

KEIDENTIKAN MAKNA KONSTITUSI DENGAN UUD DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

THE IDENTICAL VALUE BETWEEN CONSTITUTION AND CONSTITUTIONAL LAW IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM

Sirojul Munir

Dosen pada IPDN Kampus Nusa Tenggara Barat di Mataram

Email : munir.sirojul43@yahoo.com

Naskah dimuat : 19/05/2014; revisi : 25/06/2014; disetujui : 01/07/2014

ABSTRACT

The views of constitutional experts in modern government, there are three very important elements of the principles of government power in a country, namely the principles of the rights of citizens and the principle of the relationship between citizens and government, as well as the principles of governmental power (the principles According To the Government). This is described in the constitution to whom powers of state organizer submitted, whether the power will be given to the one hand/ institution or given to several State institutions who run these power. The principles of the rights of citizens (The Principles According to The Rights of The governed), in principle rights owned of citizen an integral part to be valued/ respected by a ruler. Then the principles of the relationship between citizens and government (The Principles According to the Relations Between The Government and The Governed), In these principle should be known of each rights and obligations between the citizens and government. Besides, the Constitution understood as a term to describe the overall system of Government of a country, as well as a collection of rules that establish and regulate or define Government in the country concerned. Thus encountered a two-dimensional understanding given as follows: first, the Constitution is the overall picture of the system of Government in a country (The Whole System of Government A Country) that the Constitution describes whether the form of State and system of Government in use. Second, the Constitution is a set of rules that establish and govern a country's Government (The Collection Of Rules Which Regulate or Establish and Govern The Government) it means in this second dimension, the Constitution is a set of rules about how the implementation of the overall system of Government of a country and a set of rules as the basis for the Division of power between the institutions of the State, the both dimension is a unity in the sense of the constitution or basic laws.

Keyword: Identical, Constitution

ABSTRAK

Pandangan para ahli ketatanegaraan dalam pemerintahan modern terdapat tiga unsur yang sangat penting mengenai prinsip-prinsip kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara, yaitu prinsip-prinsip hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip hubungan antara warga negara dengan pemerintah, serta prinsip-prinsip tentang kekuasaan pemerintahan (*The Principles According To The Government*) Hal ini dijelaskan dalam Konstitusi kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan akan diberikan kepada satu tangan/lembaga atau diberikan kepada beberapa lembaga negara yang menjalankan kekuasaan tersebut, prinsip-prinsip tentang hak-hak warga negara (*The Principles According To The Rights of The Governed*), pada prinsipnya hak-hak yang dimiliki warga negara merupakan bagian integral yang harus dihargai/hormati oleh penguasa. Kemudian prinsip-prinsip tentang hubungan antar warga negara dengan pemerintah (*The Principles According To The Relations Between The Governed And The Government*). Dalam prinsip-

prinsip ini harus diketahui hak dan kewajiban diantara masing-masing baik warga negara maupun pemerintah. Selain itu Konstitusi dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan demikian dijumpai dua dimensi pemahaman yang diberikan yaitu: *pertama*, Konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan dalam suatu negara (*The Whole System of Government A Country*) artinya Konstitusi menggambarkan apakah bentuk negara dan sistem pemerintahan yang digunakan. *Kedua*, Konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara (*The Collection of Rules Which Establish And Regulate or Govern The Government*) artinya dalam dimensi kedua ini, Konstitusi merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara dan seperangkat aturan bagi dasar dalam pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, pengaturan tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, serta pengaturan hak dan kewajiban antara negara dan rakyat, kedua dimensi ini merupakan satu kesatuan dalam pengertian Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Kata kunci: Keidentikan, Konstitusi dan Undang-Undang Dasar

PENDAHULUAN

PERKEMBANGAN SEJARAH ketatanegaraan modern menyamakan pengertian Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar tidak hanya semata-mata akibat aliran kodifikasi tetapi jauh sebelumnya sejak Oliver Crom Well menjadi *Lord Protectorat* tahun 1660 *Grundgesetz* (Undang-Undang Dasar) telah disamakan dengan *Instrumens of Government* yaitu pegangan/acuan untuk memerintah, sejak itulah timbul identifikasi tentang pengertian Undang-Undang Dasar dan Konstitusi ternyata memiliki prinsip-prinsip dasar yang sama, sehingga pada tahun 1687 pengertian Konstitusi yang dikemukakan Crom Well diambil alih oleh Amerika Serikat. Kemudian dimasukkan ke Perancis oleh Lafayette pada tahun 1789.¹

Untuk perkembangan berikutnya di Indonesia juga mengadopsi pengertian Konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar, hal ini dapat dijumpai dalam penyebutan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), sedangkan yang lain di samping adanya UUD 1945 ada juga sebutan UUDS Tahun 1950. Dengan demikian dalam sistem ketataneg-

araan Indonesia terdapat beberapa istilah dalam penjelasan UUD Negara Republik Indonesia yang perlu mendapat penegasan dalam pengertiannya adalah Undang-Undang Dasar, Konstitusi dan Hukum Dasar.

Lain halnya dalam ilmu politik para ahli menafsirkan bahwa Konstitusi (*Constitution*) dalam arti yang lebih luas yakni sebagai keseluruhan aturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat tentang tata cara lembaga negara dalam menyelenggarakan pemerintahan sedangkan Undang-Undang Dasar merupakan suatu naskah yang menjabarkan kerangka dasar tugas pokok dan fungsi dari badan/lembaga negara yang diberikan mandat dalam menyelenggarakan pemerintahan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Kemudian dalam paham Konstitusialisme ini pula memberikan batasan-batasan terhadap kewenangan yang diberikan terhadap lembaga/badan negara dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang menyangkut hak-hak warga negara karena hak-hak yang dimiliki warga negara merupakan bagian integral yang harus dihargai/hormati oleh penguasa. Kemudian prinsip-prinsip tentang hubungan antar warga negara dengan pemerintah harus diketahui hak dan kewajiban masing-mas-

¹ Bintan Regen Saragih, Perubahan Penggantian dan Penetapan UUD di Indonesia, CV.Utomo Bandung 2006 hlm. 5.

ing baik oleh warga negara maupun pemerintah.

Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk mengupas dan mengetahui Apakah konstitusi identik dengan Undang-undang Dasar;; Bagaimana sifat dan fungsi konstitusi. Untuk dapat mengetahui hal di atas, metode penelitian yang digunakan adalah normatif-filosofis. Konstitusi bukan diandaikan hanya sebagai hukum yang direduksi sebagai peraturan semata (*law as it is written in the books*), melainkan didudukan di ranah sollen sebagai nilai yang ideal (*law as what ought to be*). Implikasinya, penelitian ini tidak selesai pada pembacaan undang-undang dasar, melainkan masuk pada nilai yang terkandung di dalamnya.

PEMBAHASAN

1. Istilah Konstitusi

Sejak abad pertengahan sudah berkembang istilah Konstitusi yang memiliki beberapa makna yang terdapat pada beberapa literatur hukum tata negara Indonesia seperti, kata Konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*Constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah Konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan terbentuknya suatu negara²). Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda (*grondwet*), dan perkataan *wet* diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia adalah undang-undang dan *gron* berarti tanah atau daerah.

Di negara-negara yang berbahasa Inggris sebagai bahasa nasionalnya disepakati istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesianya disebut Konstitusi³. Pengertian Konstitusi dalam praktek dapat berarti leb-

ih luas dari pada Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat⁴).

Dalam bahasa latin kata Konstitusi merupakan gabungan dari dua kata yaitu *cume* dan *statuere* adalah sebuah preposisi yang berarti ".....bersama dengan.....".

Sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu maka kata *statuere* mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiri atau menetapkan/mendirikan". Dengan demikian bentuk tunggal (*Constitution*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan dalam bentuk jamak (*Constitutiones*) yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan⁵).

Berdasarkan beberapa istilah Konstitusi yang dikemukakan para ahli tersebut maka pandangan L. J. Van Apeldoorn membedakan antara *Constitution* dengan *Grondwet* (UUD), yakni *Grondwet* (UUD) adalah bagian yang tertulis dari Konstitusi sedangkan *Constitution* (Konstitusi) memuat peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis, sementara Sri Sumantri dalam desertasinya mengartikan Konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Hal ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di berbagai negara di dunia termasuk di Indonesia. Pandangan yang menyamakan antara Konstitusi dengan *Grondwet* (UUD) dipengaruhi oleh pemahaman kodifikasi yang menghendaki agar semua aturan hu-

Kehidupan Politik Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

⁴ Miriam, Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 169.

⁵ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 3.

²Wiryo Prodjodikoro, Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

³ Sri Sumantri M, Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam

kum tertulis dalam rangka mencapai kesatuan hukum, kepastian hukum dan kesederhanaan hukum sehingga setiap aturan hukum, karena penting maka harus ditulis.

2. Beberapa Pengertian Konstitusi

Dalam beberapa buku literatur ada anggapan umum bahwa pengertian Konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar, hal ini merupakan suatu kekhilafan dalam pandangan mengenai Konstitusi pada negara-negara modern yang dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum karena pentingnya sehingga Konstitusi yang ditulis itu disamakan dengan UUD. Dalam pandangan Herman Heller mengemukakan bahwa Konstitusi memiliki arti yang lebih luas dari UUD, sehingga dalam uraian selanjutnya diadakan pembagian dalam tiga bagian sebagai berikut: ⁶⁾

1. Konstitusi dalam pengertian sosiologis dan politis, dalam pengertian ini Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die Politische Verfassung Als Gesell Schaftliche Wirklich Keit*), jadi Konstitusi belum dalam arti yuridis.
2. Konstitusi dalam arti kesatuan kaidah yaitu Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat yang mengandung arti yuridis (*Die Verselbstandingte Rechtsverfassung*).
3. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi berlaku dalam suatu negara (*Die Geschrieben Verfassung*).

Jika diperhatikan pendapat Herman Heller di atas maka dapat disimpulkan bahwa, Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari Konstitusi yang tertulis se-

dangkan Konstitusi di samping yang bersifat yuridis termasuk juga di dalamnya mengandung pengertian secara sosiologis dan politis. Dengan demikian maka Konstitusi tidak hanya dipahami secara sederhana tetapi dalam makna yang lebih luas artinya, karena negara memiliki tugas dan tanggung jawab yang sangat kompleks dan mendasar. Maka harus diatur secara jelas dan tegas oleh negara. Di samping itu dalam perkembangan ilmu pengetahuan, Konstitusi telah dilakukan berbagai pendekatan baik dari kajian hukum, tata-negara maupun ilmu politik, oleh sebab itu dalam berbagai penafsiran para ahli Konstitusi itu bisa memiliki muatan politik dan hukum, dan bahkan ada yang lebih bermuatan politis dari pada bermuatan hukum atau yuridis.

Di samping itu seorang pakar berikutnya yaitu Lasale memberikan pengertian bahwa Undang-Undang Dasar lebih sempit dari pada Konstitusi dan membagi Konstitusi dalam dua pengertian yaitu: ⁷⁾

1. Konstitusi merupakan hubungan antara kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat yakni pemerintah dan warga negara (fakta riil), misalnya Presiden, militer, partai-partai politik, *pressure group*, buruh, warga masyarakat dan sebagainya.
2. Konstitusi adalah apa yang ditulis di atas kertas mengenai lembaga-lembaga negara dan prinsip-prinsip pemerintahan yang berlaku dalam suatu negara (fakta formal).

Dalam berbagai pandangan tentang Konstitusi yang dikemukakan di beberapa literatur, C.F Strong dalam bukunya yang berjudul Modern Political Constitutions an Introduction To The Convarative Study of Their History And Existing Form, mengemukakan:

⁶⁾ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI Jakarta, 1976, hlm. 65.

⁷⁾ Bintan Regen Saragih, Perubahan Penggantian dan Penetapan UUD di Indonesia, CV. Utama, Bandung, 2006, hlm. 4.

“..... *A constitution may be said to be a collection Of principles according to wich the powers of the government, the rights of governed, and the relations between the are adjusted*”⁸).

Dalam definisi yang dikemukakan oleh C.F Strong terdapat tiga unsur yang sangat penting yaitu mengenai prinsip-prinsip kekuasaan pemerintahan, mengenai prinsip-prinsip hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip hubungan antara warga negara dengan pemerintah, prinsip-prinsip tentang kekuasaan pemerintahan (*The Principles According To The Government*) akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan akan diberikan kepada satu tangan/lembaga atau diberikan kepada beberapa lembaga negara yang sedang menjalankan kekuasaan, prinsip-prinsip tentang hak-hak warga negara (*The Principles According To The Rights of The Governed*), pada prinsipnya hak-hak yang dimiliki warga negara merupakan bagian integral yang harus dihargai/hormati oleh penguasa. Kemudian prinsip-prinsip tentang hubungan antar warga negara dengan pemerintah (*The Principles According To The Relations Between The Governed And The Government*). Dalam prinsip-prinsip ini harus diketahui hak dan kewajiban diantara masing-masing baik warga negara maupun pemerintah.

Selain itu salah satu pakar Konstitusi modern K.C Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions* mengemukakan bahwa selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan

negara yang bersangkutan. Dengan demikian dijumpai dua dimensi pemahaman yang diberikan yaitu: *pertama*, Konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan dalam suatu negara (*The Whole System of government A Country*) artinya Konstitusi menggambarkan apakah bentuk negara dan sistem pemerintahan yang digunakan. *Kedua*, Konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara (*The Collection Of Rulles Wich Establish And Regulate or Govern The Government*) artinya dalam dimensi kedua ini, merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara dan seperangkat aturan bagaimana pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, pengaturan tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, serta pengaturan hak dan kewajiban antara negara dan rakyat dan sebagainya, kedua dimensi ini merupakan satu kesatuan dalam pengertian Konstitusi⁹.

Jika dibandingkan pandangan kedua ahli Konstitusi tersebut di atas antara C.F strong dengan K.C Wheare, khusus dimensi kedua dari pandangan K.C Wheare, bahwa Konstitusi dipahami sebagai seperangkat aturan, timbul konotasi atau pemahaman bahwa yang dimaksud adalah Konstitusi dalam pemahaman sempit yaitu tertuju pada aturan-aturan yang tertulis yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengesampingkan aturan-aturan yang tidak tertulis dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, untuk itu harus ditegaskan bahwa, dalam perkembangan situasi dan kondisi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, Kon-

⁸ C.F.Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the comparative studi of their History and Existing form*, Sidgwick Jackson Limited, London, 1996, hlm. 11. Sebagaimana dikutip dalam : Jazim Hamidi, Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Pustaka Press, Jakarta, 2008, hlm. 88.

⁹ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1975, hlm 1. Sebagaimana dikutip dalam: Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah menurut Konstitusi Indonesia (Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan Antara Dprd Dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD 1945)*, VII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 41.

stitusi harus bisa mengakomodasi aturan-aturan yang tidak tertulis seperti kebiasaan-kebiasaan yang hidup dan berkembang di masyarakat bisa dijadikan acuan/dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan demikian menyadari munculnya pemahaman Konstitusi dalam arti sempit Wheare kemudian menegaskan supaya Konstitusi harus dipahami sebagai seperangkat aturan yang bersifat legal dan non legal atau ekstra legal. Bersifat legal merupakan aturan-aturan yang diterapkan/dilaksanakan oleh pengadilan. Sedangkan yang bersifat non legal/ekstra legal dapat berupa kebiasaan, kesepakatan tertentu atau konvensi yang memiliki peranan yang cukup efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga kekhawatiran akan adanya ketidak mapanan untuk membuat aturan-aturan keseluruhan sistem pemerintahan negara dalam bentuk hukum tertulis (*Partly-Legal*) dapat dihindari dengan menggunakan sarana aturan tidak tertulis (*Party Non Legal Or Extra Legal*)¹⁰. Sedangkan pandangan Strong tentang Konstitusi bukan hanya ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan saja namun termasuk juga hak-hak warga negara dan hubungan antara warga negara dengan pemerintah.

Dari sisi persamaan kedua pandangan tersebut dalam hal menetapkan Konstitusi sebagai seperangkat aturan, Strong meskipun tidak menyebutkannya secara terperinci seperti Wheare bahwa Konstitusi sebagai perangkat aturan (*The Collection of Rules*) namun dengan mengutip pendapat James Bryce yang mengatakan bahwa Konstitusi sebagai suatu susunan kehidupan kenegaraan (politik) yang diorganisasikan melalui dan oleh hukum. Jelaslah Strong menganggap Konstitusi sebagai perangkat aturan. Walaupun dalam definisi sendiri mengatakan sebagai

¹⁰ *Ibid*, hlm. 42.

sekumpulan prinsip (*A Collection of Principle*)¹¹

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli tentang pengertian Konstitusi seperti di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian Konstitusi meliputi Konstitusi tertulis dan tidak tertulis, Undang-Undang Dasar merupakan Konstitusi tertulis. Adapun batasan-batasan yang dapat dijadikan rumusan dalam pengertian tersebut adalah sebagai berikut:¹²

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan batasan-batasan kekuasaan kepada para penguasa/penyelenggara negara.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan wewenang sekaligus sebagai petunjuk dari sistem politik yang berlaku.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
4. Suatu diskripsi yang menyangkut jaminan pelaksanaan hak-hak asasi manusia.

Dalam perkembangan sejarah Konstitusi menyamakan pengertian Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar tidak hanya semata-mata akibat aliran kodifikasi tetapi jauh sebelumnya sejak Oliver Cromwell menjadi *Lord Protectorat* tahun 1660 *grundgesetz* (Undang-Undang Dasar) telah disamakan dengan *Instrument of government* yaitu pegangan/acuan untuk memerintah, sejak itulah timbul identifikasi tentang pengertian Undang-Undang Dasar dan Konstitusi ternyata memiliki prinsip-prinsip dasar yang sama. Sehingga pada tahun 1687 pengertian Konstitusi yang dikemukakan Crom Well diambil alih oleh Amerika Serikat. Kemudian dimasukkan ke Prancis oleh Lafayette pada tahun 1789.¹³

¹¹ *Ibid*, hlm. 43.

¹² Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, Op.Cit, hlm. 14.

¹³ Bintan Regen Saragih, Perubahan Penggantian..... *Op Cit*, hlm. 5.

Untuk selanjutnya perkembangan berikutnya di Indonesia juga mengadopsi pengertian Konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar, hal ini dapat dijumpai dalam penyebutan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), sedangkan yang lain di samping adanya UUD 1945 ada juga sebutan UUDS Tahun 1950. Dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdapat beberapa istilah dalam penjelasan UUD Negara Republik Indonesia yang perlu mendapat penegasan dalam pengertiannya adalah Undang-Undang Dasar, Konstitusi dan Hukum Dasar.

Undang-Undang Dasar adalah suatu dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang bersifat tertulis yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.

Konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya baik tertulis maupun tidak tertulis yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.

Hukum dasar adalah ketentuan-ketentuan dasar atau aturan-aturan dasar yang timbul, terpelihara dan berkembang dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun sifatnya tidak tertulis.¹⁴

3. Nilai, Sifat Dan Fungsi Konstitusi

1. Nilai Konstitusi

Apabila dicermati kata Konstitusi yang berasal dari Bahasa Perancis yaitu *Constituer* yang maknanya adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan terbentuknya suatu negara, maka nilai Konstitusi itu sangat penting karena ada atau tidak adanya negara ter-

gantung dari konstitusi suatu negara. Menurut Sri Soemantri dalam disertasinya, tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai Konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan Konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Bahkan lebih tegas dinyatakan bahwa tanpa Konstitusi, negara tidak ada.¹⁵

Dalam sejarah perkembangan Konstitusi dari dunia barat, Konstitusi merupakan suatu alat pembatas kesewenang-wenangan penguasa yang dapat menjamin hak-hak rakyat serta mengatur jalannya pemerintahan, yang dapat membangkitkan paham kebangsaan sebagai kekuatan bersama dan lahirnya demokrasi sebagai paham politik yang maju dan berkembang, serta Konstitusi sebagai sarana konsolidasi untuk menentukan kedudukan hukum dan politik bagi rakyat dalam mencapai cita-cita dalam berbangsa dan bernegara. Dengan begitu pentingnya Konstitusi di zaman modern ini maka tidak hanya memuat aturan-aturan hukum saja tetapi juga merangkum dan merencanakan kebijakan politik. Hukum negara yang dijadikan dasar untuk mengikat penguasa dalam penyelenggaraan pemerintah.

Dalam politik ketatanegaraan, bahwa Konstitusi yang memuat aturan-aturan tertulis dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, sering terjadi tidak dilaksanakan pasal-pasal Konstitusi tersebut secara sempurna (utuh) karena adanya kecenderungan dalam pelaksanaannya sering dikaitkan dengan kepentingan pribadi atau golongan para penguasa/penyelenggara negara.

Sehubungan dengan masalah tersebut maka Karl Lowenstein mengadakan penyelidikan tentang arti sebenarnya dari Konstitusi tertulis dalam lingkungan spesifik terutama bagi rakyat biasa, sehingga Karl

¹⁴ Periksa: Penjelasan tentang UUD Negara Indonesia, Bagian Umum, Angka I kalimat pertama.

¹⁵ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan hukum.....Op.Cit, hlm. 53.

Loewenstein mengadakan tiga jenis penilaian:¹⁶

a. Konstitusi memiliki nilai normatif

Suatu Konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka Konstitusi tersebut tidak hanya berlaku dalam arti hukum (legal) tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang berlaku sepenuhnya secara riil dan efektif, dengan kata lain Konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Contoh: dalam Konstitusi Amerika Serikat, ketiga lembaga negara yang memiliki kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam menjalankan kekuasaannya masing-masing secara terpisah. Seperti kekuasaan eksekutif tidak boleh melaksanakan kekuasaan membuat undang-undang karena kekuasaan membuat undang-undang menjadi kewenangan badan pembuat undang-undang (kongres).

b. Konstitusi memiliki nilai nominal

Artinya secara hukum Konstitusi itu berlaku tetapi dalam kenyataan tidak sempurna, sebab ada dari pasal-pasal Konstitusi tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku. Contoh: Konstitusi Amerika Serikat dalam Amandemen XIV tentang kewarganegaraan dan perwakilan tidak dilaksanakan secara sempurna karena di beberapa negara bagian seperti Missisipi dan Alabama, pasal-pasal undang-undang tersebut tidak diberlakukan.

c. Konstitusi memiliki nilai semantik

Suatu Konstitusi memiliki nilai semantik jika Konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku tetapi dalam kenyataannya hanya sekedar memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Jadi dalam hal ini

sekedar memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Jadi dalam hal ini Konstitusi sekedar istilah saja sedangkan pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan penguasa. Contoh: Undang-Undang Dasar 1945 pada zaman orde lama berlaku secara hukum, sedangkan dalam praktek/kenyataan berlakunya itu hanya untuk kepentingan penguasa saja. Misalnya dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sesuai pasal 24 dan 25 UUD 1945 penguasa tidak boleh ikut campur dalam bidang peradilan, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 supaya penguasa dapat ikut campur dalam bidang peradilan.

2. Sifat dan Fungsi Konstitusi

Mengenai uraian Konstitusi berikut ini akan dibahas beberapa sifat yang melekat pada Konstitusi seperti: sifat yang fleksibel (luwes) atau rigid (kaku), seperti tertulis dan tidak tertulis, serta bersifat yang formil dan materiil.

a. Sifat fleksibel dan rigid

Fleksibel dan *rigid* adalah sifat suatu Konstitusi yang dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan luwes atau kaku, untuk menentukan apakah sesuatu Konstitusi bersifat fleksibel atau rigid dapat dipakai beberapa ukuran sebagai berikut:¹⁷

1) Cara merubah Konstitusi

Dalam konstitusi yang tertulis biasanya mencantumkan tata cara perubahan dalam pasal-pasalnya, karena suatu Konstitusi walaupun dirancang untuk kurun waktu yang lama, akan selalu tertinggal dengan perkembangan yang terjadidalam masyarakat. Sehingga saat ketika Konstitusi pada hakikatnya sebagai hukum dasar yang merupakan dasar dari peraturan perundang-un-

¹⁶ Moh.Kusnardi, Harmailly Ibrahim, Pengantar Hukum.....Op.Cit, hlm. 72-74.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 75.

dangan yang lain, karena tingkatannya lebih tinggi serta menjadi dasar bagi peraturan hukum lainnya maka pembentukan Konstitusi menetapkan atau mencantumkan tata cara perubahan dalam pasal-pasal. Walaupun caranya tidak mudah (sulit) dengan maksud supaya tidak mudah dirubah karena merupakan hukum dasar. Namun kalau memang betul-betul perubahan diperlukan oleh rakyat banyak maka perubahan bisa dilakukan sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam pasal-pasal Konstitusi yang bersangkutan.

Tetapi ada pula Konstitusi yang tidak memberatkan dalam melakukan perubahan seperti di atas, dengan pertimbangan supaya mudah disesuaikan dengan perkembangan masyarakat maka Konstitusi yang demikian sifatnya fleksibel. Karena untuk melakukan perubahan tidak memerlukan cara-cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya Konstitusi yang menetapkan syarat perubahan dengan cara-cara yang istimewa seperti perubahan itu harus memenuhi persetujuan pihak-pihak yang telah ditetapkan dalam pasal-pasal Konstitusi (syaratnya cukup berat) maka Konstitusi ini bersifat *rigid*. Negara-negara yang memiliki Konstitusi yang bersifat fleksibel adalah New Zealand, Inggris (Konstitusi) tidak tertulis. Sedangkan Konstitusi yang sifatnya rigid adalah Amerika Serikat, Australia, Canada, dan Swiss.

- 2) Apakah Konstitusi itu mudah atau tidak menyesuaikan dengan pertimbangan zaman. Untuk menentukan sifat fleksibelnya atau rigid suatu Konstitusi dengan cara perubahan tidak selamanya benar, sebab dapat pula Konstitusi yang bersifat rigid dirubah tanpa melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam Konstitusi yang bersangkutan, seperti merubahnya dengan *Convention*,

yakni hukum dasar yang tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktek ketatanegaraan. Jadi sebenarnya yang menentukan perlu tidaknya Konstitusi itu dirubah atau tidak tergantung pada kekuatan politik yang sedang berkuasa, sebab bagaimanapun rigidnya suatu Konstitusi kalau kekuatan politik yang berkuasa menghendaki perubahan maka Konstitusi itu pasti berubah.

Tetapi sebaliknya walaupun Konstitusi itu mudah dirubah namun kekuatan politik yang sedang berkuasa tidak mau merubah Konstitusi itu tetap tidak akan berubah. Dengan demikian untuk menentukan suatu Konstitusi bersifat fleksibel atau rigid dari sudut pandang yang pertama sulit dipastikan, sehingga untuk dapat menentukan sifat Konstitusi tersebut dapat pula diajukan dari sudut pandang yang kedua. Dengan pertanyaan apakah Konstitusi itu mudah atau sulit mengikuti perkembangan zaman? Jawabannya adalah jika Konstitusi mudah dan gampang menyesuainya/mengikuti perkembangan masyarakat maka Konstitusi itu bersifat fleksibel.

Sebaliknya apabila Konstitusi itu sulit/tidak bisa menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat maka konstitusi itu bersifat rigid. Biasanya dalam perkembangan negara-negara modern Konstitusi hanya mengatur hal-hal yang pokok saja dan selanjutnya untuk penyesuaian dengan perkembangan yang ada diserahkan pengaturannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah serta mudah dibuat dan dirubah.

Contoh dalam UUD 1945 Pasal 19 Ayat 2 menetapkan bahwa susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. Artinya hal ini diserahkan kepada Presiden dan DPR untuk mengaturnya. Kemudian Ayat 1

menyatakan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilu.. Sekarang apakah mungkin anggota DPR dipilih melalui pemilu sebagian dan diangkat sebagian. Tentu hal ini bisa saja terjadi selama Presiden dan DPR menyetujui, tetapi hal ini akan bertentangan dengan UUD 1945 yang menghendaki seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilu, sehubungan dengan itu maka Konstitusi memuat hal-hal yang pokok saja.

Tetapi tidak menutup kemungkinan memuat hal-hal yang penting sehingga Konstitusi itu memerlukan pasal-pasal yang banyak/memadai sesuai dengan kebutuhan, untuk mengatur hal-hal yang penting karena hal-hal yang pokok selalu penting sedangkan hal-hal yang penting tidak selalu pokok. Oleh sebab itu hal-hal yang dianggap penting sekarang belum tentu penting pada masa yang akan datang sehingga perlu melakukan perubahan Konstitusi. Apabila Konstitusi sering dirubah maka akan mengurangi kewibawaan daripada Konstitusi yang bersangkutan. Di samping itu pula setiap perubahan yang dikehendaki oleh rakyat tidak dapat segera dilaksanakan karena memerlukan syarat sebagaimana ditetapkan dalam Konstitusi yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian di atas bagaimana dengan UUD 1945 apakah bersifat fleksibel atau *rigid*, hal ini dapat ditinjau dari dua segi, *pertama* jika dilihat dalam pasal 37 yang menentukan persyaratan perubahan UUD yang bersangkutan, yaitu agenda perubahan harus diajukan dalam sidang MPR oleh sekurang-kurangnya 1/3 (seper-tiga) dari jumlah anggota MPR. Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya oleh 2/3 (dua pertiga) jumlah anggota MPR. Dari hasil sidang MPR harus disetujui sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR itupun harus didukung oleh keinginan/kehendak politik yang

berkuasa. Maka dengan demikian UUD 1945 dikatakan Konstitusi yang bersifat *rigid*. *Kedua*, sebaliknya jika dilihat dari segi muatan daripada UUD 1945 yang hanya memuat hal-hal yang pokok saja, dan pengaturan selanjutnya diserahkan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya. Maka UUD 1945 termasuk Konstitusi yang bersifat fleksibel.

Dalam perkembangan selanjutnya para penyelenggara kekuasaan negara berdasarkan hukum dasar (*Droit Constitutional*), Undang-Undang Dasar atau *Verfassung*, oleh Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi sehingga Konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi Konstitusi dalam tertib hukum suatu negara.¹⁸

Timbul pertanyaan benarkah Konstitusi atau Undang-Undang Dasar memiliki derajat yang tertinggi dalam suatu negara. Atas pertanyaan tersebut K. C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* memberikan gambaran yang cukup panjang lebar. Pada intinya bahwa kedudukan Konstitusi dalam suatu negara dapat dipandang dari dua aspek yaitu aspek hukum dan moral.

Pertama, Konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (supremasi) atas pertimbangan beberapa hal:

- Konstitusi dibentuk oleh lembaga yang diberikan kewenangan untuk membentuk undang-undang.
- Konstitusi dibentuk berdasarkan atas nama rakyat sehingga kekuatan berlakunya berasal dari rakyat dan dijamin oleh rakyat serta harus dilaksanakan secara langsung untuk kepentingan rakyat.
- Dilihat dari sudut hukum (pandangan yang sempit) yaitu dari proses pembuatannya, Konstitusi ditetapkan oleh

¹⁸ Parlin M. Mangunsang, *Konversi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Alumni Bandung, 1992, hlm. 22.

lembaga atau badan yang diakui keabsahannya.

Jadi superioritas Konstitusi memiliki daya ikat tidak saja kepada rakyat/warga negara tetapi juga bagi para penyelenggara negara serta badan atau lembaga pembuat Konstitusi yang bersangkutan.

Kedua, jika Konstitusi ditinjau dari aspek moral berdasarkan fundamentalnya, maka Konstitusi berada lebih rendah artinya Konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral, oleh sebab itu apabila dilihat dari segi *Constitutional Philosophy*, apabila aturan Konstitusi bertentangan dengan etika dan moral maka Konstitusi harus dikesampingkan¹⁹ karena itu pemahaman bersama tentang sistem aturan sangat penting sehingga Konstitusi dapat dijadikan sebagai pegangan hukum tertinggi untuk melaksanakan atau memutuskan segala sesuatu yang dicita-citakan dalam berbangsa dan bernegara. Tanpa pemahaman itu Konstitusi tidak akan dapat berfungsi optimal dan hanya akan sekedar berfungsi sebagai dokumen yang “mati” hanya bernilai semantik.

Keseluruhan pemahaman bersama itu intinya menyangkut prinsip-prinsip pengaturan, pembatasan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Jadi prinsip dalam Konstitusional modern sebenarnya adalah menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan yang lazim disebut sebagai prinsip “*Limited Government*” yang menurut William G. Andrews “*Under Constitutionalism, Two Types of limitation impinge on government power proscribed*”.²⁰) Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain.

¹⁹ K.C Wheare, *Modern Constitution*, London Oxford University Press, 1975, hlm. 62-63. Selanjutnya periksa : Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Op Cit*, hlm. 61-62.

²⁰ William G. Andres, dalam Jimly Asshidiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Ichtar Baru-Van Horve, 1994, hlm. 13.

Pertama: hubungan antara pemerintah dengan warga negara. *Kedua*: hubungan antara lembaga pemerintah satu dengan lainnya. Hal ini biasanya akan menyangkut tiga hal penting yang diatur dalam isi Konstitusi adalah: (a) melakukan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara, (b) mengatur hubungan antar lembaga negara dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara dan termasuk di dalamnya sebagai isi Konstitusi adalah adanya perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

Dapat pula dirumuskan beberapa fungsi Konstitusi yang sangat penting baik secara akademis maupun dalam praktek seperti yang dikemukakan oleh William G. Andrews:²¹) *The constitution imposes Restraint on government as a function of constitutionalism, but it also legitimizes the power of the government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders the people under democracy, the king under monarchy to the organs of state power.* Konstitusi di satu pihak melakukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai fungsi Konstitusionalisme, tetapi di pihak lain juga berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi maupun raja dalam sistem monarki kepada organ-organ kekuasaan).

Selanjutnya Thomas Paint dalam bukunya *Common Sense* dikatakan bahwa Konstitusi juga mempunyai fungsi sebagai “*A National Symbol*” menurut Thomas Paint:²²

“It may serve instead of the king in that ceremonial function of exemplify-

²¹ William G. Andrews, *Constitutionalism and Constitutionalism*, edisi 3 (1968) Van Nestrand Company, New Jersey, hlm 9. Periksa: Jazim Hamidi, Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 22.

²² *Ibid*, hlm. 23.

ing the unity and majesty of the nation or it may exist alongside the monarch, embodying capacity that constitutions are trundled about the country in shiny aluminium rail road trains under armed guard and exhibited to all comers”.

Konstitusi dapat berfungsi sebagai pengganti raja dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi yang bersifat seremonial dan fungsi pemersatu bangsa dan biasanya dikaitkan fungsi Kepala Negara.

Selain ketiga fungsi di atas, Konstitusi dapat pula ditambah dengan beberapa fungsi lainnya yakni sebagai “Kepala Negara (simbolik)” sebagai “Kitab Suci (simbolik)” dari suatu agama civil atau “Syariat Negara (*Civil Religion*)”. Dalam fungsinya sebagai kepala negara simbolik, Konstitusi dapat berfungsi sebagai: (a) Simbol persatuan (*Symbol of Unity*) (b) lambang identitas dan kebesaran nasional suatu bangsa (*Majesty of The Nation*) dan (c) sebagai puncak dan kekhidmatan upacara (*Center of Ceremony*). Selain itu Konstitusi juga sebagai norma negara yang berfungsi sebagai: (a) dokumen pengendali (*tool of political, social and economic control*) dan (b) sebagai dokumen perekayasa dan bahkan pembaruan ke arah masa depan (*tool of political social dan economic engineering and reform*).²³

a) Konstitusi tertulis dan tidak tertulis

Sebagaimana dikemukakan di muka pada waktu membahas istilah Konstitusi bahwa Konstitusi berasal dari kata *Constituer* (Bahasa Perancis) yang memiliki makna/arti membentuk. Dalam hal ini adalah pembentukan suatu negara atau menyusun/menyatakan berdirinya negara sebagaimana dikemukakan oleh Wiryono Prodjodikoro bahwa konstitusi memuat peraturan-peraturan pokok (*fundamental*) mengenai soko guru atau sendi-sendi ut-

ma untuk menegakkan bangunan besar yang namanya negara. Pondasinya itu harus kuat dan tidak mudah runtuh agar bangunan yang namanya negara itu tetap berdiri kukuh.

Pada beberapa Konstitusi negara-negara di dunia ada yang memiliki Konstitusi tertulis (*Written Constitution*) dan ada Konstitusi yang tidak tertulis (*Unwritten Constitution*). Tertulis dinamakan Undang-Undang Dasar (*UUD-Grondwet*). Seperti UUD Republik Indonesia Tahun 1945 dan UUD Amerika Serikat. Sedangkan yang tidak tertulis adalah Konstitusi berupa konvensi atau kebiasaan dalam ketatanegaraan yang diselenggarakan pada berbagai negara di dunia seperti yang dijumpai pada praktek penyelenggaraan negara yang menganut sistem parlementer adalah merupakan konvensi (kebiasaan ketatanegaraan). Menteri-menteri akan meletakkan jabatannya jika kepadanya diajukan mosi tidak percaya oleh DPR. Kemudian merupakan konvensi juga bagi partai politik yang menarik kembali (*merecall*) utusannya dari DPR jika utusan tersebut tidak memenuhi aspirasi politik partainya.²⁴

Di Inggris norma-norma itu semua ditemukan tersebar pada lembaga-lembaga kenegaraan dan hak-hak asasi manusia ditemukan di berbagai undang-undang biasa, dalam adat kebiasaan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat dan kehidupan bernegara.²⁵

Contoh-contoh dokumen di Inggris yang dapat dikategorikan sebagai undang-undang biasa adalah:

1. *Magna Charta Libertatum* tahun 1215 yang ditandatangani oleh Raja John atas desakan golongan bangsawan. Naskah ini bersifat feodal tetapi

²⁴ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandor Maju, Bandung, 2008, hlm. 27.

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, Op.Cit, hlm. 187-188. Periksa : M.Solly Lubis, *Hukum Tata Op.Cit*, hlm. 28.

²³ William G.....Dalam Jazim Hamidi, *Ibid*, hlm. 23.

sangat penting karena pertama kali raja mengakui hak-hak bangsawan bawahannya.

2. *Bill of Right* tahun 1689 dan *Act of Settlement* tahun 1701. Kedua undang-undang ini merupakan kewenangan parlemen melawan raja Dinasti Stuart karena memindahkan kedaulatan dari tangan raja ke tangan parlemen (*King in Parliament*).
3. *The Parliament Act* tahun 1911 dan 1949. Kedua undang-undang ini membatasi kekuasaan majelis tinggi (*House of Lords*) dan menetapkan supremasi majelis rendah (*House of Commons*). Artinya *House of Lord* dalam beberapa hal tertentu dilarang menolak rancangan undang-undang yang telah diterima oleh *House of Commons*.
4. Beberapa keputusan hakim yang merupakan tafsiran pada beberapa undang-undang parlemen.
5. Konvensi-konvensi (aturan-aturan lain berdasarkan teradisi) yang mengatur hubungan antara kabinet dan parlemen.

Sedangkan di Indonesia contoh-contoh Konstitusi tertulis yang berjalan berturut-turut dalam tiga buah Undang-Undang Dasar dalam empat tahap yaitu :

1. UUD 1945 dari tahun 1945 s/d tahun 1949
2. UUD RIS 1949 dari tahun 1949 s/d tahun 1950
3. UUDS 1950 dari tahun 1950 s/d tahun 1959
4. UUD 1945 kembali dari tahun 1959 s/d sekarang

A. Perubahan Konstitusi

Istilah kata “perubahan” dalam perubahan Konstitusi berasal dari kata “rubah” dan kata kerja merubah. Menurut Sri Soemantri kata mengubah Konstitusi/UUD

sama dengan “mengamandemen Konstitusi/UUD”. Pendapat ini didasarkan pada istilah bahasa Inggris (*“Constitution Amendment”* yang artinya mengubah Undang-Undang Dasar).²⁶

Apabila melihat perkembangan Undang-Undang Dasar 1945, maka kata merubah UUD yang tercantum dalam Pasal 37 adalah dapat menambah pasal-pasal yang sudah ada dan memungkinkan juga menambah pasal-pasal baru yang belum diatur dalam UUD 1945. Jika MPR selaku lembaga yang berwenang merubah UUD, ingin melakukan perubahan, supaya memperhatikan azas-azas yang telah ditetapkan dalam pembukaan UUD 1945. Jangan sampai perubahan itu membawa akibat bergantinya UUD 1945 dengan UUD yang lain. Hal ini perlu dipertegas karena berdasarkan sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah terjadi penggantian UUD yakni dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS tahun 1949, dan dari Konstitusi RIS ke UUDS 1950. Di sini terjadi perubahan yang asasi yakni dari negara kesatuan menjadi susunan negara federal dan kembali lagi menjadi susunan negara kesatuan).²⁷

Berdasarkan perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia dalam perubahan Konstitusi atau UUD maka istilah perubahan di atas dapat mengandung arti baik yuridis maupun politis, sebab dalam teori hukum tata negara yang dimaksud dengan perubahan Konstitusi UUD adalah:²⁸

1. Penggantian Undang-Undang Dasar dimaksudkan UUD yang lama diganti, baik seluruhnya maupun sebagian dan tata cara penggantian adakalanya secara jelas dalam UUD yang baru dan ada kalanya tidak.

²⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Alumni Bandung, 1979) Hlm. 3.

²⁷ Moch. Kusnardi, *Harmailly Ibrahim, Pengantar Hukum.....Op.Cit*, hlm. 84.

²⁸ *Bintang Regen Saragih, Perubahan Penggantian....., Op.Cit*, hlm. 14.

2. Perubahan atas amandemen UUD, artinya UUD lama dirubah beberapa pasalnya saja supaya dapat menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Sedangkan pasal-pasal lain tidak mengalami perubahan. Adakalanya pasal-pasal perubahan ditempatkan pada bagian akhir daripada UUD yang bersangkutan dengan memberi judul “*perubahan*” atau “*amandemen*”. Sedangkan pasal-pasal lama tetap dalam posisi semula (cara ini disebut *adendum*). Contoh Undang-Undang Amerika Serikat. Ada pula pasal-pasal dalam UUD yang bersangkutan tetap jumlahnya, tetapi di sisipkan tambahan ayat-ayat baru dalam pasal-pasal (cara ini juga disebut *amandemen*). Contoh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di samping itu ada pula pengertian perubahan Konstitusi atau UUD dalam praktek ketatanegaraan, di mana UUD lama tetap berlaku tanpa adanya perubahan secara yuridis. Artinya secara formal UUD lama masih tetap berlaku, tetapi penyelenggaraan negara dalam prakteknya baik seluruh ataupun sebagian dari pasal-pasalannya tidak dilaksanakan oleh penguasa. Hal ini biasa berlaku pada penyelenggaraan negara yang otoriter dan totaliter cenderung menggunakan keputusan-keputusan yang dibuat sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya pada zaman rezim Hitler di Jerman yang totaliter. Memberlakukan Konstitusi Weimar 1900 yang demokratis tetapi dalam praktek yang diberlakukan adalah pemerintahan yang tidak demokratis. Di Indonesia hal yang sama pernah berlaku pada masa revolusi fisik dalam mempertahankan kemerdekaan Republik Indonesia. Pada saat itu sistem pemerintahan yang berlaku berdasarkan UUD 1945 adalah sistem presidensiil, tetapi dalam praktek yang berlaku adalah sistem parlementer.

Berdasarkan uraian di atas tentang perubahan Konstitusi atau UUD, memiliki arti yang lebih luas yaitu penggantian, perubahan dalam praktek penyelenggaraan negara. Beberapa contoh Konstitusi/UUD negara-negara modern dewasa ini yang membuat beberapa ketentuan dalam perubahan yang biasanya dirumuskan dalam pasal-pasal yang merupakan bagian akhir dari Konstitusi/UUD tersebut sebagai berikut: ²⁹

1. Konstitusi/UUD Amerika Serikat tahun 1787 perubahannya dirumuskan dalam pasal V dari 7 pasal yang ada umumnya tiap-tiap pasal terdiri dari beberapa seksi dan tiap-tiap seksi terdiri lagi dalam beberapa ayat.
2. Konstitusi/UUD Jepang 1946, perubahannya dimuat dalam Pasal 96 dari 102 pasal yang ada.
3. Konstitusi/UUD Philipina tahun 1986, perubahannya dimasukkan dalam pasal XVII dari 18 pasal yang ada. umumnya terdiri dari seksi-seksi bahkan ada pasal-pasal sampai 27 seksi, dan masih terdiri lagi dari beberapa ayat.
4. Konstitusi/ UUD 1945 yang rumusan perubahannya dimuat dalam pasal terakhir yaitu dalam Pasal 37 yang terdiri dari beberapa ayat.

Ketentuan tentang adanya perubahan dalam Konstitusi/UUD dimaksudkan sebagai antisipasi terhadap kemungkinan perkembangan yang ada dalam masyarakat, sehingga kepentingan/kebutuhan dapat ditempuh melalui cara-cara yang konstitusional yang menurut teori Konstitusi disebut “*Verfassung Sanderung*”. Bukan melalui cara yang sewenang-wenang atau inkonstitusional (*Verfassung Sewandlung*) karena perubahan melalui cara-cara inkonstitusional sangat berbahaya dan akan menimbulkan ketegangan atau perlawanan dari rakyat.

²⁹ *Ibid*, hlm. 15.

Oleh sebab itu ketentuan mengenai perubahan Konstitusi/UUD menurut teori Konstitusi merupakan bagian dari isi atau materi muatan. Konstitusi/UUD, dan seperti diketahui materi atau muatan dari suatu Konstitusi/UUD biasanya memuat 3 (tiga) hal pokok yang terdiri dari:

1. Organisasi lembaga-lembaga negara
2. Perlindungan hak asasi manusia dan
3. Prosedur perubahan UUD itu sendiri

Menurut Sri Soemantri menyebutkan beberapa materi muatan dari UUD adalah:³⁰

1. Jaminan terhadap hak asasi manusia
2. Susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
3. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental

Jadi perubahan UUD oleh Sri Soemantri yang memasukkan pembagian dan pembatasan ke dalam tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Sebenarnya tidak ada perbedaan yang prinsipil dengan perubahan yang terdapat dalam teori Konstitusi hanya perbedaan redaksional saja. Sehubungan dengan perubahan Konstitusi atau UUD (baik penggantian maupun perubahan) biasanya karena terjadi perubahan yang mendasar tentang ketatanegaraan suatu negara dan perubahan-perubahan tersebut antara lain karena:³¹

1. Runtuhnya rezim otoriter yang berkuasa yang digantikan oleh rezim otoriter yang baru sehingga perlu melakukan perubahan atau penggantian sesuai dengan keinginan rezim yang baru. Sedangkan UUD lama dianggap tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang baru. Contoh : penggantian Konstitusi/UUD di Amerika dan Iran sebagai akibat

bat kemenangan kaum pemberontak bersenjata mengalahkan rezim yang berkuasa.

2. Runtuhnya suatu rezim otoriter yang berkuasa dan digantikan oleh kekuasaan yang demokratis, UUD yang lama diganti dengan yang baru karena tidak sesuai dengan semangat demokrasi dan pemerintahan baru berkuasa atas dasar pemilihan umum. Contoh di Filipina, penggantian rezim Marcos oleh Presiden Cory Aquino melalui Pemilu.
3. Terjadinya perebutan kekuasaan oleh militer terhadap pemerintahan yang demokratis. Kemudian penguasa yang baru mengganti UUD sesuai keinginannya (rezim militer). Contoh di Pakistan perebutan kekuasaan oleh militer. *Pertama* oleh Jenderal Ayub Khan, *kedua* oleh Jenderal Zia Ul Haq dan *ketiga* oleh Jenderal Pervez Nusharaf.
4. Pemerintahan negara yang demokrasi Konstitusional yang terpilih secara demokratis dalam pemilu yang masa jabatannya dibatasi oleh UUD, tetapi karena ingin tetap memerintah seterusnya sehingga dia berusaha mengganti UUD yang lama dengan format politik yang baru, baik otokrasi maupun totaliter. Contoh: di Korea Selatan pada masa pemerintahan Park Chung Hee, yang akhirnya dia meninggal dibunuh oleh pengawalnya setelah sekian lama memerintah.
5. Bertambah luasnya suatu negara sebagai akibat adanya wilayah yang bergabung atau munculnya negara baru yang berdaulat. Sehingga perlu perubahan UUD sesuai dengan kondisi baru. Contoh: Malaysia karena bergabungnya Kalimantan Utara (Sabah dan Serawak) dengan Malaya, maka Singapura menjadi negara berdaulat memisahkan diri dari Malaya.

³⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan, Op.Cit*, hlm. 51. Periksa: Bintan R. Saragih, *Perubahan Penggantian* ..*Ibid*, hlm. 17.

³¹ *Ibid*, hlm. 17-18.

Adanya kekuatan tuntutan rakyat pada suatu negara demokrasi (simbol demokrasi) yang ingin mengadakan perubahan sesuai kebutuhan zaman yang tidak dapat ditampung oleh UUD yang lama untuk itu perlu penggantian atau perubahan (amandemen) atau UUD yang lama, dan perubahan itu dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam UUD yang lama, jadi perubahan itu dilakukan secara Konstitusional. Contoh: Negara Republik Indonesia pada reformasi tahun 1998 yakni terjadi perubahan/amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali secara bertahap oleh MPR (periode 1999-2004) mulai dari tahap I 19 Oktober 1999, tahap II 18 Agustus 2000, tahap III 9 Oktober 2001 dan tahap IV 10 Agustus 2002.

KESIMPULAN

Dari uraian pembahasan di atas dapat diambil beberapa kesimpulan :

Bahwa konstitusi memiliki beberapa sifat yang melekat padanya, yaitu : Sifat fleksibel dan rigid, yakni sifat suatu Konstitusi yang dalam Bahasa Indonesia dapat diterjemahkan luwes atau kaku, dengan menggunakan beberapa ukuran seperti

cara merubah konstitusi, sedangkan fungsi konstitusi, yaitu sebagai pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara, mengatur hubungan antar lembaga negara dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara dan termasuk di dalamnya sebagai isi Konstitusi adalah adanya perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

Istilah Konstitusi yang dikemukakan para ahli, seperti L.J. Van Apeldoorn membedakan antara *Constitution* dengan *Grondwet* (UUD), yakni *Grondwet* (UUD) adalah bagian yang tertulis dari Konstitusi sedangkan *Constitution* (Konstitusi) memuat peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis, sementara Sri Sumantri mengartikan Konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Hal ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di berbagai negara di dunia termasuk di Indonesia. Pandangan yang menyamakan antara Konstitusi dengan *Grondwet* (UUD) dipengaruhi oleh pemahaman kodifikasi yang menghendaki agar semua aturan hukum tertulis dalam rangka mencapai kesatuan hukum dan kepastian hukum.

Daftar Pustaka

- Bintan Regen Saragih, Perubahan Penggantian dan Penetapan UUD di Indonesia, CV. Utama, Bandung, 2006.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Miriam, Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta Tahun 2009.
- M.Solly Lubis, Hukum Tata Negara, Mandor Maju, Bandung, 2008.
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI Jakarta, 1976.
- Parlin M. Mangunsang, Konversi ketatanegaraan sebagai salah satu sarana perubahan UUD, Alumni, Bandung, 1992.
- Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni Bandung, 1979.

Sri Sumantri M, Susunan ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Wiryo Prodjodikoro, Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD TAHUN 1945 (Sebelum dan Sesudah Amandemen)