

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945 SEBAGAI IMPLEMENTASI POLITIK STRATEGI  
NASIONAL  
(Perbandingan pada Masa Orde Baru dengan Pasca  
Reformasi)**

**Andy Wiyanto**  
*Universitas Satya Negara Indonesia, Jakarta, Indonesia*  
*bung.andywiyanto@gmail.com*

**Abstrak**

UUD 1945 merupakan implementasi dari politik strategi nasional yang bersumber dari Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*). Baru kemudian setelah UUD 1945 dibentuk, UUD 1945 dijadikan sebagai dasar penyusunan politik strategi nasional selain Pancasila. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi politik strategi nasional dalam UUD 1945 sebelum perubahan yang digunakan pada masa orde baru dan setelah perubahan yang digunakan pada masa pasca reformasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan meneliti data sekunder berupa bahan-bahan primer, sekunder dan tersier. Penelitian ini disebut juga dengan penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Sebagai hasil temuan, yaitu terdapat kesamaan pada implementasi politik strategi nasional dalam penyusunan UUD 1945 dengan perubahan UUD 1945. Kesamaan itu terlihat dari isinya yang beranjak dari pemikiran bahwa konstitusi tidak semata-mata sebagai dokumen hukum, melainkan juga merupakan manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, serta pernyataan cita-cita dan sebuah piagam Negara. Oleh karena itu, kedua konstitusi tersebut juga masuk dalam kategori konstitusi sosial. Selain itu antara keduanya juga mengandung perbedaan. Perbedaan pertama muncul karena UUD 1945 sebelum perubahan termasuk dalam kategori konstitusi di negara yang mendapatkan kebebasan nasionalnya setelah melepaskan diri dari penjajahan. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan, termasuk dalam kategori konstitusi di negara yang mendapatkan pemerintahan demokratis setelah mengalami pemerintahan despotis. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi yaitu UUD 1945 yang juga sebagai sumber dalam politik strategi nasional bagi stratifikasi dibawahnya, harus dijadikan rujukan utama setelah Pancasila. Artinya, bagi setiap politik strategi nasional yang secara hierarkis ada dibawah UUD 1945, tidak boleh menyimpang atau bertentangan keberadaannya dengan UUD 1945.

**Kata kunci:** Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi, Strategi Nasional.

**Abstract**

The UUD 1945 (constitution of Republic Indonesia) is an implementation of the national strategic politics which originates from Pancasila as the state's fundamental norm (staatsfundamentalnorm). Only then after the UUD 1945 was formed, the UUD 1945 was used as the basis for a national political strategy apart from Pancasila. This research was conducted to see the implementation of the national strategy politics in the UUD 1945 before the changes used during the New Order era and after the changes used in the post-reform era. This study uses a normative legal research method which is carried out by examining secondary data in the form of primary, secondary and tertiary materials. This research is also called library research or document study, because it is mostly done on secondary data in the library. As a result of the findings, namely a collection on the implementation of national strategic politics in the formulation of the UUD 1945 with the amendments to the UUD 1945. The similarity can be seen from its contents which depart from the idea that the constitution is not merely a legal document, but also a manifesto, a confession of belief, and a statement. ideals and a State charter. Therefore, the two constitutions also fall into the category of social constitutions. Apart from that, tragedies also contain differences. The first difference arises because the UUD 1945 before the amendment is included in the category of constitution in countries that have national freedom after independence from colonialism. Meanwhile, the UUD 1945 after the amendment is included in the category of constitution in a country that is democratized after experiencing despotic government. It is hoped that this research can make a contribution, namely the UUD 1945 which is also a source in the national political strategy for the stratification underneath, must be the main reference after Pancasila. This means that any national strategic politics that are hierarchically under the UUD 1945, must not deviate from or conflict with the UUD 1945.

**Keywords:** The UUD 1945, Constitution, National Strategy.

## A. Pendahuluan

Politik Nasional dapat diartikan sebagai kebijakan umum dan pengambilan kebijakan untuk mencapai suatu cita-cita dan tujuan nasional. Dengan demikian definisi politik nasional adalah asas, haluan, usaha serta kebijaksanaan Negara tentang pembinaan (perencanaan, pengembangan, pemeliharaan dan pengendalian) serta penggunaan kekuatan nasional untuk mencapai tujuan nasional. Strategi nasional disusun untuk pelaksanaan politik nasional, misalnya strategi jangka pendek, menengah, dan jangka panjang. Jadi strategi nasional adalah cara melaksanakan politik nasional dalam mencapai sasaran dan tujuan yang ditetapkan oleh politik nasional.<sup>1</sup>

Politik dan strategi nasional disusun berdasarkan sistem kenegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Jajaran pemerintah dan lembaga-lembaga yang tersebut dalam UUD 1945 merupakan "suprastruktur politik". Lembaga-lembaga tersebut

---

<sup>1</sup> Materi SUSCADOSWAR Angkatan I Tahun 2005, hlm. 116.

salah satunya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sedangkan badan-badan yang ada dalam masyarakat disebut sebagai “infrastruktur politik” yang mencakup pranata politik yang ada dalam masyarakat seperti partai politik, organisasi kemasyarakatan, media massa, kelompok kepentingan (*interest group*) dan kelompok penekan (*pressure group*), suprastruktur dan infrastruktur politik harus dapat bekerja sama dan memiliki kekuatan yang seimbang.<sup>2</sup>

Stratifikasi politik (kebijakan) nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dimulai dari yang paling tinggi, yaitu Tingkat Penentu Kebijakan Puncak. Tingkat kebijakan puncak meliputi kebijakan tertinggi yang menyeluruh secara nasional dan mencakup: (1) penentuan (pembentukan) Undang-Undang Dasar (berdasarkan Pancasila), serta (2) penggarisan masalah makro politik bangsa dan negara untuk merumuskan tujuan nasional (berdasarkan Pancasila dan UUD 1945).<sup>3</sup> Dengan demikian, menurut Penulis pembentukan UUD 1945 merupakan implementasi dari politik strategi nasional yang bersumber dari Pancasila sebagai dasar (asas) negara. Baru kemudian setelah UUD 1945 dibentuk, UUD 1945 dijadikan sebagai dasar penyusunan politik strategi nasional selain Pancasila, sebagaimana diuraikan sebelumnya dalam pembahasan definisi diatas.

Selain sebagai asas negara, Pancasila juga memberikan gambaran umum terhadap tujuan nasional (politik nasional). Tujuan nasional itu kemudian dirumuskan menjadi lebih rinci dalam pembentukan UUD 1945. Rumusan Pancasila yang bersifat abstrak, kemudian diperinci dalam pembukaan UUD 1945 yang menggariskan tujuan nasional, yaitu:

“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

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 116-117.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 118.

keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia,....”<sup>4</sup>

Rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 itu kemudian lebih diperinci dalam ketentuan Batang Tubuh/Pasal-Pasal UUD 1945. Kemudian sebagaimana kita ketahui, pada masa Orde Baru Indonesia menggunakan UUD 1945 yang dibuat oleh BPUPKI dan disahkan oleh PPKI. Sedangkan pasca reformasi, Indonesia menggunakan UUD 1945 yang telah diubah pada tahun 1999-2002. Yang menarik adalah, dalam kedua konstitusi tersebut tetap menggunakan Pembukaan yang sama. Sebab terdapat kesepakatan dasar dalam proses perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.<sup>5</sup> Sehingga, yang berubah hanya Batang Tubuh/Pasal-Pasal UUD 1945 saja. Karena perubahan itu, terjadi perubahan implementasi politik strategi nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana dimaksud Pancasila Pembukaan UUD 1945. Adapun Perubahan UUD 1945 dapat dilihat dengan tabel perbandingan sebagai berikut:

**Perbandingan Perubahan Jumlah Bab, Pasal dan Ayat  
Dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan<sup>6</sup>**

No	UUD 1945	Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
1	Sebelum Perubahan	16	37	49	4 Pasal	2 Ayat
2	Setelah Perubahan	21	73	17	3 Pasal	2 Pasal

Perubahan UUD 1945 itu yang kemudian menjadi objek dalam Penelitian ini. Pilihan untuk menjadikan Perubahan UUD 1945 sebagai objek

<sup>4</sup> Alinea Ke-4 Pembukaan UUD 1945

<sup>5</sup> Tim Kerja Sosialisasi MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012) hlm. 18.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 59.

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa UUD 1945 merupakan implementasi dari politik strategi nasional yang bersumber dari Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*). Baru kemudian setelah UUD 1945 dibentuk, UUD 1945 dijadikan sebagai dasar penyusunan politik strategi nasional selain Pancasila. Penelitian ini mencoba untuk menguraikan perbedaan implementasi politik strategi nasional antara Batang Tubuh/Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum perubahan (yang dipakai saat Orde Baru) dengan UUD 1945 setelah perubahan (yang dipakai saat pasca reformasi). Karena dalam Batang Tubuh/Pasal-Pasal UUD 1945 terdapat politik nasional untuk mencapai tujuan nasional.

## B. Kajian Teori

Secara etimologi konstitusi berasal dari bahasa Latin, *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti hukum atau prinsip. Di zaman modern, bahasa yang biasa dijadikan rujukan mengenai istilah ini adalah Inggris, Belanda, Jerman dan Perancis. Bahasa Inggris tidak mengadakan pembedaan pengertian antara konstitusi dengan undang-undang dasar. Dalam bahasa Inggris, *constitution* diartikan sebagai undang-undang dasar. Sedangkan dalam bahasa Belanda membedakan antara istilah *constitutie* dengan *grondwet*. Sementara itu dalam bahasa Jerman juga membedakan antara istilah *verfassung* dan *grundgesetz*. Demikian pula dalam bahasa Perancis dibedakan antara *droit constitutionnel* dan *loi constitutionnel*. Istilah yang pertama identik dengan pengertian konstitusi, sedangkan istilah yang kedua identik dengan pengertian undang-undang dasar dalam arti yang tertuang dalam naskah tertulis.<sup>7</sup> Seorang pemikir India, M. Venkatangaiya mengemukakan bahwa terdapat tiga kategori negara yang memiliki konstitusi modern, yaitu:<sup>8</sup> 1) Negara-negara yang

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 119. Dalam bahasa Arab, dipakai beberapa istilah yang terkait dengan pengertian konstitusi itu, yakni *masturiyah*, *dustuur* atau *qanun asasi*. [Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 4.]

<sup>8</sup> J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 1983), hlm. 3.

mendapatkan kebebasan nasionalnya setelah melepaskan diri dari penjajahan; 2) Negara-negara yang tidak menghadapi perjuangan pembebasan nasional, melainkan mendapatkan pemerintahan demokratis setelah mengalami pemerintahan despotis; dan 3) Negara-negara yang terdiri dari penyatuan kesatuan politik setelah sebelumnya berdiri bebas satu sama lain.

Dengan melihat konstitusi dari berbagai Negara, K.C. Wheare menilai bahwa terdapat perbedaan pemikiran tentang isi dari sebuah konstitusi. Perbedaan pokok dari pemikiran tersebut terletak pada anggapan bahwa konstitusi terutama dan semata-mata sebagai dokumen hukum yang didalamnya memuat peraturan-peraturan hukum. Sementara dilain pihak ada juga pemikiran bahwa konstitusi merupakan manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita dan sebuah piagam Negara (*charter of the land*).<sup>9</sup>

Menurut Yusril Ihza Mahendra,<sup>10</sup> secara teoritis konstitusi dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu konstitusi politik dan konstitusi sosial. Konstitusi politik semata-mata merupakan sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dengan negara, lembaga-lembaga negara dan sebagainya.<sup>11</sup> Sedangkan konstitusi sosial lebih luas dari sekedar dokumen hukum karena mengandung cita-cita sosial bangsa, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di negara itu. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa konstitusi di zaman modern sekarang ini tidak lagi hanya dipahami sebagai dokumen politik, tetapi juga sebagai dokumen ekonomi. Sehingga konstitusi tidak

---

<sup>9</sup> K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Imam Baehaqie (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2012), hlm. 49.

<sup>10</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996) hlm. 19.

<sup>11</sup> Dalam kategori ini terjadi pada mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan. Sehingga konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan saling dibagi diantara beberapa lembaga negara. Konstitusi menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam negara. [Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 150.]

hanya dipahami sebagai konstitusi politik, tetapi juga dapat dipandang sebagai konstitusi ekonomi.<sup>12</sup>

Lepas dari silang pendapat tersebut, isi dari konstitusi pada dasarnya menyangkut hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara.<sup>13</sup> Bagi A.A.H. Strycken undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi:<sup>14</sup> 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan hendak dipimpin.

Sedangkan Miriam Budiardjo, dengan perhatian cermat menyampaikan bahwa walaupun terdapat perbedaan antara undang-undang dasar suatu negara dengan negara lain. Namun ada ciri-ciri yang sama yaitu biasanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai persoalan-persoalan seperti 1) Organisasi negara; 2) Hak-hak asasi manusia; 3) Prosedur mengubah undang-undang dasar; 4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu; dan 5) Aturan hukum tertinggi yang mengikat.<sup>15</sup> Pandangan ini jika dikontekstualkan dengan kondisi Indonesia, menjadi seperti apa yang telah dilakukan oleh Padmo Wahjono dalam dekade 80an. Setelah disistematisir, isi dari UUD 1945 khususnya pada bagian pasal-pasal nya yaitu:<sup>16</sup> 1) Bentuk organisasi negara yang merupakan wadah pengejawantahan gagasan bernegara Indonesia; 2) Ketentuan-ketentuan yang mencerminkan persatuan nasional; 3) Hak dan kewajiban dari warga negara;<sup>17</sup> 4) Ketentuan-ketentuan tentang lembaga negara/alat perlengkapan

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, op.cit.*, hlm. 210.

<sup>13</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 52.

<sup>14</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 2.

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 177-178.

<sup>16</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 12.

<sup>17</sup> Penggunaan hak yang dilekatkan dengan kewajiban ini, menurut Mahatma Gandhi terjadi karena segala hak yang pantas diperoleh dan dipelihara, timbul dari kewajiban yang dipenuhi dengan baik. Berdasarkan kenyataan pokok ini, maka hak digabungkan dengan

negara yang menentukan jalannya negara; dan 5) Aturan-aturan pokok yang memuat garis besar tentang instruksi kepada pemerintah pusat dan penyelenggara negara lainnya untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial.

### C. Metode

Untuk mencapai tujuan dan manfaat tersebut, Penulis akan menggunakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan meneliti data sekunder berupa bahan-bahan primer, sekunder dan tersier. Penelitian ini disebut juga dengan penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Menurut Soerjono Soekanto data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.<sup>18</sup>

### D. Pembahasan dan Hasil

#### **Implementasi Politik Strategi Nasional dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan yang digunakan pada Masa Orde Baru**

Politik nasional secara filosofis terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Filosofi itu kemudian diimplementasikan dalam penyusunan Batang Tubuh UUD 1945, yang merupakan stratifikasi yang tertinggi dalam politik nasional. Oleh karena itu, penyusunan Batang Tubuh UUD 1945 merupakan strategi nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional. Sebagai pisau analisis, sebagaimana rumusan M. Venkatangaiya<sup>19</sup>, bahwa UUD 1945 sebelum perubahan termasuk dalam kategori konstitusi di negara yang mendapatkan kebebasan nasionalnya setelah melepaskan diri dari penjajahan. Hal itu jelas, karena pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia

---

kewajiban yang sesuai dengan hak itu dan harus dipenuhi terlebih dahulu. (J.C.T. Simorangkir, *op.cit.*, hlm. 32).

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 12.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 3.

memproklamasikan kemerdekaannya setelah lepas dari belenggu penjajahan Belanda.

Jika dirujuk pada pendapat K.C. Wheare<sup>20</sup> tentang pemikiran terhadap isi dari sebuah konstitusi. Maka UUD 1945 sebelum perubahan, termasuk dalam konstitusi yang isinya beranjak dari pemikiran bahwa konstitusi tidak semata-mata sebagai dokumen hukum yang didalamnya memuat peraturan-peraturan hukum. Namun juga merupakan manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita dan sebuah piagam Negara.

Selain itu, UUD 1945 sebelum perubahan juga dapat dikategorikan sebagai konstitusi sosial sebagaimana dikatakan Yusril Ihza Mahendra.<sup>21</sup> Karena UUD 1945 sebelum perubahan tidak semata-mata merupakan sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dengan negara, lembaga-lembaga negara dan sebagainya. UUD 1945 sebelum perubahan lebih luas dari sekedar dokumen hukum karena mengandung cita-cita sosial bangsa, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di Indonesia.

Sebagai pisau analisis, juga seperti yang dikatakan Jimly Asshiddiqie,<sup>22</sup> UUD 1945 sebelum perubahan juga tidak hanya dipahami sebagai dokumen politik, tetapi juga sebagai dokumen ekonomi. Sehingga UUD 1945 sebelum perubahan tidak hanya dipahami sebagai konstitusi politik, tetapi juga dapat dipandang sebagai konstitusi ekonomi. Hal ini terlihat dari adanya ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi: (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, dan (3)

---

<sup>20</sup> K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 49.

<sup>21</sup> Yusril Ihza Mahendra, *op.cit.*, hlm. 19.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, op.cit.*, hlm. 210.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Walaupun terdapat perbedaan antara UUD 1945 dengan undang-undang dasar negara lain. Namun seperti dikatakan oleh Miriam Budiardjo,<sup>23</sup> UUD 1945 juga memiliki ciri-ciri yang sama dengan undang-undang dasar negara lain. Karena UUD 1945 (sebelum perubahan) memuat ketentuan-ketentuan mengenai: 1) Organisasi negara (MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA); 2) Hak-hak asasi manusia (Pasal 27 dan 28); 3) Prosedur mengubah undang-undang dasar (Pasal 37 ayat 1 dan 2); dan 4) Aturan hukum tertinggi yang mengikat (seluruh ketentuan Batang Tubuh).

### **Implementasi Politik Strategi Nasional dalam UUD 1945 Setelah Perubahan yang digunakan pada Masa Pasca Reformasi**

Memasuki reformasi tahun 1998, Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 sebagai filosofi politik nasional diimplementasikan dalam penyusunan Pasal-Pasal UUD 1945 setelah perubahan. Karena itu, penyusunan Pasal-Pasal UUD 1945 merupakan strategi nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional. Sebagai pisau analisis, sebagaimana rumusan M. Venkatangaiya<sup>24</sup>, bahwa UUD 1945 setelah perubahan termasuk dalam kategori konstitusi di negara yang tidak menghadapi perjuangan pembebasan nasional, melainkan mendapatkan pemerintahan demokratis setelah mengalami pemerintahan despotis. Karena sebagaimana pendapat A.M. Fatwa, bahwa sebab perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

“Salah satu latar belakangnya adalah karena konstitusi ini kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewedahi pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya. Lemahnya *checks and balances* antarlembaga negara, antarpusat-daerah, ataupun antara negara dan masyarakat

---

<sup>23</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 177-178.

<sup>24</sup> J.C.T. Simorangkir, *op.cit.*, hlm. 3.

mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan.”<sup>25</sup>

Hal inilah yang membedakan antara UUD 1945 sebelum perubahan, dengan UUD 1945 setelah perubahan. Sebagai pisau analisis, Penulis merujuk pada pendapat bahwa menurut K.C. Wheare terdapat perbedaan pemikiran tentang isi dari sebuah konstitusi. Perbedaan pokok dari pemikiran tersebut terletak pada anggapan bahwa konstitusi terutama dan semata-mata sebagai dokumen hukum yang didalamnya memuat peraturan-peraturan hukum. Sementara dilain pihak ada juga pemikiran bahwa konstitusi merupakan manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita dan sebuah piagam Negara (*charter of the land*).<sup>26</sup> Maka dengan demikian UUD 1945, baik sebelum maupun perubahan, sama-sama termasuk dalam konstitusi yang isinya beranjak dari pemikiran bahwa konstitusi tidak semata-mata sebagai dokumen hukum. Karena baik sebelum maupun setelah perubahan, UUD 1945 juga merupakan manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, serta pernyataan cita-cita dan sebuah piagam Negara.

Selain itu kedua konstitusi tersebut juga masuk dalam kategori konstitusi sosial sebagaimana dikelompokkan oleh Yusril Ihza Mahendra.<sup>27</sup> Karena baik sebelum maupun setelah perubahan, UUD 1945 tidak semata-mata merupakan sebuah dokumen hukum namun juga mengandung cita-cita sosial bangsa, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di Indonesia. Hal ini jika menggunakan pengelompokan konstitusi menurut Yusril Ihza Mahendra sebagai pisau analisis.

Persamaan antara UUD 1945 sebelum perubahan dengan UUD 1945 setelah perubahan juga terlihat seperti pisau analisis yang dikatakan Jimly

---

<sup>25</sup> A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009) hlm. 1-2.

<sup>26</sup> K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 49.

<sup>27</sup> Yusril Ihza Mahendra, *op.cit.*, hlm. 19.

Asshiddiqie.<sup>28</sup> Karena baik sebelum maupun setelah perubahan, UUD 1945 sama-sama tidak hanya dipahami sebagai dokumen politik, tetapi juga sebagai dokumen ekonomi. Sehingga UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan tidak hanya dipahami sebagai konstitusi politik, tetapi juga dapat dipandang sebagai konstitusi ekonomi. Hal ini terlihat dari adanya ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945, yang setelah perubahan UUD 1945 ternyata tidak mengalami perubahan bunyi.

Sama seperti UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan sekalipun terdapat perbedaan dengan undang-undang dasar negara lain. Namun seperti dikatakan oleh Miriam Budiardjo,<sup>29</sup> UUD 1945 setelah perubahan juga memiliki ciri-ciri yang sama dengan undang-undang dasar negara lain. Karena UUD 1945 setelah perubahan juga memuat ketentuan-ketentuan yang lazim ada dalam sebuah undang-undang dasar. Namun yang membedakan antara UUD 1945 sesudah perubahan dengan UUD 1945 sebelum perubahan adalah: 1) terdapat penghapusan organisasi negara (DPA), sekaligus penambahan organisasi negara (DPD, MK dan KY); 2) Hak-hak asasi manusia diatur lebih rinci dan lengkap (Pasal 27, Pasal 28, serta Bab XA tentang HAM yang dimulai dari Pasal 28A hingga Pasal 28J); 3) Prosedur mengubah undang-undang dasar lebih rinci (Pasal 37 diadakan perubahan dan menjadi 5 ayat); 4) Terdapat larangan untuk mengubah sifat tertentu dalam UUD 1945 setelah perubahan (Pasal 37 Ayat 5); dan 5) Aturan hukum tertinggi yang mengikat (seluruh ketentuan Pasal-Pasal).

## E. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam analisa pada bagian sebelumnya, dapat diambil kesimpulan bahwa terdapat kesamaan pada implementasi politik strategi nasional dalam penyusunan UUD 1945 (digunakan pada masa Orde Baru) dengan perubahan UUD 1945 (digunakan pada masa Reformasi).

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, op.cit.*, hlm. 210.

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 177-178.

Kesamaan antara UUD 1945 sebelum perubahan dengan UUD 1945 setelah perubahan terlihat dari isinya yang beranjak dari pemikiran bahwa konstitusi tidak semata-mata sebagai dokumen hukum, melainkan juga merupakan manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, serta pernyataan cita-cita dan sebuah piagam Negara. Oleh karena itu, kedua konstitusi tersebut juga masuk dalam kategori konstitusi sosial karena juga mengandung cita-cita sosial bangsa, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di Indonesia. Persamaan lainnya juga terjadi karena keduanya tidak hanya dipahami sebagai dokumen politik, tetapi juga sebagai dokumen ekonomi. Sehingga keduanya tidak hanya dipahami sebagai konstitusi politik, tetapi juga dapat dipandang sebagai konstitusi ekonomi. Selain itu, baik UUD 1945 sebelum perubahan maupun UUD 1945 setelah perubahan juga memiliki ciri-ciri yang sama dengan undang-undang dasar negara lain. Karena keduanya juga memuat ketentuan-ketentuan yang lazim ada dalam sebuah undang-undang dasar.

Selain mengandung persamaan, antara UUD 1945 sebelum perubahan dengan UUD 1945 setelah perubahan juga mengandung perbedaan. Perbedaan pertama muncul karena UUD 1945 sebelum perubahan termasuk dalam kategori konstitusi di negara yang mendapatkan kebebasan nasionalnya setelah melepaskan diri dari penjajahan. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan, termasuk dalam kategori konstitusi di negara yang tidak menghadapi perjuangan pembebasan nasional, melainkan mendapatkan pemerintahan demokratis setelah mengalami pemerintahan despotis. Oleh karena itu, sekalipun kedua konstitusi tersebut memiliki kesamaan dengan konstitusi di negara lain karena memuat ketentuan-ketentuan yang lazim ada dalam sebuah konstitusi. Namun ketentuan-ketentuan yang ada dalam kedua konstitusi tersebut berbeda. Perbedaan yang tampak jelas adalah dengan adanya ketentuan tentang HAM yang menjadi lebih rinci dan lengkap dalam UUD 1945 setelah perubahan. Hal itu terjadi karena pengalaman

pemerintahan di masa Orde Baru yang despotis, sehingga jaminan atas HAM perlu dipertegas untuk menjamin terjadinya proses demokratisasi di Indonesia.

### Referensi

- Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- . (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Budiardjo, Miriam. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2013.
- Fatwa, A.M. (2009). *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih. (2000). *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Mahendra, Yusril Ihza. (1996). *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Materi SUSCADOSWAR Angkatan I Tahun 2005. Diakses pada 11 Juni 2020.
- Simorangkir, J.C.T. (1983). *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Soekanto, Soerjono. (2005). *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soemantri, Sri. (1979). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Tim Kerja Sosialisasi MPR RI. (2012). *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Implementasi.....

Tutik, Titik Triwulan. (2006). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka.

Wahjono, Padmo. (1995). *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Wheare, K.C. (2012). *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Imam Baehaqie. Bandung: Penerbit Nusa Media.