

## **MEMBUDAYAKAN KESADARAN BERKONSTITUSI MELALUI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN**

**DRA. PEBRIYENNI, M.Si.**

Dosen Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn)  
FKIP Universitas Bung Hatta, Padang, Sumatera Barat  
E-mail: pebriyenni@yahoo.com

### **ABSTRAK**

Budaya adalah keseluruhan sistem sosial yang membangun suatu komunitas. Sistem sosial yang diadopsi oleh bangsa Indonesia diabadikan dalam undang-undang dasar atau konstitusi Negara Republik Indonesia. Konstitusi adalah bentuk naskah legitimasi kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang mengikat setiap warga negara dalam membangun pemahaman tentang kedaulatan rakyat. Sekarang ini konstitusi yang berlaku di Negara Republik Indonesia adalah UUD 1945. UUD 1945 akan bisa dilaksanakan secara baik, jika ada pemahaman dan kesadaran semua warga konstitusional sehingga orang dapat melakukan kontrol atas administrasi negara. Dengan kata lain, membangun kesadaran konstitusional merupakan upaya untuk memungkinkan penerapan UUD 1945 dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara konsisten. Agar setiap institusi dan warga negara Indonesia dapat menjalankan kehidupan bernegara berdasarkan UUD 1945, maka diperlukan tumbuhnya budaya kesadaran konstitusional pada mereka. Untuk menumbuhkannya diperlukan pemahaman akan nilai dan norma yang menjadi dasar substansi konstitusi. Pemahaman itu bisa dilakukan melalui pendidikan formal dan nonformal, di antaranya yang sangat penting adalah melalui Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) atau Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn). Karena itu diperlukan peningkatan kompetensi pendidik di bidang disiplin tersebut, baik di level pendidikan dasar, menengah maupun tinggi.

**Kata kunci:** pembudayaan, kesadaran konstitusional, pendidikan kewarganegaraan.

### **A. PENDAHULUAN**

Upaya mencapai cita-cita proklamasi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia Tahun 1945, ternyata tidak sederhana. Reformasi total yang dibayangkan seperti pidato Bung Karno, yaitu “revolusi yang sampai akar-akarnya”, lambat laun

melemah dan lenyap. Kini, reformasi juga mengalami titik balik, yakni reformasi tidak mengguncang ke atas pada puncak-puncak kekuasaan yang mapan, tetapi justru “mengiris dan menusuk” ke bawah.

Ironisnya, pergantian beberapa kali kepemimpinan nasional dan lokal, yang seharusnya menjadi momentum historis bagi terselenggaranya tata sosial, tata ekonomi, dan tata politik baru,

ternyata belum mampu membawa negara menemukan solusi. Bahkan sebaliknya, ada kecenderungan meningkatnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), konflik elit antarlembaga, destabilisasi, gejala separatisme dan terorisme yang selanjutnya berpengaruh terhadap kinerja pemerintah (dalam arti luas) dan “menggerogoti” legitimasi rezim yang berkuasa (Sukriono, 2013:1). Muncul pula fenomena buruknya kinerja pemerintah dalam konteks pelayanan publik, yang dapat dilihat dari pola penyelenggaraan pelayanan yang kurang responsif, kurang informatif, dan kurang *accessible*.

Secara umum, berbagai problem ketatanegaraan sesudah reformasi adalah: (1) *State weakness*, yang ditandai dengan adanya disharmoni penggunaan kekuasaan, baik secara vertikal maupun horizontal, lemahnya kelembagaan pemerintahan (birokrasi) dalam memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat, dan lemahnya kapabilitas kepemimpinan nasional. (2) *Accountability weakness*, ditandai dengan adanya penggunaan kekuasaan yang seringkali tidak sesuai dengan tujuan negara, dan penggunaan sumber daya negara yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. (3) *Representen-*

*tation weakness*, ditandai dengan kegagalan lembaga-lembaga negara mencapai konsensus, ketidakmampuan parpol dan politisi mewakili rakyat, serta ketidakmampuan *civic self organization* (Prasojo, 2010:2-3).

Melihat realitas di atas, pemahaman dan kesadaran berkonstitusi dari segenap warga negara Indonesia merupakan hal yang sangat urgen. UUD 1945 baru dapat membumi dan dilaksanakan secara baik apabila masyarakat mengetahui dan menyadari hak-hak konstitusionalnya, sehingga dapat melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan negara. Di sinilah urgennya ditumbuhkan kesadaran berkonstitusi pada semua warga negara Indonesia. Pada generasi muda harapan bangsa, salah satu solusi menumbuhkan kesadaran berkonstitusi tersebut bisa dengan mengoptimalkan pembelajaran Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) atau Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn).

## **B. PERMASALAHAN**

Berkaitan dengan upaya membangun kesadaran berkonstitusi, rumusan masalah pada artikel ini adalah bagaimanakah urgensi kesadaran berkonstitusi, tujuan dan fungsi konstitusi, serta

peran PKN/PPKN dalam membangun kesadaran berkonstitusi?

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Urgensi Kesadaran Berkonstitusi

Istilah *constitution* berasal dari bahasa Latin, yaitu *constitution* yang bermakna *a degree*, dekret, permakluman. Konstitusi atau *gronwet*, *grundgesetz*, undang-undang dasar menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara (*constitutie is de hoogste wet*). Dalam konteks institusi negara, konstitusi bermakna permakluman tertinggi yang menetapkan: pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan legislatif, kekuasaan peradilan, dan pelbagai lembaga negara serta hak-hak rakyat.

Pada umumnya, pertama-tama konstitusi memaklumkan: siapa pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara. *Who keep the sovereignty anyway?* Masalah kedaulatan menjadi demikian penting karena secara formal merupakan sentrum kekuasaan yang membagi sub-sub kekuasaan ke bawah. Kedaulatan memuat pengakuan akan suatu kekuasaan karena di balik kedaulatan melekat kekuasaan. Kedaulatan dan kekuasaan bagai dua sisi mata uang.

Kewenangan (*de bevoegdheden*) secara formal melekatkan kekuasaan pada kedaulatan. Jean Bodin dan Sukriono (2013:2) memandang kedaulatan negara sebagai *la puissance absolue* yang tidak terputus-putus, kepunyaan republik, sedangkan orang-orang Latin menyebutnya *maiestatum*, yakni kekuasaan terbesar guna memerintah (*la plus grande puissance de commander*). Konstitusi adalah naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat dan merupakan kontrak sosial yang mengikat setiap warga dalam membangun paham kedaulatan rakyat.

Djokosoetono (dalam Marzuki, 2010:2) menguraikan 3 makna kontekstual dalam memahami konstitusi, yaitu:

- a. Konstitusi dalam makna materiil (*constitutie in materiels zin*), berpaut dengan *gekwalficeerde naar de inhoud*, yaitu dititikberatkan pada isi konstitusi yang memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan fungsi (*administratie*) negara.
- b. Konstitusi dalam makna formal (*constitutie in formele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerde naar de maker*, yaitu dititikberatkan pada cara dan prosedur tertentu dari pembuatannya.

c. Konstitusi dalam makna UUD (*grondwet*) selaku pembuktian (*constitutie als bewijsbaar*), yaitu agar bisa menciptakan stabilitas (*voorstabiliteit*) maka perlu dinaskahkan dalam wujud UUD atau *grondwet*.

Sedangkan istilah konstitusionalisme yang diturunkan (*derive*) dari istilah konstitusi, merupakan doktrin yang mengemban pembatasan kekuasaan negara (*the limited state*), agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal dimaksud dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi. Konstitusionalisme mengatur pelaksanaan *rule of law* dalam hubungan individu dengan pemerintah. Konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang ditentukan terlebih dahulu. Selanjutnya Carl J. Friedrich (dalam Miriam Budiardjo, 2008:170-171) menambahkan bahwa konstitusionalisme mengandung gagasan pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, yang dikenakan beberapa pembatasan dengan harapan dapat menjamin kekuasaan yang diselenggarakan agar tidak

disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Pertanyaannya, mengapa kekuasaan itu perlu dibatasi, meskipun kekuasaan itu dibutuhkan oleh negara sebagai kekuatan vital dalam menyelenggarakan pemerintahan? Lord Acton mengemukakan, "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolute*". Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan sudah pasti akan menyalahgunakannya. Pembatasan kekuasaan negara di Indonesia dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal ini dimaksud memuat paham konstitusionalisme. Rakyat pemegang kedaulatan tertinggi terikat pada konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, tidak boleh dijalankan atas dasar *the ruling of the mob*. Harjono (2008: 22) menganalogkan konstitusi laksana bangunan rumah, sedangkan konstitusionalisme adalah ilmu untuk membuat suatu bangunan. Sebut saja: harus memiliki pondasi yang kuat, mempunyai keseimbangan tertentu, pertimbangan aspek variasi, aspek seni, dan kekhusu-

san-kekhususan tertentu, serta aspek lingkungan. Hal tersebut akan sangat berpengaruh baik terhadap kenyamanan sang penghuni maupun ketahanan bangunan rumah itu sendiri. Harus ada keseimbangan antara rumah sebagai bangunan (*house*) dan rumah sebagai tempat tinggal (*home*). Analog dengan membangun rumah, membangun konstitusi harus bisa menjadi tempat tinggal yang nyaman bagi sebuah bangsa (*the house of the constitution is the home of the nation*). Demi menyelaraskan aspek *house* dan *home* dalam sebuah konstitusi inilah, doktrin konstitusionalisme berperan.

Konstitusi atau UUD merupakan hukum tertinggi dan mengikat segenap lembaga negara dan seluruh warga negara. Oleh karena itu, yang menjadi pelaksana konstitusi adalah semua lembaga negara dan segenap warga negara sesuai dengan hak dan kewajiban masing-masing sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Dalam perspektif hukum, kata “pelaksanaan” (*implementation*) terdiri dari dua konsep fungsional, yaitu: *pertama, identifying constitutional norms and specifying their meaning*; dan *kedua, crafting doctrine or developing standards of review*.

Agar setiap lembaga dan segenap warga negara dapat melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan UUD 1945, diperlukan adanya budaya sadar berkonstitusi. Untuk menumbuhkan budaya sadar berkonstitusi diperlukan pemahaman terhadap nilai-nilai dan norma-norma dasar yang menjadi materi muatan konstitusi. Pemahaman tersebut menjadi dasar bagi masyarakat untuk dapat selalu menjadikan konstitusi sebagai rujukan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jika masyarakat telah memahami norma-norma dasar dalam konstitusi dan menerapkannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka pasti mengetahui dan dapat mempertahankan hak-hak konstitusionalnya yang dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, masyarakat dapat berpartisipasi secara penuh terhadap pelaksanaan UUD 1945, baik melalui pelaksanaan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta dapat pula melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan negara dan jalannya pemerintahan. Kondisi tersebut dengan sendirinya akan mencegah ter-

jadinya penyimpangan ataupun penyalahgunaan konstitusi.

Di sisi lain, dalam budaya berkonstitusi juga terkandung maksud kepatuhan kepada aturan hukum sebagai aturan main (*rule of the game*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Segenap komponen bangsa harus bertindak sesuai dengan aturan yang ditetapkan, serta apabila timbul permasalahan atau sengketa, harus diselesaikan melalui mekanisme hukum. Budaya mematuhi aturan hukum merupakan salah satu ciri utama masyarakat beradab. Hal ini sangat diperlukan terutama dalam konteks politik, misalnya dalam pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu).

Tanpa adanya kesadaran berkonstitusi, yaitu kedisiplinan mematuhi rambu-rambu permainan dan mekanisme penyelesaian sengketa, momentum politik Pemilu yang sejatinya adalah untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, dapat tergelincir ke dalam konflik yang justru merugikan masyarakat serta kepentingan bangsa dan negara. Oleh karena itu, diperlukan kesadaran baik bagi semua aparatur negara untuk secara konsisten melaksanakan konstitusi. Semua permasalahan ketatanegaraan, penegakkan hukum yang muncul,

harus dipercayakan dan diselesaikan melalui mekanisme hukum yang telah ditentukan. Sebaliknya, lembaga yang memiliki kewenangan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan harus mampu memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Budaya sadar berkonstitusi tercipta tidak hanya mengetahui norma dasar dalam konstitusi. Lebih dari itu, juga dibutuhkan pengalaman nyata untuk melihat dan menerapkan konstitusi dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, menumbuhkan budaya sadar berkonstitusi adalah suatu proses panjang dan berkelanjutan. Sebagai contoh, dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945) menjamin berbagai hak sipil politik seperti hak hidup, kebebasan beragama, kebebasan berorganisasi, kebebasan menyatakan pendapat, bebas dari penyiksaan, dan lain-lain. Di dalam menjamin hak-hak tersebut, Pasal 28I menyebutkan bahwa beberapa di antara hak asasi manusia (HAM) tersebut merupakan hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable right*). Pasal 28I ayat (1) menetapkan sebagai berikut: "Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani,

hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun". Di sisi lain, Pasal 28J ayat (1) menetapkan bahwa "Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara." Selanjutnya dalam Pasal 28J ayat (2) ditegaskan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin pengakuan, penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Keadilan harus sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Adanya berbagai hak yang dijamin oleh konstitusi, bahkan ada pula hak yang dilengkapi dengan jaminan tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun dan oleh siapapun, menjadikan adanya perbedaan status antara hak yang satu dengan hak yang lain. Dapat diinterpretasikan bahwa hak-hak yang

tidak disebutkan dalam Pasal 28I adalah hak-hak yang dapat dikurangi (*derogable right*). Di dalam berbagai tulisan pakar HAM internasional, hak sipil politik dapat dikelompokkan menjadi 3 macam, yaitu *derogable rights*, *underogable rights*, dan *limitable right* (Müller dalam Sefriani, 2012:3).

Bagi masyarakat, pemahaman terhadap hak konstitusi sangat diperlukan agar dapat mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Selain masyarakat mengetahui hak dan kewajiban sebagai warga negara, bentuk nyata pentingnya budaya sadar berkonstitusi bagi pelaksanaan konstitusi adalah terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Pengujian tersebut dilakukan untuk menentukan apakah suatu ketentuan dalam suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Namun Mahkamah Konstitusi dalam hal ini tidak dapat bertindak secara aktif. Mahkamah Konstitusi dapat menjalankan wewenang tersebut jika ada permohonan pengujian suatu undang-undang yang diajukan oleh masyarakat. Dalam pengajuan permohonan inilah diperlukan adanya budaya sadar berkonstitusi berupa kesadaran akan hak

konstitusionalnya sebagai warga negara, baik sebagai perorangan maupun kelompok, bahwa hak-hak konstitusional telah dilanggar oleh suatu ketentuan undang-undang. Di sisi lain, juga diperlukan adanya kesadaran untuk mendapatkan perlindungan atas hak konstitusional yang dilanggar dengan cara mengajukan permohonan pengujian konstitusional atas ketentuan undang-undang yang mungkin dapat merugikan warga negara.

Jika tidak ada budaya sadar berkonstitusi, masyarakat tidak akan mengetahui apakah haknya terlanggar atau tidak, dan tidak melakukan upaya konstitusional untuk mendapatkan perlindungan. Akibatnya, UUD 1945 akan banyak dilanggar oleh ketentuan undang-undang sehingga pada akhirnya konstitusi hanya akan menjadi dokumen di atas kertas tanpa dilaksanakan dalam praktik.

Karena itulah harus ada upaya secara terus-menerus untuk membangun budaya sadar berkonstitusi. Budaya sadar berkonstitusi tercipta tidak hanya mengetahui norma dasar dalam konstitusi. Lebih dari itu, juga dibutuhkan pengalaman nyata untuk melihat dan menerapkan konstitusi dalam praktik

kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Artinya, menumbuhkan budaya sadar berkonstitusi adalah suatu proses panjang dan berkelanjutan.

Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya mendekatkan UUD 1945 sebagai konstitusi kepada masyarakat umum serta menumbuhkan *the living contitution* adalah karena pembahasan masalah konstitusi dan materi muatan yang terkandung di dalamnya yang selalu menggunakan kerangka pikir, rujukan teori, dan rujukan praktik yang berasal dari luar negeri. Untuk itu, diperlukan upaya domestikasi UUD 1945, yaitu menjadikan UUD 1945 dan pengkajiannya dilakukan dengan merujuk pada pengalaman bangsa Indonesia dan problem nyata yang dihadapi oleh masyarakat. Contoh, pengkajian sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia selama ini masih terbatas mulai penjajahan Belanda. Padahal, sebelumnya terdapat kerajaan-kerajaan di wilayah Nusantara yang memiliki sistem dan struktur ketatanegaraan tersendiri yang dapat dibandingkan dengan sistem ketatanegaraan modern. Sebagai misal, pembagian fungsi kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif sudah terbentuk, walaupun kekuasaan raja cukup domi-

nan karena menjadi ketua dari semua lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan tersebut. Bahkan prinsip demokrasi juga mulai terlihat karena pengambilan keputusan diambil secara musyawarah oleh wakil-wakil masyarakat, meskipun keputusan terakhir tetap ada pada pimpinan tertinggi. Kenyataan-kenyataan sejarah tersebut dapat dijumpai di kerajaan-kerajaan dan satuan pemerintahan lain di berbagai wilayah Nusantara.

## **2. Tujuan dan Fungsi Konstitusi**

### **a. Tujuan Konstitusi**

Di kalangan para ahli hukum, umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu: (1) keadilan (*justice*); (2) kepastian (*certainty* atau *zekerheid*); dan (3) kegunaan (*utility*). Keadilan itu sepadan dengan keseimbangan (*balance, mizan*) dan kepatutan (*equity*), serta kewajaran (*proportionality*). Sedangkan kepastian hukum terkait dengan ketertiban (*order*) dan ketenteraman. Sementara itu, kegunaan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian hidup bersama (Asshiddiqie, 2009:119). Karena konstitusi itu sendiri merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya,

maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (a) keadilan; (b) ketertiban; dan (c) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*). Misalnya, empat tujuan bernegara Indonesia adalah seperti yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Keempat tujuan itu adalah: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sehubungan dengan itulah, beberapa sarjana merumuskan tujuan konstitusi itu seperti merumuskan tujuan negara, yaitu negara konstitusional atau negara berkonstitusi. Menurut J. Barents, ada tiga tujuan negara, yaitu: (1) untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman; (2) mempertahankan kekuasaan; dan (3) mengurus hal-hal yang

berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum. Sementara itu, Maurice Hauriou menyatakan bahwa tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara: (1) ketertiban (*orde*); (2) kekuasaan (*gezag*); dan (3) kebebasan (*vrijheid*) (Sukriono, 2013:8). Kebebasan individu warga negara harus dijamin, tetapi kekuasaan negara juga harus berdiri tegak sehingga tercipta tertib bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ketertiban itu sendiri terwujud apabila dipertahankan oleh kekuasaan yang efektif dan kebebasan warga negara tetap tidak terganggu.

#### **b. Fungsi Konstitusi**

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional. Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*). Cita-cita pembentukan negara dikenal dengan istilah tujuan nasional

yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan NKRI yang berdiri di atas lima dasar, yaitu Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Untuk mencapai cita-cita itu dan melaksanakan penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Agar konstitusi/UUD bermakna bagi suatu negara, maka konstitusi harus pula fungsional. Artinya, konstitusi/UUD secara efektif mampu memenuhi fungsi-fungsinya, dengan demikian tidak terjadi kesenjangan (*gap*) antara hukum konstitusi dengan realitas konstitusional. Terdapat empat fungsi umum konstitusi (Sukriono, 2013:9), yaitu: (1) fungsi transformasi (*transformation function*); (2) fungsi informasi (*information function*); (3) fungsi regulasi (*regulation function*); dan (4) fungsi kanalisasi (*canalization function*).

Keempat fungsi umum konstitusi itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### (1) Fungsi transformasi

Konstitusi berisi ketentuan-ketentuan hukum (*legal pronouncements*)

yang lazimnya berupa pernyataan-pernyataan yang dimaksudkan memiliki efek yang mengikat secara umum karena ketentuannya sangat abstrak dan dirumuskan secara makro. Konstitusi mempunyai fungsi transformasi apabila konstitusi mampu mengkonversikan kekuasaan ke dalam hukum.

#### (2) Fungsi informasi

Konstitusi berisi informasi di mana isi informasi tersebut ditentukan oleh pengaruh transformasi politik dengan bantuan konstitusi. Apa yang ditransformasikan merupakan informasi yang telah dikodifikasikan dalam kodifikasi hukum yang karakternya ditentukan oleh faktor kultural (misal dari bahasa yang dipakai untuk merumuskan konsep-konsep tertentu) dan faktor-faktor lain yang bersifat supranasional.

#### (3) Fungsi regulasi

Informasi yang telah dikodifikasikan dalam konstitusi berpengaruh terhadap suatu pengaturan mengenai sikap-sikap, perilaku dan harapan-harapan rakyat. Fakta bahwa suatu konstitusi itu eksis merupakan suatu informasi yang signifikansinya tidak hanya dibatasi oleh eksistensinya, namun juga karena kenyataan bahwa konstitusi itu merupakan hukum yang tertinggi (*su-*

*preme law*). Konstitusi meregulasi perilaku dan proses keputusan, serta merumuskan kekuasaan-kekuasaan hukum, sehingga disebut pengaruh normatif konstitusi (*normative effect of constitution*).

#### (4) Fungsi kanalisasi

Konstitusi memuat pedoman-pedoman mengenai bagaimana masalah-masalah hukum dan politik harus dipecahkan. Misalnya, konstitusi memuat suatu jawaban prosedural atas pertanyaan mengenai bagaimana kemauan mayoritas politik dapat mengikat setiap orang, karena dalam negara demokrasi, sesungguhnya setiap undang-undang pasti merupakan pengaruh keinginan mayoritas. Selain itu, konstitusi juga menunjukkan bahwa masalah-masalah hukum dan politik harus diselesaikan berdasarkan tujuan atau prinsip tertentu, seperti prinsip persamaan (*equality*), prinsip negara hukum (*rule of law, rechtsstaat*), dan sebagainya. Dalam hal ini, konstitusi membuka saluran-saluran (*channels*) dengan suatu pedoman khusus, dalam saluran mana berbagai problema sosial dikanalisis dan disalurkan sehingga terpecahkan. Konflik politik justru diarahkan ke dalam saluran tertentu dan diselesaikan dengan

cara yang pasti. Dengan demikian, kanalisasi berarti bahwa konstitusi menciptakan atau memuat suatu struktur tertentu dalam mana perkembangan politik dan hukum berlangsung.

### 3. Peran PKn/PPKn

Secara epistemologis, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) dipahami sebagai konsep *civic/citizenship education*. Pendidikan (*education = educare*) merupakan upaya manusia dengan sadar yang bertujuan untuk menumbuhkembangkan potensi individu agar menjadi anggota masyarakat dan warga negara yang cerdas. Oleh karena itu pendidikan, termasuk Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) atau PPKn, merupakan wahana pedagogis dan sosial-kultural, yang diterima sebagai unsur peradaban kemanusiaan.

PPKn juga bisa diharapkan memberikan kontribusi untuk membangun warga negara yang sadar akan konstitusi (Winataputra, 2014:2-3), sebagai bagian dari wahana pendidikan karakter (*character education*) yang bersifat multidimensional. Sebagai pendidikan karakter yang bersifat multidimensional, “*citizenship education*” mengemban visi dan misi utuh pengembangan “*civic competencies*”. Di dalam kemampuan

tersebut terkandung sasaran pengembangan: “*civic knowledge, civic dispositions, civic skills, civic competence, civic confidence, civic commitment*” yang bermuara pada kemampuan integratif “*well informed and reasoned decision making*”. Secara praksis, kesemua dimensi kemampuan itu sangat diperlukan oleh individu agar dapat berperan sebagai “*participative and responsible citizen*”. Secara psikopedagogis dan sosio-kultural, perubahan paradigma kontinum konsentris tersebut berlangsung secara “*developmental*” dalam arti bertahap berkelanjutan. Dilihat dari penjelasan ini, maka sangat rasional bahwa PKn/PPKn dapat membangun kesadaran berkonstitusi. Konstitusi sebagai hukum dasar yang utama dan merupakan hasil representatif kehendak seluruh rakyat, haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh di setiap sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, prinsip yang timbul adalah setiap tindakan, perbuatan dan/atau aturan dari semua otoritas yang diberi delegasi oleh konstitusi, tidak boleh bertentangan dengan *basic rights* dan konstitusi itu sendiri. Dengan demikian, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meru-

pakan konstitusi bangsa dan negara Indonesia adalah aturan hukum tertinggi yang keberadaannya dilandasi legitimasi kedaulatan rakyat dan negara hukum. Hal itu sekaligus membawa konsekuensi bahwa UUD 1945 merupakan aturan tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yang mengatur bagaimana kedaulatan rakyat akan dilaksanakan. Inilah yang secara teoretis disebut dengan supremasi konstitusi sebagai salah satu prinsip utama tegaknya negara hukum yang demokratis (Darsono, 2017). Dalam konteks ini, antara tujuan nasional dengan aturan-aturan dasar merupakan satu kesatuan jalan dan tujuan, agar tiap-tiap tujuan nasional dapat tercapai.

Sesuai dengan salah satu pengertian negara hukum, di mana setiap tindakan penyelenggara negara serta warga negara harus dilakukan berdasarkan dan di dalam koridor hukum, maka yang harus mengawal konstitusi adalah segenap penyelenggara negara dan seluruh warga negara dengan cara menjalankan wewenang, hak dan kewajiban konstitusionalnya. Hal itu harus diimbangi dengan pelaksanaan oleh seluruh warga negara. Untuk itu dibutuhkan adanya kesadaran berkonstitusi warga negara,

tidak saja untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang telah dibuat, tetapi juga untuk dapat melakukan kontrol pelaksanaan UUD 1945 dengan baik (Darsono, 2017).

Apa sebenarnya kesadaran berkonstitusi itu? Kesadaran berkonstitusi secara konseptual diartikan sebagai kualitas pribadi seseorang yang memancarkan wawasan, sikap dan perilaku yang bermuatan cita-cita dan komitmen luhur kebangsaan dan kebernegeraan Indonesia (Winataputra, 2007:21). Kesadaran berkonstitusi merupakan salah satu bentuk keinsyafan warga negara akan pentingnya pengimplementasian nilai-nilai konstitusi. Kesadaran berkonstitusi merupakan salah satu bagian dari kesadaran moral. Sebagai bagian dari kesadaran moral, kesadaran konstitusi mempunyai tiga unsur pokok, yaitu: (1) Perasaan wajib atau keharusan untuk melakukan tindakan bermoral yang sesuai dengan konstitusi negara. (2) Rasional kesadaran moral dapat dikatakan rasional karena berlaku umum, terbuka bagi pembenaran atau penyangkalan. Dengan demikian kesadaran berkonstitusi merupakan hal yang bersifat rasional dan dapat dinyatakan pula se-

bagai hal objektif yang dapat diuniversalkan, artinya dapat disetujui dan berlaku pada setiap waktu dan tempat bagi setiap warga negara. (3) Kebebasan atas kesadaran moral; warga negara bebas untuk menaati berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di negaranya, termasuk ketentuan konstitusi negara (Darsono, 2017).

Kesadaran berkonstitusi warga negara memiliki beberapa tingkatan yang menunjukkan derajat setiap warga negara dalam melaksanakan ketentuan konstitusi negara. Tingkatan-tingkatan tersebut jika dikaitkan dengan tingkatan kesadaran menurut N.Y. Bull (dalam Darsono, 2017) terdiri dari: (1) Kesadaran yang bersifat *anomous*, yaitu kesadaran atau kepatuhan terhadap ketentuan konstitusi negara yang tidak jelas dasar dan alasannya atau orientasinya. (2) Kesadaran yang bersifat *heteronomous*, yaitu kesadaran atau kepatuhan ketentuan konstitusi negara yang berlandaskan dasar/orientasi motivasi yang beraneka ragam atau berganti-ganti. (3) Kesadaran yang bersifat *sosionomous*, yaitu kesadaran atau kepatuhan terhadap ketentuan konstitusi negara yang berorientasikan pada kiprah umum atau khalayak ramai. (4) Kesadaran yang

bersifat *autonomous*, yaitu kesadaran atau kepatuhan ketentuan konstitusi negara yang didasari oleh konsep kesadaran yang ada dalam diri seorang warga negara. Ini merupakan tingkatan kesadaran yang paling tinggi warga negara. Orang yang memiliki kesadaran berkonstitusi merupakan warga negara yang memiliki kemelekan terhadap konstitusi (*constitutional literacy*). Kemelekan terhadap konstitusi akan mengarahkan warga negara untuk berpartisipasi melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara. Oleh karena itu, Winataputra (2007:22-25) mengidentifikasi beberapa bentuk kesadaran berkonstitusi bagi warga negara Indonesia yang di antaranya:

- a. Kesadaran dan kesediaan untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan Indonesia sebagai hak asasi bangsa dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: belajar/bekerja keras untuk menjadi manusia Indonesia yang berkualitas, siap membela negara sesuai kapasitas dan kualitas pribadi masing-masing, dan rela berkorban untuk Indonesia.
- b. Kesadaran dan pengakuan bahwa kemerdekaan Indonesia sebagai

- bangsa merupakan rahmat Allah Yang Maha Kuasa dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: selalu bersyukur, tidak arogan, dan selalu berdoa kepada Allah Yang Maha Kuasa.
- c. Kepekaan dan ketanggapan terhadap kewajiban pemerintah negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: bersikap kritis, skeptis dan adaptif terhadap kebijakan publik perlindungan negara.
- d. Kemauan untuk selalu memperkuat keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, membangun persatuan dan kesatuan bangsa, membangun jiwa kemanusiaan, dan menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dengan perwujudan perilaku dalam kehidupan sehari-hari.
- e. Kesiediaan untuk mewujudkan komitmen terhadap NKRI yang bersifat final dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: tidak bersikap kesukuan, tidak bersikap kedaerahan, dan tidak berjiwa federalistik.
- f. Kesadaran untuk menempatkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam kerangka kabinet presidensil dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: menghormati orang yang memegang jabatan presiden dan wakil presiden, menghormati simbol-simbol kepresidenan, dan menghormati mantan presiden/wakil presiden secara proporsional dan elegan.
- g. Kepekaan dan ketanggapan terhadap pembentukan kementerian yang diatur undang-undang dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: bersikap kritis, skeptis, dan adaptif terhadap kebijakan presiden dalam penyusunan kabinet.
- h. Kesadaran dan kemampuan untuk melaksanakan Pemilu yang langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: menjadi pemilih resmi yang cerdas, menjadi konstituen calon/pasangan calon/partai politik yang cerdas dan menjadi pelaksana Pemilu yang profesional.

- 
- 
- i. Kesadaran akan kesejajaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan pemerintah dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: kontrol dan saling imbang (*check and balance*), cerdas dalam bersikap terhadap DPR/DPRD dan pemerintah/pemerintah daerah, serta kritis terhadap DPR/DPRD dan pemerintah/pemerintah daerah.
  - j. Kesadaran untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada tingkat kabupaten/kota dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: menghormati pemerintah daerah, menjalankan peraturan daerah yang relevan, dan berpartisipasi optimal dalam pembangunan daerah.
  - k. Kepekaan dan ketanggapan terhadap akuntabilitas publik keuangan negara dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: bersikap kritis, skeptis dan adaptif terhadap kebijakan publik pengelolaan keuangan negara.
  - l. Kesadaran dan kemauan untuk menjaga wilayah negara dengan konsep wawasan Nusantara dengan perwujudan perilaku sehari-hari di antaranya: memahami dengan baik Indonesia sebagai konsep wawasan Nusantara, dengan memelihara lingkungan alam, menguasai kekayaan alam sesuai peraturan perundang-undangan.
  - m. Kepekaan dan ketanggapan terhadap kedudukan lembaga kehakiman, yang merdeka dan berdaulat.
- Berbagai bentuk kesadaran berkonstitusi warga negara sebagaimana diuraikan itu dapat terwujud jika didukung oleh berbagai faktor yang mendorong terciptanya warga negara yang sadar berkonstitusi, salah satunya adalah dengan pendidikan berkonstitusi melalui PKn/PPKn. Pendidikan berkonstitusi merupakan hal terpenting yang harus dioptimalkan untuk menciptakan warga negara yang memiliki kesadaran berkonstitusi. Berdasarkan kenyataan tersebut, PKn mempunyai peranan yang strategis dalam mengimplementasikan kesadaran terhadap berkonstitusi. Hal ini dikarenakan salah satu misi PKn adalah sebagai pendidikan politik, yakni membina peserta didik untuk memahami hak dan kewajibannya sebagai warga masyarakat dan warga negara, termasuk di dalamnya memahami konstitusi.

#### **E. PENUTUP**

Konstitusi adalah naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat dan me-

rupakan kontrak sosial yang mengikat setiap warga negara dalam membangun paham kedaulatan rakyat. UUD 1945 akan dapat membumi dan dilaksanakan dengan baik, apabila ada pemahaman dan kesadaran konstitusional dari segenap warga negara Indonesia sehingga masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan negara. Dengan kata lain, membangun kesadaran berkonstitusi tidak lain adalah upaya untuk memfungsikan UUD 1945 dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk hal ini PKn/PPKn perlu dikembangkan menjadi program pendidikan untuk mencapai pendidikan politik masyarakat, termasuk di dalamnya membangun pemahaman dan kesadaran berkonstitusi.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly. 2008. "Membangun Masyarakat Sadar Konstitusi." *Makalah*, disampaikan di seminar yang diselenggarakan DPP Partai Golkar, Jakarta, 8 Juli 2008.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Darsono, Budi. 2017. "Menumbuhkan Kesadaran Berkonstitusi di Lingkungan Sekolah melalui Pendidikan Kewarganegaraan." *Jurnal Harmoni* Vol. 1 No. 1/2017.
- Harjono. 2008. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Marzuki, M. Laica. 2010. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 4, Agustus 2010, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Prasojo, Eko. 2010. "Perkembangan Kelembagaan Eksekutif dan Legislatif *pasca* Perubahan UUD 1945." *Makalah*, disampaikan pada Seminar Nasional "Evaluasi Pelaksanaan Hasil Reformasi Konstitusi" diselenggarakan oleh MPR RI bekerja sama dengan MKRI, Jakarta, 18 Agustus 2010.
- Sefriani. 2012. "Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan dan Pembatasan terhadap Hak Sipil Politik." *Jurnal Konstitusi* Volume 1 Nomor 1, November 2012, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Sukriono, Didik. 2012. "Membangun Badan Publik yang Transparan dan Akuntabel dengan Membudayakan Kesadaran Berkonstitusi." *Artikel* di Pusat Kajian Konstitusi (PKK) Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang.
- Winataputra, Udin S. 2007. "Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi: Alternatif Model Pembelajaran Kreatif Demokratis untuk Pendidikan Kewarganegaraan." Tersedia di <http://www.depdiknas.go.id>.
- Winataputra, Udin S. 2014. "Memanfaatkan Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) sebagai Wahana Pendidikan Kebangsaan." *Prosiding AP3KnI*, Prodi PPKn FIS Universitas Manado, ISBN 978-602-71575-0-7.

hz