945 dan kepastian hukum

A. Pendahuluan

Kepastian hukum salah satu tujuan atas keberlakuan sebuah norma hukum. Kepastian hukum tidak hanya berlaku sebagai dasar bagi kekuasaan dalam bertindak maupun bagi warga negara dalam berbuat dan melakukan sesuatu. Tetapi kepastian hukum juga diperlukan bagi segala bangunan norma hukum yang berlaku. Mengingat pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (disingkat UUD 1945) merupakan Staats fundamental norma (pokok kaidah fundamental negara), sumber dari segala sumber dari norma hukum yang dianut, maka setiap kata dan tanda baca perlu di kaji dengan sungguh-sungguh. Kenyataannya adalah ada perbedaan kata dan tanda baca dalam dokumen tentang pembukaan UUD 1945 yang dapat mengubah maknanya, sebab itu para penyusun amandemen UUD 1945, perlu menentukan kata dan tanda baca yang mana yang benar.¹

Pembukaan UUD 1945 sebagai pokok kaidah fundamental negara, sumber dari segala sumber hukum yang dianut sudah seharusnya memiliki tingkat kepastian hukum yang paling tinggi dari norma hukum lainnya. Nilai kepastian hukum tersebut dimaksudkan agar legitimasi dan wibawa pembukaan sebagai pokok kaidah fundamental negara dan sumber dari segala sumber hukum negara benar-benar konsisten dijadikan sebagai acuan utama dalam pembentukan norma hukum khususnya muatan materi UUD 1945. Oleh sebab itu, perumusan pembukaan UUD 1945 dilakukan secara hati-hati dan ketat, apalagi pembukaan UUD 1945 itu sudah disepakati secara politik bahwa tidak dapat diubah. Karena mengubah pembukaan UUD 1945 dinilai sama halnya membubarkan Indonesia.

Pembukaan UUD 1945 bukan sekedar pembukaan belaka, tetapi pembukaan UUD 1945 memiliki nilai yang dapat dikatakan sebagai cikal bakal keberadaan Indonesia. Oleh karena memahami kedudukan dan fungsi dari pembukaan UUD 1945 menjadi penting karena dengan memahami kedudukan dan fungsinya akan nampak eksistensi dari pembukaan tersebut. Di samping itu penggunaan metode penafsiran dan bagaimana menterjemahkan kandungan nilai yang ada dalam pembukaan menjadi bagian bagi problem solving dari berbagai permasalahan yang ada. Pembukaan UUD 1945 harus memiliki kekuatan konstitusionalitas dan memiliki nilai legitimasi sosial-politik yang tinggi, serta sebagai bukti yang tidak dapat dipisahkan daripada bentuk penghormatan kepada perumus sekaligus pendiri bangsa.

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang muncul dalam penelitian ini adalah: Pertama, Apakah keberadaan pembukaan UUD 1945 merupakan satu kesatuan dengan pasal-pasal dalam UUD 1945. Kedua, Bagaimana kedudukan pembukaan UUD 1945 di tinjau dari kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada bahan kepustakaan dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum yang sudah dikelompokkan dan diklasifikasi, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Dengan analisis kualitatif tersebut, maka analisis dalam tulisan ini akan bertumpu pada studi tekstual yaitu mengarahkan kerangka teoritik dalam menganalisis konseptualisasi terkait dengan kedudukan pembukaan UUD 1945 baik secara verbal maupun kandungan nilai.

B. Pembahasan

B.1. Hukum yang memiliki kepastian hukum

Pendekatan deliberative policy yang menghendaki sebuah kebijakan harus dibuat bersama oleh warga negara dan perwakilannya. Artinya screening RUU bisa mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Partisipasi masyarakat merupakan bentuk pengawasan publik yang baik untuk menciptakan best policy dan membangun good governance. Screening tidak mereduksi kewenangan badan legislatif dalam

¹RM. A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 28-29.

membentuk undang-undang, tapi justru membantu para pemangku kebijakan menemukan formulasi undang-undang yang sesuai kondisi dan kebutuhan masyarakat. Hasil dari screening RUU nantinya dapat menjadi parameter kelayakan sebuah RUU, apakah RUU dapat lolos atau tidak untuk kemudian disahkan berdasarkan standar yang telah ditetapkan merujuk pada amanat konstitusi.²

Pembukaan UUD 1945 memang termasuk bagian dari bentuk kebijakan negara, yang proses perumusannya berbeda dengan bentuk kebijakan lainnya. Meskipun pembukaan UUD 1945 berbeda dengan bentuk kebijakan negara lainnya, tetapi pembukaan itu sendiri harus memiliki nilai kepastian hukum sesuai dengan tujuan hukum. Kepastian memiliki arti ketentuan, ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabungkan dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, memiliki arti perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.³ Kepastian hukum berarti adanya perlindungan hukum dan pengaturan tentang suatu hal yang berhubungan dengan hak-hak daripada warga negara, yang tentunya juga dibarengi dengan kewajibannya. Karena antara hak dan kewajiban itu selalu ada secara berbarengan, keduanya hanya di sandang oleh subyek hukum. Pembukaan UUD 1945 sebagai kaidah fundamental negara, sumber dari segala sumber hukum negara serta kiblat dalam perumusan pasal-pasal dalam UUD 1945 dengan sendirinya memiliki nilai kepastian hukum. Dalam pembukaan itu juga disebutkan nilai hak dan kewajiban meskipun masih bersifat universal. Karena konkretisasi normanya melalui peraturan perundang-undangan. Kepastian hukum dalam pembukaan UUD 145 itu tidak hanya terletak pada rumusan bahasa yang ada, melainkan juga terletak pada kandungan nilai yang harus diterjemahkan dan diinterpretasikan oleh kekuasaan yang berwenang. Oleh karena kedudukan pembukaan itu berbeda dengan norma hukum yang lainnya. Sebab itu kedudukan pembukaan UUD 1945 bila hanya dinilai dari keberadaan dan rumusan daripada pembukaan itu sendiri dapat dimaknai dengan berbagai pendapat, karena pembukaan UUD 1945 itu sendiri juga dapat dinilai sebagai bentuk pernyataan sikap rakyat Indonesia yang penyampaian diwakilkan kepada para founding father saat itu. Tetapi pada sisi yang bersamaan fungsi pembukaan UUD 1945 sebagai cerminan dan rujukan dalam merumuskan khususnya pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 memiliki 3 (tiga) kandungan nilai kepastian yaitu: Pertama, kepastian sebagai bentuk pernyataan sikap dari seluruh rakyat Indonesia, berbangsa dan bernegara. Kedua, Nilai kepastian hukum dalam pembukaan itu secara otomatis berlaku. Ketiga, Pembukaan UUD 1945 itu bukan hanya sekedar fundamental negara, ideologi negara tetapi juga sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

Menurut pendapat Marwan Mas,⁴ Isi atau sub stansi pembukaan UUD 1945 terdiri atas: Bagian pertama: alinea pertama, kedua dan ketiga menggambarkan keadaan Indonesia sebelum merdeka sampai kemerdekaan. Bagian kedua yaitu: alinea keempat menggambarkan keadaan Indonesia sesudah kemerdekaan, yang berisi: 1) terbentuknya negara kesatuan Indonesia (NKRI); 2) tujuan negara; 3) ketentuan adanya Undang-Undang Dasar; 4) ketentuan bentuk negara yaitu berbentuk republic dan berkedaulatan rakyat; 5) ketentuan adanya dasar negara/ ideologi negara yaitu Pancasila.

Pembukaan UUD 1945 sebagai garis politik hukum negara sekaligus pernyataan sikap dan cerminan sikap seluruh rakyat Indonesia yang memiliki aspek internal dan aspek eksternal itu memang mengandung nilai-nilai luhur, meskipun pada prinsipnya tidak ada hal apapun yang tidak dapat di ubah termasuk pembukaan UUD 1945. Tetapi keberadaan pembukaan UUD 1945 hasil rumusan dari founding father yang menggambarkan keberadaan dan lahirnya Indonesia. Apalagi pembukaan UUD 1945 itu tidak hanya sekedar rumusan norma dasar pada umumnya yang hanya dipandang sebagai norma yang memiliki daya ikat dari aspek verbal saja. Pembukaan UUD 1945 juga menunjukkan pentingnya membangun bangsa dan negara kedalam dan pentingnya menjaga perdamaian dunia. Keduanya tercermin pada pembukaan UUD 1945 sebagai

²Ayu Khoifah dan Saifuddin Zuhri, Pembentukan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui Policy Creening Tool Terhadap Rancangan Undang-Undang, Jurnal, Legislasi Indonesia Vol. 19. No. 2- Juni 2022. hlm 161. diakses tanggal 3 september 2022 <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.837>

³Op.cit hlm. 91-92.

⁴Marwan Mas, 2018, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Depok: RajaGrasindo Persada, hlm. 5.

garis politik hukum negara. Menurut pendapat Bagir Manan dalam Otong Rosadi dan Andi Desmon⁵, tiada negara tanpa politik hukum, politik hukum suatu negara terdiri politik hukum yang permanen yaitu sikap hukum yang selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum, dan politik yang temporer yaitu kebijaksanaan yang dari waktu kewaktu sesuai dengan kebutuhan. Terlepas dari perbedaan istilah yang digunakan dalam memaknai politik hukum, yang pasti politik hukum itu merupakan hasil kesepakatan yang dibentuk oleh negara yang sifatnya tertulis dan mengikat semua subyek hukum, dimana tujuannya untuk mencapai tujuan negara. Penulis memberi pengertian sederhana bahwa politik hukum itu apa yang dinormakan dan apa yang seharusnya dinormakan dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka untuk mencapai tujuan negara. Tujuan negara menunjukkan bahwa politik hukum itu hanya dapat dibentuk oleh kekuasaan-kekuasaan negara yang memiliki kewenangan. Hal tersebut disebabkan tidak semua kekuasaan yang ada dalam negara diberi kewenangan untuk membentuk hukum.

Pembukaan UUD 1945 yang juga sebagai bentuk politik hukum harus ditempatkan pada posisi katagori politik hukum yang sifatnya permanen, sehingga keberadaan pembukaan UUD 1945 itu tidak dapat di ubah. Karena di samping pembukaan tersebut sebagai bagian daripada berdirinya negara Indonesia, juga sebagai bentuk penghormatan dan penghargaan bagi perumus yang founding father. Lebih-lebih UUD tersebut ditetapkan oleh PPKI yang anggota-anggotanya adalah orang yang diakui rakyat sebagai pemimpin yang mereka terima sebagai wakil dalam memperjuangkan, membentuk, dan Menyusun satu negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat.⁶

Menurut pendapat Muh. Mahfud, MD,⁷ keputusan untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945 merupakan keputusan yang tepat, baik secara filosofis maupun secara politis, dalam hidup bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara filosofis Pembukaan UUD 1945 merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk, ia juga dapat disebut tanda kelahiran (akte) karena sebagai *modus vivendi* didalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) secara identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujaun negara. Jika pembukaan di ubah, maka Indonesia yang ada bukanlah Indonesia yang aktenya dikeluarkan pada tanggal 17 Agustus 1945, melainkan Indonesia yang lain lagi.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie,⁸ Isi atau substansi pembukaan UUD 1945, terdiri atas bagian pertama, alinea pertama, kedua, dan ketiga, menggambarkan keadaan Indonesia sebelum merdeka sampai saat kemerdekaan. Bagian kedua yaitu alinea keempat menggambarkan keadaan Indonesia sesudah kemerdekaan yang berisi: a) terbentuknya negara kesatuan republik Indonesia (NKRI); b) tujuan negara; c) ketentuan adanya Undang-Undang Dasar; d) ketentuan bentuk negara yaitu berbentuk “republik” yang berkedaulatan rakyat; e) ketentuan adanya dasar negara/ ideology negara yaitu Pancasila.

B. 2. Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 sebuah sistem

Membicarakan satu kesatuan berarti membicarakan sebuah sistem, karena sistem itu merupakan satu kesatuan yang tetrdiri dari beberapa sub sistem di dalamnya, dimana antara sub sistem yang ada itu saling berhubungan satu dengan lainnya. Secara garis besar pokok kandungan yang ada dalam pembukaan UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah sebagai berikut: a) perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia; b) keadilan sosial bagi seluruh rakyat; c) kedaulatan rakyat dengan berdasarkan perwakilan; dan d) negara berdasarkan nilai ketuhanan. Dikatakan lebih lanjut dalam penjelasan UUD 1945 bahwa UUD 1945 menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam “pembukaan’ dalam pasal-pasal. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari UUD 1945. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita

⁶Bagir Manan dalam Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 7.

⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Edisi Revisi Cetakan Kedua, hlm. 180-181-

⁸Muh. Mahfud, MD, 2013, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, Cetakan Ketiga, hlm. 3.

hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum yang tidak tertulis. Berdasarkan apa yang diterangkan dalam penjelasan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa pembukaan UUD 1945 bagian yang terintegral dengan pasal-pasal yang ada. Karena dapat pula dikatakan bahwa pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945 merupakan kristalisasi atau formulasi lebih konkret dari “pembukaan”. Bila ditelusuri lebih mendalam alinea-alinea yang ada pada pembukaan UUD 1945 ditemukan rumusan sila yang ada dalam Pancasila yang terdiri 5 (lima) sila. Penyebutan bahwa pembukaan UUD 1945 itu adalah sumber dari segala sumber hukum bukan berarti sumber dari segala sumber hukum yang ada ada 2 (dua) yaitu Pancasila dan pembukaan UUD 1945. Tetapi penyebutan pembukaan itu sebagai sumber dari segala sumber hukum negara karena sila-sila yang ada dalam Pancasila sudah sesuai dalam alinea keempat dari pembukaan. Sedangkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara saat ini diatur dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan: Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Dalam penjelasan Pasal 2 tersebut dijelaskan, bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan pembukaan UUD 1945.

Memformulasikan dan menterjemahkan kandungan nilai dalam pembukaan UUD 1945 secara baik dan benar menjadi tanggung jawab negara dalam hal ini kekuasaan yang ada. Untuk menghindari hal yang sifatnya masih spekulatif dan presepsi itu, tentunya perlu menegaskan kembali konstitusionalitas pembukaan UUD 1945 baik secara yuridis maupun secara sosial-politis. Dalam memahami nilai kepastian yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya dalam hukum positif. Bahkan peranan negara itu tidak saja sebatas pada tataran itu saja, negarapun mempunyai tanggung jawab untuk menjalankan dan menegakkannya.⁹

Menurut pendapat Poesparwardoyo dalam King Faisal Sulaiman,¹⁰ nilai-nilai Pancasila sebelum terbentuknya negara dan bangsa Indonesia pada dasarnya terdapat secara sporadis dan fregmentaris dalam kebudayaan sistem sosial, nilai-nilai religius bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara baik pada abad kedau puluh maupun sebelumnya, di mana masyarakat Indonesia telah mendapatkan kesempatan untuk berkomunikasi dan berkulturasi dengan kebudayaan lain. Nilai-nilai tersebut melalui para pendiri bangsa dan negara ini kemudian dikembangkan secara yuridis disahkan sebagai suatu dasar negara, dan secara verbal tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Bila pembukaan UUD 1945 itu sebagai nilai substantif dan nilai materiil dari pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945, maka sudah barang tentu pembukaan UUD 1945 itu sebagai garis politik hukum nasional yang dijadikan sebagai satu-satunya landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Politik hukum nasional harus seirama dengan bertumbuh kembangnya nilai religius di belahan nusantara, dan itu semua pada dasarnya sudah terkandung dalam pembukaan UUD 1945. Menurut Moh. Mahfud, MD dalam Ida Bagus Gede Putra Agung, dkk, Cita dan tujuan bangsa Indonesia diwujudkan melalui sebuah sistem hukum yang digunakan sebagai sarana guna menentukan langkah oleh pemerintah. Politik hukum dapat berkaitan dengan “cetak biru” dari kebijakan/peraturan yang dicitakan, yang mengandung landasan pada Pancasila sebagai dasar negara dan tujuan dalam bernegara. Politik hukum juga berkaitan dengan tarik-menarik kepentingan politik, yang bermakna pertarungan di tingkat penyusunan mengenai pertarungan kepentingan politik.¹¹

Menurut Abdul Manan,¹² wilayah kerja dan kegiatan politik hukum meliputi hal-hal sebagai berikut: 1) proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang meneruskan politik hukum; 2) proses pendekatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi yang

⁹Jimly Asshiddiqie, 2018, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta: RjaGrafindo Persada, hlm. 5.

¹⁰E. Fernando M. Manullang, 2007, *Menggapai Hukum Berkeadilan*, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai, Jakarta: Kompas, Cetakan Kedua, hlm. 95.

¹¹King Faisal Sulaiman, 2017, *Politik Hukum Indonesia*, Jogjakarta: Thafa Media, hlm. 185.

¹²Ida Bagus Gede Putra Agung, dkk, *Politik Hukum dan Qua Vadis Pembentukan Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19 No. 2 Juni 2022. hlm. 167-168. diakses tanggal 3 September 2022 <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.878>

tersebut point pertama di atas kedalam sebuah bentuk rancangan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan hukum; 3) fakta-fakta yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan datang maupun yang sudah ditetapkan; 4) pelaksanaan dari peraturan merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara. Pemahaman politik tersebut tampak sudah terakomodir dalam pembukaan UUD 1945. Apalagi memahami pembukaan UUD 1945 tidak cukup membaca teksnya saja, melainkan juga memahami kandungan yang ada baik melalui metode interpretasi maupun melalui menterjemahkan.

Menurut pendapat Winardi,¹³ UUD 1945 sebelum perubahan (amandemen) berisi tiga materi dasar, yaitu: 1) pembukaan berisi dasar falsafah dan tujuan negara serta konsepsi negara dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum dan sebagainya; 2) batang tubuh berisi dua hal, yaitu: a) pasal-pasal yang berisi pengaturan tentang sistem pemerintahan negara termasuk pengaturan tentang kedudukan, tugas, wewenang dan hubungan tata kerja lembaga-lembaga negara; b) pasal-pasal yang berisi pengaturan antara negara dan warganegara dan penduduk negara; 3) penjelasan, berisi penjelasan terhadap pembukaan dan batang tubuh UUD 1945.

Sistematika UUD 1945 sebelum perubahan terdiri dari pembukaan, batang tubuh, aturan peralihan dan tambahan serta penjelasan. Sedangkan sistematika UUD 1945 setelah perubahan terdiri dari pembukaan, pasal-pasal, aturan peralihan dan aturan tambahan. Namun dalam ketentuan aturan tambahan UUD 1945 menyatakan, dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal. Penegasan bahwa UUD 1945 itu terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal yang ada hanya ditempatkan pada aturan tambahan, berbeda dengan bentuk negara yang secara tegas diatur dalam pasal. Dalam prakteknya pertanyaan apakah pembukaan itu berdiri sendiri atau bagian yang utuh dari pasal-pasal menjadi hal lumrah. Oleh karena itu untuk menjawab apakah pembukaan UUD 1945 merupakan kesatuan dari pasal-pasal yang ada pembukaan UUD 1945 berdiri sendiri atau terpisah dari pasal-pasal yang ada, dapat dianalisis melalui dua pendekatan. Pandangan bahwa pembukaan UUD 1945 tidak dapat di ubah, ini menunjukkan bahwa kedudukan pembukaan itu berarti terpisah daripada pasal-pasal yang ada. Sedangkan manakala pembukaan itu bagian daripada pasal-pasal yang ada, maka hal ini bertolak belakang dengan ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Akibat dari itu kedudukan pembukaan UUD 1945 selalu menjadi pembahasan yang debatable. Ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 secara garis besar menyatakan bahwa hanya NKRI yang tidak dapat dilakukan perubahan. Terpenting adalah yang harus menjadi perenungan apakah perubahan UUD 1945 yang dilakukan sudah sesuai dengan “arahan” dalam pembukaan UUD 1945.¹⁴

B. 3. Politik hukum konstitusi

Pada prinsipnya hukum itu resultante atau hasil kesepakatan dari pihak-pihak yang terlibat dan memiliki kewenangan dalam membentuknya. Karena hukum itu merupakan hasil kesepakatan yang di susun dan dirumuskan antara pihak berwenang, maka seharusnya hasil daripada kesepakatan itu harus dipatuhi dan di taati bersama oleh semua pihak, termasuk pihak yang melakukan kesepakatan, agar kesepakatan tersebut memiliki kepastian. Akibat daripada hukum itu merupakan hasil kesepakatan sudah barang tentu dan cenderung win win solution dengan saling menguntungkan dari semuanya. Dampaknya adalah bahwa imposible ketika ada hukum yang sempurna dan lengkap. Begitu pula UUD 1945 merupakan

¹³Abdul Manan, 2016, *Politik Hukum, Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Jakarta: Prenadamedia Grup, hlm. 10.

¹⁴Winardi, 2008. *Dinamika Politik Hukum, Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Malang: Setara Press, hlm. 17.

Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Thafa Media, Cetakan Kedua, hlm. 87.

hasil kesepakatan daripada perumus saat itu yaitu BPUPKI/ PPKI, dimana perumus tersebut sekaligus mewakili seluruh masyarakat. Menurut pendapat Moh. Mahfud MD,¹⁵ tidak ada di dunia ini konstitusi yang sempurna dan dapat disetujui seluruh isinya oleh semua orang. Di negara demokrasi perbedaan dan kontroversi adalah keniscayaan, sekurang-kurangnya hampir dapat dipastikan adanya pandangan yang berbeda, namun dari perbedaan-perbedaan pandangan itulah demokrasi menjadi penyaring untuk mencapai resultante melalui prosedur hukum yang sah. Jika sebuah resultante sudah di capai melalui prosedur hukum yang sah, maka semua pihak harus menerima, tunduk padanya dan melaksanakan dengan sebaik-baiknya, Jika ada gagasan lain yang dianggap lebih tepat haruslah diperjuangkan melalui perbuatan resultante baru dengan prosedur yang konstitusional pula.

Pendapat sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD, di atas, seirama dengan yang diatur dalam UUD 1945. Berdasarkan aturan peralihan UUD 1945 yang menyatakan, segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan aturan peralihan tersebut berlaku tidak hanya dalam ruang lingkup keberadaan hukum kolonial yang masih berlaku, melainkan ketentuan aturan peralihan tersebut juga berlaku pada hukum yang berlaku yang merupakan produk hukum nasional. Selama ini yang sering terjadi, terdapat pihak-pihak yang berkeinginan untuk melakukan perubahan terhadap pembukaan UUD 1945. Setelah sebelumnya selalu muncul keinginan untuk melakukan perubahan yang berkaitan dengan bentuk negara. Garis politik konstitusi negara yang berkaitan dengan bentuk negara berhasil di kunci melalui perubahan ke empat UUD 1945 yaitu melalui ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut: Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa ruang konstitusional keinginan untuk melakukan perubahan terhadap bentuk negara sudah tertutup. Jadi UUD 1945 hanya mengatur tertutupnya perubahan mengenai bentuk negara, sedangkan terkait hal-hal lainnya tidak diatur termasuk pembukaan UUD 1945,

Pada prinsipnya politik konstitusi itu membahas dan membicarakan bagaimana muatan-muatan materi yang ada dalam pasal-pasal dirumuskan dan di susun sesuai dengan tujuan yang hendak di capai. Politik konstitusi juga menentukan bagaimana sistematika yang akan digunakan dalam konstitusi itu, karena pada lazimnya sebuah konstitusi negara hanya mengatur hal-hal yang prinsipil dan mendasar, tetapi jelas, terkonsep, holistik dan bahkan visioner. Karena pengaturan lebih lanjut akan diatur oleh peraturan perundang-undangan dibawahnya. Politik konstitusi lazimnya tidak hanya dikendalikan oleh keterlibatan dari pihak-pihak terkait seperti legislatif dan eksekutif saja. Melainkan politik konstitusi itu disusun dan dirumuskan dengan mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Sejarah membuktikan bahwa konstitusi (UUD 1945) pada mulanya tidak di susun dan dirumuskan oleh lembaga negara formal yang keberadaan lembaga tersebut diatur terlebih dahulu dalam konstitusi itu sendiri. Melainkan UUD 1945 di susun dan di rumuskan oleh Panitia yang dibentuk oleh Soekarno dan Hatta saat itu.

Bila di lihat dari perspektif historis, bahwa pembukaan UUD 1945 diawali dari tersusunya Piagam Jakarta yang di ketuai oleh Soekarno dan Moh. Hatta serta anggota-anggota yang lain. Piagam Jakarta di susun tanggal 22 Juni 1945 yang salah satu perbedaan prinsipil antara Piagam Jakarta dengan pembukaan UUD 1945 terletak pada alinea keempat, yaitu mengenai dasar kedaulatan rakyat yang berdasarkan kepada Ketuhanan dengan mewajibkan menjalankan Syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan UUD 1945 saat ini kalimat menjalankan Syari'at Islam di tiadakan, tentunya hal tersebut atas kesepakatan para perumus bagi kepentingan yang lebih besar.

¹⁵Moh. Mahfud, MD, 2009, Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 115.

Menurut pendapat RM. A.B. Kusuma,¹⁶ bahwa pembukaan UUD 1945 merupakan “Staats fundamental norm” (pokok kaidah fondementil negara) sumber dari segala sumber hukum yang dianut, kenyataannya ada perbedaan antara rancangan yang ada dalam Piagam Jakarta dengan pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Perbedaan substansi maupun perbedaan tanda baca buasanya akan menyebabkan perbedaan interpretasi, sebab itu percetakan naskah UUD 1945 harus benar-benar diawasi. Pembukaan UUD 1945 tentunya memiliki nilai yang berbeda dengan pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945, karena pembukaan UUD 1945 itu mengaktualisasikan nilai-nilai yang harus dirumuskan dan diformulasikan ke dalam pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945. Pasal-pasal dalam UUD 1945 harus mencerminkan apa yang sesungguhnya dikehendaki oleh pembukaan UUD 1945. Penyusunan dan perumusan pasal-pasal dalam UUD 1945 harus mampu menterjemahkan alinea-alinea yang ada dalam pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, pasal-pasal UUD 1945 dapat mencerminkan isi kandungan yang ada dalam pembukaan UUD 1945.

Dalam bukunya M. Yamin,¹⁷ dinyatakan, bahwa isi proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 itu adalah sesuai dengan ucapan yang dituliskan dalam Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945. Piagam ini berisi garis-garis pembentukan melawan imperialisme, kapitalisme, dan fasisme serta memuat dasar pembentukan Negara Republik Indonesia. Piagam Jakarta yang lebih tua dari Piagam Perdamaian San Fransisco (26 Juni 1945) dan Kapitulasi Tokio (15 Agustus 1945) itu ialah sumber berdaulat yang memancarkan Proklamasi Kemerdekaan dan Konstitusi Republik Indonesia.

UUD 1945 tentunya memiliki nilai kualitas yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Setidaknya perbedaan itu dapat dikualifikasikan sebagai berikut: 1) UUD 1945 merupakan hukum dasar negara; 2) UUD 1945 mengatur hal-hal yang prinsipil dan pokok mengenai negara dan pemerintahan; 3) Penyusunan UUD 1945 berbeda dengan penyusunan peraturan yang lainnya; 4) UUD 1945 tidak dapat di yudisial review ; 5) perubahan UUD 1945 hanya dapat dilakukan oleh Majelis Perwakilan Rakyat atau MPR tanpa adanya keterlibatan lembaga negara yang lain; dan 6) Penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara bukan dasar legalitas keberlakuannya.

Memang pada prinsipnya perubahan atas UUD 1945 bukan sesuatu yang harus dikuatirkan apalagi sampai ditakuti oleh seluruh stake holder atau masyarakat, sepanjang perubahan itu dilakukan dengan cara-cara yang baik dan benar. Membuktikan bahwa perubahan atas UUD 1945 dilakukan secara baik dan benar ketikan hasil perubahan itu lebih membawa nilai manfaat bagi kepentingan negara dan kebutuhan konstitusional masyarakat. Semua itu juga harus dibarengi dengan pembentukan produk peraturan perundang-undangan yang juga mencerminkan kepentingan negara dan kebutuhan hukum masyarakat.

Bila penulis menilai dan menganggap bahwa UUD 1945 bagian daripada peraturan perundang-undangan, karena secara normatif UUD 1945 termasuk dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka logika hukum penulis berpendapat bahwa UUD 1945 itu sendiri belum sempurna atau tidak lengkap. Oleh karena itu ketidakjelasan atau ketidaklengkapan UUD 1945 itu tidak harus selalu dilakukan perubahan, melainkan dapat melalui dengan menggunakan metode interpretasi atau metode penafsiran hukum yang ada. Menurut pendapat Kusno Goestiandhie,¹⁸ bahwa peraturan perundang-undangan itu di mungkinkan tidak jelas dan tidak lengkap, oleh karena itu harus diketemukan hukumnya dengan menjelaskan, menafsirkan atau melengkapi peraturan perundang-undangan. Untuk menemukan hukumnya terdapat beberapa metode penemuan hukum, apabila dalam peraturan perundang-undangan tidak jelas terdapat metode interpretasi atau metode penafsiran yang lazim dikenal dengan ajaran interpretasi atau

¹⁶RM. A.B. Kusuma, 2014, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 28-29.

¹⁷M. Yamin, 1982, *Proklamasi Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan keenam, hlm. 25.

¹⁸Kusno Goestiandhie, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media, hlm. 131.

penemuan hukum yang disebut hermeneutik yuridis atau metode yuridis. Pembangunan hukum nasional jangan hanya dilatarbelakangi dan berdasarkan kehendak negara (penguasa) saja, melainkan juga harus dilatarbelakangi karena adanya kebutuhan dari warga negara. Antara keduanya harus terintegral secara utuh, sehingga akan menghasilkan sebuah hukum yang benar-benar mendapat legitimasi dan di terima secara terpadu yaitu antara pihak yang berkuasa (negara) dan pihak yang dikuasai (warga negara).¹⁹

Pembukaan UUD 1945 sebagai grand desain politik hukum nasional dan basic law mengandung nilai-nilai yang jangkauannya lebih luas daripada ketentuan pasal-pasal yang ada. Oleh karena politik hukum UUD 1945 yang tersurat melalui pasal-pasal yang ada harus menunjukkan nilai originalitas nilai-nilai dalam pembukaan. Jangan sampai penentuan norma dalam pasal-pasal yang ada itu ternodakan dengan pola pikir dan menseset yang bertentangan dengan nilai dalam pembukaan, seperti paham liberalism, kapitalisme, individualisme dan sejenisnya. Salah satu indikasi bahwa menseset dan pemikiran dari pembentuk hukum itu dipengaruhi oleh paham-paham tersebut di atas, dapat dilihat dari produk hukum yang dihasilkan.²⁰

C. Penutup

Penelitian ini merumuskan beberapa kesimpulan, yaitu: Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 merupakan satu kesatuan. Namun demikian, pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 tidak memiliki derajat yang sama baik secara formal maupun secara substansi, karena pembukaan sebagai basic norm dan sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembangunan politik hukum nasional yang sifatnya permanen, sedangkan pasal-pasal UUD 1945 sifatnya kontemporer yang masih terbuka untuk dilakukan perubahan sesuai dengan kepentingan negara dan kebutuhan konstitusional masyarakat. Dalam sudut pandang kepastian hukum pembukaan UUD 1945 tidak dapat disamakan dengan keberadaan norma hukum yang lain, sehingga pembukaan UUD 1945 itu secara otomatis sudah mengandung nilai kepastian hukum. Dijadikan pembukaan UUD 1945 itu sebagai parameter dalam pembentukan pasal-pasal UUD 1945 sebagai bukti bahwa pembukaan itu diakui keberadaannya dalam sistem hukum nasional.

Berdasarkan atas kesimpulan diatas, dapat direkomendasikan hal-hal sebagai berikut: Pertama, Pentingnya pembukaan UUD 1945 memiliki kekuatan konstitusional dengan pertimbangan bahwa pembukaan itu tidak hanya sumber dari sumber hukum negara, tetapi sebagai bentuk penghormatan negara kepada pendiri bangsa. Kedua, Pentingnya pembukaan UUD 1945 itu dinilai sebagai garis produk politik negara yang sifatnya permanen sehingga terhindar dari keinginan-keinginan untuk melakukan perubahan.

¹⁹Nurus Zaman, 2018, *Garis Pembangunan Hukum Nasional Sebuah Tinjauan Filosofis, Normatif dan Sosiologis*, Surabaya: Bijak Publishing, hlm. 78.

²⁰Nurus Zaman, 2020, *Politik Hukum Dalam Negara Kesatuan Upaya Menciptakan Harmonisasi Pembangunan Hukum*, Batu: Literasi Nusantara Abadi, hlm. 138.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, 2016, *Politik Hukum, Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Jakarta: Prenadamedia Grup.
- Bagir Manan dalam Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Edisi Revisi Cetakan Kedua.
- E. Fernando M. Manullang, 2007, *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas, Cetakan Kedua.
- Jimly Asshiddiqie, 2018, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta: RjaGrafindo Persada.
- King Faisal Sulaiman, 2017, *Politik Hukum Indonesia*, Jogyakarta: Thafa Media.
- Kusno Goestiandhie, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media.
- M. Yamin, 1982, *Prolamasi Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan keenam.
- Moh. Mahfud, MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Press.
- Muh. Mahfud, MD, 2013, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, Cetakan Ketiga.
- Marwan Mas, 2018, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok: RajaGrasindo Persada.
- Nurus Zaman, 2018, *Garis Pembangunan Hukum Nasional Sebuah Tinjauan Filosofis, Normatif dan Sosiologis*, Surabaya: Bijak Puslising.
- Nurus Zaman, 2020, *Politik Hukum Dalam Negara Kesatuan Upaya Menciptakan Harmonisasi Pembangunan Hukum*, Batu: Literasi Nusantara Abadi.
- Otang Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Thafa Media, Cetakan Kedua.
- RM. A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Winardi, 2008, *Dinamika Politik Hukum, Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Malang: Setara Press.
- Ayu Khoifah dan Saifuddin Zuhri, *Pembenahan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui Policy Creening Tool Terhadap Rancangan Undang-Undang*, *Jurnal, Legislasi Indonesia* Vol. 19. No. 2- Juni 2022. hlm 161. diakses tanggal 3 September 2022 <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.837>
- Ida Bagus Gede Putra Agung, dkk, *Politik Hukum dan Qua Vadis Pembentukan Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law di Indonesia*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 2 Juni 2022. hlm. 167-168. diakses tanggal 3 September 2022 <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.878>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan ke 1-IV
- 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.

Biodata Penulis:

1. Nama : Nurus Zaman
2. Tempat/ Tgl Lahir : Sampang 21 Oktober 1972
3. Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum Univ. Trunojoyo Madura
4. Alamat Kantor : Jln. Raya Telang PO-BOX 2 Kamal Bangkalan
5. Sarjana Hukum : Lulus dari Universitas Islam Malang
6. Magister Hukum : Lulus dari Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya
7. Doktor Hukum : Lulus dari Universitas Padjadjaran Bandung
8. Bidang Keahlian : Politik Hukum