

Konstitusi dan Konstitusionalisme

Oleh : Prof Yuliandri

Guru Besar Ilmu Perundang-undangan
Fakultas Hukum Universitas Andalas

Pengantar

Konstitusi dan konstitusionalisme merupakan dua kata yang saling berhubungan dan saling meneguhkan eksistensi. Secara harfiah, konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan.¹ Apabila dilacak lebih jauh, kata konstitusi berasal dari bahasa Prancis *constituer* yang berarti membentuk.² Maksudnya adalah pembentukan suatu negara, atau menyusun atau menyatakan suatu negara.³ Adapun kata “konstitusionalisme” diartikan sebagai paham pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.⁴

Secara sederhana dapat dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana agar paham konstitusionalisme dapat dibumikan, sementara konstitusionalisme merupakan semangat atau paham yang hendak dijaga melalui konstitusi. Dengan demikian, yang satu (konstitusi) merupakan wadah dan yang lain (konstitusionalisme) merupakan isinya.

Lebih jauh, bicara tentang konstitusi dan konstitusionalisme adalah membahas tentang konstitusi sebagai sebuah produk hukum dan tentang pembatasan kekuasaan demi untuk menjamin kesejahteraan rakyat. Sebagai sebuah produk hukum, bahasannya adalah tentang bagaimana konstitusi tersebut dibentuk dan diubah. Sedangkan sebagai wadah bagi paham konstitusionalisme, bahasannya adalah mengenai materi muatan konstitusi serta bagaimana konstitusi menentukan pembatasan kekuasaan negara. Sebagai perbandingan, baca misalnya Jimly Asshiddiqie dalam buku

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusi>, diakses tanggal 18 Agustus 2018

² Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapemdo, Bandung, 2000, hlm. 17

³ *Ibid.*

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusionalisme>, diakses tanggal 18 Agustus 2018

Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia. Ia membahas beberapa isu terkait topik konstitusi dan konstitusionalisme, seperti masalah penyelenggaraan negara, demokrasi dan nomokrasi, organ negara dan pemisahan kekuasaan, peraturan perundang-undangan, bahkan juga agenda strategis sistem hukum nasional.⁵

Lebih jauh, Jimly juga mengemukakan terdapat 10 fungsi konstitusi, yaitu :⁶

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara.
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu.
7. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan.
8. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*ceremony*).
9. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
10. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaharuan masyarakat, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Pembentukan dan Perubahan Konstitusi

Konstitusi—, baik tertulis maupun tidak tertulis—, bagi sebuah negara berkedudukan sebagai hukum dasar atau *fundamental law*,⁷ atau oleh Hans Nawiasky disebut sebagai *staatsgrundgesetz*.⁸ Secara umum, terbentuknya konstitusi berhubungan dengan teori terbentuknya negara. Berbagai teori terbentuknya negara seperti teori teokrasi, teori kekuasaan, teori perjanjian masyarakat, atau teori lain pada dasarnya berpengaruh terhadap bagaimana konstitusi disusun. Bagaimana suatu negara terbentuk

⁵ Baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2010

⁶ *Ibid.*

⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1961, hlm. 258

⁸ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 45

dan siapa yang terlibat dalam terbentuknya negara, proses tersebut tentu disertai dengan pembentukan sebuah norma dasar. Siapapun yang berperan dalam berdirinya sebuah negara, maka merekalah subjek yang berperan menyusun konstitusi. Terlepas apakah ia seorang yang berpengaruh atau kelompok orang yang menyepakati berbagai hal mengenai negara yang akan dibentuk. Konstitusi yang dihasilkan akan sangat dipengaruhi oleh siapa yang membentuknya itu. Sehubungan dengan itu, Hans Kelsen mengatakan, *The original Constitution of a state is the work of the founders of the State. If the state is created in democratic away, the first constitution originates in a constituent assembly.*⁹

Dalam konteks Indonesia, konstitusi yang membentuk negara kesatuan yang berbentuk republik sebagaimana kita saksikan hari ini merupakan karya dari para pendiri negara. UUD 1945 dirancang pertama sekali oleh BPUPK dan dibahas lagi untuk disahkan menjadi konstitusi untuk pertama oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. UUD 1945 merupakan kesepakatan para pendiri negara yang berasal dari berbagai latar belakang ilmu dan asal daerah. Dengan demikian, konstitusi tersebut dapat dikatakan lahir dari sebuah kompromi yang dilakukan dengan cara yang demokratis.

Ketika konstitusi sudah terbentuk, di dalamnya paling tidak terkandung dua bagian pokok. Manfred Nowak mengemukakan ada dua bagian pokok konstitusi, yaitu bagian formil dan bagian materiil. Bagian formil mengandung aturan-aturan yang berhubungan dengan badan-badan tertinggi dalam negara, prosedur dan penetapan badan-badan tersebut, dan prinsip-prinsip struktural pokok dari negara.¹⁰ Bagian formil konstitusi juga memuat masalah kekuasaan sekaligus batasan kekuasaan masing-masing badan-badan penyelenggara negara. Adapun bagian materiil meletakkan nilai-nilai, maksud dan tujuan yang hendak dicapai negara, demokrasi, keadilan sosial, tata pemerintahan yang baik, perlindungan lingkungan dan hak-hak dasar manusia/warga negara.¹¹ Dengan demikian, bagian materiil

⁹ Hans Kelsen, *General Theory..Op.cit.*, hlm. 259

¹⁰ Manfred Nowak, *Pengantar pada Rezim Hak Asasi Manusia Internasional*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law dan Departemen Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 15

¹¹ *Ibid.*

konstitusi juga memuat kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi negara dalam rangka melindungi hak-hak warga negara dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Agak berbeda, namun masih dalam lingkup yang sama, Sri Soemantri dengan mengamini pendapat J.G. Steenbeek berpendapat bahwa konstitusi itu berisi tiga hal pokok, yaitu :¹²

1. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pendapat Nowak dan Soemantri sesungguhnya berada dalam satu alur, hanya saja disampaikan dengan bahasa yang berbeda. Keduanya sama-sama menyampaikan bahwa materi muatan konstitusi memuat hal-hal yang berhubungan kekuasaan dan lembaga yang akan menjalankan kekuasaan negara (formil), serta hal-hal yang berhubungan dengan jaminan hak asasi manusia (materiil).

Bila kerangka materi muatan konstitusi yang disampaikan Nowak dan Soemantri dibawa dalam konteks UUD 1945, maka di dalamnya diatur hal-hal yang berhubungan dengan kekuasaan negara, lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara, tujuan negara, hak-hak asasi manusia dengan segala aspeknya, dan keadilan sosial.

Mengenai kekuasaan negara, berdasarkan Pasal 1 UUD 1945, kekuasaan tertinggi negara berada di tangan rakyat. Artinya, konstitusi menempatkan rakyat sebagai subjek yang memiliki atau memegang kedaulatan tertinggi negara. Kedaulatan rakyat dimanifestasikan dalam bentuk bahwa rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan dan kepala pemerintahan/presiden melalui pemilihan umum (Pasal 22E UUD 1945).

Kekuasaan negara atas nama rakyat tersebut dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara sesuai dengan UUD 1945, seperti oleh MPR,

¹² Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 2006, hlm. 60

DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, dan lembaga negara lainnya. Masing-masing lembaga dimaksud menjalankan bagian dari kekuasaan negara yang diserahkan kepadanya sesuai konstitusi. Setiap lembaga memiliki hubungan kewenangan dan saling mengawasi (*checks and balances*) antara satu dengan yang lain. Misalnya, Presiden mengimbangi kekuasaan legislasi yang dimiliki DPR dengan cara ikut serta membahas dan memberikan persetujuan terhadap pembentukan sebuah undang-undang. Sebaliknya, DPR juga dapat mengimbangi Presiden dalam pembentukan dan pelaksanaan regulasi melalui fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang ia miliki. Lebih jauh, dalam rangka menjaga agar kekuasaan legislasi Presiden dan DPR tidak melampaui batas-batas yang ditentukan UUD 1945, maka terdapat Mahkamah Konstitusi yang akan mengimbangnya melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Disamping mengatur tentang kekuasaan negara, UUD 1945 juga mengatur hal-hal yang berhubungan dengan jaminan hak asasi manusia, pemajuan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Dalam Pembukaan UUD 1945, dimuat apa yang menjadi tujuan hidup bernegara. Pada bagian batang tubuh diatur tentang jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara dan setiap manusia. Bahkan juga dimuat berbagai kewajiban negara untuk melindungi, memajukan dan menegakan hak asasi manusia; kewajiban untuk melindungi fakir miskin dan anak terlantar; kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pendidikan; dan kewajiban lainnya dalam rangka pencapaian tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Selanjutnya, pada saat konstitusi yang berlaku dalam sebuah negara dinilai sudah ketinggalan, dalam arti terdapat bagian-bagiannya yang tidak lagi relevan dengan perkembangan masyarakat, konstitusi tersebut terbuka untuk diubah. Hanya saja, para pakar hukum konstitusi, salah satunya K.C. Where mencoba untuk mengklasifikasi konstitusi dari aspek cara perubahannya menjadi dua, yaitu konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid. Bila tidak diperlukan proses khusus untuk mengamandemennya, maka konstitusi

itu disebut “konstitusi fleksibel”, namun bila diperlukan proses khusus, maka ia disebut “konstitusi rijid”.¹³ Berdasarkan klasifikasi tersebut, termasuk kategori manakah UUD 1945 yang merupakan konstitusi NKRI? Sri Soemantri berpendapat, UUD 1945 termasuk konstitusi yang rijid. Sebab persyaratan yang ditetapkan untuk mengubah UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 37 “cukup berat”.¹⁴ Dalam arti, terdapat syarat dan tata cara khusus yang diatur sebagai mekanisme perubahan UUD 1945. Bahkan, syarat perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 37 setelah perubahan jauh lebih berat dibanding sebelum perubahan. Hal itu dapat dibaca selengkapnya dalam Pasal 37 UUD 1945 sebagai berikut :

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

Dalam perjalanan sejarah konstitusi Indonesia, UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali sesuai Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 (setelah sebelumnya digantikan oleh Konstitusi RIS dan UUDS 1950), telah mengalami perubahan pada tahun 1999-2002. Dalam perubahan tersebut, terdapat lembaga negara yang dihapus seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan terdapat pula lembaga baru yang diadopsi, seperti MK dan KY. Kehadiran dua lembaga baru tersebut adalah dalam rangka memperkuat keberadaan Kekuasaan Kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum

¹³ K.C. Where, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2005, hlm. 26

¹⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 2006, hlm. 87-88

dan keadilan. Selain itu, juga ditegaskan juga mengenai mekanisme peralihan kekuasaan negara melalui pemilihan umum.

Pada saat yang sama, perubahan UUD 1945 juga memperkuat jaminan terhadap hak asasi manusia. Sebelumnya, hak yang secara tegas dicantumkan dalam konstitusi hanyalah hak untuk berserikait dan berkumpul. Setelah perubahan UUD 1945, hak asasi manusia diatur lebih lengkap, baik terkait jenisnya maupun mengenai pembebanan kepada negara untuk menghormati, melindungi dan memajukan hak asasi manusia.

Supremasi Konstitusi

Salah satu nilai yang dianut dalam paham konstitusionalisme adalah supremasi konstitusi. Konstitusi-lah yang memiliki kedudukan paling tinggi dibanding kekuasaan. Konstitusi yang membawahkan kekuasaan, bukan sebaliknya. Kekuasaan negara harus dijalankan dalam bingkai pembatasan-pembatasan yang ditetapkan konstitusi. Bagi Indonesia, pembatasan kekuasaan dan penegasan bahwa kekuasaan itu berada dan tunduk pada hukum dimuat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Supremasi konstitusi dimaksud dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Indonesia ialah negara hukum. Norma hukum dasar dimaksud mengukuhkan supremasi hukum atau supremasi konstitusi dalam kekuasaan negara. Kekuasaan negara di mana rakyat berdaulat di dalamnya harus dijalankan di bawah ketentuan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara. Supremasi konstitusi tersebut juga dapat dibaca dalam ketentuan UUD 1945 yang mengatur tentang kedaulatan rakyat, yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Norma dimaksud menyatakan, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. Artinya, kedaulatan rakyat dalam negara mesti dijalankan menurut ketentuan UUD 1945. Segala pembatasan yang ditentukan dalam konstitusi merupakan panduan bagi berjalannya kekuasaan negara yang didasarkan atas kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Dalam konteks ini, UUD 1945 menganut apa yang disebut sebagai konvergensi kedaulatan

rakyat dengan kedaulatan hukum, di mana kedaulatan hukum diposisikan sebagai bingkai bagi kedaulatan rakyat.

Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di bawah Konstitusi

UUD Proklamasi yang disusun oleh para pendiri negara mengatur sejumlah produk hukum yang dapat dibentuk sebagai peraturan yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang Dasar. Produk hukum tersebut disebutkan namanya secara tegas dalam UUD. Jenis produk hukum dimaksud adalah :

- a. Ketetapan MPR¹⁵
- b. Undang-Undang.¹⁶
- c. Peraturan Pemerintah.¹⁷
- d. Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.¹⁸

Ketika UUD 1945 diubah, produk hukum tersebut tetap dipertahankan. Selain dipertahankan, UUD 1945 juga menambah dua jenis peraturan lagi yang namanya disebut dalam UUD 1945 hasil perubahan, yaitu peraturan daerah sebagaimana dimuat dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagai disebut dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Selain itu, dalam UUD 1945 hasil perubahan juga dimuat ketentuan terkait delegasi pengaturan tentang tata cara pembentukan undang-undang, yaitu dalam Pasal 22A UUD 1945.¹⁹

Seiring dengan perubahan UUD 1945, ketentuan tentang jenis dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya diatur melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 juga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 2 ayat (3)

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (2)

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1)

¹⁹ Republik Indonesia, *UUD 1945..Op.cit.*, Pasal 22A

Perundang-undangan. Dalam UU tersebut diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :²⁰

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Peraturan daerah dalam hierarki tersebut juga mencakup peraturan daerah propinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa²¹ sebagaimana juga telah pernah diatur sebelumnya dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Dalam Undang-Undang tersebut juga ditegaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain diatur dalam Pasal 7 ayat (1) juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²² Dalam penjelasan norma Pasal 7 dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan yang dikeluarkan MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, BI, Menteri, kepala badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Propinsi, Gubernur, DPRD kab/kota, Bupati/Walikota, kepala desa atau yang setingkat.

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU dimaksud diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan kembali menambahkan Ketetapan MPR, dan membagi peraturan daerah menjadi peraturan daerah propinsi dan peraturan daerah kab/kota sebagai jenis peraturan yang berada pada hirarkhi paling rendah. Jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan dimaksud adalah :²³

²⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1)

²¹ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2)

²² *Ibid.*, Pasal 7 ayat (4)

²³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1)

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Selain itu, juga kembali diakui keberadaan peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam hierarki yang dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam UU ini dinyatakan bahwa peraturan yang tidak disebut dalam hierarki yang ada memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁴

Cisarua, 23 Agustus 2018.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 8