

Quo Vadis Pancasila sebagai Norma Konstitusi yang Tidak Dapat Diubah

Quo Vadis Pancasila as the Unamendable Articles of the 1945 Constitution

Luthfi Widagdo Eddyono

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 6 Jakarta Pusat
E-mail: luthfi_we@mkri.id

Naskah diterima: 05/02/2019 revisi:17/08/2019 disetujui: 23/08/2019

Abstrak

Pancasila memiliki posisi khusus dalam UUD 1945, Selain Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan,” Pancasila yang narasinya terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 merupakan salah satu norma konstitusi yang tidak dapat diubah (*unamendable article*). Hal ini dikarenakan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945 menyatakan hanya pasal-pasal UUD 1945 yang dapat diubah, sedangkan Pembukaan UUD 1945 bukanlah termasuk pasal UUD 1945. Tulisan ini bermaksud untuk mengetahui kaitan antara kedudukan Pancasila dalam ketatanegaraan Indonesia dan keberadaannya sebagai norma konstitusi yang tidak dapat diubah. Lebih lanjut, tulisan ini akan melihat konteks sejarah penentuan Pancasila sebagai dasar negara dan upaya untuk memasukan Pancasila dalam pasal UUD 1945. Selain itu, tulisan ini akan mengkaji putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebut Pancasila sebagai sumber hukum dan dasar negara. Menurut Penulis, sebutan “Pancasila” perlu ditetapkan dalam pasal-pasal UUD 1945 untuk menegaskan secara *expressis verbis* bahwa Pancasila merupakan dasar negara atau ideologi bangsa. Hal ini penting untuk menjadikan Pancasila tidak sekedar sebagai jargon semata yang bahkan nama Pancasila tidak disebutkan dalam UUD 1945 meskipun narasinya terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.

Kata Kunci: Pancasila, *Unamendable Article*, UUD 1945.

Abstract

Pancasila has a special position in the 1945 Constitution, in addition to Article 37 paragraph (5) of the 1945 Constitution which states, "specifically regarding the form of the Unitary State of the Republic of Indonesia, changes cannot be made," Pancasila whose narrative is contained in the Fourth Paragraph of the Opening of the 1945 Constitution is one of the constitutional norms that can not be changed (unamendable article). This is because Article 37 paragraph (1) of the 1945 Constitution states that only the articles of the 1945 Constitution can be amended, while the Preamble to the 1945 Constitution does not belong to the 1945 Constitution. This paper intends to find out the relationship between the position of the Pancasila in Indonesian constitution and its existence as a constitutional norm which cannot be changed. Furthermore, this paper will look at the historical context of the determination of Pancasila as the basis of the state and efforts to include Pancasila in the 1945 Constitution article. In addition, this paper will examine the decisions of the Constitutional Court which called Pancasila as a source of law and the basis of the state. According to the author, the term "Pancasila" needs to be stipulated in the articles of the 1945 Constitution to expressly state that Pancasila is the basis of the state or ideology of the nation. It is important to make Pancasila not merely a jargon that even the name of Pancasila is not mentioned in the 1945 Constitution although the narrative is contained in the Preamble to the 1945 Constitution.

Keywords: Pancasila, Unamendable Article, 1945 Constitution.

PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 jelas telah mengubah hampir seluruh sistem ketatanegaraan dan mekanisme demokrasi di Indonesia. Perubahan UUD 1945 tersebut dilakukan dalam empat tahap yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Menurut Jimly Asshiddiqie, pada mulanya naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali mengalami perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945.¹

Perubahan yang dilakukan pada perubahan UUD 1945 sangatlah banyak dan mencakup lingkup yang sangat luas. Paling tidak perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:

¹ Jimly Asshiddiqie, "The Role of Constitutional Courts In The Promotion of Universal Peace and Civilization Dialogues Among Nations", paper was presented in the International Symposium on "the Role of Constitutional Courts on Universal Peace and Meeting of Civilizations", Ankara, April 25, 2007, h. 6-7

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama).
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah (Perubahan Kedua) dan Pasal 28 mengenai Hak Asasi Manusia (Perubahan Kedua).
3. Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi Bab baru. Misalnya Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Penambahan sama sekali baru. Misalnya Bab tentang Wilayah Negara, Bab tentang Hak Asasi Manusia (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), dan Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga).
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus substansi pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, serta penghapusan lembaga DPA (Perubahan Keempat).
6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam batang tubuh, seperti, prinsip negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga) dan kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga).
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).²

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah dimunculkannya pasal yang berisi norma konstitusi yang tidak dapat diubah yang kerap disebut sebagai *Unamendable Articles*, yaitu pada Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.” Pasal tersebut berada pada BAB XVI Perubahan Undang-Undang Dasar yang direvisi pada Perubahan Keempat UUD 1945.

Walau demikian, Pembukaan UUD 1945 juga dapat dikatakan sebagai *unamendable articles*, mengingat Pasal 37 ayat (1) menyatakan, “Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Artinya, hanya pasal-pasal

² Fulthoni, Luthfi Widagdo Eddyono, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku X, Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta (2008), h. 379-380.

UUD 1945 yang dapat diubah, sedangkan Pembukaan UUD 1945 bukanlah bagian dari pasal-pasal.

Hal ini menjadi menarik mengingat Pancasila yang “disebutkan” sebagai dasar negara terdapat dalam alinea keempat UUD 1945 yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” (Cetak tebal oleh Penulis).

Tulisan ini bermaksud untuk mendudukkan posisi Pancasila pasca perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada 1999-2002 dan untuk mengetahui mengapa Pancasila menjadi norma konstitusi yang tidak dapat diubah (*unamendable articles*) secara tersirat. Tulisan ini juga bermaksud untuk mencari tahu kaitan antara kedudukan Pancasila dalam ketatanegaraan Indonesia dan keberadaannya sebagai norma konstitusi yang tidak dapat diubah tersebut. Lebih lanjut, tulisan ini akan melihat konteks sejarah penentuan Pancasila sebagai dasar negara dan upaya untuk memasukan Pancasila dalam pasal UUD 1945. Selain itu, tulisan ini akan mengkaji putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebut Pancasila sebagai sumber hukum dan dasar negara.

PEMBAHASAN

1. Pembentukan Pasal 37 UUD 1945

Dalam pembahasan perubahan UUD 1945 banyak sekali alternatif isi pasal yang terungkap dan berbagai alternatif tersebut bila dibandingkan dengan pasal UUD 1945 sekarang sungguh berbeda. Permasalahannya adalah bagaimana menentukan sebuah bahasan merupakan *original intent* sebuah norma sehingga dapat menjadi pegangan dalam menafsirkan UUD 1945. Hal

demikian dapat ditentukan dengan memeriksa secara runtut pembahasan tersebut dan melihat kembali hubungannya dengan norma UUD 1945 yang hendak ditafsirkan.

MPR telah berhasil mengubah UUD 1945 berdasarkan amanat Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945. MPR tersebut merupakan MPR hasil Pemilu 1999 mengadakan Sidang Umum MPR 1999 yang menghasilkan putusan di antaranya Ketetapan MPR Nomor 7 Tahun 1999 tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertugas merancang perubahan UUD 1945. Dalam putusan itu dilahirkan sebuah kesepakatan tentang arah perubahan yang akan dilakukan, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945,
2. Tetap mempertahankan NKRI,
3. Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil,
4. Penjelasan yang bersifat normatif akan dimasukkan dalam pasal, dan
5. Perubahan akan dilakukan dengan cara *adendum*.³

Perubahan UUD 1945 telah berlangsung empat kali dalam satu tahapan yang dilakukan oleh PAH III pada 1999 dan PAH I pada 2000, 2001, dan 2002. Dalam rapat-rapat PAH III dan PAH I tersebut terjadi perdebatan mengenai perubahan Pasal 37. Dari hasil penelusuran dari risalah-risalah rapat, baik Rapat PAH III, Rapat PAH I, Rapat Komisi A, Rapat Lobi PAH, maupun Rapat Paripurna SU/ST MPR sebagaimana tertulis dalam *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945* (2008) ada beberapa isu yang muncul dan menjadi perdebatan serius terkait Pasal 37 UUD 1945. *Pertama*, dalam rancangan perubahan yang dibuat PAH, muncul istilah hanya pasal-pasal yang menjadi objek perubahan. Berbeda dengan Pasal 37 lama, yang tidak membatasi objek perubahan pada UUD 1945. *Kedua*, terkait syarat untuk penunjukan pasal yang mau diubah beserta alasannya dan harus dibuat secara tertulis. *Ketiga*, terkait masalah jumlah kuorum, yakni untuk usul perubahan, untuk syarat sah Sidang MPR, dan untuk mengambil putusan atas perubahan UUD 1945. *Keempat*, mengenai keberadaan Pembukaan UUD, keutuhan wilayah, dan bentuk negara kesatuan. Isu ini menjadi isu yang paling panjang perdebatannya dalam proses perubahan Pasal 37.⁴

³ Luthfi Widagdo Eddyono, "Sekilas tentang Pasal 37 UUD 1945", *Majalah Konstitusi*, Nomor 140, Oktober 2018, h. 60.

⁴ Fulthoni, Luthfi Widagdo Eddyono, *Op.Cit.*

Rapat terpenting untuk mengetahui *original intent* Pasal 37 UUD 1945 dan eksistensi Pancasila adalah pada Rapat ke-4 Komisi A, 8 Agustus 2002, dengan agenda laporan hasil kerja Tim Perumus. Pada rapat tersebut, rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 sudah terumuskan dengan baik dibanding rumusan sebelumnya. Beberapa masukan dari pandangan-pandangan fraksi terkait Ayat (5) ketika Rapat ke-3 Komisi A memang tidak semuanya diakomodasi. Semula, beberapa fraksi menginginkan agar ayat ini dimasukkan materi mengenai Pembukaan UUD, tentang keutuhan wilayah, dan tentang bentuk negara. Akan tetapi, setelah melihat rancangan yang ditunjukkan pada rapat ke-4 ini, hanya materi tentang bentuk negara yang masuk dalam rumusan Ayat (5). Terdapat perdebatan serius terkait adanya *unamendable article* dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 bahkan hingga harus diselesaikan dalam Tim Lobi.⁵

Berikut ini bunyi rumusan Pasal 37 Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 hasil kesepakatan Tim Perumus pada 8 Agustus 2002 yang dibacakan Ketua Komisi A, Jakob Tobing di hadapan Rapat ke-4 Komisi A ST MPR 2002.

Pasal 37

- Ayat (1), Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- Ayat (2), Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.*
- Ayat (3), Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- Ayat (4), Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan dengan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- Ayat (5), Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.⁶*

⁵ Risalah Rapat Komisi A ke-4 MPR, 8 Agustus 2002.

⁶ Risalah Rapat Komisi A ke-4 MPR, 8 Agustus 2002, h. 10.

Terdapat berbagai pendapat terkait dengan rancangan Pasal 37 UUD 1945 tersebut, Ketua Komisi A, Jakob Tobing pun memberi penjelasan atas pandangan dan pendapat-pendapat tersebut.

“Tentunya komisi ini memang perlu mencermati dan sebelum akhirnya memberi putusan. Walaupun ini adalah sudah hasil yang dilakukan oleh Tim Perumus yang kita tugaskan dan juga melalui Tim Lobi yang merupakan unsur-unsur pimpinan yang kita memang percayakan. Jadi, beberapa hal yang memang sifatnya informatoris tentunya kami bisa menyampaikan. Pertama bahwa dari keseluruhan konsep Undang-Undang Dasar ini, Pembukaan itu menempati posisi yang amat tinggi dan tidak merupakan objek perubahan sama sekali. Jadi, memang tidak dapat diubah. Oleh karena itu, Ayat (1) Pasal 37 secara jelas dan seluruhnya secara jelas menyatakan bahwa perubahan hanya bisa dilakukan atas pasal-pasal. Mengenai Sidang MPR 2002 ini nanti ahli bahasa saya pikir saya anjurkan untuk bisa untuk tidak mengelirukannya atau mengartikannya dalam term-term yang dikenal dalam Tata Tertib. Jadi, mungkin MPR tahun 2003.”⁷

Lebih lanjut Jakob menjelaskan bahwa dalam perumusan rancangan Pasal 37 ayat (5) memang terjadi perbedaan-perbedaan pendapat, akan tetapi telah diselesaikan di tingkat lobi.

“Pada perumusan tingkat awal terjadi perbedaan-perbedaan pendapat yang menggambarkan pendapat-pendapat yang ada di sini. Sebagai suatu informasi ingin saya sampaikan bahwa pada akhirnya Tim Lobi bersepakat untuk kemudian masuk ke rumusan yang ada ditayangan tadi. Dengan pertimbangan yang mendalam dan itu memang memakan waktu yang lama sekali pembicaraannya. Semua kita akhirnya sepakat untuk melakukan itu dengan memahami bahwa asas kedaulatan rakyat tetap dapat dilaksanakan apa pun yang ada di sini karena adanya tata cara pengambilan keputusan yang kalau perlu memang mengubah kembali ayat mana pun yang dianggap mengganggu di dalam perkembangan ke depan. Ini adalah suatu apa yang dikatakan tadi oleh beberapa pembicara sebagai sikap-sikap yang dimasukkan di sini mencerminkan kehendak kita sekarang ini. Sebagai non-amendable article yang juga dikenal dalam praktik negara-negara demokrasi lainnya. Tapi yang penting ini adalah memang sudah kesepakatan-kesepakatan yang ada.”⁸

⁷ *Ibid.*, h. 20.

⁸ *Ibid.*, h. 20-21.

Immanuel Ekadianus Blegur dari F-PG menyampaikan pertanyaan terkait dengan Pembukaan UUD 1945 yang juga tidak dapat diubah, tetapi ternyata tidak dimasukkan ke dalam pasal.

“Ada jaminan konstitusional tentang tidak mungkin diubahnya undang-undang, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang merujuk pada Pasal 37 ayat (2) setiap usul perubahan Pasal-Pasal. Dengan demikian tidak ada usul perubahan Pembukaan. Tetapi ketentuan ayat (2) Pasal 37 ini adalah Pasal. Jadi jaminan apa bahwa Pembukaan itu tidak akan diubah. Apa jaminannya bahwa Pembukaan itu tidak akan diubah? Ketentuan tentang itu ada pada Pasal 37 ayat (2). Pasal 37 ayat (2) adalah pasal. Jadi, orang bisa saja merubah usulan perubahan Pasal 37 ini.”⁹

Jakob Tobing kemudian menjelaskan.

“Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, itu terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal. Pasal 37 ayat (1) menyatakan perubahan itu mengenai pasal-pasal. Jadi Pembukaan itu sama sekali tidak kena pasal. Itu adalah suatu konstruksi yang bisa disepakati. Ada yang mengusulkan seperti yang diusulkan oleh Pak Sahetapi tadi, tetapi memang inilah yang disepakati pada waktu itu. Jadi itu usul Pak Sahetapy itu dibicarakan cukup mendalam begitu. Tentunya apa yang bisa dicapailah yang kita hasilkan.”¹⁰

Rapat ke-4 (Lanjutan) Komisi A ST MPR 2002 akhirnya menyetujui rumusan Rancangan Pasal 37 tersebut dan selanjutnya juga disetujui secara aklamasi pada Rapat Paripurna ke-6 Sidang Tahunan MPR pada 10 Agustus 2002. Dengan demikian rancangan Pasal 37 ini menjadi bagian Perubahan Keempat UUD 1945.

Persandingan naskah Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan sebagai berikut:

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal 37 (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis	Pasal 37 (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis

⁹ *Ibid.*, h. 25.

¹⁰ *Ibid.*

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Permusyawaratan Rakyat harus hadir. (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir.	Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

2. Unamendable Articles UUD 1945

Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 merupakan norma yang oleh para pakar hukum tata negara disebut sebagai norma yang tidak dapat diubah (*unamendable article/constitutional provision*). Keunikan pasal tersebut adalah menegaskan kalau bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Hal ini jelas terkait dengan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik”.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tersebut dalam reformasi konstitusi ternyata tetap dipertahankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang melakukan perubahan UUD 1945 dalam jangka waktu 1999-2002. Kekuatan norma tersebut diabadikan dengan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang merupakan bagian dari perubahan keempat pada tahun 2002 yang secara tegas

menyatakan, "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan".

Mengapa hal ini terjadi? Dari sudut pandang historis, keberadaan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu bagian yang sangat penting dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia.¹¹ Terdapat dua substansi pokok dalam frasa "Negara Kesatuan Republik Indonesia", yaitu mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Negara kesatuan adalah bentuk negara dan Republik merupakan bentuk pemerintahannya.

Para anggota MPR dalam pembahasan di tahun 1999 juga telah membuat kesepakatan untuk melakukan perubahan, yaitu dengan: tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil; dan Penjelasan UUD 1945 diadopsikan, serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal. Selain itu, perubahan konstitusi dilakukan dengan cara adendum.

Kesepakatan tentang Pembukaan UUD 1945 juga dipertahankan hingga akhir perubahan UUD 1945 pada tahun 2002. Karena Pancasila berada pada Pembukaan UUD 1945, maka Pancasila juga termasuk *unamendable article*. Ketua Komisi A MPR Jakob Tobing sempat memberikan penjelasan sebagai berikut:

"Tentunya komisi ini memang perlu mencermati dan sebelum akhirnya memberi putusan. Walaupun ini adalah sudah hasil yang dilakukan oleh Tim Perumus yang kita tugaskan dan juga melalui Tim Lobi yang merupakan unsur-unsur pimpinan yang kita memang percayakan. Jadi, beberapa hal yang memang sifatnya informatoris tentunya kami bisa menyampaikan. Pertama bahwa dari keseluruhan konsep Undang-Undang Dasar ini, Pembukaan itu menempati posisi yang amat tinggi dan tidak merupakan objek perubahan sama sekali. Jadi, memang tidak dapat diubah."¹²

Keberadaan norma yang abadi dalam konstitusi atau yang kerap disebut *unamendable constitutional provision/article* dianggap sebagai kecenderungan bagi konstitusi-konstitusi saat ini. Walau demikian, bagi sebagian pakar, hal ini sangat mengganggu. Karena ada semacam hambatan bagi upaya untuk

¹¹ Luthfi Widagdo Eddyono, "Hasil BPUPKI", Majalah Konstitusi, September 2017, h. 70.

¹² *Ibid.*

mengubah suatu norma konstitusi dan hal ini dapat dianggap bertentangan dengan prinsip republikanisme dan demokrasi. Padahal bisa saja dimungkinkan ada perubahan cara pandang ketatanegaraan bagi bangsa tersebut pada masa tertentu bagi generasi yang akan datang. Sudut pandang lain tentu saja ada. Bila norma “penting” yang dianggap roh konstitusi tersebut diubah, maka akan mengubah tidak hanya struktur konstitusi tetapi sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan, sehingga perlu ada hambatan lebih dalam mengubahnya.¹³

Dalam konteks Indonesia, keberadaan *unamendable article/constitutional provision* memiliki dua makna. *Pertama*, norma tersebut secara eksplisit telah ada sehingga memang ada hambatan substansial yang tidak dapat diinterpretasikan berbeda. *Kedua*, walaupun ada hambatan substansial, ternyata tidak ada hambatan prosedural untuk mengubah norma abadi tersebut.

Terhadap Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 dan pasal-pasal lainnya tidak ada perbedaan prosedur untuk mengubahnya, sehingga dapat dikatakan bahwa norma *unamendable article/constitutional provision* hanyalah norma penguat semata. Bila generasi selanjutnya ingin mengubah bentuk negara atau Pembukaan UUD 1945, hanya perlu mengubah secara bersamaan Pasal 1 ayat (1) atau Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, jika dibandingkan dengan norma sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 dapat dikatakan ada pengetatan syarat untuk melakukan perubahan pasal dibandingkan dengan sebelum perubahan.¹⁴

3. Kedudukan Pancasila sebagai Dasar Negara

Jika ditilik dari sejarah perjuangan bangsa, Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang merupakan bentukan dari Jepang telah berhasil melaksanakan rapat pada tanggal 28 Mei-1 Juni 1945 dan 10-17 Juli 1945. Kedua sidang rapat tersebut berhasil menghasilkan

¹³ Pada 9 Juni 2015, Penulis mengikuti *Workshop on Unamendable Constitutional Provisions* yang diselenggarakan Koç University Law School, Boston College Law School, dan The International Society of Public Law Koç University Law School di Istanbul, Turki. Pada kegiatan tersebut terkemuka bahwa “*Modern constitutions today commonly entrench at least one unamendable constitutional provision. An unamendable provision is impervious to the formal amendment rules that authorize alterations to the constitutional text. The Afghan Constitution (2004), for example, makes Islamic Republicanism unamendable, as does the Tunisian Constitution (2014). The Brazilian Constitution (1988) and German Basic Law (1949) both make federalism unamendable. Under the Portuguese Constitution (1976), political pluralism is unamendable, and the same is true of secularism in the Turkish Constitution (1982).*” Lihat lebih lanjut, [http://www.iconnectblog.com/2015/01/call-for-papers-workshop-on-unamendable-constitutional-provisions-koc-university-istanbul/].

¹⁴ Kajian penting terkait *unamendable article* dapat dilihat pada Roznai, Yaniv, “*Unamendability and the Genetic Code of the Constitution*” (2015). New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 514. [http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/514] dan Tom Ginsburg, “*The Puzzle of Unamendable Provisions: Debate-Impairing Rules vs. Substantive Entrenchment*”, [http://www.iconnectblog.com/2009/08/the-puzzle-of-unamendable-provisions-debate-impairing-rules-vs-substantive-entrenchment/].

fondasi ketatanegaraan republik. Secara detail apa saja hasil rapat-rapat BPUPKI tersebut? Dalam buku *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)* yang diterbitkan Sekretariat Negara Republik Indonesia (1998), terlampir Laporan tentang Pekerjaan *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* (BPUPKI) bernomor D.K.I/17.9. Laporan inilah hasil resmi BPUPKI yang jadi rujukan dalam berbagai kajian dan tulisan.¹⁵

Menurut Laporan, dilakukan pembahasan mengenai Undang-undang Dasar dan disepakati pembentukan suatu Panitia untuk merancang Undang-undang Dasar tersebut. Selain itu, dibentuk juga tim-tim yang akan membahas mengenai Pembelaan dan Keuangan, serta Perekonomian. Rapat Besar baru dilaksanakan kembali pada tanggal 14 Juli 1945 untuk membahas rancangan Undang-Undang Dasar.

*“Oleh Panitia merancang Undang-undang Dasar itu diajukan tiga buah rancangan, yaitu dari: 1. Pernyataan Kemerdekaan 2. Pembukaan dari Undang-undang Dasar 3. Undang-undang Dasar. Dengan suara bulat maka rancangan dari Pernyataan Kemerdekaan dan pembukaan diterima oleh para anggota.”*¹⁶

Ketua Panitia Undang-Undang Dasar, Ir. Soekarno sempat menyampaikan rancangan pernyataan Indonesia Merdeka, yang terdiri dari 14 alinea. Dalam rancangan tersebut termuat berbagai tinjauan sejarah yang disertai posisi Indonesia dalam Perang Asia Timur Raya. Walau demikian, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) memutuskan untuk tidak mempergunakan rancangan Pernyataan Kemerdekaan yang disusun oleh BPUPKI tersebut.¹⁷

Rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar sendiri telah disusun oleh Panitia Sembilan pada tanggal 22 Juni 1945, termasuk lima prinsip dasar negara yang dikenal sekarang sebagai Pancasila yang diusulkan oleh Ir. Soekarno. Dengan beberapa revisi pada rumusan dan urutan Pancasila, rancangan tersebut disampaikan kembali dalam sidang BPUPKI pada bulan Juli 1945 tersebut.

Esok harinya pada tanggal 15 Juli 1945 kembali diadakan rapat untuk membahas *draft* konstitusi. Ternyata yang menjadi polemik dalam pembahasan

¹⁵ Luthfi Widagdo Eddyono, “Hasil BPUPKI”, *Majalah Konstitusi*, September 2017, h. 70.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Kata Pengantar Tim Penyunting *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. *Ibid.*

pada hari itu adalah bagaimana norma agama islam dimasukkan ke dalam konstitusi. Rapat hari itu tidak berhasil mengambil keputusan dan dilanjutkan rapat esok harinya pada tanggal 16 Juli 1945.

“Pada tanggal 16 pagi perundingan diteruskan dan soal agama dapat dipecah dengan usul supaya Presiden harus seorang Indonesia asli yang beragama islam. Usul ini diterima dengan 60 orang mufakat dan 3 orang (anggota bangsa Tionghoa) tidak mufakat.”¹⁸

Selanjutnya diadakan voting kembali untuk memutuskan rancangan Undang-undang Dasar secara keseluruhan. Ternyata *draft* tersebut disetujui 62 orang, sedangkan satu orang tetap tidak sepakat. “Selanjutnya diadakan pungutan suara tentang Rencana Undang-Undang Dasar seluruhnya. Kecuali dari satu anggota yang tidak mufakat maka Rencana itu diterima oleh anggota-anggota lain yang banyaknya 62.”¹⁹

Pada prinsipnya, Pancasila yang kerap dianggap menjiwai seluruh konstitusi terdokumentasi Indonesia sehingga dapat dikatakan menjadi dasar negara tidak pernah termaktub secara jelas dalam naskah UUD 1945. Walau demikian, narasi Pancasila memang telah ada dalam Pembukaan UUD 1945. Secara praktik, Pancasila selalu dijadikan sebagai dasar negara. Meskipun demikian, sebagaimana dikemukakan oleh Janedjri M. Gaffar, Pembukaan UUD 1945 secara historis memiliki makna penting dalam bangunan ketatanegaraan karena pada awalnya dimaksudkan sebagai naskah pernyataan kemerdekaan (*declaration of independent*).²⁰

“Oleh karena itu, nilai-nilai Pancasila memang dimaksudkan oleh para pendiri bangsa sebagai dasar Indonesia merdeka. Dasar-dasar ini diletakkan sekali untuk selamanya yang melandasi semua tata hukum nasional yang berlaku. Oleh karena itu, nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara adalah kesepakatan awal yang tidak berubah sepanjang Indonesia merdeka. Walaupun dilakukan perubahan terhadap konstitusi sebagai hukum positif tertinggi, namun nilai-nilai dasar Pancasila tidak akan berubah. Sebaliknya, setiap konstitusi dan aturan hukum yang berlaku harus berdasarkan pada Pancasila.”²¹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Janedjri M. Gaffar, “Pancasila dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara”, *makalah* disampaikan pada kegiatan “Sosialisasi Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Dosen Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan wilayah Sulawesi Selatan”, Makassar, Senin, 19 September 2016, h. 3.

²¹ *Ibid.*

4. Upaya Memasukkan Pancasila dalam Pasal UUD 1945

Pada proses perubahan UUD 1945, Pembukaan disepakati tidak diubah dan menjadi pemandu dalam melakukan Perubahan UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dianggap sebagai “keepakatan luhur” bagi terjaminnya dan tegaknya negara bangsa, sekaligus juga sebagai ‘bintang pemandu’ yang mengarahkan bagi tercapainya cita-cita masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia.²²

Dari proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam PAH I BP MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); serta disepakati untuk melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas didasarkan atas prinsip *checks and balances*. Kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung.

Akan tetapi, ada juga usulan yang cukup progresif, yaitu dengan memasukkan Pancasila dalam narasi (batang tubuh) UUD 1945. Prof. Nazaruddin Sjamsuddin dari Tim Ahli Bidang Politik BP MPR sempat menyampaikan usulan berupa alternatif-alternatif lain di luar yang dipersiapkan BP MPR, termasuk tentang Pancasila.

“Menegenai dasar negara, sila-sila dalam Pancasila dimasukkan dalam rumusan pasal. Selengkapnya usulan rumusan tersebut adalah sebagai berikut. Kami mengusulkan negara Indonesia, alternatif (c) dari kami: “Negara Indonesia berdasarkan Pancasila yang terdiri dari Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan seterusnya.” Sebagaimana yang ada dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.”²³

²² Luthfi Widagdo Eddyono, “Pancasila dalam UUD 1945”, *Majalah Konstitusi*, Januari 2018. Baca lebih lanjut *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945* (2010).

²³ *Ibid.*

Afan Gaffar sebagai salah satu anggota Tim Ahli Bidang Politik juga berpendapat bahwa Pancasila sebagai dasar negara tidak ada salahnya dimasukkan dalam Pasal, sehingga ada landasan konstitusionalnya. Berikut pernyataan Afan Gaffar.

“...bahwa sudah seharusnya Pancasila dimasukkan dalam konstitusi. Dengan demikian ada landasan konstitusionalnya karena Pembukaan bukan suatu hal yang final maka Pancasila tidak ada salahnya dimasukkan di dalam batang tubuh. Konsekuensinya adalah bahwa setiap Pasal dan ayat dalam batang tubuh dapat dilakukan perubahan.”²⁴

Selain itu, Jimly Asshiddiqie dari Tim Ahli Bidang Hukum berpendapat bahwa mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintah dalam perubahan UUD 1945 memang perlu diperjelas dan diperbaiki rumusan kalimatnya sesuai dengan kebiasaan dalam studi akademis hukum tata negara. Jadi ada penegasan tentang bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintah republik, sedangkan mengenai rumusan negara hukum yang ada dalam Penjelasan diadopsi menjadi pasal dan dijadikan satu kesatuan dalam bab bentuk, dasar, dan kedaulatan.²⁵

Selengkapnya pendapat Jimly Asshiddiqie sebagai berikut.

“Kemudian yang lain, mengenai: “Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik”. Tim Hukum berpendapat bahwa soal bentuk Negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik ini perlu di perjelas. Ada perbedaan antara bentuk negara di satu segi dengan bentuk pemerintahan di segi yang lain. Di dalam rumusan yang asli dari bentuk negara dan bentuk pemerintahan ini tidak dibedakan. Justru dikesankan yang bentuk negara itu adalah republik. Nah, kami ingin mengusulkan ada perbaikan rumusan, substansinya tetap tetapi rumusan kalimatnya disesuaikan dengan kebiasaan studi akademis di dalam bidang hukum tata negara. Ketika kita berbicara mengenai bentuk Negara, pilihannya adalah negara kesatuan atau federal atau konfederasi, sedangkan bentuk pemerintahan republik atau monarki. Nah ini sehingga dengan demikian kami usulkan, poin kedua dalam Pasal 1 Bab I ini mengatur mengenai: “Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik”. Itu satu poin yang kedua. Kemudian poin yang ketiga, mengenai negara hukum. Negara hukum memang tidak tercantum dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, tetapi bisa kita temukan dalam Penjelasan. Karena itu kami menyetujui

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

ide negara hukum ini diangkat menjadi rumusan Batang Tubuh dan masuknya di dalam Bab I ini Pasal 1. Tetapi, supaya dilihat dalam satu napas dengan ide demokrasi atau konsep kedaulatan rakyat kami usulkan perumusannya menjadi satu napas dengan negara hukum dan kedaulatan rakyat. Dengan perkataan lain Bab I Undang-Undang Dasar kita dengan judul "Bentuk Dasar dan Kedaulatan." Kami usulkan berisi tiga, satu pasal tiga ayat Ayat (1) itu berbicara mengenai: "Dasar negara Pancasila" sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar."²⁶

Dari berbagai pandangan tersebut, Pancasila juga sempat masuk dalam Rancangan Perubahan UUD 1945 hasil kerja Komisi A yang juga dilaporkan dalam Rapat Paripurna ST MPR ke-6 yang berlangsung pada 8 November 2001. Dalam rapat yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais tersebut, Ketua Komisi A, Jakob Tobing, memaparkan laporan hasil kerja Komisi A. Berikut kutipan laporannya.

"BAB 1A DASAR NEGARA

Pasal 1A

Dasar Negara adalah Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagaimana termaktub dalam alenia ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945."²⁷

Akan tetapi, MPR kala itu memutuskan pasal yang dipakai adalah pasal yang lama. Perubahan Ketiga pada tahun 2001 tidak memasukkan usulan narasi sebagaimana yang diusulkan Komisi A. Hilanglah kesempatan memasukkan Pancasila ke dalam UUD 1945, walaupun eksistensinya sebenarnya sudah ada dalam Pembukaan UUD 1945 yang tidak juga berubah sesuai kesepakatan Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan PAH I BP MPR.

5. Kedudukan Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Penegasan Mahkamah Konstitusi bahwa Pancasila adalah Dasar Negara

Terlepas dari tiadanya kejelasan Pancasila sebagai dasar negara, menarik untuk dikaji kedudukan Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

undangan. Paling tidak terdapat tiga putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan keberadaan Pancasila sebagai dasar negara dan memiliki peran penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Putusan pertama adalah 82/PUU-XVI/2018, putusan kedua adalah 59/PUU-XIII/2015, sedangkan putusan ketiga adalah 100/PUU-XI/2013.²⁸

Dalam Putusan 82/PUU-XVI/2018, Mahkamah konstitusi menegaskan bahwa pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan untuk pertama kali dibuat. Dalam rangka membangun tertib hukum, sebelum berlakunya UU 12/2011 berkenaan dengan hierarki peraturan perundang-undangan berlaku Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Tap MPRS tersebut kemudian dicabut dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Kemudian tata urutan peraturan perundang-undangan merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dicabut dengan UU 12/2011. Dalam semua peraturan di atas dengan tegas dinyatakan bahwa Pancasila bukanlah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan melainkan sumber dari segala sumber hukum.

Mahkamah Konstitusi kemudian mengutip Penjelasan Pasal 2 UU 12/2011 sebagai berikut:

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara, sehingga setiap materi muatan

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat pada www.mahkamahkonstitusi.go.id dan www.mkri.id.

Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”.

Menurut Mahkamah Konstitusi, penyebutan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum karena Pancasila merupakan *grundnorm* yang dapat diposisikan sebagai “premis awal”, tempat segala sesuatunya dimulai. Oleh karena itu secara doktriner validitasnya sudah diterima begitu saja, *it is valid because it is presupposed to be valid*. Dengan demikian Pancasila tidak dapat digolongkan sebagai bagian dari hukum positif karena sudah melampaui tata hukum positif (*transcendental-logic*), namun nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi penentu validitas seluruh tata hukum positif, *in casu* seluruh peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan oleh UU 12/2011 harus bersumber dari nilai-nilai Pancasila. Hal ini sejalan pula dengan kehendak para pendiri bangsa yang menghendaki segala peraturan perundang-undangan harus mengandung nilai Pancasila.

Pancasila sebagai sebagai sumber dari segala sumber hukum tidak dapat dimaknai bahwa Pancasila setara dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Mahkamah Konstitusi, Pancasila bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan. Sementara itu yang dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 adalah jenis peraturan perundang-undangan. Pengertian jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan oleh UU 12/2011 hanyalah undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (vide Pasal 4 UU 12/2011).

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XIII/2015, bertanggal 7 September 2016, Mahkamah Konstitusi memberi penegasan bahwa Pancasila adalah dasar negara. Alasannya adalah Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan “Dengan ditetapkannya Perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal”. Sementara itu pembukaan UUD 1945 khususnya alinea keempat secara substantif memuat Pancasila sebagai dasar negara. Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyatakan, “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab,

Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dengan demikian, Pancasila adalah bagian tidak terpisahkan dari Pembukaan UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013, bertanggal 3 April 2014, pada Paragraf [3.12.4] menjelaskan bahwa secara konstitusional Pembukaan UUD 1945 tersebut mendudukkan apa yang terkandung di dalam Pancasila adalah sebagai dasar negara. “Sebagai dasar negara, Pancasila secara normatif harus menjadi fundamen penyelenggaraan Pemerintahan Negara Indonesia yang berfungsi memberikan perlindungan, kesejahteraan, pencerdasan, dan berpartisipasi dalam ketertiban dunia.”

Mahkamah Konstitusi kemudian memberi penegasan dalam Putusan 82/PUU-XVI/2018 bahwa menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sekalipun letaknya di atas UUD 1945, justru akan merusak tatanan hukum karena sama artinya menjadikan Pancasila sebagai norma hukum yang memungkinkan untuk dapat dilakukan perubahan.

KESIMPULAN

Pancasila sebagai “jargon politik” belum pernah disebutkan dalam kerangka formal sebagai dasar negara. Upaya menaruh Pancasila dalam pasal-pasal UUD 1945 sebenarnya telah diusulkan dan coba dilakukan akan tetapi mengalami kegagalan dalam proses perubahan UUD 1945.

Akan tetapi Pancasila memiliki posisi khusus dalam UUD 1945, Selain Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan,” Pancasila yang narasinya terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 merupakan salah satu norma konstitusi yang tidak dapat diubah (*unamendable article*). Hal ini dikarenakan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945 menyatakan hanya pasal-pasal UUD 1945 yang dapat diubah, sedangkan Pembukaan UUD 1945 bukanlah termasuk pasal UUD 1945.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi sendiri memberi penegasan dalam Putusan 82/PUU-XVI/2018 dengan menyatakan bahwa menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dalam hierarki peraturan

perundang-undangan, sekalipun letaknya di atas UUD 1945, justru akan merusak tatanan hukum karena sama artinya menjadikan Pancasila sebagai norma hukum yang memungkinkan untuk dapat dilakukan perubahan.

Walaupun demikian, menurut Penulis sebutan “Pancasila” perlu ditetapkan dalam pasal-pasal UUD 1945 untuk menegaskan secara *expressis verbis* bahwa Pancasila merupakan dasar negara atau ideologi bangsa. Hal ini penting untuk menjadikan Pancasila tidak sekedar sebagai jargon semata yang bahkan nama Pancasila tidak disebutkan dalam UUD 1945 meskipun narasinya terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2013, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Insignia Strat.

Fulthoni, Luthfi Widagdo Eddyono, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Buku X, Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Artikel

Asshiddiqie, Jimly, 2007, “The Role of Constitutional Courts In The Promotion of Universal Peace and Civilization Dialogues Among Nations”, paper was presented in the International Symposium on “the Role of Constitutional Courts on Universal Peace and Meeting of Civilizations”, Ankara, April 25.

Janedjri M., Gaffar, 2016, “Pancasila dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara”, makalah disampaikan pada kegiatan “Sosialisasi Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Dosen Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan wilayah Sulawesi Selatan”, Makassar, Senin, 19 September.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2016, "*The Unamendable Articles of the 1945 Constitution*", *Constitutional Review*, Vol 2, No 2.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2018, "Pancasila dalam UUD 1945", *Majalah Konstitusi*, Januari.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2018, "Sekilas tentang Pasal 37 UUD 1945", *Majalah Konstitusi*, Nomor 140, Oktober.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2017, "Hasil BPUPKI", *Majalah Konstitusi*, September.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2016, "Norma Konstitusi yang Tidak Dapat Diubah", *Majalah Konstitusi*, Maret.

Internet

Roznai, Yaniv, "Unamendability and the Genetic Code of the Constitution" (2015). New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 514. [http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/514].

Tom Ginsburg, "The Puzzle of Unamendable Provisions: Debate-Impairing Rules vs. Substantive Entrenchment", [<http://www.iconnectblog.com/2009/08/the-puzzle-of-unamendable-provisions-debate-impairing-rules-vs-substantive-entrenchment/>].

[<http://www.iconnectblog.com/2015/01/call-for-papers-workshop-on-unamendable-constitutional-provisions-koc-university-istanbul/>].

Risalah

Risalah Rapat Komisi A ke-4 MPR, 8 Agustus 2002.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XVI/2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013.