

PANCASILA SEBAGAI IDENTITAS KONSTITUSI? *Pancasila As A Constitutional Identity?*

Moh Rizaldi¹, Rizky Malinto Ramadani²

¹Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran

Jl. Banda No. 42 Bandung

e-mail: mohrizaldi19@gmail.com

²Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran

Jl. Banda No. 42 Bandung

e-mail: rizkymalintor04@gmail.com

Abstrak

Identitas konstitusi diperoleh dari pengalaman-pengalaman yang dilalui dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Itulah kenapa konstitusi memiliki identitas yang berbeda dari satu negara dengan negara lainnya. Mengubah identitas konstitusi berarti membuat konstitusi tersebut menjadi berbeda dari sebelumnya. UUD 1945 diubah sebanyak empat kali selama periode 1999-2002 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam melakukan perubahan, MPR membatasi dirinya untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 yang berisikan dasar negara Pancasila. Padahal pada saat itu tidak ada larangan untuk mengubahnya. Permasalahan dalam tulisan ini adalah apakah Pancasila sebagai identitas konstitusi dan apa implikasinya terhadap prosedur perubahan UUD 1945. Penelitian ini merupakan penelitian hukum, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sejarah. Tulisan ini menyimpulkan bahwa keberadaan Pancasila di dalam Pembukaan adalah sebagai identitas konstitusi. Implikasi atas hal tersebut adalah bahwa Pancasila seharusnya dilindungi dari perubahan. Perubahan terhadapnya bersifat inkonstitusional. Untuk itu perlu kiranya bagi MPR menjadikan Pancasila sebagai klausul yang tidak dapat diubah di dalam konstitusi.

Kata kunci: Identitas, Konstitusi, Pancasila, Perubahan

Abstract

The identity of the constitution is obtained from the experiences that have been passed in the life of the nation and state. That's why the constitution has a different identity in each country. In 1945, Constitution was amended four times during the 1999-2002 period by the People's Consultative Assembly (MPR). In making changes, MPR restricted itself from changing the preamble to the 1945 Constitution which contained the basis of the Pancasila. Even though at that time there was no prohibition to change it. The problem is whether Pancasila is a constitutional identity and what its implications are for the amendment procedure of the 1945 Constitution. This research is a legal research. This paper concludes that Pancasila in the Preamble, is a constitutional identity. Therefore, Pancasila should be protected from change. Changing pancasila is unconstitutional. For this reason, it's necessary for the MPR to make Pancasila a clause that can't be changed in constitution.

Keywords: Change, Constitution, Identity, Pancasila

A. Pendahuluan

Konstitusi dalam tulisan ini adalah konstitusi dalam arti sempit, yakni konstitusi yang terdokumentasi yang sering disebut sebagai undang-undang dasar. Menurut Cheryl Saunders, *a constitution is more than social contract...it is rather an expression of the general will of a nation. It is reflection of its history, fears, concerns, aspirations and indeed, the soul of the nation.*¹ Dari pengertian tersebut, tersirat petunjuk bahwa setiap konstitusi memiliki identitas yang berbeda satu sama lain. Berkaitan dengan identitas konstitusi, Garry Jacobsohn menjelaskan bahwa *"a constitution acquires an identity through experience, that this identity exists neither as a discrete object of invention nor as a heavily encrusted essence embedded in a society's culture, requiring only to be discovered. Rather, identity emerges dialogically and a mix of political aspirations and commitments that are expressive of a nation's past, as well as the determination of those within the society who seek in some ways to transcend that past."*²

Berangkat dari pengertian-pengertian diatas, ada pertanyaan yang relevan untuk diajukan saat ini yakni dapatkah generasi yang hidup sekarang ini, mengikat generasi yang akan datang? Pertanyaan tersebut diajukan oleh Sri Soemantri dalam buku berjudul "Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan". Di buku tersebut, Sri Soemantri berpendapat bahwa pertama, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang. Kedua, hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari HTN. Ketiga, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam setiap konstitusi atau UUD selalu dapat diubah.³

Memperkuat pendapat diatas, Denny Indrayana melalui buku berjudul UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran memperlihatkan data kuantitatif yakni 96% dari bab-bab, 89% dari pasal-pasal, dan 85% dari ayat-ayat yang ada setelah amandemen adalah barang baru atau hasil perubahan dari teks aslinya. Mendasarkan pada fakta tersebut, Denny

¹ Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. ix.

² Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity* (London: Harvard University Press, 2010), hlm. 7.

³ Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm. 7.

berpendapat bahwa keempat amandemen itu adalah satu proses yang dilakukan tahap-demi-tahap untuk menulis sebuah konstitusi baru.⁴

Berkaitan dengan argumentasi tersebut, kami tergerak untuk mengajukan pertanyaan apakah UUD 1945 Perubahan dapat disebut konstitusi baru sedangkan disisi lain masih terdapat sejumlah bagian yang tidak diubah salah satunya adalah Pembukaan UUD 1945. Padahal pada saat itu tidak ada klausul yang membatasi MPR untuk melakukan perubahan terhadap bagian-bagian UUD 1945 baik Pembukaan maupun Pasal-Pasal.

Tidak diubahnya Pembukaan dalam agenda perubahan UUD 1945 pada 1999-2002 oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) apakah disebabkan karena Pembukaan berisikan identitas konstitusi. Tulisan ini berupaya menjawab permasalahan apakah Pancasila sebagai identitas konstusi dan apa implikasinya terhadap prosedur perubahan UUD 1945. Salah satu penelitian yang mempunyai kemiripan dengan tulisan ini adalah tesis berjudul Negara Bangsa Sebagai Basis Dalam Menentukan Identitas Konstitusi Indonesia: Studi Terhadap UUD 1945, yang ditulis oleh Franko Jhoner di Universitas Padjadjaran. Akan tetapi, penelitian tersebut belum melihat lebih jauh implikasi keberadaan identitas konstitusi di dalam Pembukaan terhadap prosedur perubahan UUD 1945. Argumentasi utama tulisan ini adalah bahwa di dalam Pembukaan terkandung identitas konstitusi Pancasila. Keberadaanya berimplikasi pada prosedur perubahan UUD 1945 dimana Pancasila seharusnya dilindungi dari perubahan. Mengubah Pancasila berarti mengubah kode genetik UUD. Oleh sebab itu, perubahan terhadapnya seharusnya dinyatakan inkonstitusional.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal reserach*) untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.⁵ Adapun isu hukum yang dihadapi adalah persoalan identitas konstitusi yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian pustaka (*library research*) yaitu penelitian yang menggunakan dokumen tertulis sebagai data, dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer dan bahan hukum

⁴ Denny Indrayana, *UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 340.

⁵ F.S Istanto, *Penelitian Hukum* (Yogyakarta: CV. Ganda, 2007), hlm. 29. Lihat juga Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 35.

sekunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan doktrinal yaitu condong bersifat kualitatif berdasarkan data sekunder.⁶

Kami menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk meneliti, mendalami, dan menelaah UUD 1945 Perubahan yang menjadi tema sentral dalam penelitian ini yaitu identitas konstitusi. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) digunakan untuk mendalami konsep identitas konstitusi dalam pembukaan. Pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk melihat alasan atau gagasan pembentukan identitas konstitusi dalam pembukaan.

C. Pembahasan

1. Beberapa Pemikiran Tentang Identitas Konstitusi dan Perlindungan Terhadapnya

Konsep awal doktrin identitas konstitusi atau struktur dasar dapat dilacak dari karya yang ditulis Carl Schmit dan Carl bilfinger.⁷ Mereka, secara implisit menggunakan gagasan tentang identitas konstitusi untuk membangun batasan-batasan amandemen konstitusi.⁸ Berpijak pada konstitusi Jerman, Monica Polzin mendefenisikan identitas konstitusional sebagai inti dari konstitusi yang tidak dapat diubah.⁹ Pengertian serupa juga diungkapkan oleh José Luis Martí yang menyatakan bahwa *“The notion of constitutional identity normally refers to something essential or even constitutive, something permanent or stable -if not directly immutable- in a constitution, which somehow relates to the essence of a particular political community. This ‘constitutive essence’ is supposed to be the core of the constitution, in the sense that any change to it entails not only an amendment of the constitution, but a whole revolution.”*¹⁰

Mendasarkan pada pengertian diatas, timbul sebuah pertanyaan dimanakah letak identitas konstitusi dan bagaimana cara memperolehnya. Menjawab pertanyaan tersebut,

⁶ J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 2.

⁷ Monica Polzin, “Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul”, *German Law Jurnal*, Vol. 18, No. 07, 2017, hlm. 1598.

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Alejandro Sáiz Arnáiz & Carina Alcoberro (eds), *National Constitutional Identity and European Integration* (Antwerp: Intersentia, 2013), hlm. 19.

Michel Rosenfeld memulainya dengan kalimat pada dasarnya identitas konstitusional merupakan konsep yang diperdebatkan karena tidak ada kesepakatan tentang apa yang dimaksud atau dirujuk. Meskipun demikian, Rosenfeld memberikan petunjuk bahwa *“Conceptions of constitutional identity range from focus on the actual features and provisions of a constitution — for example, does it establish a presidential or parliamentary system, a unitary or federal state — to the relation between the constitution and the culture in which it operates, and to the relation between the identity of the constitution and other relevant identities, such as national, religious, or ideological identity.”*¹¹

Apabila dicermati dengan saksama, pendapat Rosenfeld bersesuaian dengan pendapat Biljana Kustadinov.¹² Menurutnya, identitas konstitusi memiliki dua macam konsep yakni pertama, identitas konstitusi berkaitan dengan identitas nasional suatu bangsa, identitas konstitusi ini merupakan suatu konsep psikologis dan sosiologis karena berkaitan dengan nilai-nilai kolektif yang menyatukan suatu bangsa atau negara, yang kemudian diciptakan atau diperkuat oleh konstitusi. Sebagai contoh identitas konstitusi dapat ditemukan dalam pernyataan kemerdekaan suatu bangsa yang terdapat dalam pembukaan konstitusi. Kedua, identitas konstitusi yang bersifat legal yang merupakan prinsip-prinsip konstitusi atau ketatanegaraan yang bersifat pokok. Prinsip yang bersifat pokok tersebut bukan menentukan identitas bangsa atau budaya, melainkan konstitusi itu sendiri. Sebagai contoh dapat dilihat dari prinsip-prinsip yang menjadi struktur fundamental dalam suatu konstitusi dan membedakannya dengan konstitusi lain.

Selanjutnya Jacobsohn menjelaskan cara memperoleh identitas konstitusi. Menurutnya, konstitusi memperoleh identitas dipengaruhi oleh faktor pengalaman-pengalaman yang dilalui dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut dapat dilihat bahwa identitas konstitusi tampak dari dialog-dialog yang terjadi dalam proses pembentukannya dan menggambarkan aspirasi-aspirasi politik dan komitmen-komitmen terhadap kondisi suatu bangsa di masa lalu dan juga sebagai suatu kebulatan tekad dari masyarakat untuk memperbaiki diri menjadi lebih baik dari kondisi yang ada di masa lalu tersebut. Selengkapnya pendapat Jacobshon mengenai identitas konstitusi adalah sebagai berikut:

¹¹ Michel Rosenfeld & András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (London,: Oxford Handbooks Online, 2012), hlm. 1-2.

¹² Biljana Kustadinov, “Constitutional Identity”, *Iutinianus Primus Law Review*, Vol. 3, No. 1, 2012, hlm 10.

"a constitution acquires an identity through experience, that this identity exists neither as a discrete object of invention nor as a heavily encrusted essence embedded in a society's culture, requiring only to be discovered. Rather, identity emerges dialogically and a mix of political aspirations and commitments that are expressive of a nation's past, as well as the determination of those within the society who seek in some ways to transcend that past".¹³

Senada dengan pandangan Jacobshon, Jimly Asshidiqqie menuliskan bahwa semua negara konstitusional pada pokoknya memiliki identitas konstitusionalnya (*constitutional identity*) masing-masing sebagai kategori yang terbentuk dalam sejarah dan dinamika sosiologis masyarakatnya masing-masing.¹⁴

Sehubung dengan keberadaan identitas konstitusi, setiap negara menggunakan cara yang berbeda-beda untuk melindunginya pertama, menjadikannya sebagai ketentuan yang tidak dapat diubah (*unamendable provisions*) di dalam konstitusi¹⁵ sebagaimana ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 Perubahan. Kedua, melalui Pengadilan sebagaimana yang dikembangkan oleh Mahkamah Agung India. Pada kasus *Kesavananda Bharati Vs The State of Kerala*, MA memutuskan bahwa amandemen ke-39 dan bagian dari amandemen ke-42 merupakan pelanggaran terhadap "struktur dasar" konstitusi India.¹⁶ Fitur dasar konstitusi dimaksud diungkapkan oleh Ketua MA Sarv Mittra Sikri yang meliputi:¹⁷

- a. kedaulatan konstitusi (*supremacy of the constitution*);
- b. bentuk pemerintahan republik dan demokrat (*republican and democratic form of government*);
- c. karakter sekuler konstitusi (*secular character of the constitution*);
- d. pemisahan kekuasaan antara tiga organ pemerintah (*separation of power between the three organs of the government*); dan
- e. karakter federal konstitusi (*federal character of the constitution*).

2. Identitas Konstitusi dalam Pembukaan UUD 1945

¹³ Gary Jeffrey Jacobsohn, *Loc.Cit.*

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pancasila: Identitas Konstitusi Berbangsa Dan Bernegara* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. Xi.

¹⁵ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* (Britania Raya: Oxford University Press, 2017), hlm. 23-25.

¹⁶ Pan Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal* (Depok: PT RajagrafindoPersada, 2020), hlm. 145.

¹⁷ *Ibid.* 146.

Istilah pembukaan atau *preamble* berasal dari bahasa latin “*preambulare*” yang berarti “*to walk before*”.¹⁸ Dalam konteks hukum, pembukaan dapat dijelaskan sebagai pengantar atau semacam kata pengantar untuk suatu tindakan hukum.¹⁹ Secara formal, Wim Voermans, Maarten Stremmer, dan Paul Cliter mendefinisikan pembukaan sebagai “*any statement that follows the title of the constitution and that precedes the numbered articles*”.²⁰

Ditulis oleh Hans Kelsen bahwa walaupun pembukaan ini ditiadakan, maka makna sesungguhnya dari konstitusi itu biasanya tidak akan berubah sedikitpun.²¹ Sayangnya, pendapat tersebut tidak diadopsi di Indonesia sebab UUD 1945 perubahan terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal [*vide* Pasal II aturan tambahan], sehingga dianggap sebagai satu kesatuan utuh yang tidak dapat pisahkan.²²

Pembukaan sangat penting dikarenakan di dalamnya terkandung dasar negara Pancasila yang berasal dari nilai-nilai bangsa Indonesia sendiri yang telah ada sejak zaman dahulu kala sebelum bangsa Indonesia mendirikan negara, yang berupa nilai-nilai adat istiadat, kebudayaan, serta nilai-nilai religius.²³ Disamping itu, dalam merumuskan Pancasila, para pendiri bangsa juga memikirkan dan merasakan apa yang dialami bangsanya selama masa penjajahan dan mengingat apa saja yang pernah mereka perjuangkan dan impikan sebagai sumber pembebasan, kebahagiaan dan identitas bersama.²⁴ Bagian ini bertujuan untuk menjelaskan bahwa keberadaan Pancasila di dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai identitas konstitusi.

¹⁸ Wim Voermans et.al., *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017), hlm. 6.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Disamping pengertian tersebut, terdapat juga pengertian Pembukaan secara substantif yaitu Pembukaan yang memiliki konten tertentu. Menurut Liav Orgad, Pembukaan substantif mengandung “*the history behind the constitution’s enactment as well as the nation’s core principles and values*”. Liav Orgad, “The Preamble in Constitutional Interpretation”, *I•CON* (2010), Vol. 8 No. 4, hlm. 716.

²¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Terj. Raisul Muttaqien (Badung: Nusa Media, 2016), hlm. 367.

²² Di pihak lain Bagir Manan berpendapat bahwa Pembukaan bukan kaidah karena berada diluar susunan kaidah UUD 1945. Pendapatnya tersebut tidak sejalan dengan pendapat Notonegoro yang menyebutnya sebagai “*staatsfundamental norm*” atau *grundnorm* menurut ajaran Kelsen. Bagi Bagir Manan, Pancasila bukanlah *grundnorm*. Argumentasi yang diberikannya adalah bahwa Pancasila bukan norma, karena UUD tidak bersumber dari Pancasila. Sumber UUD dalam arti normatif adalah proklamasi. Dilanjutkan olehnya bahwa Pembukaan menjadi dasar muatan hukum (pembentukan, penerapan, penegakan hukum) yang memuat asas-asas hukum (*general principle of law*) yang berlaku untuk semua bidang hukum. Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Op.Cit.*, hlm. 155-156.

²³ Kaelan, *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2010), hlm. 28.

²⁴ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm 5-6.

a. Perumusan Dasar Negara: Suatu Usaha Menciptakan Identitas Konstitusi

Bukan perkara mudah untuk merumuskan suatu dasar negara yang bakal menjadi identitas konstitusi terutama di negara-negara yang masyarakatnya heterogen seperti di Indonesia. Bagian ini akan mengeksplorasi perumusan dasar negara di Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang mempertemukan dua golongan berpengaruh pada saat itu yaitu golongan kebangsaan dan golongan Islam.

Perumusan Dasar Negara di BPUPK

Pembicaraan awal mengenai dasar negara terjadi pada sidang-sidang BPUPK. Jumlah keanggotaan badan ini semula 63 orang, kemudian bertambah menjadi 69 orang.²⁵ Menurut Pranarka sebagaimana dikutip Bambang Suteng Sulasmono menyebutkan bahwa di dalam tubuh BPUPK terdapat tiga kelompok ideologi, yaitu Islam, kebangsaan, dan barat modern sekuler.²⁶ Tugas badan penyelidik ini ialah melakukan penyelidikan ke arah tercapainya kemerdekaan. Hal itu dilakukan dengan jalan menyusun rancangan UUD. Menurut Yoshiro Ichibangae, apabila pekerjaan yang dilakukan oleh BPUPK sudah selesai akan dibentuk panitia lain yang tugasnya mempersiapkan kemerdekaan Indonesia. Panitia atau badan lain ini tidak terikat pada hasil pekerjaan yang telah diputuskan oleh BPUPK.²⁷

Badan penyelidik ini mengadakan sidang-sidangnya pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Juli 1945. Sidang-sidang tersebut dibagi dalam dua bagian. Sidang pertama diadakan pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 1 Juni, sedangkan sidang kedua pada tanggal 10 Juli 1945 sampai dengan tanggal 17 Juli 1945.²⁸

²⁵ Jepang membagi anggota BPUPK menjadi lima golongan: golongan pergerakan, golongan islam, golongan birokrat (kepala jawatan), wakil kerajaan (*kooti*), pangreh praja (residen/wakil residen, bupati, wali kota), dan golongan peranakan: peranakan Tionghoa (4 orang), peranakan Arab (1 orang), dan peranakan Belanda (1 orang). Tidak semua anggota BPUPK ini terdiri dari kaum pria, karena ada dua orang perempuan (Ny. Maria Ulfa Santoso dan Ny. R.S.S Soenarjo Mangoenpoespito). Oleh karena itu istilah *founding fathers* tidaklah tepat. Alhasil, meskipun struktur keanggotaan BPUPK ini tidak memuaskan semua kalangan, unsur-unsur perwakilannya cukup merepresentasikan keragaman golongan sosial-politik yang ada di Indonesia pada masa itu. *Ibid.*, hlm. 10.11.

²⁶ Bambang Suteng Sulasmono, *Dasar Negara Pancasila* (Seleman: PT Kanisius, 2015), hlm. 12.

²⁷ Sri Soemantri, *Op.cit.*, Hlm. 23.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 23-24.

Dalam sidang yang pertama, Dr. KRT. Radjiman Wediodiningrat, ketua BPUPK, meminta kepada para anggota agar menyampaikan pandangan-pandangannya tentang dasar-dasar negara Indonesia yang akan datang. Merespons permintaan Radjiman tersebut, sebelum pidato Soekarno pada 1 Juni 1945, anggota BPUPK lainnya telah mengemukakan pandangannya yang secara garis besar berupa nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai demokrasi dan permusyawaratan, dan nilai keadilan/kesejahteraan sosial.²⁹

Secara substantif, semua prinsip dasar negara yang diajukan oleh anggota-anggota BPUPK diusung oleh mereka yang berasal dari golongan kebangsaan dan golongan Islam.³⁰ Meskipun demikian, prinsip-prinsip yang diajukan itu masih bersifat serabutan, belum ada yang merumuskannya secara sistematis dan holistik sebagai suatu dasar negara yang koheren. Sehingga apa yang dimaksud dasar (dasar negara) oleh Muhammad Yamin dan Soepomo bukanlah dalam pengertian “dasar falsafah” (*Philosophische gronslag*).³¹ Namun pandangan mereka, turut memberikan masukan penting bagi Soekarno dalam merumuskan konsepsinya tentang dasar negara. Soekarno mengkombinasikan masukan tersebut dengan gagasan-gagasan ideologisnya yang telah dikembangkan sejak 1920-an dan refleksi historisnya, mengkristal dalam pidatonya 1 Juni 1945. Dalam pidato monumentalnya, Soekarno menjawab pertanyaan ketua BPUPK Radjiman Wediodiningrat tentang dasar negara Indonesia dalam kerangka “dasar falsafah” (*Philosophische gronslag*) atau “pandangan dunia” (*weltanschauung*) dengan uraian yang runtut, solid, dan koheren.³²

Ditulis oleh Yudi Latif bahwa dalam mencari dasar negara, Soekarno mengakui susah mencari mana elemen-elemen yang harus nanti total menjadi dasar statis dan total menjadi leistar dinamis. Soekarno menggali dalam-dalam sampai pada zaman hindu dan pra-hindu, melihat macam-macam sumber. Pada akhirnya Soekarno mengatakan bahwa dasar statis dan leistar dinamis mengkristal dalam lima hal, dari zaman dahulu sampai zaman sekarang, ini yang nyata selalu menjadi isi jiwa bangsa Indonesia. Satu waktu ini lebih timbul, lain waktu itu yang lebih kuat, tetapi selalu *Schakering*.³³

Kelima prinsip yang menjadi titik persetujuan (*common denominator*) segenap elemen bangsa itu, dalam pandangan Soekarno meliputi:³⁴ pertama, kebangsaan Indonesia;

²⁹ Yudi Latif, *Op.cit.*, hlm. 10

³⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

³¹ *Ibid.*, hlm. 11-12.

³² *Ibid.*, hlm. 12.

³³ *Ibid.*, hlm. 15.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 15-17.

kedua, internasionalisme atau perikemanusiaan; ketiga, mufakat atau demokrasi; keempat, kesejahteraan sosial; dan kelima ketuhanan yang berkebudayaan. Kelima prinsip itulah yang disebutnya sebagai Panca Sila. Pandangan Soekarno tersebut selanjutnya mengalami proses reposisi dan penyempurnaan segera setelah masa persidangan pertama berakhir.

Di akhir masa persidangan pertama BPUPK, Dr. KRT. Radjiman Wediodiningrat membentuk sebuah panitia kecil yang beranggotakan delapan orang di bawah kepemimpinan Soekarno. Panitia tersebut terdiri dari 6 orang wakil golongan kebangsaan dan 2 orang wakil golongan islam. Tugas panitia tersebut adalah mengumpulkan usul-usul para anggota yang akan dibahas pada sidang berikutnya (10 Juli 1945).³⁵ Khusus mengenai dasar negara, usul-usul yang dapat dikumpulkan itu secara garis besarnya bisa dikualifikasikan sebagai berikut:

- 1) Kebangsaan dan ketuhanan diusulkan oleh 11 lin.
- 2) Kebangsaan dan kerakyatan diusulkan oleh 2 lin.
- 3) Kebangsaan, kerakyatan, dan ketuhanan diusulkan oleh 3 lin.
- 4) Kebangsaan, kerakyatan, dan kekeluargaan diusulkan oleh 4 lin
- 5) Kemakmuran hidup bersama, kemajuan kerohanian dan bertaqwa kepada tuhan yang maha esa, agama negara ialah agam islam, diusulkan oleh 1 lin.
- 6) Kebangsaan, kerakyatan, dan islam, diusulkan oleh 3 lin.
- 7) Jiwa asia timur raya diusulkan oleh 4 lin.

Setelah menyelesaikan tugasnya, Soekarno membentuk sebuah panitia kecil “tidak resmi” yang beranggotakan 9 orang yang kemudian dikenal sebagai “Panitia Sembilan” yang terdiri dari 5 orang wakil golongan kebangsaan (termasuk Soekarno sebagai penengah) dan 4 orang golongan Islam.³⁶ Panitia ini berhasil merumuskan dan menyetujui rancangan Pembukaan UUD, yang kemudian ditandatangani oleh setiap anggota Panitia Sembilan pada 22 Juni. Oleh Soekarno Pembukaan UUD ini diberi nama “Mukaddimah”, oleh M. Yamin dinamakan “Piagam Jakarta”, dan oleh Sukiman Wirjosandjojo disebut “*Gentlemen’s Agreement*”.³⁷

Menurut Yudi Latif, rancangan Pembukaan UUD 1945 mencerminkan usaha kompromi antara golongan islam dan kebangsaan. Kompromi dimaksud diantaranya bermuara pada alinea keempat yang mengandung dasar negara berdasarkan prinsip-prinsip Pancasila. Islam tidak dijadikan dasar negara (dan agama negara), tetapi terjadi perubahan

³⁵ *Ibid.*, hlm. 21.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 23.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 24.

dalam tata urutan Pancasila dari susunan yang dikemukakan Soekarno pada 1 Juni. Prinsip ketuhanan dipindah dari sila terakhir ke sila pertama, ditambah dengan anak kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” (kemudian dikenal dengan istilah “tujuh kata”).³⁸ Diterangkan oleh Yudi Latif bahwa Bagi golongan Islam, penambahan “tujuh kata” itu dianggap penting sebagai bentuk politik pengakuan.³⁹

Selain itu, prinsip “internasionalisme atau peri-kemanusiaan” tetap diletakan pada sila kedua, namun redaksinya mengalami penyempurnaan menjadi “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. prinsip “kebangsaan Indonesia” berubah posisinya dari sila pertama menjadi sila ketiga. Bunyinya menjadi “Persatuan Indonesia”. Prinsip “Mufakat atau demokrasi” berubah posisinya dari sila ketiga menjadi sila keempat. Bunyinya menjadi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan/perwakilan”. Prinsip “Kesejahteraan sosial” berubah posisinya dari sila keempat menjadi sila kelima. Bunyinya menjadi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Hasil rumusan tersebut kemudian dilaporkan dan didiskusikan pada masa persidangan kedua BPUPK (10-17 Juli 1945). Dalam sidang tersebut, terjadi perdebatan antara anggota BPUPK khususnya yang berkaitan dengan frasa “*Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat islam bagi pemeluk-pemeluknya*”. Salah satu respons tajam datang dari Laturharhary yang menyatakan keberataanya atas pencantuman “Tujuh kata” itu. Menurutnya:⁴⁰

“Akibatnya akan sangat besar sekali, umpamanya terhadap pada agama lain. Maka dari itu, saya harap supaya dalam hukum dasar, meskipun ini berlaku buat sementara waktu, dalam hal ini tidak boleh diadakan benih-benih atau kemungkinan yang dapat diartikan dalam rupa-rupa macam. Saya usulkan supaya dalam hukum dasar diadakan pasal 1 terang supaya tidak ada kemungkinan apa pun juga yang dapat membawa perasaan tidak senang pada golongan yang bersangkutan”.

Meskipun didebatkan, rumusan “Tujuh kata” tersebut tidak diubah bahkan hingga akhir masa persidangan kedua (17 Juli 1945).

Pengesahan Dasar Negara di PPKI

PPKI didirikan pada tanggal 12 Agustus 1945, yang bertugas untuk mempercepat upaya persiapan terakhir bagi pembentukan sebuah pemerintahan Indonesia merdeka dan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 27.

menetapkan konstitusi. Kriteria utama keanggotaan PPKI adalah kedaerahan. Pada awalnya, PPKI terdiri dari 21 anggota yang diketuai oleh Soekarno dengan Mohammad Hatta dan Radjiman Wediodiningrat sebagai wakil ketua. Dari 21 anggota ini, 12 diantaranya bisa di klasifikasikan sebagai para pemimpin golongan kebangsaan generasi tua. Sembilan lainnya terdiri dari dua wakil *pangreh praja*, tiga dari kesultanan Yogyakarta, Surakarta, Bugis, dua dari organisasi Islam, satu dari wakil Peta, dan satu dari minoritas Cina.⁴¹

Pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI menyetujui naskah “Piagam Jakarta” sebagai Pembukaan UUD 1945, kecuali “Tujuh kata” (“dengan kewajiban menjalankan syariat islam bagi pemeluk-pemeluknya”) di belakang sila ketuhanan. Bagi anggota-anggota dari golongan kebangsaan, pencantuman “Tujuh kata” dalam Piagam Jakarta, yang mengandung perlakuan khusus bagi umat islam, dirasa kurang cocok dalam suatu hukum dasar yang menyangkut warga negara secara keseluruhan.⁴² Akhirnya, “tujuh kata” itu dicoret lantas diganti dengan kata-kata “yang maha esa”. sehingga selengkapnya menjadi “ketuhanan yang maha esa”.⁴³ Diterangkan oleh Muhammad Hatta bahwa alasan pencoretan “tujuh kata” itu demi menjaga persatuan bangsa.⁴⁴

Menurut Yudi Latif meskipun pencoretan “tujuh kata” itu menimbulkan kekecewaan di sebagian golongan islam, karena dianggap melanggar kompromi sebelumnya, secara *de facto* dan *de jure* pencoretan “tujuh kata” itu mencerminkan realitas politik yang ada dan memiliki keabsahan. Kekuatan representase politik islam di PPKI nyatanya memang tidak seberapa, sedangkan yang berwenang menetapkan UUD tidak lain adalah PPKI bukan BPPUK.⁴⁵

Mendasarkan pada uraian diatas, kami berpendapat bahwa perumusan dasar negara Pancasila adalah upaya untuk menciptakan suatu identitas konstitusi berupa identitas nasional yang berisikan nilai-nilai kolektif yang menyatukan bangsa Indonesia. Kompromi-kompromi yang dilakukan oleh golongan kebangsaan dan golongan Islam bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan "*Disharmonic constitution*"⁴⁶ agar bangsa Indonesia dapat menyatu dan tidak tercerai berai.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 34.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, hlm. 35.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 36.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *The “Disharmonic Constitution” does not refer to the incoherence of constitutions— though that may indeed be the condition of some— but to the dissonance within and around*

b. Identitas Konstitusi Pancasila

Dijelaskan sebelumnya bahwa, baik golongan Islam maupun golongan kebangsaan, keduanya bersepakat untuk mendirikan negara Indonesia berdasarkan Pancasila. Sebagai suatu identitas konstitusi, keberadaan Pancasila menggambarkan aspirasi-aspirasi politik dan komitmen-komitmen terhadap kondisi bangsa Indonesia di masa lalu dan juga sebagai suatu kebulatan tekad dari masyarakat untuk memperbaiki diri menjadi lebih baik di masa yang akan datang. Bagian ini akan mengeksplorasi kandungan identitas konstitusi pada setiap sila dari Pancasila yang menggambarkan aspirasi-aspirasi serta komitmen-komitmen dari pendiri bangsa.

Ketuhanan Yang Maha Esa

Dalam sila ini terkandung nilai bahwa negara yang didirikan adalah sebagai pengejawantahan tujuan manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa.⁴⁷ Mempercayai dan meyakini sang pencipta atau tuhan adalah nilai yang tertanam dalam jati diri bangsa Indonesia. Dituliskan oleh Arif Hidayat bahwa pada satu malam menjelang 1 Juni 1945, Soekarno bercakap-cakap dengan KH. Masjkur, Wahid Hasyim, Kahar Muzakir, dan Yamin. Dari percakapan itu, tampak nilai ketuhanan sedari awal diajukan dalam soal penentuan dasar negara. Soekarno mengatakan,⁴⁸

“... Jadi orang Indonesia dulu sudah mencari Tuhan. Cuma tidak tahu di mana Tuhan dan siapa Tuhan itu. Pergi di pohon besar, pergi di kayu besar, pergi di batu-batu nyekar, itu mencari Tuhan. Kalau begitu, negara kita dari dulu sudah ketuhanan. Sudah ketuhanan zaman Jawa itu, zaman Jawa itu zaman Ketuhanan. Ketuhanan. Bagaimana Islam? Ketuhanan. Kalau bangsa Indonesia bangsa Ketuhanan. Tulis. Tulis Ketuhanan. Lalu bagaimana selanjutnya bangsa Indonesia?”

Dari percakapan itu tergambar, histori negara bangsa Indonesia diawali oleh kesadaran kolektif the *founding nation* mengenai prinsip religiositas warga nusantara yang tercermin dalam pengakuan eksistensi “Dzat Yang Maha Kuasa”. Sejalan dengan pandangan tersebut Yudi Latif menerangkan bahwa sejak zaman purbakala hingga pintu

the constitution that is key to understanding its identity. “Identities are held together by values as well as interests. Rarely, however, do they cohere. Rather, the tensions among them are played out in different sites, both temporal and geographical.” Lihat Gary Jeffrey Jacobsohn, *Op.Cit.*, hlm. 15.

⁴⁷ Kaelan, *Op.Cit.*, hlm.79.

⁴⁸ Arif Hidayat, *Indonesia Negara Berketuhanan, Tanpa Tahun*, hlm. 1.

gerbang kemerdekaan negara Indonesia, masyarakat nusantara telah melewati ribuan tahun pengaruh agama-agama lokal. Sekitar 14 abad pengaruh hinduisme dan budhisme, sekitar 7 abad pengaruh Islam dan sekitar 4 abad pengaruh keristen.⁴⁹ Bahkan hingga saat ini penghayat kepercayaan juga diakui dan dihormati sebagai bentuk kepercayaan kepada tuhan.⁵⁰

Dituliskan dalam sejarah bahwa walaupun dalam perumusan Pembukaan terdapat golongan kebangsaan dan golongan Islam (khususnya dalam pembahasan dasar negara mengenai ketuhanan), namun kedua golongan ini sepakat dalam memandang bahwa dasar ketuhanan adalah dasar negara yang terpenting untuk ditetapkan sebagai dasar negara yang pertama. Para pendiri negara sepakat untuk tidak mendirikan negara agama ataupun negara sekuler melainkan negara berketuhanan yang maha esa. Itulah kenapa pada saat pengesahan UUD 1945 "7 kata" dihapuskan.

Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Pengalaman terjajah dan keterlibatan para pendiri bangsa dalam pelbagai gerakan anti-kolonialisme dan anti-imperialisme, memberi pelajaran dan kepekaan bagi pembebasan umat manusia. Itulah kenapa Jimly Asshiddoqie menyebut bahwa Inti dari kemanusiaan yang adil dan beradab adalah prinsip *equality*, persamaan, kesetaraan antara sesama umat manusia yang bersifat universal.⁵¹

Dasar kemanusiaan yang digagas oleh pendiri bangsa adalah berdasarkan pada kemanusiaan yang berwawasan internasional. Internasionalisme atau peri kemanusiaan yang dimaksudkan Soekarno bukanlah “kosmopolitanisme” yang tidak mau adanya kebangsaan.⁵² Dalam pandangannya internasionalisme tidak dapat hidup subur kalau tidak berakar di dalam bumi nasionalismenya. Nasionalisme tidak dapat hidup subur, kalau tidak hidup dalam tamansarinnya internasionalisme. Dengan kesadaran eratnya hubungan antara nasionalisme dan internasionalisme, orientasi kemanusiaan yang adil dan beradab itu bersifat ganda: “ke luar” (ikut memperjuangkan perdamaian dan keadilan dunia) dan “ke dalam” (memuliakan hak-hak asasi manusia, sebagai individu maupun kelompok).⁵³

Persatuan Indonesia

⁴⁹ Yudi Latif, *Op.Cit.*, hlm. 57.

⁵⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 7.

⁵² Yudi Latif, *Op.Cit.*, hlm. 181-182.

⁵³ *Ibid.*

Kebangsaan Indonesia merefleksikan suatu kesatuan dalam keragaman serta kebaruan dalam kesilaman. Menurut Yudi Latif, nama Indonesia sebagai “Proyek politik” (*political nationalism*) memang baru diperkenalkan sekitar 1920-an. Akan tetapi, ia tidak muncul dari ruang hampa, melainkan berakar pada tanah air beserta elemen-elemen sosial budaya yang telah ribuan tahun bahkan jutaan tahun lamanya hadir di Nusantara.⁵⁴

Sebagai bangsa majemuk paripurna (*par excellence*), ancaman disintegrasi sangat mungkin terjadi sehingga diperlukan pengerahan kemauan dan kemampuan yang luar biasa untuk bisa menyatukan keluasan teritorial dan kebinekaan sosio-kultural Indonesia ke dalam satu kesatuan entitas negara bangsa-bangsa. Kesadaran inilah yang muncul dibenak pendiri bangsa ketika memilih rumusan sila persatuan Indonesia yaitu untuk menjawab kekhawatiran terhadap niat beberapa aliran di kalangan Pemerintah Jepang yang hendak memecah Indonesia menjadi tiga atau empat negara merdeka⁵⁵ sebagaimana diungkapkan oleh Soesanto Tirtiprodjo pada sidang BPUPK bahwa “hasrat persatuan harus menjadi dasar fundamen negara Indonesia”. Untuk mewartakan hasrat ini, “negeri Indonesia harus selalu dan senantiasa bertindak semaksimal satu Negara, yang bulat, yang tidak boleh terpisah-pisah. Dalam susunan tata negara Indonesia harus n suatu Negara Unitaris, tidak federalis, tidak *Statenbond*, suatu Negara Serikat, tidak Serikat Negara”.⁵⁶

Negara Indonesia adalah negara multikultural, oleh karena itu persatuan Indonesia ini dikenal dengan bentuk persatuan dalam kebinekaan sebagaimana diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa Inti dari sila ketiga, persatuan Indonesia, adalah solidaritas kebangsaan, “*unity in diversity*”, bineka tunggal ika, bukan kesatuan atau keseragaman, tetapi persatuan dalam keanekaragaman.⁵⁷

Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan

Menurut Jimly Asshiddiqie Inti dari sila keempat, tidak lain adalah demokrasi dan kebebasan yang teratur, “*liberty*”, “*democracy and the rule of law*” sebagai hasil dari sistem permusyawaratan/perwakilan.⁵⁸ Demokrasi yang dimaksudkan oleh pendiri bangsa adalah demokrasi khas Indonesia yaitu demokrasi permusyawaratan sebagaimana diungkapkan oleh Hatta bahwa masyarakat Indonesia tidak mengenal paham individualisme sebagaimana yang

⁵⁴ *Ibid.* Hlm. 250.

⁵⁵ Bambang, *Op.Cit.*, hlm. 142.

⁵⁶ Yudi Latif, *Ibid.*, hlm. 330.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

⁵⁸ *Ibid.*

ada di barat. Oleh karena itu, model demokrasi yang diembankan hendaknya bukan demokrasi yang sekedar menjiplak budaya masyarakat barat secara mentah-mentah melainkan demokrasi yang cocok dengan karakter keIndonesiaan sendiri, yakni demokrasi kekeluargaan berlandaskan permusyawaratan.⁵⁹ Sejalan dengan pandangan tersebut, dalam pidatonya pada 1 Juni 1945, Soekarno mengatakan bahwa demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi barat tetapi demokrasi permusyawaratan perwakilan.⁶⁰

Tradisi musyawarah dalam semangat kekeluargaan telah lama bersemi dalam masyarakat desa di Nusantara. Dalam pandangan Hatta musyawarah-mufakat penting untuk mencegah dominasi perseorangan atau golongan tertentu dalam pengambilan keputusan.⁶¹ Berbicara mengenai pengambilan keputusan, Agoes Salim dalam rapat besar 11 Juli 1945, memberikan catatan bahwa “Kebulatan mufakat” tidak mengandalkan suara mayoritas belaka, seperti halnya dalam demokrasi barat, melainkan secara inklusif menyertakan aspirasi dan dukungan minoritas dalam pengambilan keputusan.⁶² Dalam konteks tersebut, Musyawarah-mufakat sangat penting untuk menjamin agar keputusan politik senantiasa berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum. Berkaitan dengan mekanisme musyawarah dalam sebuah negara, Hatta berpendapat bahwa mekanisme musyawarah bisa dilakukan secara langsung dengan melibatkan semua orang dewasa dalam satu daerah dan bisa juga dilakukan dengan jalan perwakilan atau dengan cara tidak langsung.⁶³

Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Sila kelima menggariskan prinsip tentang apa tujuan pembentukan negara Indonesia merdeka. Tujuan tersebut adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, atau yang dalam usulan Soekarno disebut sebagai mewujudkan kesejahteraan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa negara Indonesia tidak berpaham individualis melainkan menganut paham kolektif/sosialis.

Ditulis oleh Franko Jhoner bahwa sosialisme kolektif yang dianut Indonesia ini adalah berdasarkan pada semangat kekeluargaan dengan menghargai kebebasan individu dalam berkreasi. Namun, kebebasan individu ini adalah kebebasan yang kooperatif, bertanggung jawab dan memiliki jiwa solidaritas dalam mencapai tujuan bersama. Dilain pihak dalam kaitan dengan semangat sosialisme, negara tidak juga menghapus hak milik

⁵⁹ Yudi Latif, *Ibid.*, hlm. 417.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 383.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 415.

⁶² *Ibid.*, hlm. 429.

⁶³ *Ibid.*, 16.

pribadi, namun hak milik pribadi memiliki fungsi sosial, sehingga kepentingan umum lebih diutamakan.⁶⁴

Dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa Inti dari sila kelima adalah "*prosperity and equity*", kemakmuran yang berkeadilan atau keadilan yang berkemakmuran menjadikan Indonesia, masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁶⁵ Dalam pengertian tersebut terkandung makna bahwa negara harus mengurus kemaslahatan umat/masyarakat dan menghindari krisis karena persaingan. Negara menjamin kesejahteraan masyarakat sebagaimana istilah Hatta "negara pengurus" dan dalam istilah Yamin "negara kesejahteraan". Pada dasarnya kedua pandangan pendiri negara ini mempunyai maksud yang sama.⁶⁶ Berdasarkan pemahaman pendiri negara diatas, maka negara Indonesia yang dicitakan bukanlah negara liberal, melainkan negara kesejahteraan/negara sosial.

Berangkat dari penjelasan-penjelasan sebelumnya, kami berkeyakinan bahwa setiap sila dari Pancasila merupakan kode genetik UUD 1945. Sila pertama berisikan identitas berupa ketuhanan yang maha esa. Sila kedua berisikan identitas kemanusiaan yang bersifat universal. Sila ketiga berisikan identitas persatuan dalam kebinekaan. Sila keempat berisikan identitas demokrasi permusyawaratan. Sila kelima berisikan identitas negara kesejahteraan.

Keberadaan identitas konstitusi Pancasila tentunya berbeda dengan identitas konstitusi di negara lain. Misalnya identitas "ketuhanan yang maha esa" dalam sila pertama tidak dapat dipersamakan dengan identitas konstitusi India yang berkarakter sekuler atau Hongaria yang berkarakter agama. Begitupun dengan identitas konstitusi Jerman yang bersifat *ethnos*, konsep pemerintahan sendiri oleh dan untuk satu kelompok etnis homogen, tidak dapat dipersamakan dengan identitas konstitusi yang terkandung pada sila ketiga yang bersikan persatuan dalam kebinekaan.

Sejalan dengan argumentasi kami terkait keberadaan Pancasila sebagai identitas konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa hanya, dari kurang lebih sebanyak 21 nilai dasar yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, ditambah nilai-nilai dasar yang terkandung di dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945, terdapat lima nilai yang disepakati

⁶⁴ Franko Jhoner, *Op.Cit.*, hlm. 127.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

⁶⁶ Yudi Latif, *Ibid.*, hlm. 581.

untuk disebut sebagai Pancasila. Kelima sila Pancasila itulah yang dapat kita sebut sebagai identitas konstitusional Indonesia atau "*Indonesian constitutional identity*".⁶⁷

3. Melindungi Identitas Konstitusi Pancasila Dari Perubahan: Balajar Dari Masa Lalu Untuk Masa Depan

Kami sependapat dengan Sri Soemantri bahwa semua bagian dari konstitusi dapat diubah kecuali ditentukan lain oleh konstitusi itu sendiri. Kita dapat mengatakan bahwa metode tersebut adalah metode pembatasan amandemen melalui hukum. Di sisi lain kita juga akan menemukan metode pembatasan amandemen melalui politik. Meskipun berbeda, namun kedua metode tersebut bertujuan untuk melindungi identitas konstitusi dari perubahan bahkan penggantian. Bagian ini akan menjelaskan metode perlindungan identitas konstitusi Pancasila yang dikembangkan oleh MPR pada amandemen UUD 1945 yang terjadi pada periode 1999-2002.

Berbicara mengenai sistem pembaharuan konstitusi, UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan sudah ajeg menggunakan metode perubahan daripada penggantian. Dijelaskan oleh Sri Soemantri bahwa "perubahan" dapat juga disebut "amandemen" tidak saja berarti "menjadi lain isi serta bunyinya" ketentuan dalam UUD, tetapi juga "mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya".⁶⁸ Teknik inilah yang disepakati untuk digunakan oleh Rapat Panitia *ad hoc* III Badan Pekerja MPR pada 12 Oktober 1999.

Sistem perubahan ditempuh dalam rangka menjaga kesinambungan historis perkembangan konstitusi dari masa lalu, kini, dan masa yang akan datang. UUD 1945 sebagai "*the first charter of Indonesian nation*", perlu tetap diketahui oleh segenap rakyat Indonesia dari masa ke masa. Kalau diganti, maka tidak akan dikenali lagi.⁶⁹ Paradigma inilah yang dipegang oleh MPR ketika mengecualikan Pembukaan dan sejumlah bagian lainnya dari obyek perubahan selama proses amandemen UUD 1945 berlangsung pada tahun 1999-2002.

Apa yang dilakukan MPR tersebut berbeda dengan dua metode perlindungan identitas konstitusi sebagaimana diutarakan sebelumnya. Perlindungan yang diberikan MPR adalah perlindungan secara politik bukan hukum. Memperkuat argumentasi tersebut Sri Soemantri menyatakan bahwa dapat diubah atau tidaknya Pembukaan UUD pertama-tama adalah

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 268.

⁶⁸ Sri Soemantri. *Op.cit.*, hlm. 128.

⁶⁹ Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Op.Cit.*, hlm. 62.

masalah politik. Kecuali ditentukan dalam UUD, masalah dapat diubah atau tidaknya Pembukaan tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain, termasuk ketetapan MPR. Dengan lain perkataan, hal itu harus diatur dalam UUD.⁷⁰

Perlindungan identitas konstitusi secara politik melalui kesepakatan yang dikembangkan oleh MPR adalah upaya terakhir yang dapat dilakukan bahkan sangat mungkin terjadi ketika UUD 1945 tidak mengaturnya. Berpijak pada teori tahapan-tahapan pembentukan konstitusi, tidak diubahnya Pembukaan atas dasar kesepakatan terjadi pada tahap *agenda setting*. Menurut Cheryl Saunders, tahap ini akan menentukan prinsip-prinsip serta lembaga-lembaga mana yang akan tetap dipertahankan dari konstitusi terdahulu.⁷¹ Kesepakatan dasar sangat penting agar perubahan UUD 1945 mempunyai arah, tujuan, dan batas yang jelas. Adapun isi dari kesepakatan dimaksud pertama, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ketiga, mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Keempat, meniadakan Penjelasan UUD 1945 dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif ke dalam pasal-pasal. Kelima, melakukan perubahan dengan cara addendum.⁷²

Salah satu alasan tidak diubahnya Pembukaan UUD 1945 dikarenakan di dalamnya terdapat dasar negara Pancasila. Argumentasi tersebut diberikan oleh fraksi-fraksi di MPR, salah satunya adalah F. Partai Golongan Karya yang menyatakan:⁷³

"Sekiranya kita sependapat barangkali Pembukaan, karena memuat falsafah-falsafah dasar negara, tujuan negara, dan juga dasar negara serta pernyataan proklamasi, dapat kita kukuhkan untuk tetap menjadi bagian yang tidak berubah, sedangkan batang tubuh adalah merupakan kajian kita untuk diadakan perubahan..."

Merespons pandangan tersebut, semua fraksi di MPR kala itu bersepahaman serta menyetujui tidak melakukan amandemen terhadap Pembukaan UUD 1945. Kesepakatan

⁷⁰ Sri Soemantri, *Op.Cit.*, hlm. 150.

⁷¹ Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Op.Cit.*, hlm. 200.

⁷² Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK Indonesia TAHUN 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945* (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 159-160.

⁷³ *Ibid.*, 145.

tersebut memperlihatkan tekad kuat dari MPR untuk melindungi identitas konstitusi Pancasila dari perubahan. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti yang menyatakan bahwa Berbagai sendi dan tata nilai yang mencerminkan prinsip-prinsip bernegara sudah selayaknya dipertahankan tanpa mengurangi kemungkinan diisi dengan berbagai paradigma baru, seperti dasar-dasar ideologi bernegara dan lain-lain. Berdasarkan pemikiran tersebut, baik atas dasar yuridis maupun tata nilai yang terkandung di dalamnya, hal-hal seperti Pembukaan tidak perlu menjadi objek perubahan.⁷⁴

Pengalaman melindungi identitas konstitusi Pancasila secara politik yang dikembangkan oleh MPR di masa lalu, dapat dijadikan sebagai pembelajaran pada agenda perubahan UUD 1945 kedepan mengingat prosedur amandemen yang dikonstruksikan oleh Pasal 37 UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit larangan untuk mengubah identitas konstitusi Pancasila.⁷⁵ Kedepan, sebelum hendak melakukan perubahan, MPR dapat membuat kesepakatan-kesepakatan sebagaimana yang pernah dipraktikannya sebelumnya dimana salah satu kesepakatan tersebut menyatakan bahwa identitas konstitusi Pancasila yang dikandung dalam Pembukaan UUD 1945 bukan merupakan objek perubahan.

Di samping itu, perlu diberikan catatan bahwa perlindungan identitas konstitusi secara politik yang dilakukan oleh MPR juga mempunyai kelemahan dimana perlindungannya bergantung pada situasi dan kondisi politik yang ada pada saat itu. Berbeda halnya dengan perlindungan melalui hukum dimana MPR tunduk dan terikat pada batasan-batasan yang ditetapkan oleh UUD 1945. Di masa depan, jikalau MPR berkehendak untuk mengubah identitas konstitusi Pancasila maka hasil perubahan tersebut bersifat inkonstitusional.

D. Penutup

Salah satu pekerjaan menyulitkan yang dijumpai pembentuk konstitusi adalah mengubah konstitusi tanpa harus mengubah identitasnya. ketika identitas konstitusi tersebut diubah maka berubahlah kode genetik dari konstitusi tersebut akibatnya konstitusi tersebut menjadi susah untuk dikenali. Pada dasarnya, identitas konstitusi tersebar di dalam konstitusi khususnya di Pembukaan. Pancasila yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 adalah

⁷⁴ Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Op.Cit.*, hlm. 9.

⁷⁵ Tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menentukan Pembukaan tidak termasuk objek yang dapat diubah, melainkan disimpulkan dari ketentuan pasal 37 ayat (1), (2), (3), dan (4) yang hanya menyebut pasal-pasal. Secara *a contrario* berarti tidak berlaku terhadap Pembukaan(bukan pasal-pasal).

identitas konstitusi Indonesia. Keberadaanya sebagai identitas konstitusi berimplikasi pada dikecualikannya dirinya dari amandemen. Mengubah Pancasila adalah tindakan inkonstitusional. Untuk itu, di masa depan, perlu kiranya bagi MPR untuk menjadikan Pancasila sebagai klausul yang tidak dapat diubah di dalam agenda perubahan UUD 1945.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Buku:

- Arnáiz, A.S. & Alcoberro, C. (eds). 2013. *National Constitutional Identity and European Integration*. Antwerp: Intersentia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Pancasila: Identitas Konstitusi Berbangsa Dan Bernegara*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Faiz, P.M. 2020. *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*. Depok: PT RajagrafindoPersada.
- Indrayana, Denny. 2007. *UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan.
- Istanto, F. S. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV. Ganda.
- Jacobsohn, G. J. 2010. *Constitutional Identity*. London: Harvard University Press.
- Kaelan, 2010. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kelsen, Hans. 2016. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Terj. Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media.
- Latif, Yudi. 2015. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Manan, Bagir. & Harijanti, S.D. 2015. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Marzuki, P.M. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rosenfeld, M. & Sajó, A. 2012. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. London,: Oxford Handbooks Online.
- Roznai, Yaniv. 2017. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Britania Raya: Oxford University Press.
- Soemantri, Sri. 2016. *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Sulasmono, B.S. 2015. *Dasar Negara Pancasila*. Seleman: PT Kanisius.
- Supranto, J. 2003. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Voermans, Wim., Streamler, Maarten., Cliteur, Paul. 2017. *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Karya Ilmiah:

- Hidayat, Arif. Tanpa Tahun. *Indonesia Negara Berketuhanan*. Tanpa Tahun.
- Jhoner, Franko, 2017. *Negara Bangsa Sebagai Basis Dalam Menentukan Identitas Konstitusi Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*. Tesis. Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran. Bandung
- Kustadinov, Biljana. 2012. *Constitutional Identity*. *Iutinius Primus Law Review*, Vol. 3. No. 1.
- Orgad, Liav. 2010. *The Preamble in Constitutional Interpretation*. *I•CON*. Vol. 8. No. 4.
- Polzin, Monica. 2017. *Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul*. *German Law Jurnal*. Vol. 18. No. 07.