



Ide Bernegara dalam Konstitusi Indonesia: Rekonstruksi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pascaamandemen

Otong Rosadi

Fakultas Hukum

Universitas Ekasakti Jl. Veteran Dalam No. 26B Padang

Email: otong_rosadi@yahoo.co.uk

Abstract

This article tries to answer the question of whether the idea of the state underlying the amendment of the 1945 Constitution? Then how to put this need in the context of (re) construction of statehood in the future. This writing is a description of the analysis with the normative approach of philosophical and juridical. The conclusion of this article states that the amendment of the 1945 Constitution, which was originally expected to improve the state administration system and state life, has actually reduced the ideas of the state that had originally been arranged systematically and directed by the founders of the state. The fifth amendment of the 1945 Constitution should be placed as the great effort of the Indonesian nation to restore the 1945 Constitution to its authenticity, as the document of the establishment of the State, the milestone of the nation's achievement / goal, the ideals and goals of the state, as well as the philosophy, values, a fundamental constitution.

Keywords: *Ideas of State; Reconstruction; Constitution*

Abstrak

Artikel ini mencoba menjawab pertanyaan apakah ide bernegara yang menjadi dasar amandemen UUD 1945? Lalu bagaimana menempatkan keperluan ini dalam konteks (re)konstruksi ketatanegaraan ke depan. Penulisan ini merupakan deskripsi analisis dengan pendekatan normatif filosofis dan yuridis. Kesimpulan artikel ini menyebutkan bahwa Perubahan UUD 1945 yang awalnya diharapkan mampu memperbaiki sistem ketatanegaraan dan kehidupan bernegara ternyata justru mereduksi ide-ide bernegara yang awalnya telah disusun secara sistematis dan terarah oleh para pendiri negara. Perubahan Kelima UUD 1945, haruslah ditempatkan sebagai ikhtiar besar bangsa Indonesia untuk mengembalikan UUD 1945 kepada kesejatiannya, sebagai dokumen pendirian Negara, tonggak pencapaian/perjalanan bangsa, cita-cita dan tujuan bernegara, dan sekaligus filosofi, nilai, asas (prinsip utama) dan kaidah ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Kata kunci: *Ide Bernegara; rekonstruksi; Undang-Undang Dasar*

A. PENDAHULUAN

Ide (Bernegara) dan Konstruksi Undang-Undang Dasar 1945 penting untuk dikaji dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, perkembangan sosial

kemasyarakatan, politik kenegaraan, ekonomi, budaya dan pergaulan internasional terus berubah bahkan sangat dinamis. *Kedua*, Perubahan UUD 1945 pascareformasi ditandai (bersamaan dengan) konsolidasi demokrasi dan ketatanegaraan yang juga dinamis. *Ketiga*, ide bernegara disatu sisi dan konstruksi (isi) konstitusi juga terus dikaji, diteliti, ditulis dan disoal oleh banyak kalangan selama masa transisi dan konsolidasi ketatanegaraan pasca reformasi ini.

Dewasa ini, setelah dua dasawarsa pascareformasi sejak 21 Mei 1998 lalu. Keseharian kita disuguhi berita tentang kekerasan atas dasar agama, penghakiman massa yang hampir tak indahkan keadaban, tercabiknya kebersamaan sebagai satu bangsa - bahkan oleh hal-hal sepele. Dipertontonkannya sikap mau menang sendiri hingga kecenderungan 'menang-kalah' dalam perilaku politik, bahkan dalam lelucon keseharian. Serta terasa makin jauhnya keadilan di tengah masyarakat yang dianugrahi sumber-sumber daya yang melimpah ruah- sehingga di negeri kaya ini, ada pemeo 'orang miskin dilarang sakit.'

Sejak reformasi yang mengakhiri rezim orde baru, Pancasila nyaris tak terdengar, BP-7 yang diberi kewenangan dan tugas menyelenggarakan P-4 juga telah dibubarkan¹. Pancasila pun redup, surut ke belakang tak nampak menghiasi panggung politik yang cenderung berpola 50%+1, di gegap gempitanya ekonomi pasar yang tak berkeadilan, juga tak hadir di kepribadian lelucon sebagian kita yang tak lagi menjunjung keadaban.²

Sementara itu, dipergaulan kekinian-global, kita merasa dan mencatat banyak hal: lahirnya generasi Y, anak-anak yang sangat melek IT namun terkesan abai untuk urusan sosial kemasyarakatan (apalagi politik kenegaraan

¹ Dimulai dengan ditetapkannya Keterapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Keterapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa)

² Bandingkan dengan Catatan Sulastomo. (2014). *Cita-cita Negara Pancasila: Redupnya Pancasila Hilangnya Jati Diri Bangsa*. Jakarta: Kompas, hlm vi, hlm. 22, hlm. 24, dan banyak halaman lainnya.

dan kebangsaan); perkembangan teknologi yang nyaris berubah ditiap helaan nafas; ekonomi pasar bebas yang terus menuju globalisasi ekonomi; mulai ditinggalkannya aliran-aliran pemikiran besar (filsafat dan ideologi negara: baca kapitalisme dan sosialisme) mulai “kiri baru” Anthony Giddens menawarkan jalan ketiga, atau tawaran konsep Negara Kesejahteraan hingga tawaran baru kesepakatan kepentingan global (demokrasi, keterbukaan, pembangunan yang adil, kesejahteraan rakyat, ketaatan pada hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, pengeloaan lingkungan hidup, desentralisasi, hingga peningkatan kualitas pendidikan).³

Berdasarkan kecenderungan ini, maka tinjauan atas ide-ide (konsepsi) bernegara serta filsafah dasar bernegara dan pandangan hidup bangsa yang mempengaruhinya haruslah dilakukan. Bukan hanya karena melihat tantangan dan kebutuhan kita saat ini, namun juga karena cabaran dan keperluan bagi bangsa dan negara Indonesia dewasa ini hingga kelak dikemudian hari.⁴

Soal mulai lunturnya Pancasila, filsafah dasar bernegara dan pandangan hidup bangsa, banyak menjadi keprihatian sekaligus kepedualian untuk kembali menguatkannya.

Ketua MPR (2014-2019) Zulkifli Hasan menyampaikan kerisauannya: “Satu per satu sila dalam Pancasila sudah ditinggalkan. Yang paling terlihat adalah sila keempat dan kelima. Ini tidak boleh kita biarkan dan sudah saatnya bagi bangsa Indonesia untuk kembali kepada Pancasila”.⁵ MPR lalu membentuk Badan Kajian MPR, selain terus sosialisasikan 4 Pilar.

³ Franz Magnis-Suseno. (2006). “Keluar dari Kungkungan Ideologi” dalam *Berebut Jiwa Bangsa: Dialog, Perdamaian dan Persaudaraan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 157-162

⁴ Tukiran Taniredja. (2016). *Indonesia Negara Paripurna*. Purwokerto: Universitas Muhammadiyah Purwokerto, Menuliskan sejarah panjang bangsa ini mencatat dengan tinta emas kejayaan di masa Kerajaan Majapahit, Kerajaan Sriwijaya, lalu Kerajaan Islam Melayu hingga Kerajaan di Semenanjung Melaka

⁵ Zulkifli Hasan. (2016). *Pancasila: Dalam Perspektif Khalayak dan Sosial Media*. Jakarta: Sagung Seto, hlm. 35

Pada perkembangannya kemudian Presiden Joko Widodo merespons kondisi ini melalui Peraturan *Presiden Nomor 54 Tahun 2017* tentang Unit Kerja Presiden- Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP)⁶.

Sekaitan ini, menjadi pertanyaan kemudian adalah apakah ide bernegara ini masih menjadi dasar amandemen UUD 1945? Lalu bagaimana menempatkan keperluan ini dalam konteks (re)konstruksi ketatanegaraan ke depan?

B. PEMBAHASAN

1. Pandangan Hidup, Dasar Filosofi Negara, dan Norma Hukum Fundamental

Proklamasi Kemerdekaan RI ke-72. Proklamasi Kemerdekaan merupakan '*titik kulminasi*' perjuangan bangsa Indonesia dalam melepaskan dirinya dari belenggu penjajahan untuk menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat. Proklamasi kemerdekaan merupakan putusan politik tertinggi dari bangsa Indonesia (*de hoogste politieke van de indonesischenatie*), yang atas dasar inilah lahir Negara Indonesia.

Guna menyelenggarakan tatanan bernegara sebagaimana layaknya negara bangsa (*nation state*) yang baru saja merdeka. Sehari kemudian, 18 Agustus 1945 PPKI mengadakan sidangnya yang pertama, dalam Sidang ini antara lain berhasil mengesahkan UUD Negara Kesatuan RI yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan UUD 1945, terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu bagian pembukaan dan batang tubuh. Bagian pembukaan berisikan pokok-pokok pikiran yang tersusun atas 4 (empat) alinea, sedangkan bagian batang tubuh

⁶ Secara garis besar, UKP-PIP menyelenggarakan fungsi: (a) Perumusan arah kebijakan umum pembinaan ideologi Pancasila; (b) Penyusunan garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan *road map* pembinaan ideologi Pancasila; (c) Koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila; (d) Pelaksanaan advokasi pembinaan ideologi Pancasila; (e) Pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila; dan (f) Pelaksanaan kerja sama dan hubungan antar lembaga dalam pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila.

tersusun atas 16 bab yang berisikan 37 pasal, ditambah 4 pasal aturan peralihan, dan 2 ayat aturan tambahan.

Pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 itu tercantum rumusan Pancasila sebagai dasar Negara RI yang meliputi sila-sila: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sejak tanggal 18 Agustus 1945, Pancasila telah menjadi Dasar Falsafah Negara (*Filosofische Grondslag*), Ideologi Negara, dan Pandangan Hidup (*Weltanschauung*) bangsa Indonesia. Istilah-istilah tersebut bisa dimaknai dengan merujuk pada Pidato Bung Karno pada 1 Juni 1945. Dalam Pidato tersebut, Bung Karno menyebut istilah "*Filosofische Grondslag*" sebanyak 4 kali plus satu kali menggunakan istilah '*Filosofische principe*'; sedangkan istilah "*Weltanschauung*" disebut 31 kali. Istilah "*Filosofische Grondslag*" ia didefinisikan sebagai "fundemen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka." Sedangkan frasa "untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka" menjelaskan bahwa Pancasila sebagai "*Filosofische Grondslag*" merupakan padanan dari istilah "Dasar Negara". Jadi, pengertian Pancasila sebagai "dasar negara" tak lain adalah Pancasila sebagai "Dasar Filsafat atau Falsafah Negara".⁷

Sebagai Dasar Filsafat Negara, maka Pancasila menjadi juga bintang pemandu (*leitstar*) sekaligus menjadi batu uji bagi Tata Hukum Indonesia. Sebagai bintang pemandu (*leitstar*), sebagaimana disebut Bung Karno atau menurut Nawiasky sebagai *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara), Pancasila mempunyai kedudukan dan fungsi sebagai sumber segala sumber

⁷ Yudi Latif. (2015). *Revolusi Pancasila*. Bandung: Mizan, hlm. 31-32

hukum, sebagai cita hukum, sebagai sumber moral (etika) dan norma berkehidupan berbangsa dan bernegara.

Mengenai hal ini relevan disampaikan pandangan Soetandjo Wignjosoebroto, yang menyebutkan bahwa Pancasila sebagai *Grundnorm* merupakan dasar pengujian bagi pembentukan hukum nasional, baik bagi pembentukan hukum yang berasal dari modal dasar hukum kolonial yang telah dikaji ulang berdasar *Grundnorm* Pancasila⁸ maupun untuk hukum nasional yang harus berakar, berangkat dan diangkat dari hukum adat, yang merupakan pencerminan dari pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan UUD 1945⁹

UUD 1945 adalah sebagian hukum dasar yang tertulis, di sampingnya itu masih ada hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu Konvensi ketatanegaraan. Sebagai (norma) hukum dasar, maka UUD 1945 itu haruslah:

- a) Bersifat mengikat terhadap: Pemerintah, setiap Lembaga Negara/Masyarakat, setiap WNRI dan penduduk di RI.
- b) Berisi norma-norma: sebagai dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan dan ditaati.
- c) Merupakan sumber hukum tertulis (tertinggi) Setiap produk hukum (seperti Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah

⁸ Soetandyo Wignjosoebroto. (1995). *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 238; Yang dimaksud dengan *Grundnorm* atau *basic norm* atau *fundamental norm* adalah norma yang tertinggi yang berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlakunya secara '*presupposed*' yaitu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat (telah diasumsikan terlebih dahulu). Maria Farida Indrarti S. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid I*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 22; Untuk wacana lebih lanjut lihat dalam Hans Kelsen. (1961). *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel, hlm. 112-113. Dalam konteks Indonesia, karena Pancasila tercantum juga dalam Pembukaan UUD 1945, maka Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* bagi negara Indonesia, sebagaimana dimaksud oleh Hans Nawiasky.

⁹ Soetandyo. *Ibid.*, hlm. 242

Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Perpres, Perda) dan setiap kebijaksanaan Pemerintah berlandaskan UUD 1945.

- d) Batu uji apakah norma hukum yang lebih rendah sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Uji konstitusional ini dilakukan melalui mekanisme Pengujian Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan perundang-undang di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung.

2. Ide-Ide Bernegara Pancasila

Ide adalah rancangan yang tersusun dalam pikiran. Ide berasal dari kata idea atau gagasan, konsepsi atau cita-cita¹⁰. Ide dalam artikel ini tentu saja ide-ide bernegara atau yang lazim disebut dengan *staatsidee*. Di pelbagai tulisan *staatsidee* ini disebut juga sebagai Cita Bernegara.

Di satu sisi cita negara atau konsepsi bernegara mengisi konstitusi suatu negara, dan di sisi lain pengaturan konstitusi suatu negara menentukan konsepsi bernegara. Bagir Manan menyebutkan bahwa secara sosiologis selalu ada hubungan timbal balik antara keduanya. Dengan menyebutkan contoh UUD Amerika Serikat yang tidak dapat dilepaskan dari konsep kenegaraan Montesquieu¹¹.

Ide bernegara Pancasila merupakan hasil penggalan para Pendiri Bangsa, yang juga dipengaruhi oleh suasana sosial, politik, ekonomi, budaya, ilmu pengetahuan dan pergaulan internasional. Meski demikian ide negara Indonesia tentu saja dipengaruhi oleh *Filosofische grondslag* dan *weltanschauung* bangsa Indonesia.

Filsafat, sendiri dapatlah disebut sebagai cara melihat tempat manusia dalam masyarakat. Mengenai posisi atau tempat atau eksistensi manusia dalam

¹⁰ KBBi online

¹¹ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. (2015). *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali, hlm. 55-56

masyarakat ini menghasilkan cara pandangan tentang 'posisi dirinya di tengah masyarakat'. Mengenai hal ini secara panjang lebar Soediman Kartohadiprojo, menguraikan tempat manusia dalam masyarakat. Menurutnya pandangan yang menyebutkan bahwa manusia terlahir otonom, bebas dan terpisah dari individu lainnya (*indivindualisme*) tidaklah tepat. Panjang lebar Soediman Kartohadiprojo menjelaskan pandangan individualisme (manusia lahir bebas dan sederajat-*free and equal*). Pandangan ini kemudian melahirkan sosialisme, yang melulu berpandangan bahwa manusia merupakan bagian dari masyarakat. Manusia dilahirkan sebagai makhluk yang hidup bersama dengan sesamanya.¹² Soediman menyebut manusia adalah makhluk pribadi sekaligus makhluk sosial yang dwitunggal. Pada akhir tulisannya, Soediman menyebutkan bahwa:

*"Summa summarum: manusia itu tidak dapat dilepaskan dari kepribadiannya: tiap manusia dilahirkan, diciptakan oleh Yang Maha Kuasa dengan dan untuk kepribadiannya; tetapi sekaligus kepribadian itu baru terwujud dalam suatu pergaulan hidup yang sebaliknya baru terwujud pula dengan dihargai dan dilindungi kepribadian individu-warga di dalamnya terdapat suatu sifat kedwitunggalan antara individu dan kesatuan pergaulan hidup."*¹³

Berangkat dari pandangan Soediman ini, maka manusia Indonesia sekali pun berbeda suku, ras, agama, haluan politik, dan kepentingan tetap memandang dirinya sebagai bagian dari keluarga, yang mendasarkan pada jiwa kekeluargaan: kesatuan dalam perbedaan: perbedaan dalam kesatuan atau kedwitunggalan (*a two - entity*).¹⁴

¹² Soediman Kartohadiprojo. (1965). "Penglihatan Manusia tentang Tempat Individu dalam Pergaulan Hidup (suatu masalah)", dalam *Kumpulan Karangan*. Jakarta: PT Pembangunan, hlm. 39

¹³ *Ibid.*, hlm. 40

¹⁴ Soediman Kartohadiprojo. "Pantja Sila Suatu Usaha Pertjobaan Mendekati Problema Sekitarnya", dalam *Kumpulan Karangan, Ibid.*, hlm. 85 dan 90; Bandingkan pula dengan B. Arief Sidharta. (2006). "Filsafat Hukum Pancasila", *Makalah Bahan Kuliah Filsafat Hukum*. Bandung: UNPAR, hlm. 2, yang menyebutkan manusia diciptakan Tuhan dengan kodrat sebagai makhluk bermasyarakat. Artinya kehadiran manusia di dunia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesamanya. Dalam kebersamaan itu, tiap manusia memiliki kepribadian yang unik yang membedakan yang satu dengan yang lain. Keseluruhan pribadi-pribadi dengan keunikannya masing-masing mewujudkan satu kesatuan, yakni kemanusiaan. Dalam masing-masing pribadi yang unik itu terdapat atau terjelma kemanusiaan. Karena itu, kehadiran manusia dalam kebersamaannya memperlihatkan kodrat adanya kesatuan atau kesamaan, yakni kemanusiaan

Dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, manusia Indonesia pada dasarnya adalah makhluk pribadi (privat-pribadi), makhluk bersama dalam kelompoknya (komunitas) dan sekaligus juga makhluk bermasyarakat (publik). **Privat-komunitas dan publik**, secara simplisi dapat juga digambarkan sebagai **saya, kami dan kita**. Saya, Penulis, berasal dari suku Sunda dan Muslim (kami), dan kami merupakan bagian dari warga negara Indonesia (kita).

Karenanya ikhtiar para pendiri bangsa, termasuk penggalian Bung Karno, atas perjalanan panjang masyarakat Indonesia, lalu keyakinan dan kehendak untuk berbangsa yang satu, menghasilkan pula ide bernegara yang menjadi penopang bagi struktur (bangunan) Negara Indonesia merdeka. Bangunan kenegaraan Indonesia dibangun tidak hanya dari upaya penggalian atas nilai-nilai, idea, dan konsepsi asli bangsa Indonesia, namun juga yang berasal dari ide-ide yang berkembang pada saat negara ini didirikan. Beberapa ide atau konsepsi bernegara itu adalah¹⁵:

1. **Konsepsi kenegaraan yang asli yang berasal dari masyarakat bangsa Indonesia.** Misalnya Prinsip religiusitas (Ketuhanan yang Maha Esa), Prinsip Gotong Royong, kesatuan dalam keragaman (Persatuan Indonesia), hak-hak komunitas masyarakat dan pengakuan atas satuan hukum adat.
2. **Konsepsi kenegaraan yang berasal dari pemikiran Barat** (aliran-aliran pemikiran yang berkembang saat itu)¹⁶. Misalnya Sistem Pemerintahan Republik (*respublica*), Prinsip pembagian kekuasaan (*Checks and Balances*

dalam pribadi-pribadi yang unik, yang berbeda. Jadi, kesatuan dalam perbedaan. Sebaliknya, kebersamaan itu memperlihatkan kodrat kepribadian yang unik, yakni perbedaan-perbedaan, di dalam kesatuan kemanusiaan. Jadi, perbedaan dalam kesatuan. Dalam Lambang Negara Republik Indonesia, kodrat itu dirumuskan dalam seloka: "Bhineka Tunggal Ika".

¹⁵ Bandingkan dengan Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. (2015). *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali, hlm. 57-58

¹⁶ Pak Bagir, menyebutkan ada dua paham Barat yang hendak dipadukan dalam asas dan norma UUD 1945 yaitu paham-paham atau praktik liberalisme dan sosialisme.

System, Trias Politica, Scheiding van de Macht), Perlindungan hak asasi manusia (*Grondrechten*).

3. **Konsepni kenegaraan yang berasal dari Ajaran Islam.** Misalnya Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, keharusan meneguhkan keadilan untuk sesama, Prinsip Bermusyawarah dalam mengambil keputusan, *marsalihul mursalah* (Keadilan Sosial untuk semua), dan lain-lain.
4. **Konsepni atau ide-ide yang ada dan bertumbuh kemudian.** Misalnya konsepni negara kesejahteraan, *transransi, good government, and Clean Governance*.

Pertama-tama, ide-ide atau konsepni Bernegara Pancasila dapat kita temukan dalam Pembukaan UUD 1945, yang sekaligus juga menjadi Cita hukum (*Rechtsidee*) Negara Republik Indonesia. Bahwa dasar dari berdirinya Negara Indonesia (*Staatsfundamental norms*) adalah: Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.¹⁷ Dalam berbagai tulisan saya menyebut kelima sila dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai lima prinsip utama (bernegara) Indonesia. Sedangkan prinsip-prinsip lainnya yang dapat kita simpulkan dari Pembukaan dan Struktur UUD 1945 adalah¹⁸:

1. Prinsip Negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*)
2. Prinsip Negara berdasar konstitusi (Nomokrasi)
3. Prinsip Negara demokrasi (Demokrasi)
4. Prinsip pembagian kekuasaan Negara dengan *checks and balance system*
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan Negara atas hak-hak dasar warga dan penduduknya
6. Prinsip kedaulatan Negara yang berbenatuk Negara Kesatuan yang didesentralisasi
7. Prinsip (bentuk) Pemerintahan Negara Republik
8. Prinsip (sistem) Pemerintahan Presidensil
9. Prinsip (tanggungjawab) Negara mewujudkan Kesejahteraan

¹⁷ CFG Soenarjati Hartono, dalam Buku Prof. Dr Arief Sidharta. (2005). Bandung: Rineka Cipta, hlm 150.

¹⁸ Bandingkan dengan Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. *Op.Cit.*, hlm. 59

3. Pancasila Memandu Konstruksi UUD 1945

Sebagai Falsafah Negara, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, masalah sangat relevan menjadi *Filosofische Grondslag* (dasar bernegara) bagi UUD 1945, sekaligus menjadi bintang pemandu (*leitstar*, prinsip utama), dan lalu menjadi batu uji (juga asas utama) dalam pelaksanaannya. Masyarakat Indonesia yang sangat majemuk dan keperluan dewasa ini juga masih menyakini bahwa sebagai sebuah bangsa kita masih relevan menjadikan Pancasila sebagai *overlapping concensus*, sebagai pandangan hidup bersama (*weltanschauung*).

Pada perkembangannya kemudian Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan (1999, 2000, 2001, dan 2002) dalam beberapa hal justru tidak selaras dengan Filsafat Pancasila. UUD 1945 hasil Perubahan belum sempurna sebagai suatu dokumen khas (konstitusionalism) dan disana-sini tidak sistematis (tidak selaras). Beberapa ketidakselarasan itu adalah:

Perubahan mendasar pertama, penegasan dalam Pasal 1 Ayat (2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 semula berbunyi: '*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*'. Perubahan Pasal 1 ayat (2) selain merupakan reposisi terhadap faham kedaulatan yang dianut UUD 1945. Bila selama ini kedaulatan rakyat direduksi menjadi kedaulatan MPR (baca: kedaulatan negara), maka Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 mengembalikan kedaulatan kepada rakyat menurut Undang Undang Dasar (kedaulatan rakyat dengan berdasar hukum). Hal ini dipertegas oleh Pasal 1 Ayat (3) *Negara Indonesia adalah negara hukum*. Namun di sisi lain malah membuat MPR, menjadi tidak jelas kedudukan, wewenang dan fungsinya. Dilihat dari segi kelembagaan negara, MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, hanya menjadi badan negara yang merupakan rapat gabungan (*joint session*) dari DPR dan DPD.

Pada sisi yang lebih dalam lagi bagi saya, Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bertentangan dengan nilai yang dianut dalam sila Kerakyatan yang

dipimpin oleh Hikmah/Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan. Apalagi jika hal ini kita hubungkan dengan Pasal 6A ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat¹⁹. Filosofis sila ke-4 Pancasila hakekatnya mengandung sistem demokrasi. Jika kita hendak menyamakan dengan demokrasi-demokrasi yang berkembang di berbagai negara, maka sistem demokrasi yang ada di dalam sila ke-4 adalah demokrasi perwakilan. Namun bagi penulis demokrasi yang terdapat di dalam sila ke-4 adalah demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara mutatis mutandis harus ditetapkan secara terang di dalam Konstitusi, dan itu terlihat di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Perlunya penerapan demokrasi perwakilan yang terkandung di dalam Pancasila dikarenakan Pancasila merupakan *Filosofische Grondslag overlapping concensus*, sebagai pandangan hidup bersama (*weltanschauung*), sekaligus dasar dari segala hukum yang berlaku di Indonesia. Pancasila merupakan sumber utama dalam penyusunan Konstitusi Indonesia. Amandemen UUD 1945 yang mengubah Pasal 1 ayat (2), Pasal 6 A ayat (1) secara tegas telah bertentangan dengan sila ke-4 dari pada Pancasila yang mengamanatkan demokrasi perwakilan (bagi penulis Demokrasi Pancasila).

Bagi Penulis Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dianut oleh UUD 1945 yakni: "*Sistem Pemerintahan MPR*", lebih dekat dan sesuai dengan Filsafat Pancasila yang dianut Indonesia", dibandingkan "*Sistem Pemerintahan Negara yang berdasarkan Undang-Undang Dasar*" sebagaimana yang dianut oleh Pasal 1 Ayat (2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar* dan Pasal

¹⁹ Terjadi pergeseran politik hukum yang dianut Penyusun UUD 1945, dengan keyakinan bahwa Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung oleh rakyat itu: (a) lebih demokratis, (b) menghindari kooptasi terhadap MPR, sehingga pemilihan di MPR dapat direkayasa, (c) menghindari *money politics*. Ternyata perubahan paradigma ini belum terbukti sepenuhnya, Pemilu kita belum bisa menghindari sepenuhnya politik uang. Bandingkan dengan Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Op.Cit.*, hlm. 78-79

4 ayat (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar*. Sebagaimana yang diatur dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan mendasar (paradigmatik) berikutnya adalah MPR bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat. Paham kedaulatan (rakyat) yang bulat dan utuh sebagaimana dipahami kini bergeser dengan menempatkan MPR, sama dengan lembaga negara lainnya. Sistem perwakilan (rakyat) kita juga berubah menjadi sistem dua kamar (DPR dan DPD), yang ternyata juga tidak sepenuhnya sama dengan teori dua kamar sesungguhnya. MPR kini menjadi kamar ketiga, karena MPR juga badan tetap yang mempunyai struktur tetap pula.

Perubahan lainnya adalah soal kewenangan MPR yang tidak lagi menyusun dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Ketiadaan GBHN dan diganti dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), beberapa pandangan menyandingkannya dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan (SPPN)²⁰. Penulis lain, berpandangan tidak adanya GBHN secara teknis tata kelola Pemerintahan (Negara) *reasonable* apalagi jika disandingkan dengan Sistem Pemerintahan Presidensial. Namun demikian ketiadaan GBHN sebagai garis-garis besar haluan (yang memandu pembangunan) Negara membuat seolah-olah Negara dibangun tanpa *roadmap* yang jelas. Sketsa wajah Indonesia 25 tahun ke depan seolah kosong dan hanya diisi setiap lima tahunan oleh visi Presiden dan Wakil Presiden terpilih saja.

Dalam pandangan penulis dalam sistem presidensial tidak berarti presiden sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif) tidak bisa dipandu oleh sebuah *roadmap* jalannya kehidupan bernegara ke depan dan kesinambungan antarpemerintahan dalam penyelenggaraan, karena sistem

²⁰ Bandingkan dengan Yessi Anggraini, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridlwan. (2015). "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", dalam *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 1, Lihat dalam <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/download/589/528>

pemerintahan pada hakikatnya ketika kita berbicara mengenai hubungan antara eksekutif dengan legislatif termasuk soal pertanggungjawabannya. Ada tidaknya GBHN tidak berhubungan langsung dengan pilihan sistem presidensial di Indonesia.

Perubahan-perubahan yang bersifat paradigmatik di atas, sebenarnya berkaitan dengan menjauhnya Konstruksi Ketatanegaraan Indonesia pascaperubahan dengan Prinsip dalam sila Keempat Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permsyawaratan/Perwakilan. Sistem 'Ketatanegaraan MPR' yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia bernegara menjadi Sistem Ketatanegaraan UUD yang dalam beberapa hal juga rancu secara ide atau konsep. Secara apik Bagir Manan, menguraikan beberapa catatan mengenai hal ini misalnya dalam buku "DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru".²¹

Perubahan paradigmatik lainnya adalah hadirnya ayat tambahan dari Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. ****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ****)

²¹ Bagir Manan. (2003). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press,

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. ****)
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. ****)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ****)

Dalam praktik lahirnya Pasal 33 ayat (4) "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, **efisiensi** berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional." Terutama kata 'efisiensi', membuka jalan bagi makin mengarahkan perekonomian nasional ke arah ekonomi pasar (bebas). Membuka seluas-luasnya investasi swasta dan pemilik modal asing, serta ketergantungan pada utang luar negeri dapat menjadi pintu masuk bagi usaha pendiktean kebijakan perekonomian nasional oleh Pemilik Modal Swasta dan Asing, yang tentu saja dapat mendistorsi sistem perekonomian nasional dan (sistem) kesejahteraan sosial yang tengah dikembangkan.

Peran Negara dalam bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak haruslah diusahakan kembali, tidak saja karena sebagian masyarakat kita memang tengah berada di level tidak mampu berdikari di bidang ekonomi, namun juga karena fungsi Negara untuk menguasai hajat hidup orang banyak adalah titah dari Konstitusi. Kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL) yang dirasakan akhir-akhir ini dan rencana kepemilikan proverty bagi orang asing adalah dua contoh yang dapat dikategorikan sebagai perlunya 'mengembalikan sistem perekonomian nasional ke khittahnya'. Dan MPR dapat mengambil peran (dikewenangannya yang tersisa sedikit) dengan cara mengeluarkan himbauan moral untuk penyelenggara Pemerintahan Negara. Ini dapat dilakukan, paling tidak, pada saat Pidato Sambutan Ketua MPR di acara-acara resmi kenegaraan.

Catatan lainnya adalah soal keberadaan Komisi-komisi Negara dan lembaga negara-pemerintahan lainnya. Ada keperluan yang mendesak untuk melakukan evaluasi atas keberadaan Komisi Negara dan Lembaga Negara-Pemerintah dewasa ini. Prinsip yang terdapat dalam Pembukaan dan dalam Undang-undang Dasar 1945, harus menjadi pedoman penyusunannya. Terutama prinsip Negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*); Prinsip Negara berdasar konstitusi (Nomokrasi); Prinsip Negara demokrasi (Demokrasi) dan Prinsip pembagian kekuasaan Negara.

C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas maka kesimpulan yang didapat adalah *Pertama*, UUD 1945 hasil Perubahan belum sempurna sebagai suatu dokumen khas Undang Undang Dasar (konstitusionalism) dengan disana-sini masih ditemukan tidak sistematis (kerancuan) juga persinggungan dengan ide atau konsepsi bernegara yang umum. *Kedua*, Perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 yang awalnya diharapkan mampu memperbaiki sistem ketatanegaraan dan kehidupan bernegara ternyata justru mereduksi ide-ide bernegara yang awalnya telah disusun secara sistematis dan terarah oleh para pendiri negara.

Adapun saran dan rekomendasi yang dapat disampaikan adalah: *Pertama*, ikhtiar untuk menggali, mengumpulkan, dan merumuskan ide-ide (konsepsi) bernegara yang berasal pandangan hidup bangsa serta filsafah dasar bernegara yang mempengaruhinya haruslah terus dilakukan. Bukan hanya karena melihat tantangan dan kebutuhan kita saat ini, namun juga karena cabaran dan keperluan bagi bangsa dan negara Indonesia dewasa ini hingga kelak. *Kedua*, penegakkan norma UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya haruslah dilakukan dengan menjadikan Pancasila sebagai 'batu uji' melalui Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Review*) dan saat bersamaan juga menyiapkan Dokumen Awal Perubahan (Kelima) UUD 1945

yang komprehensif melalui kajian mendalam di MPR, dengan cara terbuka dan melibatkan sebanyak-banyak partisipasi rakyat. *Ketiga*, Keinginan untuk melakukan Perubahan Kelima UUD 1945, haruslah ditempatkan sebagai ikhtiar besar bangsa Indonesia untuk mengembalikan UUD 1945 kepada kesejatiannya berlandaskan ide bernegara. Sebagai dokumen pendirian Negara, tonggak pencapaian/perjalanan bangsa, cita-cita dan tujuan bernegara, dan sekaligus filosofi, nilai, asas (prinsip utama) dan kaidah ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Ikhtiar besar ini tentu saja haruslah menjadi konsensus bersama (nasional) seluruh anak bangsa serta dilakukan sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia. Perubahan Kelima UUD 1945 yang mengembalikan sistem ketatanegaraan kepada Hukum Ketatanegaraan Pancasila adalah keperluan kita, sekarang dan di masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Sidharta. (2006). *Filsafat Hukum Pancasila*, Makalah Bahan Kuliah Filsafat Hukum. Bandung: UNPAR.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. (2015). *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali.
- Bagir Manan. (2003). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.
- CFG Soenarjati Hartono. (2005). *Pancasila*. dalam Buku Prof Dr Arief Sidharta. Bandung: Rineka Cipta.
- Edi Hasyimi. (2014). *Negara dan Sistem Pemerintahan Malaysia*. Bandung: Lubuk Agung.
- Hans Kelsen. (1961). *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- Krisna Harahap (editor). (2009). *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5: Dilengkapi Kajian Komprehensif*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Maria Farida Indrarti S. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid I*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. (2000). *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.

- Moh. Mahfud MD. (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Soediman Kartohadiprodo. (1965). *Kumpulan Karangan*. Jakarta: PT Pembangunan.
- Soetandyo Wignjosoebroto. (1995). *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri. (2008). *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum: Memperingati 70 Tahun*. Bandung: Refika Aditama.
- Sulastomo. (2014). *Cita-cita Negara Pancasila: Redupnya Pancasila Hilangnya Jati Diri Bangsa*. Jakarta: Kompas.
- Tukiran Taniredja. (2016). *Indonesia Negara Paripurna*. Purwokerto: Universitas Muhammadiyah Purwokerto.
- Yessi Anggraini, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridlwan. (2015). "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945", dalam *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 1.
- Yudi Latif. (2015). *Revolusi Pancasila*. Bandung: Mizan
- Zulkifli Hasan. (2016). *Pancasila: Dalam Perspektif Khalayak dan Sosial Media*. Jakarta: Sagung Seto.