

BAB IV

BAGAIMANA NILAI DAN NORMA KONSTITUSIONAL UUD NRI 1945 DAN KONSTITUSIONALITAS KETENTUAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BAWAH UUD?

Dalam hidup bernegara, Anda dapat menemukan beberapa aturan yang mengatur bagaimana pemerintahan dijalankan. Misalnya, siapa yang menjalankan kekuasaan pemerintahan dan bagaimana kekuasaan tersebut diperoleh. Anda juga dapat menemukan adanya beberapa aturan yang sama sekali tidak berhubungan dengan cara-cara pemerintahan dijalankan. Misalnya, bagaimana aturan mengendarai kendaraan bermotor di jalan raya dan bagaimana cara mencari keadilan jika hak dilanggar orang lain.

Pada saat Anda menemukan aturan atau hukum yang berisi ketentuan yang mengatur bagaimana pemerintah dijalankan, artinya Anda telah menemukan bagian atau isi dari konstitusi.



Gambar IV.1 UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Apa isinya?
Sumber: <http://kabarraja.blogspot.com>

Pada Bab IV ini Anda akan mempelajari esensi, urgensi, dan nilai norma konstitusional UUD NRI 1945 dan konstitusionalitas peraturan perundangan di bawah UUD. Sejalan dengan kaidah pembelajaran ilmiah, Anda akan diajak untuk menelusuri konsep dan urgensi konstitusi; menanya alasan mengapa diperlukan konstitusi; menggali sumber historis, sosiologis, politik tentang konstitusi; membangun argumen tentang dinamika dan tantangan konstitusi; dan mendeskripsikan esensi dan urgensi konstitusi. Pada bagian akhir disajikan praktik Kewarganegaraan pada materi tersebut.

Setelah melakukan pembelajaran ini, Anda sebagai calon sarjana dan profesional diharapkan: memiliki komitmen secara personal dan sosial terhadap pengejawantahan nilai dan norma yang terkandung dalam konstitusi di Indonesia; mampu menganalisis nilai dan norma yang terkandung dalam konstitusi di Indonesia dan konstitusionalitas ketentuan di bawah UUD dalam konteks kehidupan bernegarakebangsaan Indonesia; dan mampu mengkreasi pemetaan konsistensi dan koherensi antar nilai dan norma yang terkandung dalam konstitusi di Indonesia dan konstitusionalitas ketentuan di bawah UUD dalam konteks kehidupan bernegarakebangsaan Indonesia.

A. Menelusuri Konsep dan Urgensi Konstitusi dalam Kehidupan Berbangsa-Negara

Pernahkah Anda mendengar istilah konstitusi? Tentu saja pernah, bukan? Pada saat Anda mempelajari mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan di sekolah istilah tersebut kerap kali dibahas. Apa konstitusi itu sebenarnya?

Berikut ini terdapat satu daftar aturan atau hukum. Beberapa di antaranya mengatur bagaimana pemerintahan dijalankan. Coba Anda perhatikan dengan seksama, aturan-aturan mana saja yang mengatur jalannya pemerintahan itu.

Tabel IV.1 Contoh Berbagai Aturan

No.	Contoh Aturan
1	Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2	Jangan berbicara saat mulut penuh makanan.
3	Menyeberanglah pada zebra cross dengan tertib dan hati-hati.

4	Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya
5	Selesaikanlah pekerjaan rumahmu sebelum bermain ke luar rumah.
6	Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan
7	Seseorang baru diperbolehkan memiliki surat izin mengemudi apabila sekurang-kurangnya telah berusia 16 tahun

Pada daftar aturan di atas, Anda dapat menemukan beberapa aturan yang mengatur bagaimana pemerintahan dijalankan. Anda juga dapat menemukan adanya beberapa aturan yang sama sekali tidak berhubungan dengan cara-cara pemerintahan dijalankan. Manakah aturan-aturan yang dimaksud tersebut?

Pada saat Anda menemukan aturan atau hukum yang berisi ketentuan yang mengatur bagaimana pemerintah dijalankan, artinya Anda telah menemukan bagian dari konstitusi. Konstitusi adalah seperangkat aturan atau hukum yang berisi ketentuan tentang bagaimana pemerintah diatur dan dijalankan. Oleh karena aturan atau hukum yang terdapat dalam konstitusi itu mengatur hal-hal yang amat mendasar dari suatu negara, maka konstitusi dikatakan pula sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.

Selanjutnya mari kita telusuri konsep konstitusi dari segi bahasa atau asal katanya (secara etimologis). Istilah konstitusi dikenal dalam sejumlah bahasa, misalnya dalam bahasa Prancis dikenal dengan istilah *constituer*, dalam bahasa Latin/Italia digunakan istilah *constitutio*, dalam bahasa Inggris digunakan istilah *constitution*, dalam bahasa Belanda digunakan istilah *constitutie*, dalam bahasa Jerman dikenal dengan istilah *verfassung*, sedangkan dalam bahasa Arab digunakan istilah *masyrutiyah* (Riyanto, 2009). *Constituer* (bahasa Prancis) berarti membentuk, pembentukan. Yang dimaksud dengan membentuk di sini adalah membentuk suatu negara. Konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara atau dengan kata lain bahwa konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai negara (Prodjodikoro, 1970), pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara (Lubis, 1976),

dan sebagai peraturan dasar mengenai pembentukan negara (Machfud MD, 2001).



Apakah istilah lain yang memiliki makna sama dengan makna constituer? Coba Anda periksa dalam kamus masing-masing bahasa dimaksud, yakni Kamus bahasa Latin/Italia, Kamus bahasa Inggris, Kamus bahasa Belanda, Kamus bahasa Jerman, dan dalam Kamus bahasa Arab. Lakukan dengan mengisi pemetaan seperti berikut:

Istilah	Makna 1	Makna 2	Makna 3
<i>Constitutio</i>			
<i>Constitution</i>			
<i>Constitutie</i>			
<i>Verfassung</i>			
<i>Masyrutiyah</i>			

Untuk memperdalam pemahaman mengenai konsep konstitusi, mari kita telusuri berbagai definisi yang dikemukakan para ahli (pengertian terminologis) pada kotak 1 di bawah ini.

Kotak 1: Definisi Konstitusi

Lord James Bryce:

“... a constitution as a frame of political society, organized through and by law, that is to say, one which in law has established permanent institutions with recognized function and definite rights (CF Strong, 1960).

C.F. Strong:

“.... a constitution may be said to be a collection of principles according to which the power of the government, the rights of governed, and the relations between the two are adjusted (1960).

Aristoteles:

Constitution variously as a community of interests that the citizen of a state have in common, as the common way of living, that a state has chosen, and as in fact the government (Djahiri, 1971).

Pada bagian lain **Aristoteles** merumuskan:

A constitution is an organization of offices in a city, by which the method of their distribution is fixed, the sovereign authority is determined, and the nature of the end to be pursued---by the association and all its members is prescribed (Barker, 1988).

Russell F. Moore:

The oldest and most general usage is purely descriptive, the constitution of a country consist of its governmental institutions and the rules which control their operation (Simorangkir, 1984).

Bolingbroke:

By constitution, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institution and customs, derived from certain fixed principles of reason.....that compose the general system, according to which the community had agreed to be governed (Wheare, 1975)

Chamber's Encyclopedia Volume IV:

Constitution denotes a body of rules which regulates the government of a state or, for that matter, of any institution or organization.

William H. Harris:

Constitution, fundamental principles of government in a nation, either implied in its laws, institutions, and customs or embodied in one document or in several (1975).

Dari sejumlah definisi konstitusi di atas, dapatkah Anda memahami apa konstitusi itu? Coba Anda perhatikan ulasan berikut.

Merujuk pandangan Lord James Bryce yang dimaksud dengan konstitusi adalah suatu kerangka negara yang diorganisasikan melalui dan dengan hukum, yang menetapkan lembaga-lembaga yang tetap dengan mengakui fungsi-fungsi dan hak-haknya. Pendek kata bahwa konstitusi itu menurut pandangannya merupakan kerangka negara yang diorganisasikan melalui dan dengan hukum, yang menetapkan lembaga-lembaga yang tetap (permanen), dan yang menetapkan fungsi-fungsi dan hak-hak dari lembaga-lembaga permanen tersebut. Sehubungan dengan itu C.F. Strong yang menganut paham modern secara tegas menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar. Rumusan yang dikemukakannya adalah konstitusi itu merupakan satu kumpulan asas-asas mengenai kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan antara keduanya (pemerintah dan yang diperintah dalam konteks hak-hak asasi manusia). Konstitusi semacam ini dapat diwujudkan dalam sebuah dokumen yang dapat diubah sesuai dengan perkembangan zaman, tetapi dapat pula berupa *a bundle of separate laws* yang diberi otoritas sebagai hukum tata negara. Rumusan C.F. Strong ini pada dasarnya sama dengan definisi Bolingbroke (Astim Riyanto, 2009).

Kegiatan penelusuran kita yang terakhir adalah ihwal urgensi konstitusi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Agar kita memahami urgensi

konstitusi perlu diketahui terlebih dahulu fungsinya. Apakah Anda tahu apa fungsi konstitusi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara? Pada kotak 2, berikut disajikan sejumlah fungsi konstitusi.

Kotak #2: Fungsi Konstitusi

1. Konstitusi berfungsi sebagai landasan konstitusionalisme. Landasan konstitusionalisme adalah landasan berdasarkan konstitusi, baik konstitusi dalam arti luas maupun konstitusi dalam arti sempit. Konstitusi dalam arti luas meliputi undang-undang dasar, undang-undang organik, peraturan perundang-undangan lain, dan konvensi. Konstitusi dalam arti sempit berupa Undang-Undang Dasar (Astim Riyanto, 2009).
2. Konstitusi berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warganegara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme, yang oleh Carl Joachim Friedrich dijelaskan sebagai gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (Thaib dan Hamidi, 1999).
3. Konstitusi berfungsi: (a) membatasi atau mengendalikan kekuasaan penguasa agar dalam menjalankan kekuasaannya tidak sewenang-wenang terhadap rakyatnya; (b) memberi suatu rangka dasar hukum bagi perubahan masyarakat yang dicitacitakan tahap berikutnya; (c) dijadikan landasan penyelenggaraan negara menurut suatu sistem ketatanegaraan tertentu yang dijunjung tinggi oleh semua warga negaranya; (d) menjamin hak-hak asasi warga negara.

Anda dapat melanjutkan penelusuran ihwal fungsi konstitusi tersebut pada berbagai sumber kepustakaan. Caranya kelas dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok kecil 3-4 orang. Setiap kelompok kecil menelusuri ihwal fungsi konstitusi dari sumber rujukan yang berbeda dari kelompok kecil lainnya. Setelah semua kelompok kecil itu bekerja, hasilnya dapat disampaikan dalam diskusi kelompok di kelas.

Beberapa sumber rujukan berikut dapat Anda pelajari dengan seksama.

Kotak #3: Sumber rujukan untuk mempelajari fungsi konstitusi

- Asshiddiqie, J. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Setjen MKRI.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 1, Jakarta: Setjen MKRI.
- Baramuli, A. (1992). *Pemikiran Rousseau dalam Konstitusi Amerika Serikat*, Jakarta:

Yayasan Sumber Agung.

Budiardjo, M. (2008). Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia.

Mahfud MD, M. (2000). Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Jakarta: PT Rineka Cipta.

Mahfud MD, M. (2001). Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta: PT Rineka Cipta.

Nasution, A.B. (1995). Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959, Penerjemah Sylvia Tiwon, Cet.pertama, Jakarta: PT. Intermedia.

Ranadireksa, H. (2007). Bedah Kostitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia, Bandung: Focusmedia.

Riyanto, A. (2009). Teori Konstitusi, Bandung: Penerbit Yapemdo.

Sabon, M.B. (1991). Fungsi Ganda Konstitusi, Suatu Jawaban Alternatif Tentang Tepatnya Undang-Undang Dasar 1945 Mulai Berlaku, Jakarta: PT Grafitri.

Sukardja, A. (1995). Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang

Majemuk, Jakarta: UI Press.

B. Perlunya Konstitusi dalam Kehidupan Berbangsa-Negara Indonesia

Dari kegiatan menelusuri konsep dan urgensi kostitusi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara tentu saja Anda dapat menemukan persoalan dalam bentuk pertanyaan yang harus dijawab lebih lanjut. Contoh-contoh pertanyaan yang mungkin muncul dari benak Anda misalnya sebagai berikut:

1. Mestikah setiap negara memiliki konstitusi?
 - a. Jika ya, untuk apa konstitusi itu diperlukan?
 - b. Adakah negara yang tidak memiliki konstitusi?
 - c. Jika ada, apa yang akan terjadi dengan kehidupan negara tersebut?
2. Jika kontitusi itu sedemikian penting, bagaimana wujudnya?
 - a. Apa materi muatannya?
 - b. Apakah konstitusi itu selalu tertulis?
 - c. Jika tidak, negara manakah yang memiliki konstitusi tidak tertulis?
 - d. Apakah konstitusi demikian itu efektif dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara?



Gambar IV.2 Saya mau bertanya apa?
Sumber: <http://semesteberfikir.blogspot.com>

Daftar pertanyaan tersebut dapat diperpanjang sesuai dengan tingkat keingintahuan Anda ihwal konstitusi. Silakan ungkapkan pertanyaan-pertanyaan tersebut.

C. Menggali Sumber Historis, Sosiologis, dan Politik tentang Konstitusi dalam Kehidupan Berbangsa-Negara Indonesia

Dari kegiatan menanya, kita mempunyai sejumlah pertanyaan yang sangat penting yakni mestikah setiap negara memiliki konstitusi? Jika ya, untuk apa konstitusi diperlukan? Apakah ada negara yang tidak memiliki konstitusi? Jika ada, apa yang akan terjadi dengan kehidupan negara tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut kita perlu memulainya dari penelusuran historis dengan memahami pandangan Thomas Hobbes (1588-1879). Dari pandangan ini, kita akan dapat memahami, mengapa manusia dalam bernegara membutuhkan konstitusi.

Menurut Hobbes, manusia pada “status naturalis” bagaikan serigala. Hingga timbul

Pada buku novel Moby-Dick, Leviathan merupakan ikan paus besar, dan pada bahasa Ibrani Modern, Leviathan berarti “paus”. Dalam beberapa mitologi seperti Jepang dan Canaanite, Leviathan dikenal sebagai Dewa Lautan. Menurut beberapa sumber lain dikatakan bahwa Leviathan adalah ular raksasa jahat berkepala tujuh.
Sumber:
<http://anehdidunia.blog>

adagium *homo homini lupus* (*man is a wolf to [his fellow] man*), artinya yang kuat mengalahkan yang lemah. Lalu timbul pandangan *bellum omnium contra omnes* (perang semua lawan semua). Hidup dalam suasana demikian pada akhirnya menyadarkan manusia untuk membuat perjanjian antara sesama manusia, yang dikenal dengan istilah *factum unionis*. Selanjutnya timbul perjanjian rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa untuk menjaga perjanjian rakyat yang dikenal dengan istilah *factum subjectionis*.

Dalam bukunya yang berjudul *Leviathan* (1651) ia mengajukan suatu argumentasi tentang kewajiban politik yang disebut kontrak sosial yang mengimplikasikan pengalihan kedaulatan kepada *primus inter pares* yang kemudian berkuasa secara mutlak (absolut). *Primus inter pares* adalah yang utama di antara sekawanan (kumpulan) atau orang terpenting dan menonjol di antara orang yang derajatnya sama. Negara dalam pandangan Hobbes cenderung seperti monster Leviathan.



Gambar IV.3 Raja John di Inggris menandatangani *Magna Charta*. Apa tujuannya?
Sumber: <https://static.guim.co.uk/>

Pemikiran Hobbes tak lepas dari pengaruh kondisi zamannya (*zeitgeist*-nya) sehingga ia cenderung membela monarki absolut (kerajaan mutlak) dengan konsep *divine right* yang menyatakan bahwa penguasa di bumi merupakan pilihan Tuhan sehingga ia memiliki otoritas tidak tertandingi.

Pandangan inilah yang mendorong munculnya raja-raja tiran. Dengan mengatasnamakan *primus inter pares* dan wakil Tuhan di bumi mereka berkuasa sewenang-wenang dan menindas rakyat.

Salah satu contoh raja yang berkuasa secara mutlak adalah Louis XIV, raja Perancis yang dinobatkan pada 14 Mei 1643 dalam usia lima tahun. Ia baru mulai berkuasa penuh sejak wafatnya menteri utamanya, Jules Cardinal Mazarin pada tahun 1661. Louis XIV dijuluki sebagai Raja Matahari (*Le Roi Soleil*) atau Louis yang Agung (*Louis le Grand*, atau *Le Grand Monarque*). Ia memerintah Perancis selama 72 tahun, masa kekuasaan terlama monarki di Perancis dan bahkan di Eropa.

Louis XIV meningkatkan kekuasaan Perancis di Eropa melalui tiga peperangan besar: Perang Perancis-Belanda, Perang Aliansi Besar, dan Perang Suksesi Spanyol antara 1701-1714. Louis XIV berhasil menerapkan absolutisme dan negara terpusat. Ungkapan "*L'État, c'est moi*" ("Negara adalah saya") sering dianggap berasal dari dirinya, walaupun ahli sejarah berpendapat hal ini tak tepat dan kemungkinan besar ditiupkan oleh lawan politiknya sebagai perwujudan stereotipe absolutisme yang dia anut. Seorang penulis Perancis, Louis de Rouvroy, bahkan mengaku bahwa ia mendengar Louis XIV berkata sebelum ajalnya: "*Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours*" ("saya akan pergi, tapi negara akan tetap ada"). Akibat pemerintahannya yang absolut, Louis XIV berkuasa dengan sewenang-wenang, hal itu menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang luar biasa pada rakyat. Sepeninggal dirinya, kekuasaannya yang mutlak dilanjutkan oleh raja-raja berikutnya hingga Louis XVI. Kekuasaan Louis XVI akhirnya dihentikan dan dia ditangkap pada Revolusi 10 Agustus, dan akhirnya



Gambar IV.4 Dalam sejarah Perancis, Raja Louis XIV bertindak absolut. Mengapa bisa?
Sumber : en.wikipedia.org

dihukum dengan *Guillotine* untuk dakwaan pengkhianatan pada 21 Januari 1793, di hadapan para penonton yang menyoraki hukumannya.

Gagasan untuk membatasi kekuasaan raja atau dikenal dengan istilah konstitusionalisme yang mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas, sebenarnya sudah muncul sebelum Louis XVI dihukum dengan *Guillotine*. Dapatkah Anda menjelaskan peristiwa mana yang mengawali tonggak sejarah tersebut? Coba arahkan ingatan Anda pada sejarah perjuangan dalam menegakkan hak asasi manusia (HAM). Dalam rentetan sejarah penegakkan HAM Anda akan menemukan beberapa peristiwa yang melahirkan berbagai dokumen HAM. Apakah Anda masih ingat dengan *Magna Charta* di Inggris, *Bill of Rights* dan *Declaration of Independence* dalam sejarah Amerika Serikat, dan *Declaration des Droits de L'homme et du Citoyen* di Perancis?

Kembali pada pertanyaan mengapa diperlukan konstitusi dalam kehidupan berbangsa-negara, tentu Anda sudah mendapatkan jawabannya. Jawaban terpenting atas pertanyaan tersebut adalah agar dapat membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa negara. Sejarah tentang perjuangan dan penegakan hak-hak dasar manusia sebagaimana terumus dalam dokumen-dokumen di atas, berujung pada penyusunan konstitusi negara. Konstitusi negara di satu sisi dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan penyelenggaraan negara dan di sisi lain untuk menjamin hak-hak dasar warga negara.

Seorang ahli konstitusi berkebangsaan Jepang Naoki Kobayashi mengemukakan bahwa undang-undang dasar membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak rakyat. Melalui fungsi ini undang-undang dasar dapat memberi sumbangan kepada perkembangan dan pembinaan tatanan politik yang demokratis (Riyanto, 2009). Coba Anda cermati aturan dasar yang terdapat dalam UUD NRI 1945

UUD NRI TAHUN 1945

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

yang melakukan pembatasan kekuasaan pemerintah atau penguasa negara, pasal-pasal mana sajakah itu?

Contoh dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara memuat aturan-aturan dasar sebagai berikut:

1. Pedoman bagi Presiden dalam memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4, Ayat 1).
2. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh calon Presiden dan calon Wakil Presiden (Pasal 6 Ayat 1).
3. Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 7).
4. Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B).
5. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C).
6. Pernyataan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 Ayat 1, Ayat 2, dan Ayat 3).
7. Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12)
8. Mengangkat dan menerima duta negara lain (Pasal 13 Ayat 1, Ayat 2, dan Ayat 3).
9. Pemberian grasi dan rehabilitasi (Pasal 14 Ayat 1).
10. Pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 Ayat 2).
11. Pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15).
12. Pembentukan dewan pertimbangan (Pasal 16).

Apakah Anda sudah mencermati isi pasal-pasal tersebut di atas dalam Naskah UUD NRI Tahun 1945? Semua pasal tersebut berisi aturan dasar yang mengatur kekuasaan Presiden, baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol resmi negara Indonesia di dunia. Sebagai kepala pemerintahan, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri-menteri dalam kabinet, memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah sehari-hari.

Aturan-aturan dasar dalam UUD NRI 1945 tersebut merupakan bukti adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan di Indonesia. Tidak dapat kita bayangkan bagaimana jadinya jika kekuasaan pemerintah tidak dibatasi. Tentu saja penguasa akan memerintah dengan sewenang-wenang. Mengapa demikian? Ingat tentang hukum besi kekuasaan bahwa

setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Inilah alasan mengapa diperlukan konstitusi dalam kehidupan berbangsa-negara Indonesia, yakni untuk membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak memerintah dengan sewenang-wenang.

Konstitusi juga diperlukan untuk membagi kekuasaan dalam negara. Pandangan ini didasarkan pada fungsi konstitusi yang salah satu di antaranya adalah membagi kekuasaan dalam negara (Kusnardi dan Ibrahim, 1988). Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan maka konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi di antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu bekerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam negara.

Setelah Anda memahami mengapa konstitusi diperlukan, selanjutnya mari kita pahami apa yang menjadi materi muatannya. Banyak pendapat yang dikemukakan para ahli tentang apa saja yang menjadi materi muatan konstitusi itu. Coba Anda cermati sejumlah pendapat berikut ini.

Kotak #4: Materi Muatan Konstitusi

J. G. Steenbeek mengemukakan bahwa sebuah konstitusi sekurang-kurangnya bermuatan hal-hal sebagai berikut (Soemantri, 1987):

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yg bersifat fundamental; dan
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas kenegaraan yg juga bersifat fundamental.

K.C. Wheare menegaskan bahwa dalam sebuah negara kesatuan yang perlu diatur dalam konstitusi pada dasarnya hanya tiga masalah pokok berikut (Soemantri, 1987):

- a. Struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudisial.
- b. Hubungan – dalam garis besar – antara kekuasaan-kekuasaan tersebut satu sama lain.
- c. Hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut dengan rakyat atau warga Negara.

A.A.H. Struycken menyatakan bahwa konstitusi dalam sebuah dokumen formal berisikan hal-hal sebagai berikut (Soemantri, 1987):

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yg lampau

- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang
- d. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Phillips Hood & Jackson menegaskan bahwa materi muatan konstitusi adalah sebagai berikut (Asshiddiqie, 2002):

“Suatu bentuk aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara yg mengatur hubungan-hubungan di antara berbagai organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara itu dengan warga negara.”

Miriam Budiardjo (2003) mengemukakan bahwa setiap UUD memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

- a. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. (b) Hak-hak asasi manusia.
- b. Prosedur mengubah UUD.
- c. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD.

Setelah Anda mencermati beberapa pandangan para ahli mengenai materi muatan konstitusi apa yang dapat Anda simpulkan? Dari beberapa simpulan yang Anda susun bandingkan dengan simpulan di bawah ini.

Kotak #5: Hal-hal yang dimuat dalam konstitusi atau UUD

- a. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif: Pada negara federal, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian, dan tentang prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintahan.
- b. Hak-hak asasi manusia. Dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya diatur secara khusus dalam BAB XA, Pasal 28A sampai Pasal 28 J.
- c. Prosedur mengubah UUD. Dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya diatur secara khusus dalam BAB XVI, Pasal 37 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar.
- d. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD. Hal ini biasanya terdapat jika para penyusun UUD ingin menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarki. UUD Federal Jerman melarang untuk mengubah sifat federalisme dari UUD oleh karena dikuatirkan bahwa sifat unitarisme dapat melicinkan jalan untuk munculnya kembali seorang diktator seperti Hitler. Dalam UUD NRI 1945, misalnya diatur mengenai ketetapan bangsa Indonesia untuk tidak akan mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 37, Ayat 5).
- e. Memuat cita-cita rakyat dan asas-asas ideologi negara. Ungkapan ini mencerminkan semangat (spirit) yang oleh penyusun UUD ingin diabadikan dalam UUD sehingga mewarnai seluruh naskah UUD itu. Misalnya, UUD Amerika Serikat menonjolkan keinginan untuk memperkokoh penggabungan 13 koloni dalam suatu Uni, menegaskan dalam Permulaan UUD:
 “Kami, rakyat Amerika Serikat, dalam keinginan untuk membentuk suatu Uni yang lebih sempurna... menerima UUD ini untuk Amerika Serikat”.
 Begitu pula UUD India menegaskan:

"Kami, rakyat India memutuskan secara khidmat untuk membentuk India sebagai suatu republik yang berdaulat dan demokratis dan untuk menjamin kepada semua warga negara: Keadilan sosial, ekonomi, dan politik; Kebebasan berpikir, mengungkapkan diri, beragama dan beribadah; Kesamaan dalam status dan kesempatan; dan untuk memperkembangkan mereka persaudaraan yang menjunjung tinggi martabat seseorang dan persatuan negara".

Dalam kaitan dengan ini Pembukaan UUD NRI 1945 menyatakan:

"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

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

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

Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris misalnya, sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki suatu naskah Undang-Undang Dasar. Atas dasar kenyataan demikian, maka konstitusi lebih tepat diartikan sebagai seperangkat peraturan tertulis dan tidak tertulis yang bertujuan membangun kewajiban-kewajiban, kekuasaan-kekuasaan, dan fungsi-fungsi dari pelbagai institusi pemerintah, meregulasi hubungan antara mereka, dan mendefinisikan hubungan antara negara dan warga negara (individu).

Berdasarkan uraian di atas, maka kita mempunyai dua macam pengertian tentang konstitusi itu, yaitu konstitusi dalam arti sempit dan konstitusi dalam arti luas.

- a. Dalam arti sempit, konstitusi merupakan suatu dokumen atau seperangkat dokumen yang berisi aturan-aturan dasar untuk menyelenggarakan negara.
- b. Dalam arti luas, konstitusi merupakan peraturan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang menentukan bagaimana lembaga negara dibentuk dan dijalankan.

Jika kita mengartikan konstitusi secara sempit, yakni sebagai suatu dokumen atau seperangkat dokumen, maka Kerajaan Inggris tidak memiliki konstitusi yang termuat dalam satu dokumen tunggal. Inggris tidak memiliki dokumen *single core* konstitusional. Konstitusi Inggris adalah

himpunan hukum dan prinsip-prinsip Inggris yang diwujudkan dalam bentuk tertulis, dalam undang-undang, keputusan pengadilan, dan perjanjian. Konstitusi Inggris juga memiliki sumber tidak tertulis lainnya, termasuk parlemen, konvensi konstitusional, dan hak-hak istimewa kerajaan.

Oleh karena itu, kita harus mengambil pengertian konstitusi secara luas sebagai suatu peraturan, tertulis maupun tidak tertulis, yang menentukan bagaimana negara dibentuk dan dijalankan. Jika demikian Kerajaan Inggris memiliki konstitusi. Negara tersebut bukan satu-satunya yang tidak memiliki konstitusi tertulis. Negara lainnya di antaranya adalah Israel dan Selandia Baru.

D. Membangun Argumen tentang Dinamika dan Tantangan Konstitusi dalam Kehidupan Berbangsa-Negara Indonesia

Menengok perjalanan sejarah Indonesia merdeka, ternyata telah terjadi dinamika ketatanegaraan seiring berubahnya konstitusi atau undang-undang dasar yang diberlakukan. Setelah ditetapkan satu hari setelah proklamasi kemerdekaan, UUD NRI 1945 mulai berlaku sebagai hukum dasar yang mengatur kehidupan ketatanegaraan Indonesia dengan segala keterbatasannya. Mengapa demikian, karena sejak semula UUD NRI 1945 oleh Bung Karno sendiri dikatakan sebagai UUD kilat yang akan terus disempurnakan pada masa yang akan datang. Dinamika konstitusi yang terjadi di Indonesia adalah sebagai berikut.

Tabel IV.2 Dinamika Konstitusi Indonesia

Konstitusi	Masa Berlakunya
UUD NRI 1945 (Masa Kemerdekaan)	18 Agustus 1945 sampai dengan Agustus 1950, dengan catatan, mulai 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus hanya berlaku di wilayah RI Proklamasi
Konstitusi RIS 1949	27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950
UUDS 1950	17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959
UUD NRI 1945 (Masa Orde Lama)	5 Juli 1959 sampai dengan 1965
UUD NRI 1945 (Masa Orde Baru)	1966 sampai dengan 1998



Gambar IV.5 Presiden menyatakan berhenti. Adakah aturannya dalam konstitusi?
Sumber: <http://liputan6.com/>

Pada pertengahan 1997, negara kita dilanda krisis ekonomi dan moneter yang sangat hebat. Krisis ekonomi dan moneter yang melanda Indonesia ketika itu merupakan suatu tantangan yang sangat berat. Akibat dari krisis tersebut adalah harga-harga melambung tinggi, sedangkan daya beli masyarakat terus menurun. Sementara itu nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, terutama Dolar Amerika, semakin merosot. Menyikapi kondisi seperti itu, pemerintah berusaha menanggulangnya dengan berbagai kebijakan. Namun kondisi ekonomi tidak kunjung membaik. Bahkan kian hari semakin bertambah parah. Krisis yang terjadi meluas pada aspek politik. Masyarakat mulai tidak lagi mempercayai pemerintah. Maka timbullah krisis kepercayaan pada Pemerintah. Gelombang unjuk rasa secara besar-besaran terjadi di Jakarta dan di daerah-daerah. Unjuk rasa tersebut dimotori oleh mahasiswa, pemuda, dan berbagai komponen bangsa lainnya. Pemerintah sudah tidak mampu lagi mengendalikan keadaan. Maka pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya. Berhentinya Presiden Soeharto menjadi awal era reformasi di tanah air.

Pada awal era reformasi (pertengahan 1998), muncul berbagai tuntutan reformasi di masyarakat. Tuntutan tersebut disampaikan oleh berbagai komponen bangsa, terutama oleh mahasiswa dan pemuda. Beberapa tuntutan reformasi itu adalah:

- a. mengamandemen UUD NRI 1945,
- b. menghapuskan doktrin Dwi Fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia,
- c. menegakkan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN),
- d. melakukan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah,
- e. mewujudkan kebebasan pers,
- f. mewujudkan kehidupan demokrasi.

Mari kita fokuskan perhatian pada tuntutan untuk mengamandemen UUD NRI 1945. Adanya tuntutan tersebut didasarkan pada pandangan bahwa UUD NRI 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. Di samping itu, dalam tubuh UUD NRI 1945 terdapat pasal-pasal yang menimbulkan penafsiran beragam, atau lebih dari satu tafsir (multitafsir) dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan berpotensi tumbuhnya praktik korupsi kolusi, dan nepotisme (KKN).

Penyelenggaraan negara yang demikian itulah yang menyebabkan timbulnya kemerosotan kehidupan nasional. Salah satu bukti tentang hal itu adalah terjadinya krisis dalam berbagai bidang kehidupan (krisis multidimensional). Tuntutan perubahan UUD NRI 1945 merupakan suatu terobosan yang sangat besar. Dikatakan terobosan yang sangat besar karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan tersebut. Sikap politik pemerintah yang diperkuat oleh MPR berkehendak untuk tidak mengubah UUD NRI 1945. Apabila muncul juga kehendak mengubah UUD NRI 1945, terlebih dahulu harus dilakukan referendum (meminta pendapat rakyat) dengan persyaratan yang sangat ketat. Karena persyaratannya yang sangat ketat itulah maka kecil kemungkinan untuk berhasil melakukan perubahan UUD NRI 1945.

Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan UUD NRI 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Berdasarkan hal itu MPR hasil Pemilu 1999, sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 melakukan perubahan secara bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan, yakni:

- Perubahan Pertama, pada Sidang Umum MPR 1999.
- Perubahan Kedua, pada Sidang Tahunan MPR 2000.
- Perubahan Ketiga, pada Sidang Tahunan MPR 2001.
- Perubahan Keempat, pada Sidang Tahunan MPR 2002.

Perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh MPR, selain merupakan perwujudan dari tuntutan reformasi, sebenarnya sejalan dengan pemikiran pendiri bangsa (*founding father*) Indonesia. Ketua panitia Penyusun UUD NRI 1945, yakni Ir. Sukarno dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 18 Agustus 1945, di antaranya menyatakan sebagai berikut:

“...bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa barang kali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegrondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap”.

Proses perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh MPR dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan IV.1 Proses perubahan UUD 1945
 Sumber: MPR RI (2012)

Berdasarkan bagan di atas, cobalah Anda jelaskan kembali dengan kalimat sendiri, proses perubahan UUD NRI 1945 dimulai dari adanya tuntutan reformasi sampai hasil perubahan. Mengapa UUD NRI 1945 perlu dirubah dan apa hasil dari perubahan itu?

Sampai saat ini perubahan yang dilakukan terhadap UUD NRI 1945 sebanyak empat kali yakni pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan yang dilakukan dimaksudkan guna menyesuaikan dengan tuntutan dan tantangan yang dihadapi saat itu. Persoalan bangsa dan tantangan yang dihadapi saat itu tentunya berbeda dengan masa awal reformasi. Apa sajakah tantangan dan dinamika kehidupan bernegara saat ini sehingga dapat mempengaruhi konstitusi?



Gambar IV.6 Pasar tradisional yang mulai berkurang sejak adanya market modern. Apakah dijamin keberadaannya oleh UUD NRI 1945?
Sumber: www.jogja.co



Bentuklah kelompok terdiri antara 5-7 orang. Siapkan naskah UUD NRI 1945, kemukakan dua contoh tantangan kehidupan bernegara saat ini, yang menurut Anda perlu diantisipasi. Apakah pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 sekarang sudah mampu menjadi pedoman untuk menyelesaikan tantangan tersebut? Jika belum, apakah aturan tersebut perlu dilakukan perubahan? Mengapa demikian?

E. Mendeskripsikan Esensi dan Urgensi Konstitusi dalam Kehidupan Berbangsa-Negara

Bagaimana hasil perubahan UUD NRI 1945 itu? Setelah melewati proses yang cukup panjang, akhirnya MPR RI berhasil melakukan perubahan UUD NRI 1945. Perubahan UUD NRI 1945 yang pada mulanya merupakan tuntutan reformasi, dalam perjalanannya telah menjadi kebutuhan seluruh komponen bangsa. Jadi, tidak heran jika dalam proses perubahan UUD NRI 1945, seluruh komponen bangsa berpartisipasi secara aktif. Dalam empat kali masa sidang MPR, UUD NRI 1945 mengalami perubahan sebagai berikut:

Kotak #9: Hasil perubahan UUD NRI 1945

- a. Perubahan Pertama UUD NRI 1945 dihasilkan pada Sidang Umum MPR 1999 (tanggal 14 sampai 21 Oktober 1999).
- b. Perubahan Kedua UUD NRI 1945 dihasilkan pada Sidang Tahunan MPR 2000 (tanggal 7 sampai 18 Agustus 2000).
- c. Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 dihasilkan pada Sidang Tahunan MPR
- d. 2001 (tanggal 1 sampai 9 November 2001)
- e. Perubahan Keempat UUD NRI 1945 dihasilkan pada Sidang Tahunan MPR 2002 (tanggal 1 sampai 11 Agustus 2002).

Sumber: Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, Buku I

Setelah disahkannya Perubahan Keempat UUD NRI 1945 pada Sidang Tahunan MPR 2002, agenda reformasi konstitusi Indonesia untuk kurun waktu sekarang ini dipandang telah tuntas. Perubahan UUD NRI 1945 yang berhasil dilakukan mencakup 21 bab, 72 pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Ada enam pasal yang tidak mengalami perubahan, yaitu Pasal 4, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 25, Pasal 29, dan Pasal 35. Coba Anda cermati pasal-pasal dimaksud dalam Naskah UUD NRI 1945. Apa isinya?

Jika kita bandingkan, isi UUD NRI 1945 sebelum dan sesudah perubahan, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel IV.3 Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

No	Perubahan	Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
1	Sebelum	16	37	49	4 pasal	2 ayat

2	Sesudah	21	73	170	3 pasal	2 pasal
---	---------	----	----	-----	---------	---------

Tabel di atas menunjukkan perubahan UUD NRI 1945 di mana sebelum diubah terdiri atas 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, dan 4 pasal Aturan Peralihan, serta 2 ayat Aturan Tambahan. Setelah diubah, UUD NRI 1945 terdiri atas 21 Bab, 73 pasal, 170 ayat, dan 3 pasal Aturan Peralihan, serta 2 pasal Aturan Tambahan.



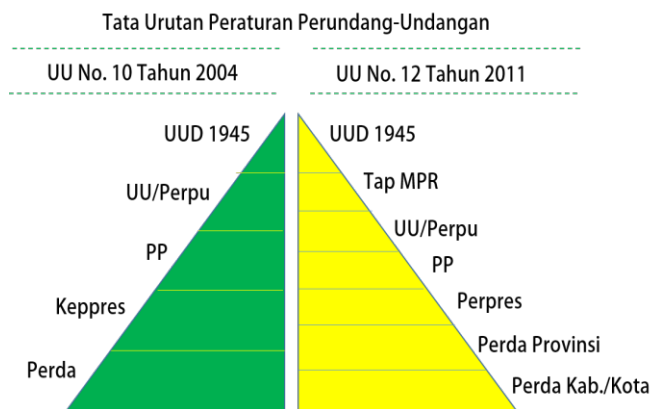
Anda telah mempelajari konstitusi dan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Kemukakan kembali dengan kalimat Anda sendiri, apa sebenarnya hakikat dari konstitusi itu? Apa pentingnya konstitusi bagi suatu negara, seperti halnya Indonesia dengan adanya UUD NRI 1945? Hasil kajian Anda tulis secara singkat, dan presentasikan di kelas.

Hasil presentasi, silakan Anda bandingkan dengan uraian berikut ini.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, asal kata konstitusi dalam bahasa Perancis adalah *constituer* yang berarti membentuk atau pembentukan. Yang dimaksud dengan membentuk di sini adalah membentuk suatu negara. Oleh karena itu, konstitusi berarti menjadi dasar pembentukan suatu negara. Dengan demikian dapat dikatakan tanpa konstitusi, negara tidak mungkin terbentuk. Konstitusi menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Hamid S. Attamimi, berpendapat bahwa pentingnya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.

Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (konstitusi). Dengan demikian konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Yang dimaksud dengan supremasi konstitusi adalah konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.

UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia memiliki kedudukan sebagai hukum tertinggi dan hukum dasar negara. Sebagai hukum tertinggi negara, UUD NRI 1945 menduduki posisi paling tinggi dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Sebagai hukum dasar, UUD NRI 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.



Gambar IV.7 Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Jenjang norma hukum di Indonesia terwujud dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Tata urutan ini menggambarkan hierarki perundangan mulai dari jenjang yang paling tinggi sampai yang rendah. Dalam sejarah politik hukum di Indonesia, tata urutan peraturan

perundang-undangan ini mengalami beberapa kali perubahan, namun tetap menempatkan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi.

Bagaimana simpulan perbandingan UU No. 10 Tahun 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2011?



1. *Seperti apakah tata urutan perundangan Indonesia menurut ketentuan yang baru, yakni Undang-Undang No. 11 Tahun 2012?*
2. *Tuliskan tata urutan tersebut?*
3. *Bandingkan dengan ketentuan yang lama, yakni Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Apa yang dapat Anda simpulkan?*

Sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi negara, maka peraturan perundangan di bawah UUD NRI 1945, isinya bersumber dan tidak boleh bertentangan dengannya. Misal isi norma suatu pasal dalam undang-undang, tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI. Dengan demikian UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara menjadi batu uji apakah isi peraturan di bawahnya bertentangan atau tidak. Undang-undang pada dasarnya adalah pelaksanaan daripada norma-norma yang terdapat dalam undang-undang dasar. Misal Pasal 31 Ayat 3 UUD NRI 1945 menyatakan “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”. Berdasar hal di atas, disusunlah undang-undang pelaksanaannya

yakni Undang-undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.



Secara berkelompok, temukan dan kenali undang-undang apa sajakah yang saat ini ada berkaitan dengan bidang ilmu yang sedang Anda tekuni. Misalnya jika Anda adalah mahasiswa bidang ilmu kesehatan, maka undang-undang yang perlu Anda kenali adalah bidang kesehatan. Lakukan penilaian, apakah isi undang-undang tersebut menurut Anda bertentangan dengan UUD NRI 1945?

Oleh karena Secara normatif undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka jika ditemukan suatu norma dalam undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dapat melahirkan persoalan konstitusionalitas undang-undang tersebut terhadap UUD NRI 1945. Dalam sistem hukum di Indonesia, lembaga negara yang berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 adalah Mahkamah Konstitusi. Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu baik dari segi formal ataupun material terhadap UUD. Uji material menyangkut pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Uji formal menyangkut pengujian UU yang berkenaan dengan proses pembentukan UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian material. Warga negara baik secara perseorangan atau kelompok dapat mengajukan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945 ke Mahkamah Konstitusi.



Klipinglah pemberitaan dari media mengenai warga negara yang mengajukan uji konstitusional suatu undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Apa putusan MK terhadap pengujian undang-undang tersebut? Apa yang terjadi jika suatu undang-undang yang isinya bertentangan dengan UUD tidak dilakukan uji konstitusionalitas?

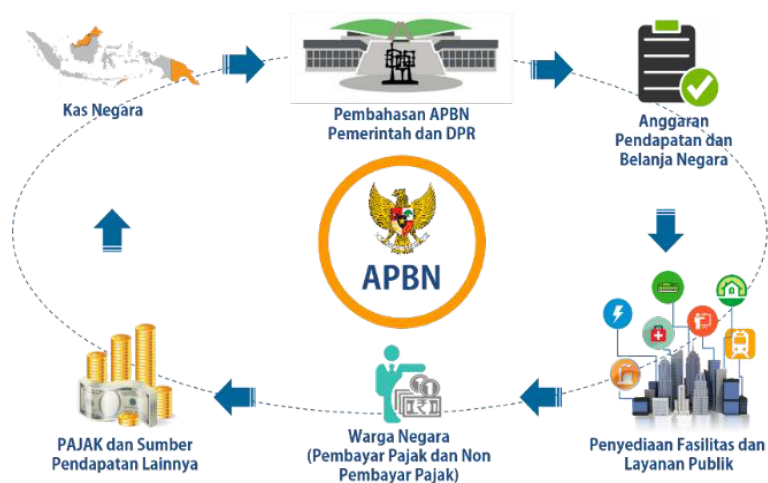
Salah satu contoh nyata hasil perubahan konstitusi kita yang sangat penting bagi upaya penyediaan dana pembangunan nasional yakni dalam hal pajak di mana dalam Pasal 23A berbunyi "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Pasal ini menegaskan perihal pentingnya pajak bagi keberlangsungan kehidupan negara-bangsa. Oleh karenanya setiap warga negara hendaknya menyadari atas kewajibannya dalam membayar pajak tersebut.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) seyogyanya menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Benarkah demikian? Jika benar demikian, artinya Pemerintah berkewajiban menjelaskan secara transparan kemana saja uang pajak yang telah dibayarkan tersebut dan untuk apa uang tersebut dipergunakan? Apakah Anda sependapat dengan pernyataan tersebut? Tahukah Anda tentang lembaga yang memiliki otoritas memungut pajak di Indonesia? Bagaimana mekanisme pembayaran pajak? Ke mana para wajib pajak harus membayar pajak tersebut? Bagaimana alur pengalokasian pajak berdasarkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara? Benarkah uang pajak digunakan untuk membiayai program kerja baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah? Bagaimana mekanisme pembiayaannya? Selain itu, ada juga skema subsidi Pemerintah Pusat yang tujuannya untuk mengurangi beban masyarakat. Pahamihkah Anda besarnya manfaat pajak dan betapa pentingnya sumbangsih Anda melalui membayar pajak?

Lembaga yang memiliki otoritas memungut pajak di Indonesia adalah Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk "**Pajak Pusat**" dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah (DPPKAD) atau nama lain yang sejenis untuk "**Pajak Daerah**". Sesuai dengan amanat undang-undang lembaga ini bertugas menghimpun penerimaan pajak. Apakah lembaga ini menerima pembayaran uang pajak langsung dari Wajib Pajak? Ternyata tidak demikian. DJP maupun DPPKAD tidak menerima pembayaran uang pajak langsung dari Wajib Pajak, melainkan hanya mengadministrasikan pembayaran pajaknya saja.

Wajib Pajak harus membayar pajak ke Kantor Pos atau bank-bank yang ditunjuk oleh Pemerintah. Dengan demikian, uang pajak yang dibayarkan oleh Wajib Pajak langsung masuk ke rekening kas negara untuk Pajak Pusat dan rekening kas daerah untuk Pajak Daerah. Selanjutnya, untuk Pajak Pusat, melalui Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), penerimaan pajak pusat dialokasikan untuk membiayai program kerja yang dikelola oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah (Pemda). Sedangkan, untuk Pajak Daerah, melalui pembahasan APBD yang dilakukan oleh Pemda dan DPRD, penerimaan Pajak Daerah dialokasikan untuk membiayai program kerja Pemerintah Daerah.

Program kerja pemerintah pusat dibiayai melalui skema Daftar Isian Pelaksanaan Kegiatan (DIPA) masing-masing Kementerian dan Lembaga Negara. Adapun alokasi untuk Pemerintah Daerah, dijalankan melalui skema "**Transfer ke Daerah**" melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. Selain itu, ada juga skema subsidi Pemerintah Pusat yang tujuannya untuk mengurangi beban masyarakat. Perhatikan Gambar IV.8 Ihtwal alur penerimaan dan penggunaan APBN terkait pajak.



Gambar IV.8 Alur Penggunaan Pajak dalam Membiayai Belanja Negara ¹

Pada tahun 2015, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2016, anggaran pendapatan negara direncanakan sebesar Rp1.823 Triliun. Dari jumlah itu, penerimaan perpajakan direncanakan sebesar Rp 1.547 Triliun, atau sebesar 84.9 persen dari total pendapatan negara. Penerimaan Perpajakan terdiri dari Penerimaan Pajak sebesar 1.360 Triliun dan Penerimaan Bea dan Cukai sebesar 186,5 Triliun. Adapun sisanya disumbang oleh penerimaan negara bukan pajak (PNBP) direncanakan

¹ Materi Terbuka Kesadaran Pajak, Ditjen Pajak Kemenkeu RI, 2015

sebesar Rp 273,9 Triliun dan penerimaan hibah direncanakan sebesar sebesar Rp 2,03 Triliun.

Peningkatan peran penerimaan perpajakan terhadap pendapatan negara merupakan sinyal positif karena berarti anggaran negara menjadi tidak tergantung (*less dependent*) terhadap PNBPN yang salah satunya adalah penerimaan sumber daya alam. Artinya, pendapatan negara tidak rentan terhadap gejolak harga komoditas sumber daya alam. Pendapatan negara yang didominasi penerimaan perpajakan berarti pula bahwa aktivitas ekonomi berjalan dengan baik.

Dalam APBN 2016, pos Belanja Negara ditetapkan sebesar Rp 2.095,7 Triliun, yang terdiri atas Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, Anggaran Transfer ke Daerah, dan Dana Desa. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat selanjutnya dialokasikan untuk pos-pos pengeluaran yang tersebar di seluruh Kementerian atau Lembaga Negara, termasuk untuk membayar bunga dan pokok pinjaman luar negeri, serta membiayai subsidi Bahan Bakar Minyak, Listrik, dan Pangan, serta membangun dan merawat fasilitas publik. Jika kemudian banyak fasilitas publik masih belum memadai dikarenakan sistem perencanaan, prioritas program, pelaksanaan kegiatan dan inovasi belum berjalan baik karena keterbatasan anggaran, maka program kerja yang dijalankan lebih banyak kepada kegiatan rutin dan berdampak kecil saja. Akibatnya, kualitas hasil pekerjaan menjadi sangat rendah yang menyebabkan Wajib Pajak seakan-akan merasa tidak mendapatkan manfaat apapun dari pajak yang dibayarkannya.

Berdasarkan uraian tadi tampak bahwa masyarakat sebenarnya sudah menikmati uang pajak yang mereka bayarkan, tanpa diketahui sebelumnya. Pemerintah sampai saat ini masih memberikan subsidi untuk sektor-sektor tertentu yang sangat mempengaruhi hajat hidup orang banyak, mulai dari subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), subsidi listrik, subsidi pupuk, Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) atau sejenisnya, pengadaan beras miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), pembangunan sarana umum seperti jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit/puskesmas, dan pembiayaan lainnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, jawaban atas pertanyaan untuk apa bayar pajak, adalah untuk kita juga.

Akan tetapi, akan terasa janggal apabila penerima manfaat atas uang pajak dan penikmat fasilitas publik bukanlah seorang pembayar pajak atau Wajib Pajak. Padahal mereka yang dikategorikan kelompok ini bukanlah orang miskin, melainkan kelompok yang lalai terhadap kewajibannya kepada negara. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, warga negara yang mampu tetapi tidak berkontribusi dalam pembangunan melalui pembayaran pajak dan hanya mau ikut menikmati hasil pembangunan dikenal dengan sebutan *pendompleng* pembangunan atau *free rider*. Jadi, sebagai warga negara yang baik, kita harus menjaga keseimbangan antara pelaksanaan kewajiban dan penuntutan hak kepada negara. Para mahasiswa bahkan harus menjadi pelopor sebagai Wajib Pajak yang baik dan secara melembaga harus mengedukasi masyarakat untuk menjadi Wajib Pajak yang taat.

Akhir-akhir ini kerap terjadi kondisi yang tidak kondusif bagi upaya peningkatan kesadaran Wajib Pajak untuk menunaikan kewajibannya. Contoh berikut merupakan salah satu diantara sekian kondisi yang tidak kondusif tersebut. Berita di Kompas (30/1/2012 Halaman 8) berjudul “Untuk Apa Kami Bayar Pajak...” berisi ungkapan rasa kecewa pelaku usaha mini market ihwal maraknya aksi perampokan yang mengincar kegiatan usaha mereka.

Himbauan untuk menempatkan petugas keamanan dan melengkapi karyawan dengan airsoft gun, disambut dengan pertanyaan “untuk apa kami bayar pajak selama ini?”.

Apakah Anda juga memiliki pertanyaan yang sama? Bagaimana dengan teman Anda sendiri, apakah mereka pun memiliki pertanyaan perihal pajak dan penggunaannya? Pertanyaan tadi sebenarnya sederhana, akan tetapi sangat kritis dan besar kemungkinan berada pada benak seluruh masyarakat Indonesia, baik mereka orang yang aktif membayar pajak maupun yang tidak. Setujukan Anda terhadap pernyataan tersebut? Sayangnya, pertanyaan seperti ini kerap kali tidak terjawab dengan tuntas, sehingga akan berpengaruh buruk terhadap masyarakat yang seolah-olah pajak itu tidak ada gunanya. Apakah Anda juga mempunyai kecurigaan seperti itu?

F. Rangkuman tentang Konstitusi dalam Kehidupan Berbangsa-Negara Indonesia

1. Dalam arti sempit konstitusi merupakan suatu dokumen atau seperangkat dokumen yang berisi aturan-aturan dasar untuk menyelenggarakan negara, sedangkan dalam arti luas konstitusi

- merupakan peraturan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang menentukan bagaimana lembaga negara dibentuk dan dijalankan.
2. Konstitusi diperlukan untuk membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa negara, membagi kekuasaan negara, dan memberi jaminan HAM bagi warga negara.
 3. Konstitusi mempunyai materi muatan tentang organisasi negara, HAM, prosedur mengubah UUD, kadang-kadang berisi larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD, cita-cita rakyat dan asas-asas ideologi negara.
 4. Pada awal era reformasi, adanya tuntutan perubahan UUD NRI 1945 didasarkan pada pandangan bahwa UUD NRI 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap HAM. Di samping itu, dalam tubuh UUD NRI 1945 terdapat pasal-pasal yang menimbulkan penafsiran beragam (multitafsir) dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan praktik KKN.
 5. Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan UUD NRI 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Oleh karena itu, MPR melakukan perubahan secara bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan. Keempat kali perubahan tersebut harus dipahami sebagai satu rangkaian dan satu kesatuan.
 6. Dasar pemikiran perubahan UUD NRI 1945 adalah kekuasaan tertinggi di tangan MPR, kekuasaan yang sangat besar pada presiden, pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan multitafsir, kewenangan pada presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang, dan rumusan UUD NRI 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang sesuai dengan tuntutan reformasi.
 7. Awal proses perubahan UUD NRI 1945 adalah pencabutan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI, dan Ketetapan MPR mengenai Hak Asasi Manusia mengawali perubahan UUD NRI 1945.
 8. Dari proses perubahan UUD NRI 1945, dapat diketahui hal-hal sebagai berikut: (a) Perubahan UUD NRI 1945 dilakukan oleh MPR dalam satu kesatuan perubahan yang dilaksanakan dalam empat tahapan, yakni pada Sidang Umum MPR 1999, Sidang Tahunan MPR 2000, 2001, dan 2002; (b) Hal itu terjadi karena materi perubahan UUD NRI 1945 yang

telah disusun secara sistematis dan lengkap pada masa sidang MPR tahun 1999-2000 tidak seluruhnya dapat dibahas dan diambil putusan. (c) Hal itu berarti bahwa perubahan UUD NRI 1945 dilaksanakan secara sistematis berkelanjutan karena senantiasa mengacu dan berpedoman pada materi rancangan yang telah disepakati sebelumnya.

9. UUD NRI 1945 menempati urutan tertinggi dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Berdasar ketentuan ini, secara normatif, undang-undang isinya tidak boleh bertentangan dengan UUD. Jika suatu undang-undang isinya dianggap bertentangan dengan UUD maka dapat melahirkan masalah konstitusionalitas undang-undang tersebut. Warga negara dapat mengajukan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi

G. Praktik Kewarganegaraan 4

Materi muatan UUD NRI 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam suatu undang-undang. Hal ini karena norma yang ada dalam UUD NRI 1945 berisi aturan yang bersifat pokok dan garis-garis besar saja. Misalnya aturan tentang HAM dalam Pasal 28 ayat 5 berbunyi “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.

Untuk menjabarkan norma tersebut disusunlah undang-undang pelaksanaannya. Misal dengan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Ada juga undang-undang lain yang dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan mengenai HAM yang ada di UUD NRI 1945.

Secara berkelompok, pilihlah sebuah ketentuan yang ada di pasal-pasal dalam UUD NRI 1945, contoh, Pasal 23 A tentang pajak. Selanjutnya carilah undang-undang sebagai pelaksanaan atas ketentuan tersebut. Analisis apakah isi undang-undang tersebut benar-benar menjabarkan maksud ketentuan yang ada di UUD NRI 1945 tersebut? Adakah isinya yang bertentangan? Hasil kegiatan silahkan Anda presentasikan di muka kelas.