

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945:  
PEMBELAJARAN DARI TREN GLOBAL**

Mei Susanto

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Email: m.susanto@unpad.ac.id

Naskah diterima: 13/9/2020, direvisi: 2/5/2021, disetujui: 4/6/2021

**Abstract**

*This article analyzes the position and function of the Preamble of the 1945 Constitution of Indonesia by studying the global trends of the preamble to the constitutions. The problems are, what is the position and function of the preamble to the constitution, which is becoming a global trend? And, what is the position and function of the Preamble of the 1945 Constitution of Indonesia? By using normative juridical research, this article concludes, first, there is a global trend of the legal position of the constitutional preamble, not just a symbolic preamble: that contains history, sources of sovereignty, statements of independence, God, the supreme goals of the state and national identity; but develops into interpretative and substantive as a basis for constitutional interpretation and application of the law. The constitutional preamble also has a social function as an integrative tool, but sometimes it can also be a disintegrative tool. Second, the Preamble of the 1945 Constitution of Indonesia has a legal position not only symbolic but interpretive and substantive in the interpretation of norms in the Constitutional Court and Supreme Court, but also various policies that must refer to the Preamble more specifically to Pancasila. The frequent use of Pancasila on its own, making the Preamble of the 1945 Constitution, often has symbolic meaning solely as a place of Pancasila. In terms of social functions, the Preamble of the 1945 Constitution can be an integrative tool for the nation, especially with the existence of Pancasila as the soul and philosophy of the nation. However, excessive use of Pancasila can also lead to oppression, as happened in the New Order. It is recommended that Pancasila's use should be in the frame of the Preamble of the 1945 Constitution as a whole, as well as the need for reasonable limitation of power to prevent disintegrative.*

*Keywords: The Preamble of the 1945 Constitution of Indonesia, Preamble of the Constitution, Position, Function, Pancasila.*

**Abstrak**

Artikel ini mengalisis kedudukan dan fungsi Pembukaan UUD 1945 dengan mempelajari tren global pembukaan konstitusi. Rumusan masalahnya, bagaimana kedudukan dan fungsi pembukaan konstitusi yang menjadi tren global? Dan bagaimana kedudukan dan fungsi Pembukaan UUD 1945? Melalui penelitian yuridis normatif, kesimpulan artikel ini, *pertama*, terjadi tren global kedudukan hukum pembukaan konstitusi, tidak hanya sekedar simbolis pembuka: berisikan sejarah, sumber kedaulatan, pernyataan kemerdekaan, Tuhan, tujuan negara maupun identitas nasional; melainkan berkembang menjadi interpretatif dan substantif sebagai dasar pengujian maupun penerapan hukum. Pembukaan konstitusi juga memiliki fungsi sosial sebagai alat pemersatu, namun terkadang juga dapat menjadi alat pemecah. *Kedua*, Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan hukum tidak hanya seremonial, melainkan interpretatif dan substantif dalam pengujian norma di MK dan MA, serta berbagai kebijakan yang harus merujuk Pembukaan lebih khusus Pancasila. Seringnya penggunaan Pancasila secara berdiri sendiri, membuat Pembukaan UUD 1945 acap kali memiliki makna simbolis semata sebagai tempat Pancasila berada. Dari segi fungsi sosial, Pembukaan UUD 1945 dapat menjadi alat pemersatu bangsa, khususnya Pancasila sebagai jiwa dan falsafah bangsa. Namun, penggunaan Pancasila secara berlebihan, dapat menimbulkan penindasan seperti pada Orde Baru. Disarankan, penggunaan Pancasila seharusnya dalam bingkai Pembukaan UUD 1945 sebagai satu kesatuan, serta perlunya pembatasan kekuasaan secara wajar guna mencegah perpecahan.

Kata Kunci: Pembukaan UUD 1945, Pembukaan konstitusi, Kedudukan, Fungsi, Pancasila.

## A. Pendahuluan

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.<sup>1</sup>

Ahmad Basarah dalam disertasinya bahkan menyebut penempatan Pancasila yang sejajar dengan UUD 1945 adalah bentuk ketidaktepatan dikarenakan Pancasila tidak lahir pada 18 Agustus 1945 (bersamaan disahkan-nya UUD 1945) dan sifat Pancasila yang abstrak atau meta yuridis yang di dalamnya ada dunia ide sebagai cita negara untuk dasar bernegara Indonesia merdeka.<sup>2</sup> 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 *staatsgrundgesetze*.<sup>3</sup> Penempatan Pancasila yang berada di atas Pembukaan UUD 1945 tersebut jelas menjadikan Pancasila semakin tinggi hirarkinya, walaupun secara faktual terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.

Muncul juga berbagai persoalan berkenaan dengan penafsiran konstitusional. Lagi-lagi berbagai artikel yang telah ditulis merekomendasikan bahwa Pancasila-lah yang dapat dijadikan dasar pengujian konstitusional tanpa kemudian menyebut Pembukaan UUD 1945 secara keseluruhan. Kondisi ini seolah-olah mendikotomikan antara Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila, sehingga Pembukaan UUD 1945 nampak hanya sekedar simbolis andai saja di dalamnya tidak mengandung Pancasila. Dalam konteks kehidupan sosial bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara-pun, Pancasila yang lebih sering digunakan dibandingkan Pembukaan UUD 1945 secara keseluruhan.

Padahal menurut Liav Orgad<sup>4</sup>, premis yang menyebut pembukaan konstitusi sebagai pernyataan simbolik sudah mulai ditinggalkan dengan adanya tren global dimana banyak negara-negara yang menempatkan pembukaan konstitusi sebagai bagian dari norma konstitusi sehingga ia tidak hanya bernilai simbolis melainkan memiliki daya ikat secara hukum. Selain itu, Orgad juga menyebut pembukaan konstitusi memiliki fungsi sosial yang penting, karena ia dapat menjadi alat pemersatu, ekspresi identitas konstitusional, menjadi alat konsolidasi nasional atau merekonsiliasi kesalahan masa lalu, mendorong ketenteraman dan kohesi, walau ada juga yang memperburuk perpecahan.

Berdasarkan uraian di atas, maka artikel ini hendak menganalisis kedudukan dan fungsi Pembukaan UUD 1945 dengan titik utama tren global sesuai dengan perbandingan pembukaan konstitusi beberapa negara, dengan dua identifikasi masalah, *pertama*, bagaimana kedudukan dan fungsi pembukaan konstitusi negara-negara yang menjadi tren global? *Kedua*, bagaimana kedudukan dan

1. Iriyanto Widisuseno menyebut secara epistemologis, Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara merupakan sebuah kebenaran dan keberadaannya melalui proses waktu dan jaman yang panjang. Karena itu, Widisuseno menyebut Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara memiliki kekuatan yang imperatif dan mengikat. Salah satu cara melindunginya adalah dengan memberikan ancaman pidana bagi yang hendak menggantikan Pancasila sebagai dasar negara seperti dalam pasal pidana untuk penyebaran ajaran marxisme dan leninisme. Lihat Iriyanto Widisuseno. 2014. Azas Filosofis Pancasila Sebagai Ideologi Dan Dasar Negara. Jurnal Humanika Volume 20 Nomor 2, hlm. 64.

2. Ahmad Basarah. 2016. Eksistensi Pancasila Sebagai Tolak Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi: Kajian Perspektif Filsafat Hukum dan Ketatanegaraan. Universitas Diponegoro: Ringkasan Disertasi hlm. 84.

3. A. Hamid Attamimi. 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Waktu Pelita I - Pelita IV. Universitas Indonesia: Disertasi, hlm. 323.

4. Liav Orgad. 2010. The Preamble in Constitutional Interpretation. International Journal of Constitutional Law Volume 8 Nomor 4, hlm. 738.

fungsi Pembukaan UUD 1945? Melalui pertanyaan-pertanyaan tersebut, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang lebih komprehensif berkenaan dengan kedudukan dan fungsi Pembukaan UUD 1945, khususnya dengan melihat tren global yang ada, sehingga diharapkan dapat memberikan sumbangsih teoritis yang berguna dalam menempatkan dan menfungsikan Pembukaan UUD 1945 secara tepat.

Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif yang meneliti azas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum<sup>5</sup> berkenaan kedudukan dan fungsi dari Pembukaan UUD 1945. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer antara lain Pembukaan UUD 1945, termasuk juga Pembukaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan UUD Sementara 1950. Selain itu juga akan dilakukan penelaahan terhadap beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dan Putusan Mahkamah Agung (MA) yang mempergunakan isi dari Pembukaan UUD 1945 sebagai dasar pengujian norma. Sementara, bahan hukum sekunder meliputi berbagai buku, jurnal, risalah UUD baik ketika di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan Perubahan UUD 1945, serta karya tulis ilmiah lainnya yang terkait erat dengan aspek kedudukan dan fungsi dari pembukaan konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan sebuah negara, baik di Indonesia maupun perkembangan yang ada di negara-negara lainnya.

Mengingat artikel ini hendak melihat tren global penggunaan pembukaan konstitusi, maka riset yang telah melakukan perbandingan pembukaan konstitusi beberapa negara, akan menjadi sumber rujukan yang utama. Diantaranya, artikel Liav Orgad “*The Preamble In Constitutional Interpretation*”, artikel Tom Ginsburg, Nick Foti dan Daniel Rockmore yang berjudul “*We the Peoples: The Global Origins of Constitutional Preambles*”, buku Wim Voermans,

Maarten Stremmer dan Paul Cliteur dengan judul “*Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*”, dan buku yang ditulis Justin O. Frosini dengan judul “*Constitutional Preambles: At a Crossroads between Politics and Law*”.

Data tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), termasuk melalui penelusuran internet (*online research*). Data yang diperoleh direduksi, diklasifikasi dan dianalisis, khususnya secara yuridis dalam menafsirkan kedudukan dan fungsi Pembukaan UUD 1945 dalam ketatanegaraan Indonesia.

## B. Pembahasan

### B.1. Kedudukan dan Fungsi Pembukaan Konstitusi: Sebuah Tren Global

Sub-bab pertama ini terbagi dalam 3 (tiga) kelompok besar, apa itu pembukaan konstitusi dan kualifikasinya, kedudukan hukum pembukaan konstitusi, dan fungsi sosial pembukaan konstitusi.

Dari segi istilah/terminologi, pembukaan konstitusi, atau di berbagai negara menggunakan terminologi “*preamble*”, merupakan terminologi yang berasal dari Bahasa Latin “*preambulare*” yang memiliki arti ‘*to walk before*’ atau ‘berjalan sebelum’, yang menurut istilah hukum di dalam *Oxford English Dictionary* dideskripsikan sebagai “*an introduction or kind of foreword to a legal act*”<sup>6</sup> (pengantar atau semacam kata pengantar untuk tindakan hukum). Sementara itu dalam *Black’s Law Dictionary*, ‘*preamble*’ didefinisikan sebagai “*a clause at the beginning of a constitution or statute explanatory of the reasons for its enactment and the objects sought to be accomplished*”<sup>7</sup> (sebuah klausul pada awal konstitusi atau undang-undang yang menjelaskan alasan diberlakukannya dan obyek yang hendak dicapai). Melihat istilah tersebut, maka secara umum dapat dikatakan, ‘*preamble*’ telah menjadi istilah hukum untuk menunjukkan kata pembuka pada sebuah konstitusi. Berdasarkan catatan Liav Orgad, hampir diseluruh negara yang konstitusi-nya memiliki pembukaan secara formal dan tertulis, menggunakan

5. Soerjono Soekanto. 2007. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, hlm. 51.

6. <http://www.oed.com/viewdictionaryentry/Entry/266563>. Oxford English Dictionary, “Preamble, v.1”. Diakses 29 Mei 2020.

7. Henry Campbell Black. 1979. Black’s Law Dictionary. Fifth Edit. St. Paul Minn: West Publishing Co., hlm. 1058.

judul *'preamble'* atau istilah lain yang memiliki makna yang sama. Misalnya dalam Pembukaan Konstitusi Albania dan Bahrain menggunakan kata *"Foreword"*, atau dalam Pembukaan Konstitusi Jepang menggunakan kata *"Preface"*.<sup>8</sup>

Liav Orgad menyebut pendekatan termonologi tersebut sebagai *in formal terms* (dalam arti formal) yang *simple* dan sangat teknis dalam mengidentifikasi sebuah pembukaan konstitusi.<sup>9</sup> Pendekatan yang teknis selain menggunakan terminologi, juga dapat dilakukan dengan melihat panjang-pendek dari sebuah pembukaan konstitusi. Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur<sup>10</sup> misalnya dengan melakukan perbandingan pembukaan konstitusi sekitar 190 negara, menemukan angka bahwa rata-rata pembukaan konstitusi berisi sekitar 300 kata. Yang terpendek ada pada pembukaan konstitusi Yunani dengan hanya menggunakan 11 kata, kemudian Kosta Rika dan Peru dengan 33 kata. Ada juga Liechtenstein dan Jordan dengan 43 kata. Sementara itu, yang terpanjang ada pada pembukaan konstitusi Iran dengan 3.249 kata, kemudian Papua New Guinea dengan 2.080 kata, Uganda dengan 1.899 kata, Mesir dengan 1.288 kata dan Cina dengan 1.162 kata.<sup>11</sup>

Dari perspektif sejarah, tercatat Codex Hammurabi menjadi salah satu contoh hukum tertua yang memiliki pembukaan konstitusi (dibuat sekitar abad 18 sebelum Masehi).<sup>12</sup> Kemudian ada juga perjanjian antara Ramses II dari Mesir dengan Hattusilli III dari Bangsa Het (Hatti) pada abad 13

sebelum Masehi. Kedua pembukaan konstitusi tertua tersebut umumnya berisikan pengakuan atas kedaulatan Tuhan dan juga keinginan untuk menciptakan aturan yang benar dan menghancurkan kejahatan, serta menciptakan perdamaian atau mencegah perang.<sup>13</sup> Piagam Madinah dalam konteks sejarah Islam yang dibuat pada tahun 622 Masehi (beberapa ahli mengkategorikannya sebagai konstitusi tertulis pertama dalam arti modern saat ini)<sup>14</sup>, juga memiliki pembukaan yang berisikan kalimat "Ini adalah piagam dari Muhammad, Nabi SAW, dikalangan mukminin dan muslimin (yang berasal) dari Quraisy dan Yasrib, dan orang yang mengikuti mereka, menggabungkan diri dan berjuang bersama mereka".<sup>15</sup>

Dari segi sejarah ini pula dapat diketahui bahwa perdebatan klasik mengenai pembukaan konstitusi telah ada pada saat Plato mendiskusikan dalam bukunya yang berjudul *The Laws* sekitar tahun 248 Sebelum Masehi yang mengatakan bahwa pembukaan konstitusi memainkan peran penting dalam rangka membujuk warga negara mematuhi hukum.<sup>16</sup> Dalam konteks ini Plato menempatkan pembukaan konstitusi sebagai alat yang bersifat persuasif, bukan paksaan. Diskusi mengenai pembukaan konstitusi berlanjut setelah Plato pada abad ketiga Masehi dengan titik tekan pada kekuasaan Tuhan (keuskupan / *Diokletianus*), perhatian raja/penguasa, dan peristiwa sejarah yang relevan.<sup>17</sup> Selanjutnya Pada abad pertengahan, teks pembukaan pada umumnya dimaksudkan dalam setiap pembentukan undang-

8. Orgad, Op.Cit., hlm. 715.

9. Ibid.

10. Wim Voermans, Maarten Stremmer, dan Paul Cliteur. 2017. *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, hlm. 21-24.

11. Ibid. Selain itu, Ginsburg, Foti dan Rockmore menemukan pembukaan Konstitusi Yugoslavia (Serbia) tahun 1974 sebagai yang terpanjang sebanyak 6.164 kata, disusul Jamaica tahun 1994 dengan 3.603 kata. Lihat Tom Ginsburg, Nick Foti, dan Daniel Rockmore. 2014. *We the Peoples': The Global Origins of Constitutional Preambles*. The George Washington International Law Review Volume 46, hlm. 110.

12. Voermans, Stremmer, dan Cliteur. Op.Cit., hlm. 6-7.

13. Ibid.

14. Jimly Ashiddiqie. 2005. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Pers, hlm. 16. Disebut konstitusi tertulis pertama dalam arti modern karena Piagam Madinah menjadi dokumen perjanjian antar kelompok yang majemuk/plural, dengan pernghormatan terhadap pluritas (termasuk kebebasan beragama), jaminan hak, dan kewajiban bagi penduduk Madinah. Lihat juga Zainal Abidin Ahmad. 1973. *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis yang Pertama Di Dunia*. Jakarta: Bulan Bintang.

15. Ahmad Sukardja. 2012. *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945, Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 81.

16. Voermans, Stremmer, dan Cliteur. Op.Cit., hlm. 7.

17. Ibid.

undang, yang muatannya lebih abstrak terutama untuk memberitahukan identitas dan keabadian kerajaan.<sup>18</sup> Setelah Revolusi Perancis, model abad pertengahan yang memasukkan pembukaan pada setiap undang-undang ditinggalkan (khususnya di Eropa), dan hanya konstitusi yang merupakan hukum dasar dari masyarakat yang harus dilengkapi dengan pembukaan.<sup>19</sup>

Setelah memahami terminologi dan sejarah tersebut, selanjutnya dapat diulas berkenaan dengan isi/substansi pembukaan konstitusi. Dalam hal ini Liav Orgad menyebutnya sebagai *in substantive terms*, tidak hanya menunjukkan secara spesifik sebuah pembukaan konstitusi, melainkan lebih substantif membahas bagaimana sejarah lahirnya sebuah konstitusi diberlakukan, sehingga didalamnya akan terkandung prinsip-prinsip dasar (*core principles*) maupun nilai dasar (*value principles*).<sup>20</sup> Orgad melakukan pengambilan *sample* secara acak terhadap 50 (lima puluh) negara demokratis dimana sebagian besar yakni 37 (tiga puluh tujuh) negara secara formal memiliki pembukaan konstitusi,<sup>21</sup> sementara 13 (tiga belas) negara belum memiliki pembukaan konstitusi secara formal.<sup>22</sup> Beberapa negara yang tidak memiliki pembukaan konstitusi sering kali memasukkan narasi pembukaan ke dalam pasal-pasal yang secara substantif dapat dikategorikan sebagai pembukaan.<sup>23</sup>

Selanjutnya Orgad melakukan pengklasifikasian dari segi isi pembukaan konstitusi dalam 5 (lima) kategori, kedaulatan, narasi kesejarahan, tujuan

negara, identitas nasional, dan Tuhan/agama.<sup>24</sup> *Pertama*, tentang kedaulatan (*the sovereign*). Menurut Orgad, kebanyakan pembukaan secara spesifik menentukan sumber kedaulatan, misalnya saja kekuasaan terletak pada rakyat seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat yang dikenal dengan "*we the people of...*" yang dianggap sebagai terminologi yang relatif netral dan biasanya diidentifikasi oleh sebagian besar populasi rakyat. Frasa lain yang berkaitan dengan sumber kedaulatan yang berasal dari bangsa tertentu, misalnya "*the Lithuanian Nation*", "*the Spanish Nation*" dan yang sejenisnya, dianggap terminologi yang menekankan pada kelompok nasional tertentu sehingga dianggap kurang netral. Karena itu juga tidak mengherankan pada beberapa pembukaan konstitusi merujuk pada kewarganegaraan tertentu yang merupakan bangsa asli, misalnya dalam pembukaan Konstitusi Bosnia-Herzegovina ("*Bosnians, Croats, and Serbs, as constituent peoples [along with others], and citizens of Bosnia and Herzegovina*"), dalam pembukaan Konstitusi Polandia ("*We, the Polish Nation-all citizens of the Republic*"), dalam pembukaan Konstitusi Slovakia ("*the Slovak nation ... that is, we, citizens of all Slovak republic*"), dan dalam pembukaan Konstitusi Ukraina (*The verkhovna Rada of Ukraine, on behalf the Ukrainian people-citizens of Ukraine of all nationalities*).<sup>2</sup> Ada juga beberapa konstitusi yang mengkombinasikan referensi rakyat dan referensi badan perwakilan sebagai sumber kedaulatan.<sup>26</sup>

---

18. Ibid.

19. Ibid.

20. Orgad. Op.Cit., hlm. 716.

21. Ibid. Ke-37 (tiga puluh tujuh) negara yang telah memiliki pembukaan konstitusi berdasarkan riset Orgad diantaranya Andora, Albania, Argentina, Australia, Bosnia-Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Kanada, Kroasia, Republik Ceko, Estonia, Perancis, Jerman, Yunani, Hong Kong, Hungaria, India, Irlandia, Jepang, Lithuania, Macedonia, Montenegro, Selandia Baru, Paraguay, Polandia, Portugal, Filipina, Rusia, Afrika Selatan, Spanyol, Serbia, Slovakia, Slovenia, Swiss, Turki, Ukraina dan Amerika Serikat.

22. Ibid. Ke-13 (tiga belas) negara yang tidak memiliki pembukaan konstitusi secara formal diantaranya Australia, Belgia, Siprus, Denmark, Finlandia, Italia, Latvia, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Rumania, Singapura, dan Swedia.

23. Ibid. Misalnya saja Denmark (Pasal 1-4), Italia (Pasal 1-3), Norwegia (Pasal 1), Rumania (Pasal 1), dan Swedia (Pasal 1-2).

24. Ibid., hlm. 716-718. Bandingkan dengan Voermans, Stremmer dan Cliteur yang menyebut isi pembukaan konstitusi antara lain: (1) sistem konstitusi, diantaranya kekuasaan konstituen (*constituent power*), kedaulatan nasional, negara hukum, demokrasi; (2) hak fundamental seperti kemanusiaan, hak dan kebebasan, kesetaraan; karakteristik nasional, seperti sejarah, ideologi, agama, sekulerisme. Voermans, Stremmer, dan Cliteur. Op.Cit., hlm. 26-70.

25. Orgad. Op.Cit.

26. Ibid., hlm. 717. Misalnya dalam Pembukaan Konstitusi Swiss "We, the Swiss People and the Cantons ...".

Sementara di negara federal maupun kesatuan, pembukaan konstitusi juga sering mengidentifikasi negara-negara bagiannya dan juga rakyatnya sebagai sumber kedaulatan.<sup>27</sup>

*Kedua*, narasi kesejarahan (*historical narratives*).<sup>28</sup> Menurut Orgad, pembukaan konstitusi pada umumnya menceritakan narasi sejarah suatu negara, bangsa atau rakyatnya yang berakar dari bahasa, warisan, dan tradisi, dimana sejarah tersebut membentuk kesamaan identitas bersama (banyak pembukaan konstitusi yang menggunakan kata “*we*” atau “*kami*”). Misalnya saja Pembukaan Konstitusi Afrika Selatan yang menyatakan mengakui ketidakadilan masa lalu “*recognise the injustices of our past*” dan menghormati mereka yang menderita demi keadilan dan kebebasan diatas tanah kami “*honour those who suffered for justice and freedom in our land*”. Kemudian dalam Pembukaan Konstitusi Cina menyebutkan bahwa Cina adalah salah satu negara dengan sejarah panjang di dunia “*China is one of the countries with the longest histories in the world*” sebagai sebuah prestasi yang membanggakan. Dalam Pembukaan Konstitusi Turki menyebut bahwa Konstitusi Turki diadakan sejalan dengan konsep nasionalisme yang telah digariskan, direformasi, dan dijadikan prinsip oleh pendiri republik Ataturk “*in line with the concept of nationalism outlined and the reforms and principles*” introduced by the *republic’s founder Ataturk*”. Di beberapa negara lain seperti di Eropa Timur maupun Tengah seperti Kroasia, Estonia, Slovakia, Slovenia, dan Ukraina, pembukaan konstitusinya merupakan perayaan perjuangan bangsa untuk merdeka dan menentukan nasibn sendiri “*celebrate the nations struggles for independence and self-determination*”.<sup>29</sup>

*Ketiga*, tujuan tertinggi (*supreme goals*).<sup>30</sup> Orgad mengatakan bahwa pembukaan konstitusi seringkali menyebut tujuan mendasar dari sebuah bangsa, misalnya saja keadilan, persaudaraan, dan hak asasi manusia, termasuk juga tujuan ekonomi seperti penegasan agenda sosialis<sup>31</sup> atau pemajuan ekonomi pasar bebas.<sup>32</sup> Selain itu, juga berkenaan dengan tujuan yang abstrak seperti cinta damai “*peace loving*” dalam Pembukaan Konstitusi Jepang “*never again shall we be visited with the horrors of war ... desire peace for all time*”.

*Keempat*, identitas nasional (*national identity*).<sup>33</sup> Orgad mengatakan bahwa pembukaan konstitusi pada umumnya menyatakan tentang credo nasional “*national creed*” yang berkenaan dengan keyakinan dan filosofi konstitusi sebuah negara. Karenanya, membaca konstitusi tidak akan lengkap apabila tidak disertai dengan membaca pembukaan konstitusi, karena didalam pembukaan sering kali terdapat elemen tambahan tentang aspirasi masa depan termasuk komitmen menyelesaikan berbagai perselisihan secara damai, mematuhi prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau aspirasi nasional yang dinyatakan dalam deklarasi kemerdekaan.<sup>34</sup> Bentuknya misalnya pernyataan yang merujuk pada hak yang tidak dapat dicabut, seperti kebebasan atau martabat manusia.

*Kelima*, berkenaan dengan Tuhan atau agama (*God or religion*).<sup>35</sup> Orgad mengatakan beberapa konstitusi negara di dunia memasukan unsur Tuhan didalamnya. Misalnya yang menegaskan kedaulatan Tuhan “*God’s supremacy*” dalam Konstitusi Kanada atau dalam Konstitusi Swiss “*in the Name of Almighty God*”.<sup>36</sup> Sementara dalam pembukaan konstitusi negara lain menyebut agama tertentu, seperti dalam

27. Ibid. Misalnya dalam Pembukaan Konstitusi Australia “We people of New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland, and Tasmania .... have agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth.”

28. Ibid.

29. Ibid.

30. Ibid.

31. Ibid. Pembukaan konstitusi di Bulgaria, China, Kuba, India, Laos, Ukraina, dan Vietna, secara eksplisit menegaskan agenda ekonomi sosialis.

32. Ibid. Pembukaan Konstitusi Bosnia-Herzegovina mendeklarasikan quasi kapitalistik dalam persoalan ekonominya.

33. Ibid.

34. Ibid. Pembukaan Konstitusi Brazil, Bosnia-Herzegovina, dan Armenia menjadi contohnya.

35. Ibid.

36. Ibid. Pembukaan Konstitusi Afrika Selatan menyebut “May God protect our people ... God bless South Africa”; dalam Pembukaan Konstitusi Jerman “Conscious of their responsibility before God and men”; dalam Pembukaan Konstitusi Argentina “Invoking the protection of God, source of all reason and justice”; dan juga dalam Pembukaan Konstitusi Polandia “Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty, as well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources”.

Pembukaan Konstitusi Yunani “*in the name of the Holy and Consubstantial and Indivisible Trinity*”, atau bahkan dalam Pembukaan Konstitusi Irlandia disebutkan bahwa *the Holly Trinity* adalah tujuan akhir kita “*our final end*” dan sumber otoritas semua tindakan yang harus disebut manusia dan negara “*men and states must be referred*”. Namun sebaliknya dari konteks keberadaan Tuhan atau agama ini, banyak pembukaan konstitusi justru menegaskan adanya pemisahan antara negara dan agama sebagai karakter negara sekuler, misalnya dalam pembukaan Konstitusi India dan Turki.<sup>37</sup>

Setelah memahami apa itu pembukaan konstitusi dan pengklasifikasian berdasarkan substansinya, selanjutnya akan dibahas mengenai kedudukan hukum pembukaan konstitusi. Liav Orgad mengelompokkannya dalam 3 (tiga), yakni seremonial atau simbolik, interpretasi, dan substantif.

Tipe pertama, peran seremonial atau simbolik (*ceremonial-symbolic preamble*).<sup>38</sup> Orgad menyebut tipe ini sesuai dengan konsep Plato tentang hukum, dimana hukum secara moral baik dan berbudi luhur, sehingga pembukaan konstitusi diadakan untuk membujuk orang secara persuasif agar ia mematuhi hukum, bukan karena sanksi hukumnya, melainkan karena hukum itu baik. Dengan demikian, tipe ini menunjukkan bahwa pembukaan hanya bersifat seremonial dan simbolik semata yang tidak menciptakan hak ataupun memiliki kekuatan interpretatif yang mengikat. Tipe seremonial ini sejalan dengan pendapat Kelsen, bahwa pembukaan konstitusi berisi ide politik, moral, agama, dan lain sebagainya namun tidak menetapkan norma, sehingga lebih berkarakter ideologis bukan yuridis.<sup>39</sup> Orgad mencontohkan Konstitusi Amerika Serikat bertipe bersifat persuasif, simbolik, dan secara umum tidak dapat ditegakkan secara hukum.<sup>40</sup>

Tipe kedua, interpretatif (*intepretative preamble*).<sup>41</sup> Orgad menyebut peran interpretatif pembukaan konstitusi berakar dari tradisi hukum Common

Law. Dengan meminjam pernyataan Edward Coke, Orgad menyebut pembukaan konstitusi merupakan sarana yang baik untuk mengetahui makna undang-undang dan kunci untuk membuka pemahaman. Misalnya saat Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan mengkonfirmasi status pembukaan konstitusi sebagai panduan pada saat menafsirkan *Bill of Rights*, dengan alasan bahwa walaupun pembukaan konstitusi bukanlah sumber yang independen, namun ia telah memberikan inspirasi terhadap pembentukan *Bill of Rights*. Di Irlandia, pengadilannya juga menggunakan pembukaan konstitusi untuk menafsirkan Konstitusi Irlandia, sebagai alat untuk membimbing dalam memahami semangatnya.<sup>42</sup>

Sementara itu, di negara dengan *civil law system* juga menggunakan interpretasi pembukaan. Di Estonia, Mahkamah Agung-nya menggunakan pembukaan konstitusi yang “menjamin pelestarian bangsa Estonia dan budayanya”, dalam kasus penguasaan Bahasa Estonia yang memadai sebagai prasyarat untuk pemilihan dewan pemerintahan daerah. Menurut Mahkamah Agung Estonia, menguasai Bahasa Estonia sebagai bahasa resmi negara adalah persyaratan yang sah berdasarkan pembukaan konstitusi. Namun demikian, dalam kasus lain, Mahkamah Agung Estonia tidak melarang pengubahan nama belakang Estonia menjadi non-Estonia, meskipun ada ketentuan perlindungan identitas nasional Estonia dalam pembukaan konstitusinya.<sup>43</sup>

Di Jerman, Mahkamah Konstitusinya menggunakan pembukaan konstitusi untuk memutuskan persoalan bergabungnya Jerman dalam Uni Eropa. Menurut Mahkamah Konstitusi Jerman, perjanjian Uni Eropa tidak melanggar kedaulatan Jerman meskipun konfirmasinya memerlukan dengan proses legislasi. Hal tersebut mengacu pada Pasal 23 ayat (1) Konstitusi Jerman, dan pembukaan Konstitusi yang menitiktekan pada upaya melayani perdamaian dunia sebagai bagian

37. Ibid.

38. Ibid., hlm. 722-723.

39. Hans Kelsen. 2006. *General Theory of Law and State*. London (U.K.): Transaction Publishers, hlm. 260-261.

40. Orgad. *Op.Cit.*, hlm. 723.

41. Ibid., hlm. 723-726.

42. Ibid.

43. Ibid.

kesetaraan dalam Eropa yang bersatu. Karena itu, Mahkamah Konstitusi Jerman menyimpulkan bahwa adalah kehendak rakyat Jerman untuk menjadi bagian dari Uni Eropa karena dalam pembukaan Konstitusi Jerman menekankan “*not only the moral basis of responsible self-determination but also the willingness to serve world peace as an equal partner of a united Europe*”.<sup>44</sup> Tipe ketiga, substantif (*substantive preamble*).<sup>45</sup> Orgad menyebut bahwa pembukaan konstitusi dapat mengikat klausul konstitusional yang mengikat secara hukum dan berperan secara independen sebagai sumber hak maupun kewajiban. Orgad menggunakan teori konstitusional yang diajukan Carl Schmitt yang membedakan antara hukum konstitusi “*constitutional law*” dan konstitusi itu sendiri. Hukum konstitusi mengatur perilaku dan menetapkan norma, sementara konstitusi memuat keputusan politik fundamental “*fundamental political decisions*”. Keputusan ini bukanlah hukum konstitusi, melainkan prasyarat mendasar dari semua norma yang muncul kemudian “*fundamental prerequisite(s) of all subsequent norms*”. Keputusan ini yang sebenarnya mendefinisikan tujuan asli dari masyarakat negara yang hendak dicapai. Keputusan-keputusan politik fundamental ini dapat muncul dalam teks konstitusi, atau bahkan tidak sama sekali, namun lebih sering muncul dalam pembukaan konstitusi. Karena itu, adalah kesalahan dalam teori yang muncul pada saat era sebelum perang dunia, bahwa pembukaan konstitusi adalah pernyataan belaka.<sup>46</sup> Pembukaan konstitusi mewakili konstitusi masyarakat, sementara hukum konstitusi yang ditentukan dalam batang tubuh konstitusi, hanyalah sekunder dari keputusan politik yang fundamental tersebut.<sup>47</sup>

Contoh *substantive preamble* yang mengatur interpretasi konstitusional dan adanya keputusan politik fundamental dapat ditemukan dalam Pembukaan Konstitusi Republik Kelima Perancis Tahun 1958, bahwa rakyat Perancis “menyatakan

keterikatan mereka dengan Hak-Hak Manusia dan prinsip kedaulatan bangsa sebagaimana didefinisikan dalam Deklarasi 1789 (pada saat Revolusi Perancis), dan dikonfirmasi serta diselesaikan dalam Pembukaan Konstitusi 1946”. Para pendiri bangsa pada saat Republik Kelima Perancis tidak memasukkan jaminan hak asasi manusia “*bill of rights*” dalam konstitusinya, melainkan dalam draf yang disusun menunjuk pada dua dokumen sebelumnya yaitu Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara 1789 “*The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789*” dan pembukaan Konstitusi Republik keempat 1946. Pembukaan Konstitusi 1958 ini pada awalnya tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum, bahkan dianggap bagian integral dari konstitusi itu sendiri. Namun kemudian, pada 16 Juli 1971, Dewan Konstitusi dalam putusannya mengakui kekuatan mengikat pembukaan sebagai sumber hukum hak asasi manusia. Untuk pertama kalinya, Dewan Konstitusi Perancis mendapat tindakan yang disahkan oleh Parlemen Perancis sebagai tindakan yang tidak konstitusional (*unconstitutional*) karena melanggar kebebasan berserikat yang diakui sebagai prinsip dasar di Republik Perancis. Walaupun prinsip dasar tersebut tidak disebutkan dalam Konstitusi 1958, melainkan dalam Pembukaan Konstitusi 1946, sehingga dengan adanya Putusan Dewan Konstitusi Perancis tersebut, Pembukaan Konstitusi 1946 menjadi memiliki kekuatan hukum dan merupakan sumber hukum yang harus dipatuhi. Putusan Dewan Konstitusi Perancis tahun 1971 ini menerapkan metode penafsiran yudisial yang mengaitkan dengan pembukaan Konstitusi 1946, Deklarasi 1789 dan prinsip-prinsip dasar Republik Perancis yang semua diberikan status hukum *ex post facto* (berlaku surut). Karena itu putusan ini dianggap sebagai Putusan Marbury vs Madison-nya Perancis karena memberikan prinsip-prinsip mendasar dalam putusan pengadilan.<sup>48</sup>

44. Ibid.

45. Ibid., hlm. 726-731.

46. Seperti yang disampaikan Kelsen bahwa pembukaan konstitusi hanya berfungsi sebagai pembuka tidak memiliki makna hukum. Kelsen. Op.Cit.

47. Orgad. Op.Cit.

48. Ibid. Sementara itu, Frosini mengungkap bahwa peran aktif Conseil Constitutionnel Perancis dalam judicial activism Pembukaan Konstitusi Perancis, berbanding terbalik dengan sikap menahan diri self-restraint dari Mahkamah Agung Amerika Serikat. Justin O. Frosini. 2012. Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law. San Marino: Maggioli Editore, hlm. 76.

Contoh lain dari *substantive preamble* adalah India yang menunjukkan perkembangan penggunaan pembukaan konstitusi baik dalam perumusan konstitusi, misalnya dengan adanya ketentuan *directive principle of state policies*, maupun dalam penafsiran, misalnya Mahkamah Agung India mengakui kemungkinan terjadinya nasionalisasi industri swasta dalam rangka kesetaraan dan keadilan dengan memberi status keadilan sosial sesuai dengan pembukaan. Konteks ini menunjukkan bahwa pembukaan Konstitusi India berada dalam dua peran yakni interpretatif sekaligus substantif.<sup>49</sup>

Setelah memahami, pembukaan konstitusi dari kedudukan hukum, selanjutnya akan dibahas fungsi sosial pembukaan konstitusi. Liav Orgad mengatakan pembukaan konstitusi dapat menjadi alat pemersatu kekuasaan karena adanya kesamaan identitas, namun juga sangat mungkin menjadi alat pemecah (disintegratif) dan berkontribusi terhadap ketegangan sosial "*social tension*".<sup>50</sup> Hal tersebut terjadi pada saat pembukaan konstitusi hanya mencerminkan sisi kelompok yang dominan. Orgad memberikan contoh pengalaman di Macedonia, Israel, Australia dan Uni Eropa.

Di Macedonia, pembukaan konstitusi tahun 1991 setelah lepas dari Yugoslavia menyatakan "*the national state of the Macedonian people*" yang berakar dari sejarah, budaya dan identitas yang panjang dengan penekanan pada pemberian kesetaraan secara penuh dalam melayani rakyat Macedonia. Namun demikian, kelompok minoritas Albania yang berjumlah sekitar seperempat sampai sepertiga penduduk Macedonia tidak menerimanya, dan membentuk faksi untuk menekan perubahan konstitusi yang mentransformasi Macedonia menjadi dua bangsa dan memberikan jaminan bagi orang Albania untuk secara penuh memiliki otonomi baik wilayah maupun politik dimana orang Albania menjadi mayoritas. Akibat tekanan faksi tersebut yang didukung komunitas internasional, pembukaan Konstitusi Macedonia diubah pada tahun 2001 dengan memasukkan identitas sipil tertentu yang menghilangkan

pernyataan bangsa Macedonia, menjadi bangsa Albania, bangsa Turki, bangsa Vlah, bangsa Serbia, bangsa Roma, bangsa Bosnia, dan lain sebagainya. Dengan demikian pembukaan konstitusi Macedonia pada awalnya mengenyampingkan minoritas Albania sehingga memperlemah legitimasi politik terhadap konstitusi yang ada. Namun demikian, perubahan konstitusi yang memasukan identitas sipil belum menyelesaikan konflik, karena beberapa etnis lain merasa ini terlalu dipaksakan dan dibawah tekanan internasional. Pengalaman Macedonia ini menunjukkan bahwa pembukaan konstitusi memiliki fungsi sosial sebagai alat pemersatu atau justru menjadi pemecah, sehingga memiliki kegunaan dalam memberikan batasan-batasan dalam desain konstitusi untuk memperbaiki konflik etnis atau dalam rangka menumbuhkan identitas nasional bersama.<sup>51</sup>

Pengalaman unik terjadi di Israel, dimana menurut Orgad, Israel tidak memiliki dokumen konstitusi yang tertulis diakibatkan alasan historis karena kegagalan dan ketidakmampuan mencapai kesepakatan mengenai isi dari pembukaan konstitusi. Parlemen Israel lebih suka membuat konstitusi secara bertahap dan kemudian melakukan pengadopsian terhadap undang-undang dasar yang terpisah tersebut, misalnya penetapan undang-undang dasar "*the basic law*", prinsip martabat manusia, kebebasan dan undang-undang dasar "*human dignity and liberty and basic law*", dan kebebasan penaklukan "*freedom of occupation*" pada tahun 1992 yang kemudian oleh Mahkamah Agung Israel ditetapkan sebagai revolusi konstitusi dan konstitusi substantif, dan menyebut Deklarasi Kemerdekaan 1948 sebagai quasi pembukaan konstitusi. Pada tahun 1994, Parlemen Israel melakukan amandemen terhadap tiga produk tersebut dengan memasukkan dua ketentuan penting, yaitu Israel sebagai negara Yahudi dan negara demokratis serta penghormatan terhadap hak asasi manusia yang merupakan prinsip dasar dalam Deklarasi Kemerdekaan 1948 dalam Pasal 1 dan 1 A undang-undang dasar Israel.

49. Orgad. Op.Cit.

50. Ibid., hlm. 731-737. Bandingkan dengan Voermans, Stremler dan Cliteur yang menyebut, fungsi non hukum pembukaan konstitusi, antara lain: ekspresi, identifikasi, penggugah (evocative), penyambung (bridge in time), dan fungsi pendidikan. Voermans, Stremler, dan Cliteur. Op.Cit., hlm. 91-94.

51. Orgad. Op.Cit.

Menurut Orgad, amandemen tersebut walau tidak diberi judul sebagai pembukaan konstitusi, namun secara substantif dapat dikategorikan secara substantif sebagai pembukaan. Selain itu, untuk pertama kalinya Deklarasi Kemerdekaan Israel menjadi bagian dari hukum, sehingga menurut Mahkamah Agungnya memiliki implikasi hukum yang harus dihormati oleh seluruh pihak. Namun demikian, formalisasi Israel sebagai negara yahudi “*Jewish State*” memicu ketegangan sosial antara Yahudi sekuler dan ultra-ortodoks dan antara warga Yahudi dengan warga Arab. Warga Arab menganggap pengaturan tersebut telah mengabaikan identitas, budaya dan warisan mereka, bahkan dianggap sebagai warga negara kelas dua. Pengalaman Israel ini menunjukkan bahwa desain pembukaan konstitusi dapat menjadi hambatan ideologis untuk integrasi.<sup>52</sup>

Sementara itu pengalaman Australia pada saat akan melakukan amandemen konstitusi pada tahun 1999 sebagai upaya mengganti pembukaan Konstitusi Persemakmuran Australia yang disahkan oleh Parlemen Inggris tahun 1900 karena dianggap terlalu singkat, tidak memiliki konten substantif dan tidak lagi mencerminkan nilai-nilai Australia, khususnya perubahan status hukum Aborigin di Australia. Draft pembukaan konstitusi yang baru mencoba mengadopsi ide memasukkan kelompok-kelompok minoritas yang diidentifikasi sebagai bagian dari Australia. Perdebatan muncul pada saat draft pembukaan konstitusi diumumkan ke publik, dimana terjadi kritik dari kelompok minoritas Aborigin yang meminta tidak disebut sebagai minoritas asli “*native minority*” melainkan sebagai penjaga tanah air “*the custodian[s] of our land*”. Pada akhirnya usulan amandemen pembukaan konstitusi tersebut ditolak dalam referendum. Pengalaman Australia ini berkebalikan dengan pengalaman Macedonia dan Israel. Menurut Orgad, hal tersebut dikarenakan *pertama*, amatlah sulit memperoleh dukungan publik untuk perubahan pembukaan konstitusi di masyarakat yang multikultural. *Kedua*, rencana penggunaan pembukaan konstitusi sebagai upaya

mempromosikan identitas nasional membutuhkan keterlibatan publik, apalagi dengan menggunakan ungkapan mengakui kontribusi pembangunan oleh pendatang “*recognising the nation-building contribution of generations of immigrants*” atau menghormati penduduk asli dan Kepulauan Torres sebagai bangsa pertama yang ada di Australia “*honouring Aborigines and Torres Strait Islanders, the nation’s first people[s] for their deep kinship with their lands*”, namun tanpa pelibatan yang memadai selama proses penyusunan draft pembukaan konstitusi tersebut. *Ketiga*, tujuan amandemen bukan mengganti pembukaan yang lama melainkan untuk mengadopsi pembukaan yang baru tanpa memiliki kekuatan hukum. Dengan demikian amandemen pembukaan konstitusi tidak lebih hanya simbolis sehingga menurunkan minat publik terhadap tawaran amandemen tersebut.<sup>53</sup>

Selanjutnya pengalaman pembentukan pembukaan Konstitusi Uni Eropa, yang pada awalnya berisikan narasi yang cukup panjang dan detil berkenaan dengan sejarah “*historical narratives*”, kesamaan motif “*common motives*”, nilai-nilai bersama “*share value*”, dan rencana di masa depan. Hal yang kemudian menjadi perdebatan soal sejarah, penyebutan Tuhan atau Kristen, dan masalah identitas. Hal yang tidak dapat dielakkan karena sejarah dan perkembangan panjang negara-negara di Eropa, misalnya pengaruh sekularisasi di beberapa negara namun ada juga yang tetap berpegang teguh pada ajaran Kristen, kemudian juga pengaruh perang dunia, dan faktor-faktor lainnya sehingga menjadi tantangan utama pada saat membingkainya menjadi kesamaan yang dapat diterima secara umum. Pada akhirnya pembukaan konstitusi Uni Eropa yang didasarkan Perjanjian Lisbon tahun 2009 lebih pendek bahkan dikatakan hampir tidak bernilai, dengan tujuan tunggal memungkinkan agar dapat berfungsi secara efisien. Pengalaman pembentukan Pembukaan Konstitusi Uni Eropa ini juga menunjukkan bahwa cukup sulit mencapai konsensus berkenaan dengan kesamaan nilai dengan latar belakang sejarah negara-negara yang beragam.<sup>54</sup>

---

52. Ibid.

53. Ibid.

54. Ibid.

## B.2. Kedudukan dan Fungsi Pembukaan UUD 1945

Dari tren global yang telah dibahas pada bagian pertama, menunjukkan bahwa kedudukan dan fungsi pembukaan konstitusi berkembang sedemikian rupa, yang tidak hanya sekedar simbolis semata sebagai pembuka sebuah konstitusi, melainkan lebih dalam memiliki kedudukan hukum dan juga fungsi sosial. Berdasarkan tren tersebut, pada bagian kedua ini akan diulas bagaimana kedudukan dan fungsi Pembukaan UUD 1945.

### 1. Pembukaan UUD 1945 Dilihat Dari Segi Formal dan Substantif

Untuk menganalisis Pembukaan UUD 1945, akan dilakukan melalui pendekatan yang disampaikan oleh Liav Orgad yang dimulai dari pendekatan dalam terminologi formal (*in formal terms*). Pembukaan UUD 1945 menggunakan istilah Pembukaan (*Preamble*) secara formal, yang terkadang juga digunakan istilah “mukadimah” dalam beberapa tulisan.<sup>55</sup> Pembukaan UUD 1945 terdiri dari 179 kata (ada juga yang menghitung 178 kata karena “Permusyawaratan/Perwakilan” dijadikan satu) dan 4 alinea. Dari sisi ini dapat dikatakan Pembukaan UUD 1945 termasuk kategori pendek (dibawah rata-rata pembukaan konstitusi negara-negara di dunia yaitu 300 kata).

Selanjutnya dengan menggunakan pendekatan substantif (*in substantive terms*) terdiri dari narasi kesejarahan, kedaulatan, tujuan tertinggi, identitas nasional dan berkenaan dengan Tuhan. Pembukaan UUD 1945 diawali dengan narasi sejarah (*historical narratives*) yang terdapat dalam alinea pertama dan kedua dengan menyebut:

“Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Kemerdekaan rakyat Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.”

Pada alinea pertama, terdapat pernyataan mengenai hak kemerdekaan bagi setiap bangsa sekaligus menunjukkan perlawanan terhadap penjajahan, yang kemudian dilanjutkan dengan keberhasilan perjuangan rakyat Indonesia menuju kemerdekaan dari penjajahan tersebut yang terdapat dalam alinea kedua.<sup>56</sup> Narasi sejarah dalam kedua alinea tersebut sebagai refleksi penjajahan yang telah dialami Indonesia baik itu oleh Belanda, Jepang dan juga Inggris<sup>57</sup>, yang kemudian dilanjutkan dengan deklarasi kemerdekaan pada alinea ketiga:

“Atas berkat rakhmat Allah yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”.

Karena itu, alinea ketiga Pembukaan UUD 1945 dapat disebut sebagai pernyataan kedaulatan nasional (*national sovereignty*), yang menurut Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur merupakan kedaulatan keluar “*external sovereignty*”<sup>58</sup> yaitu berkenaan dengan hubungan antar negara, dimana dengan pernyataan kemerdekaan ‘*independence*’

55. Pembukaan UUD 1945 berasal dari Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945, yang telah diubah pada beberapa bagian pada tanggal 18 Agustus 1945. Piagam Jakarta disusun dengan nama Mukadimah oleh Soekarno, sementara Sukiman menyebutnya "Gentlemen's Agreement", dan Yamin menamakannya Piagam Jakarta, kemudian ditetapkan dengan nama Pembukaan pada 18 Agustus 1945 dalam Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Lihat, A.B. Kusuma. 2009. Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, hlm. 472.

56. Gregorius Seto Harianto menyebut alinea kedua sebagai pernyataan kemerdekaan Indonesia yang bukan berasal dari hadiah atau pemberian penjajah. Gregorius Seto Harianto. 2016. Kajian Filosofis Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, hlm. 36.

57. Naskah awal Pembukaan UUD 1945 berasal dari Piagam Jakarta ditetapkan 22 Juni 1945 oleh Panitia Sembilan, yang bersifat informal karena tidak ditetapkan dalam paripurna BPUPK. Menurut Jakob Tobing, Pembukaan ini satu-satunya bagian UUD 1945 yang disusun bebas dari pengawasan dan pengaruh Jepang. Jakob Tobing. 2016. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sebuah Bahasan Ringkas. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, hlm. 8.

58. Voermans, Stremmer, dan Cliteur. Op.Cit., hlm. 31.

menjadikan tidak boleh adanya campur tangan negara lain terhadap negara yang telah merdeka.<sup>59</sup> Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur juga mencatat Pembukaan UUD 1945 adalah pembukaan konstitusi yang secara jelas dan eksplisit mendeklarasikan kemerdekaan bangsanya, yang memiliki kesamaan dengan hampir 118 negara lainnya sebagai dampak gelombang dekolonisasi paska Perang Dunia Kedua.<sup>60</sup> Hal yang tidak jauh berbeda disebutkan Yudi Latief dengan menyebut rentetan alinea pertama adalah komitmen kemanusiaan mengenai kemutlakan kemerdekaan, yang disambung dengan alinea kedua mengenai hasil perjuangan dan hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), dan alinea ketiga sebagai deklarasi kemerdekaan Indonesia (*declaration of independence*).<sup>61</sup>

Selain "*national sovereignty*" dalam arti keluar, alinea kedua dan ketiga Pembukaan UUD 1945 juga terdapat sumber kedaulatan '*sovereign*' berdasarkan pandangan Liav Orgad, ataupun "*constituent power*" dalam pandangan Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur, yakni pada frasa "rakyat Indonesia". Frasa tersebut dapat dikatakan relatif netral yang memiliki kesamaan dengan pembukaan konstitusi Amerika menggunakan kata "*we the people of the United States...*",<sup>62</sup> sehingga tidak spesifik berkenaan dengan bangsa ataupun suku bangsa tertentu yang dapat dianggap kurang netral. Dasar '*sovereign*' berupa rakyat Indonesia yang berdaulat dipertegas dalam frasa yang terdapat dalam alinea keempat "... yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...". Hal yang menegaskan diadopsinya bentuk pemerintahan republik bukan kerajaan sehingga rakyat-lah yang menjadi sumber kedaulatan tertinggi.

Hal lain yang dapat dicermati adalah korelasi Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928 menggunakan terminologi "berbangsa satu, bangsa Indonesia", namun pilihan "rakyat Indonesia" dalam Pembukaan menunjukkan telah terjadi pergeseran untuk tidak mengedepankan istilah 'bangsa' melainkan istilah 'rakyat' yang lebih netral. Nampaknya ini dipengaruhi oleh keanggotaan BPUPK yang tidak hanya berasal dari bangsa Indonesia, melainkan juga dari bangsa lain, yaitu 4 orang golongan Tiongkok, 1 orang golongan Arab dan 1 orang peranakan Belanda.<sup>63</sup> Namun demikian, rumusan pasal dalam UUD 1945 sendiri tidak konsisten, karena masih menggunakan istilah bangsa, terdapat dalam Pasal 26 ayat (1) "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara". Hal yang diperdebatkan oleh anggota BPUPK, namun demikian Soepomo ketika itu berpendapat perlu adanya kejelasan status yang terlebih dahulu menjadi warga negara Indonesia, agar tidak menjadi masalah dari segi hukum internasional, serta mencegah adanya kewarganegaraan ganda (*dubble nationaliteit*).<sup>64</sup>

Selain 'rakyat' sebagai sumber '*sovereign*', frasa "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa" dapat dikatakan juga sebagai sumber '*sovereign*'. Itu artinya terdapat kombinasi sumber kedaulatan, tidak hanya rakyat melainkan juga Tuhan. Hal yang kemudian juga diperkuat dalam frasa "Ketuhanan Yang Maha Esa" dalam alinea keempat. Ini sekaligus menunjukkan secara substantif, Pembukaan UUD 1945 mengandung muatan "*God or Religion*" yang juga terdapat dalam beberapa pembukaan konstitusi negara lain.<sup>65</sup>

59. Voermans, Stremmer dan Cliteur menambahkan bahwa kedaulatan "sovereignty" sering diasosiasikan dengan kemerdekaan "independence", namun sebenarnya keduanya bukanlah sebuah sinonim. Dalam hukum internasional, "sovereignty" membutuhkan pengakuan dari negara lain, sementara "independence" hanya membutuhkan kondisi faktual berkenaan dengan pemerintahan sendiri atas suatu wilayah. Ibid.

60. Ibid.

61. Yudi Latief. 2016. Pembukaan Undang-Undang Dasar Sebagai Cita Negara dan Cita Hukum. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, hlm. 144.

62. "We the People" merupakan pernyataan politik yang powerful dalam sejarah perpolitikan dunia. Dalam Ginsburg, Foti, dan Rockmore. Op.Cit., hlm. 132.

63. Kusuma. Op.Cit., hlm. 10.

64. Ibid., hlm. 400-401.

65. Jimly Asshiddiqie menyebut UUD 1945 mengakui dan menganut gagasan kedaulatan Tuhan. Jimly Asshiddiqie. 2008. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 149-150.

Namun demikian, pengakuan terhadap “Tuhan/ Allah” sebagai sumber ‘*sovereign*’ tidak menjadikan Indonesia menjadi negara agama.<sup>66</sup> Pengakuan tersebut menegaskan bahwa agama atau Tuhan mendapat tempat yang penting dalam kehidupan negara Indonesia, yang membedakannya dengan konsep negara sekuler yang secara tegas memisahkan negara dengan agama atau Tuhan.<sup>67</sup> Karena itu ada ungkapan yang cukup familiar dikalangan ahli, bahwa Indonesia bukan negara agama, bukan pula negara sekuler, melainkan negara berdasarkan Ketuhanan.

Pembukaan UUD 1945 juga bermuatan tujuan tertinggi “*supreme goals*” tertinggi dari negara Indonesia. Hal tersebut termuat dalam alinea kedua “... yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”, serta dalam alinea keempat “... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. Gregorius Seto Harianto memaknai tujuan negara tersebut sebagai berikut: kata ‘merdeka’ mengandung makna bebas untuk menentukan nasib sendiri; kata ‘bersatu’ menunjukkan aspek kesatuan yang meliputi rakyat dan wilayah tanpa kecuali; kata “berdaulat” bermakna negara memiliki kewenangan penuh; frasa “adil dan makmur” bermakna negara yang mewujudkan kondisi kehidupan rakyat yang adil dalam kemakmuran, dan makmur dalam keadilan, yang tidak lain adalah negara kesejahteraan.<sup>68</sup>

Selanjutnya, frasa “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, memiliki makna bahwa seluruh kekuasaan negara

baik eksekutif, legislatif, yudikatif maupun auditif harus memiliki kemampuan dan kewibawaan untuk melindungi bangsa dan negara dalam segala aspeknya tanpa membedakan suku, agama, keturunan maupun golongan. Kemudian frasa “memajukan kesejahteraan umum” bermakna pemerintah harus secara ajeg dan berkesinambungan meningkatkan kesejahteraan rakyat seluruhnya secara adil, tanpa diskriminasi dan tanpa kecuali. Selanjutnya frasa “mencerdaskan kehidupan bangsa” dimaksudkan bahwa pemerintah wajib menciptakan kehidupan bangsa yang cerdas, baik intelektual, spiritual maupun emosional yang tercermin dalam kondisi hidup rakyat yang sehtera dan berkeadaban tinggi. Dan selanjutnya frasa “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial” bermakna negara harus merdeka dan berdaulat, bebas dari tekanan pengaruh kekuatan asing, sehingga dapat turut serta menjaga ketertiban dunia.<sup>69</sup>

Poin terakhir dari pendektaan substantif adalah berkenaan dengan identitas nasional. Pembukaan UUD 1945 memuat rumusan dasar negara yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Rumusan yang dikenal sebagai Pancasila<sup>70</sup> alias lima hal yang menjadi dasar penyelenggaraan negara. Disebut sebagai identitas nasional, karena lima dasar ini yang kemudian menjadi titik temu dari hasil perdebatan dan silang pendapat para *founding fathers* pada saat merumuskan *philosophische grondslag* atau dasar negara. Inilah yang disebut

66. Bagir Manan mengatakan, Negara Indonesia atas dasar “*filosofischegrondslag*” Pancasila bukan negara agama, seperti di masa lalu lazim disebut ‘*kerkstaat*’. Tetapi juga bukan negara yang memisahkan agama dengan negara (*scheiding van kerk en staat*). Bagir Manan, Ali Abdurahman, dan Mei Susanto. 2021. Pembangunan Hukum Nasional Religius: Konsepsi dan Tantangan dalam Negara Berdasarkan Pancasila. Jurnal Bina Mulia Hukum Volume 5 Nomor 2, hlm. 187.

67. Jimly Asshiddiqie mengatakan walaupun gagasan kedaulatan Tuhan dianut Indonesia, namun menurutnya Indonesia bukan negara agama (teokrasi), apalagi sebagai negara agaman tertentu, tetapi UUD 1945 menjadi dasar bahwa Indonesia tidak memisahkan cita kekuasaan negara dengan cita Ketuhanan seperti dalam paham sekuler. Asshiddiqie. Op.Cit., hlm. 149-150. Lihat juga Simon Butt. 2010. Islam, the state and the Constitutional Court in Indonesia. Pacific Rim Law & Policy Journal Volume 19 Nomor 2, hlm. 282.

68. Harianto. Op.Cit., hlm. 37.

69. Ibid. 40-42.

70. Penggunaan istilah Pancasila pertama kali disampaikan Soekarno pada Pidato di BPUPK 1 Juni 1945. Saafroedin Bahar, A.B. Kusuma, dan Nannie Hudawati, (ed). 1995. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Jakarta: Sekretariat Negara RI, hlm. 81.

sebagai kredo nasional “*national creed*” berkenaan dengan keyakinan dan filosofi pada saat membentuk UUD 1945. Inilah mengapa pembahasan Pancasila yang disampaikan Soekarno pada 1 Juni 1945 dan kemudian dijadikan konsensus bersama dalam Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945, untuk selanjutnya menjadi acuan dalam pembahasan pasal-pasal UUD 1945.

## 2. Tipologi Pembukaan UUD 1945 Dari Sisi Kedudukan Hukum

Sebagaimana telah diuraikan Liav Orgad membagi tiga tipe kedudukan hukum pembukaan konstitusi, yaitu *ceremonial*, *interpretative* dan *substantive*. Termasuk kategori manakah pembukaan UUD 1945 dari sisi fungsi hukum tersebut?

Tipe seremonial atau simbolik menisbatkan pembukaan konstitusi hanyalah sebagai alat persuasif agar orang mematuhi hukum. Disinilah pembukaan diletakkan pada posisi simbolis yang tidak memiliki dampak hukum. 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.”<sup>71</sup>

Kontruksi 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 *staatsdundamental-norm* pertama kali disampaikan Notonagoro.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> 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 *staatsfundamentalnorm* 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 *philosofische grondslag* atau dasar negara itu terdapat pada

71. Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 58-59.

72. Notonagoro dalam Jimly Asshiddiqie. Ideologi, Pancasila, dan konstitusi. Makalah, hlm. 11.

73. Attamimi. Op.Cit., hlm. 309.

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.<sup>74</sup> Pendapat ini menunjukkan bahwa Pembukaan UUD 1945 seharusnya memperoleh posisi yang penting dan strategis secara satu kesatuan, tidak hanya Pancasila yang seolah terpisah dari Pembukaan UUD 1945.

Selanjutnya, Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* mengandung persoalan karena Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, menjadi bagian terpisah dengan pasal-pasal dalam UUD 1945.<sup>75</sup> *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar, atau dalam bahasa Kelsen<sup>76</sup>, seolah Pembukaan UUD 1945 adalah yang mempresuposisikan validitas UUD 1945. Jimly Asshidiqie mengatakan, hal tersebut kurang tepat, karena Pembukaan UUD 1945 adalah satu kesatuan dengan pasal-pasal UUD 1945, dan Pembukaan bukanlah dasar keberlakuan pasal-pasal UUD 1945 yang menjadi presuposisi validitas pasal-pasal tersebut.<sup>77</sup> Jimly menyebut yang menjadi *presuposisi* validitas UUD 1945 adalah Proklamasi 17 Agustus 1945<sup>78</sup> yang sejalan dengan pendapat Bagir Manan bahwa pembentukan UUD 1945 adalah sebagai konsekuensi Proklamasi kemerdekaan, sehingga Proklamasi adalah *Grundnorm* bagi UUD 1945.<sup>79</sup> Karenanya, memisahkan pembukaan dengan pasal-pasal dalam UUD 1945, adalah kurang tepat. Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur mengatakan pembukaan itu *as part of the constitution*, yang artinya bukan terpisah dari konstitusi itu sendiri.<sup>80</sup>

Dari sini, sejatinya Pancasila tidak dapat berdiri sendiri dan dipisahkan dari Pembukaan UUD 1945, sehingga seharusnya yang menjadi *rechtsidee* atau cita hukum adalah keseluruhan Pembukaan UUD 1945 termasuk didalamnya Pancasila.<sup>81</sup> Selain itu, Pembukaan UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari pasal-pasal dalam UUD 1945, sehingga Pembukaan juga menjadi sumber dalam pembentukan, penerapan, dan penafsiran hukum. Konstruksi ini yang menjadikan Pembukaan UUD 1945 memiliki fungsi hukum yang tidak sedikit. Salah satunya adalah dalam rangka fungsi menafsirkan atau *interpretative* sebagaimana pendapat Liav Orgad.

Dalam fungsi *intepretative* ini, Pembukaan UUD 1945 berperan sebagai pertimbangan dalam memutus perkara.<sup>82</sup> Praktik menunjukkan ada beberapa putusan pengadilan yang menggunakannya. *Pertama*, dalam perkara di Mahkamah Konstitusi (MK). Ada beberapa putusan MK yang menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai pertimbangan, diantaranya: (1) Putusan No. 002/PUU-I/2003 yang menegaskan bahwa dalam setiap interpretasi Pasal-Pasal UUD 1945 harus selalu mengacu pada tujuan negara yang digariskan Pembukaan UUD 1945, sehingga beberapa pengaturan dalam UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945; (2) Putusan No. 011/PUU-III/2005, MK menyatakan salah satu politik hukum (*legal policy*) dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional harus mengacu pada tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang ada dalam Pembukaan UUD 1945; (3) Putusan No. 140/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang No. 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, MK mempergunakan Pancasila (khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa) dan Pembukaan

74. Asshiddiqie. Ideologi, ... Op.Cit. hlm. 14.

75. Baca juga Andy Omara. 2019. The Function of the 1945 Constitutional Preamble. Jurnal Mimbar Hukum Volume 31 Nomor 1, hlm. 150-151.

76. Kelsen. Op.Cit., hlm. 115-116.

77. Asshiddiqie. Ideologi, ... Op.Cit., hlm. 14-15.

78. Ibid., hlm. 15-16.

79. Bagir Manan. 1995. Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara. Bandung: Mandar Maju, hlm. 23.

80. Voermans, Stremmer, dan Cliteur. Op.Cit., hlm. 19.

81. Asshiddiqie. Ideologi, ... Op.Cit., hlm. 15.

82. Bandingkan dengan ulasan Andy Omara. Op.Cit.

alinea ketiga (berkenaan dengan nilai agama), untuk menyatakan UU tersebut konstitusional; (4) Putusan Nomor 100/PUU-XI/2013, MK menyatakan bahwa penggunaan empat pilar (Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia) sebagai pendidikan politik oleh partai politik yang dibiayai negara sesuai dengan UU Partai Politik, bertentangan dengan UUD 1945 karena hakikatnya empat pilar tersebut telah ada dalam UUD 1945, serta bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, karena mengaburkan kedudukan Pancasila yang tidak hanya sebagai pilar/dasar negara, melainkan juga sebagai filosofi negara, norma fundamental negara, cita hukum negara, dan sebagainya.

*Kedua*, dalam perkara di Mahkamah Agung (MA). Terdapat Putusan No. 42/P/HUM/2012 mengenai uji materil Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol terhadap UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, dimana pemohon dalam salah satu dalilnya menggunakan Pembukaan UUD 1945 khususnya Sila Ke-4 sebagai dasar mengajukan permohonan pengujian. Walaupun dalam putusan tersebut, MA tidak mengelaborasi lebih dalam terkait dengan Pembukaan UUD 1945, namun demikian permohonan tersebut diterima.

Praktik Putusan MK maupun MA tersebut menjadi indikator bahwa Pembukaan UUD 1945 memiliki fungsi interpreteter. Dalam kerangka Putusan MK, maka pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, tidak dapat dimaknai hanya untuk pasal-pasal melainkan juga harus terhadap Pembukaan UUD 1945. Demikian juga dalam Putusan MA, walau yang dilakukan adalah pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, namun perspektif konstitusional (termasuk Pembukaan UUD 1945) dapat dijadikan pertimbangan dan sudut pandang dalam memutus

perkara yang secara nyata mengandung pertentangan terhadap Pembukaan UUD 1945.<sup>83</sup>

Selanjutnya, apakah Pembukaan UUD 1945 dapat dijuga dikualifikasikan memiliki fungsi substantif sebagaimana klasifikasi Liav Orgad? Ulasan sebelumnya yang menyebutkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, sehingga setiap peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya pasal-pasal UUD 1945 seharusnya menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum dalam pembentukan maupun penafsirannya. Konstruksi ini dapat menjadikan Pembukaan UUD 1945 dikategorikan sebagai *substantive preamble*, tentu dengan makna bahwa Pembukaan adalah satu kesatuan termasuk didalamnya Pancasila.

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<sup>84</sup>, 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,<sup>85</sup> 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 negara<sup>86</sup>, dan setiap yang dianggap bertentangan dengan Pancasila

83. Inna Junaenah. 2016. Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang. Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 3, hlm. 503-529.

84. Zain Badjeber. 2016. Menyimak dan Menerapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, hlm. 85.

85. Butt. Op.Cit., hlm. 283.

86. Anis Ibrahim. 2010. Perspektif Futuristik Pancasila Sebagai Asas/Ideologi Dalam UU Keormasan. Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 2 hlm. 132.

dapat ditindak secara hukum. Pada Era Reformasi terdapat upaya perlindungan Pancasila secara hukum, yang dapat dilihat juga dengan pemberlakuan ancaman pidana bagi yang meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara, sesuai dengan Pasal 107b KUHP berdasarkan UU No. 27 Tahun 1999. Kemudian juga, dengan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat (ormas) yang mengatur aturan ormas tidak boleh menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila. Beberapa praktik tersebut menunjukkan sisi substantif Pancasila (Pembukaan UUD 1945) yang mengikat secara hukum dan dapat dilakukan penegakan hukum apabila dilanggar. Praktik substantif tersebut bukan tanpa masalah, karena penggunaan yang berlebihan dan searah, dapat menjadi sumber kediktatoran<sup>87</sup> dan kemunduran demokrasi<sup>88</sup>.

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.

### 3. Fungsi Sosial Pembukaan UUD 1945

Liav Orgad menyebut, pembukaan konstitusi dapat berperan sebagai alat *integrative* namun sekaligus juga *disintegrative* berbagai kekuatan yang berpengaruh. Uraian Pembukaan UUD 1945 dalam fungsi substantif sebelumnya, telah sedikit menyinggung hal tersebut, dalam arti Pembukaan UUD 1945 dapat menjadi alat pemersatu, namun sekaligus dapat menjadi alat *disintegrative* dalam bentuk perilaku penindasan.

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.<sup>89</sup> *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.<sup>90</sup> *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 menjawai UUD 1945, sehingga menyelesaikan perdebatan dalam Dewan Konstituante soal relasi agama dan negara.<sup>91</sup>

---

87. Upaya Orde Baru dengan Demokrasi Pancasila untuk mengoreksi Demokrasi Terpimpin, dalam praktiknya tidak jauh berbeda dan abai terhadap penghormatan HAM karena kekuasaan berpusat pada Presiden tanpa kontrol yang memadai. Lihat Hamdan Zoelva. 2016. Implementasi Idiologi Pancasila Dalam Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, hlm. 206.

88. Abdurrachman Satrio. 2018. Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government: What Can the Constitutional Court Do? Constitutional Review Volume 4 Nomor 2, hlm. 287.

89. 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.

90. Kusuma. Op.Cit., hlm. 22-23.

91. Badjeber. Op.Cit., hlm. 88.

*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.<sup>92</sup>

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<sup>93</sup>, bahwa rumusan umum dalam rumusan konstitusi cenderung menyembunyikan hal-hal detil yang sebenarnya tidak disepakati.<sup>94</sup> 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.<sup>95 96</sup>

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 mencegahnya.

### C. Penutup

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, kesimpulan yang diperoleh: *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. Namun demikian, seringnya penggunaan Pancasila yang seolah terpisah, membuat Pembukaan UUD 1945 acap kali memiliki makna simbolis semata, sebagai tempat Pancasila berada. Sementara itu, dari segi fungsi sosial, 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.

Artikel ini menyarankan diperlukannya pemahaman bahwa antara Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 adalah satu kesatuan, sehingga 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.

92. MPR RI. 2007. Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 13.

93. 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.

94. Zoelva. Op.Cit., 198.

95. Ibid., hlm. 215.

96. Ibid.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Ahmad, Zainal Abidin. 1973. *Piagam Nabi Mihammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis yang Pertama Di Dunia*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Anshari, Endang Saifuddin. 1997. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1949*. Jakarta: Gema Insani Pers.
- Ashiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Ashiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Bahar, Saafroedin, A.B. Kusuma, dan Nannie Hudawati, ed. 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Black, Henry Campbell. 1979. *Black's Law Dictionary*. Fifth Edit. St. Paul Minn: West Publishing Co.
- Ferejohn, John, Jack N Rakove, dan Jonathan Riley. 2001. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Frosini, Justin O. 2012. *Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law*. San Marino: Maggioli Editore.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Kelsen, Hans. 2006. *General Theory of Law and State*. London (U.K.): Transaction Publishers.
- Kusuma, A.B. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia.
- Manan, Bagir. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- 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.
- Soekanto, Soerjono. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Sukardja, Ahmad. 2012. *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945, Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Voermans, Wim, Maarten Stremmer, dan Paul Cliteur. 2017. *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

### Jurnal

- Badjeber, Zain. 2016. *Menyimak dan Menerapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI* Volume 001.
- Butt, Simon. 2010. *Islam, the state and the Constitutional Court in Indonesia*. *Pacific Rim Law & Policy Journal* Volume 19 Nomor 2.
- Ginsburg, Tom, Nick Foti, dan Daniel Rockmore. 2014. *'We the Peoples': The Global Origins of Constitutional Preambles*. *The George Washington International Law Review* Volume 46.
- Hariato, Gregorius Seto. 2016. *Kajian Filosofis Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara*. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI* Volume 1.
- Ibrahim, Anis. 2010. *Perspektif Futuristik Pancasila Sebagai Asas/Ideologi Dalam UU Keormasan*. *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 2.
- Junaenah, Inna. 2016. *Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang*. *Jurnal Konstitusi* Volume 13 Nomor 3.
- Latief, Yudi. 2016. *Pembukaan Undang-Undang Dasar Sebagai Cita Negara dan Cita Hukum*. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI* Volume 1.

- Manan, Bagir, Ali Abdurahman, dan Mei Susanto. 2021. Pembangunan Hukum Nasional Religius: Konsepsi dan Tantangan dalam Negara Berdasarkan Pancasila. *Jurnal Bina Mulia Hukum* Volume 5 Nomor 2.
- Omara, Andy. 2019. The Function of the 1945 Constitutional Preamble. *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 31 Nomor 1.
- Orgad, Liav. 2010. The preamble in constitutional interpretation. *International Journal of Constitutional Law* Volume 8 Nomor 4.
- Satrio, Abdurrachman. 2018. Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government: What Can the Constitutional Court Do? *Constitutional Review* Volume 4 Nomor 2.
- Tobing, Jakob. 2016. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sebuah Bahasan Ringkas. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI* Volume 001.
- Widiuseno, Iriyanto. 2014. Azas Filosofis Pancasila Sebagai Ideologi Dan Dasar Negara. *Jurnal Humanika* Volume 20 Nomor 2.
- Zoelva, Hamdan. 2016. Implementasi Idiologi Pancasila Dalam Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI* Volume 001.

### **Makalah dan Hasil Penelitian**

- Asshiddiqie, Jimly. Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi. Makalah.
- Attamimi, A. Hamid. 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indoensia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Waktu Pelita I - Pelita IV." Universitas Indonesia: Disertasi.
- Basarah, Ahmad. 2016. Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi: Kajian Perspektif Filsafat Hukum dan Ketatanegaraan. Universitas Diponegoro: Ringkasan Disertasi.

### **Internet**

- <http://www.oed.com/viewdictionaryentry/Entry/266563>. Oxford English Dictionary. "Preamble, v.1.", diakses 29 Mei 2020.