

MEMAHAMI KONSEP KONSTITUSIONALISME INDONESIA

Jumadi

Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar

Email: *Jumadirahman263@yahoo.com*

Abstract

The study of the constitution increasingly important in modern countries today, even generally reveals itself as a constitutional state, both of constitutional democracy and a constitutional monarchy. The Constitution is no longer simply a term to describe a legal document, but becomes an understanding of the basic principles of the organization of the state (constitutionalism) adopted in almost all countries, including countries that do not have a constitution as a legal document written and that puts supremacy of power on parliament as an expression of popular sovereignty

Keywords: Constitutionalism

Abstrak

Kajian mengenai konstitusi semakin penting dalam negara-negara modern saat ini, bahkan umumnya menyatakan diri sebagai negara konstitusional, baik demokrasi konstitusional maupun monarki konstitusional. Konstitusi tidak lagi sekedar istilah untuk menyebut suatu dokumen hukum, tetapi menjadi suatu paham tentang prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara (*konstitusionalisme*) yang dianut hampir di semua negara, termasuk negara-negara yang tidak memiliki konstitusi sebagai dokumen hukum tertulis serta yang menempatkan supremasi kekuasaan pada parlemen sebagai wujud kedaulatan rakyat

Kata Kunci: Konstitusionalisme

PENDAHULUAN

Secara garis besar perwujudan kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu dalam lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dan dalam bentuk konstitusi sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi. Negara-negara yang menganut perwujudan kedaulatan rakyat dalam parlemen mengakibatkan dianutnya prinsip supremasi parlemen. Konstitusi dalam negara tersebut dapat dibuat atau diubah dengan produk hukum parlemen (*legislative act*). Sedangkan negara yang menganut perwujudan kedaulatan rakyat pada konstitusi, menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Konsekuensinya, hukum yang dibuat oleh parlemen tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Memahami konstitusi dan supremasi konstitusi dapat dilakukan dengan melacak akar sejarah peristilahan dan pengertiannya. Selain itu, supremasi konstitusi juga dapat dipahami dari sisi legitimasi pembentukan serta tujuan dan hakekatnya. Pengertian sederhana konstitusi adalah, suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi.¹ Organisasi itu beragam dan kompleks strukturnya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi-organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia.²

Negara pada umumnya memiliki naskah yang disebut konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Bahkan negara yang tidak memiliki satu naskah konstitusi seperti Inggris, tetap memiliki aturan-aturan yang tumbuh menjadi konstitusi.³ Pengalaman praktek ketatanegaraan oleh para ahli tetap menyebut sebagai konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris, sebagaimana dikemukakan oleh Phillips Hood and Jackson sebagai berikut:

*“a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the State and that regulate the relations of the various State organs to one another and to the private citizen.”*⁴

¹ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd., 1997), h. 3

² Seperti misalnya Perkumpulan ASEAN, European Communities (EC), World Trade Organization (WTO), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.

³ Bandingkan dengan kesimpulan yang dikemukakan oleh Brian Thompson tentang Konstitusi Inggris, *“In other words the British constitution was not made, rather it has grown”*. *Ibid.*, h. 5

⁴ O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., (London: Sweet and Maxwell, 1987), h. 5

Dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis dan tidak tertulis. Peraturan tidak tertulis berupa kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara mengatur hubungan antar organ-organ negara itu dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.

Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*⁵ yaitu merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Oleh karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Dalam hubungan dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*. Dalam hubungan ini, konstitusi dianggap sebagai *constituent act*, bukan produk peraturan legislatif yang biasa (*ordinary legislative act*). *Constituent power* mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi. Seperti dikatakan oleh Bryce, konstitusi tertulis merupakan⁶:

“The instrument in which a constitution is embodied proceeds from a source different from that whence spring other laws, is regulated in a different way, and exerts a sovereign force. It is enacted not by the ordinary legislative authority but by some higher and specially empowered body. When any of its provisions conflict with the provisions of the ordinary law, it prevails and the ordinary law must give way”.

Pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan

⁵ Lihat misalnya Brian Thompson, *op. cit.*, h. 5.

⁶ J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol.1, (Oxford: Clarendon Press, 1901), h. 151.

diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut. Atas dasar logika demikian itulah maka Mahkamah Agung Amerika Serikat menganggap dirinya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan menguji materi peraturan produk legislatif (*judicial review*) terhadap materi konstitusi, meskipun Konstitusi Amerika tidak secara eksplisit memberikan kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung⁷.

Basis pokok berlakunya konstitusi adalah adanya kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.⁸ Kata kuncinya adalah konsensus atau *general agreement*.

PEMBAHASAN

A. Istilah dan Lahirnya Konstitusi Modern

Ada dua kata klasik berkaitan erat dengan pengertian konstitusi saat ini, yaitu, *politeia* (Yunani Kuno) dan *constitutio* (bahasa Latin).⁹ Keduanya berkaitan dengan kata *jus*. Kata *politeia* dari kebudayaan Yunani dapat disebut yang paling tua usianya. Pengertiannya mencakup:

*All the innumerable characteristics which determine that state's peculiar nature, and these include its whole economic and social texture as well as matters governmental in our narrower modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive in its meaning as our own use of the word 'constitution' when we speak generally of a man's constitution or of the constitution of matter.*¹⁰

Dalam bahasa Yunani Kuno tidak dikenal istilah yang mencerminkan pengertian kata *jus* ataupun *constitutio* sebagaimana dalam tradisi Romawi yang

⁷ Lihat kasus *Marbury versus Madison* (1803) 5-US, 1 Cranch, 137, dalam Brian Thompson, *Op. cit.*, hal. 5.

⁸ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, hal. 9.

⁹ *Politeia* mengandung kekuasaan lebih tinggi dari *nomoi*, karena *politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* tidak, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak bercerai-berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere* yang melahirkan semboyan, *Princeps Legibus Solutus Est, Salus Publica Suprema Lex*, yang artinya "Rajalah yang berhak menentukan struktur organisasi negara, karena dialah satu-satunya pembuat undang-undang".

¹⁰ Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1966), hal. 26.

datang kemudian.¹¹ Keseluruhan sistem berpikir para filosof Yunani Kuno, menilai kata *constitution* seperti yang dimaksudkan saat ini. Perkataan *constitution* di zaman Kekaisaran Romawi (*Roman Empire*), dalam bentuk bahasa latinnya, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*.¹²

Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah konstitusi adalah “*Constitutions of Clarendon 1164*” yang disebut oleh Henry II sebagai *constitutions, avitae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*, menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan negara di masa pemerintahan kakeknya, yaitu Henry I. Isi peraturan yang disebut sebagai konstitusi tersebut masih bersifat eklesiastik, meskipun pemasyarakatannya dilakukan oleh pemerintahan sekuler. Namun, di masa-masa selanjutnya, istilah *constitutio* itu sering pula dipertukarkan satu sama lain dengan istilah *lex* atau *edictum* untuk menyebut berbagai *secular administrative enactments*. Glanvill sering menggunakan kata *constitution* untuk *a royal edict* (titah raja atau ratu). Glanvill juga mengaitkan *Henry II’s writ creating the remedy by grand assize as ‘legalis is a constitutio’*,¹³ dan menyebut *the assize of novel disseisin* sebagai *a recognitio* sekaligus sebagai *a constitutio*.¹⁴

Dari sini, kita dapat memahami pengertian konstitusi dalam dua konsepsi. Pertama, konstitusi sebagai *the natural frame of the state* yang dapat ditarik ke belakang dengan mengaitkannya dengan pengertian *politeia* dalam tradisi Yunani Kuno. Kedua, konstitusi dalam arti *jus publicum regni*, yaitu *the public law of the realm*. Cicero¹⁵ dapat disebut sebagai sarjana pertama yang menggunakan perkataan *constitutio* dalam pengertian kedua ini, seperti tergambar dalam bukunya “*De Res Publica*”. Di lingkungan Kerajaan Romawi (*Roman Empire*), perkataan *constitutio* ini dalam bentuk Latinnya juga dipakai sebagai istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*. Menurut Cicero, “*This constitution (haec constitutio) has a great measure of equability without which men can hardly remain free for any length of time*”.

¹¹ Lihat, W. L. Newman (ed). *The Politics of Aristotle*, (New York: Oxford University Press, 2000).

¹² *Op. Cit.*, h. 23.

¹³ George E. Woodbine (ed.), *Glanvill De Legibus et Consuetudinibus Angiluae*, (New Haven: 1932), h. 63.

¹⁴ McIlwain, *Op. Cit.*, h. 24.

¹⁵ Lihat R.N. Berki, *The History of Political Thought: A Short Introduction*, (London: J.J.Dent and Sons, Everyman’s University Library, 1988), h. 74.

Perkembangan-perkembangan demikian itulah yang pada akhirnya mengantarkan umat manusia pada pengertian kata *constitution* itu dalam bahasa Inggris modern. Dalam pengertiannya yang demikian itu, konstitusi selalu dianggap “mendahului” dan “mengatasi” pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. Konstitusi disebut mendahului, bukan karena urutan waktunya, melainkan dalam sifatnya yang *superior* dan kewenangannya untuk mengikat. Oleh sebab itu, Charles Howard McIlwain menjelaskan:

*In fact, the traditional notion of constitutionalism before the late eighteenth century was of a set of principles embodied in the institutions of a nation and neither external to these nor in existence prior to them.*¹⁶

Secara tradisional, sebelum abad ke-18, konstitusionalisme memang selalu dilihat sebagai seperangkat prinsip-prinsip yang tercermin dalam kelembagaan suatu bangsa dan tidak ada yang mengatasinya dari luar serta tidak ada pula yang mendahuluinya.

Perkembangan konstitusi dan konstitusionalisme juga dapat dilacak pada peradaban negara-negara Islam. Ketika bangsa Eropa berada dalam keadaan kegelapan pada abad pertengahan (*the dark age*), di Timur Tengah tumbuh dan berkembang pesat peradaban baru di lingkungan penganut ajaran Islam. Atas pengaruh Nabi Muhammad SAW, banyak sekali inovasi-inovasi baru dalam kehidupan umat manusia yang dikembangkan menjadi pendorong kemajuan peradaban. Salah satunya ialah penyusunan dan penandatanganan persetujuan atau perjanjian bersama di antara kelompok-kelompok penduduk kota Madinah untuk bersama-sama membangun struktur kehidupan bersama yang di kemudian hari berkembang menjadi kehidupan kenegaraan dalam pengertian modern sekarang. Naskah persetujuan bersama itulah yang selanjutnya dikenal sebagai Piagam Madinah (*Madinah Charter*).¹⁷ Piagam Madinah ini dapat disebut sebagai piagam tertulis pertama dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern.

Para pihak yang mengikatkan diri atau terikat dalam Piagam Madinah yang berisi perjanjian masyarakat Madinah (*social contract*) tahun 622 M ini ada tiga belas kelompok komunitas yang secara eksplisit disebut dalam teks Piagam.

¹⁶ *Ibid.*, h. 12.

¹⁷ Banyak sarjana yang menggambarkan Piagam Madinah itu sebagai Konstitusi seperti dipahami dewasa ini. Beberapa diantaranya lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, (Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi*, cet. kelima, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005). Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, cet. kedua, (Jakarta: Kencana, 2004).

Ketiga belas komunitas itu adalah (i) kaum Mukminin dan Muslimin Muhajirin dari suku Quraisy Mekkah, (ii) Kaum Mukminin dan Muslimin dari Yatsrib, (iii) Kaum Yahudi dari Banu 'Awf, (iv) Kaum Yahudi dari Banu Sa'idah, (v) Kaum Yahudi dari Banu al-Hars, (vi) Banu Jusyam, (vii) Kaum Yahudi dari Banu Al-Najjar, (viii) Kaum Yahudi dari Banu 'Amr ibn 'Awf, (ix) Banu al-Nabit, (x) Banu al-'Aws, (xi) Kaum Yahudi dari Banu Sa'labah, (xii) Suku Jafnah dari Banu Sa'labah, dan (xiii) Banu Syuthaybah.

Secara keseluruhan, Piagam Madinah tersebut berisi 47 pasal. Pasal 1, misalnya, menegaskan prinsip persatuan dengan menyatakan: "*Innahum ummatan wahidatan min duuni al-naas*" (Sesungguhnya mereka adalah ummat yang satu, lain dari (komunitas) manusia yang lain).¹⁸ Dalam Pasal 44 ditegaskan bahwa "Mereka (para pendukung piagam) bahu membahu dalam menghadapi penyerang atas kota Yatsrib (Madinah)". Dalam Pasal 24 dinyatakan "Kaum Yahudi memikul biaya bersama kaum mukminin selama dalam peperangan". Pasal 25 menegaskan bahwa "Kaum Yahudi dari Bani 'Awf adalah satu umat dengan kaum mukminin. Bagi kaum Yahudi agama mereka, dan bagi kamu mukminin agama mereka. Juga (kebebasan ini berlaku) bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali bagi yang zalim dan yang jahat. Hal demikian akan merusak diri dan keluarganya sendiri." Jaminan persamaan dan persatuan dalam keragaman tersebut demikian indah dirumuskan dalam Piagam ini, sehingga dalam menghadapi musuh yang mungkin akan menyerang kota Madinah, setiap warga kota ditentukan harus saling bahu membahu.

Dalam hubungannya dengan perbedaan keimanan dan amalan keagamaan, jelas ditentukan adanya kebebasan beragama. Bagi orang Yahudi sesuai dengan agama mereka, dan bagi kaum mukminin sesuai dengan agama mereka pula. Prinsip kebersamaan ini bahkan lebih tegas dari rumusan al-Quran mengenai prinsip *lakum diinukum walya diin* (bagimu agamamu, dan bagiku agamaku) yang menggunakan perkataan "aku" atau "kami" versus "kamu". Dalam piagam digunakan perkataan mereka, baik bagi orang Yahudi maupun bagi kalangan mukminin dalam jarak yang sama dengan Nabi. Selanjutnya, pasal terakhir, yaitu Pasal 47 berisi ketentuan penutup yang dalam bahasa Indonesianya adalah:

Sesungguhnya piagam ini tidak membela orang zalim dan khianat. Orang yang keluar (bepergian) aman, dan orang yang berada di Madinah aman, kecuali orang yang zalim dan khianat. Allah adalah penjamin orang yang berbuat baik dan taqwa. (tertanda Muhammad Rasulullah SAW).¹⁹

¹⁸ *Ibid.*, h. 47.

¹⁹ *Ibid.*, h. 57.

Dapat dikatakan bahwa lahirnya Piagam Madinah pada abad ke 7 M itu merupakan inovasi yang paling penting selama abad-abad pertengahan yang memulai suatu tradisi baru adanya perjanjian bersama di antara kelompok-kelompok masyarakat untuk bernegara dengan naskah perjanjian yang dituangkan dalam bentuk yang tertulis. Piagam Madinah ini dapat disebut sebagai konstitusi tertulis pertama dalam sejarah umat manusia, meskipun dalam pengertiannya sebagai konstitusi modern yang dikenal dewasa ini, Konstitusi Amerika Serikat tahun 1787-lah yang pada umumnya dianggap sebagai konstitusi tertulis pertama. Peristiwa penandatanganan Piagam Madinah itu dicatat oleh banyak ahli sebagai perkembangan yang paling modern di zamannya, sehingga mempengaruhi berbagai tradisi kenegaraan yang berkembang di kawasan yang dipengaruhi oleh peradaban Islam di kemudian hari. Bahkan pada masa setelah Nabi Muhammad SAW wafat, kepemimpinan dilanjutkan oleh empat khalifah pertama yang biasa dikenal dengan sebutan Khalifatu al-Rasyidin, yaitu Abubakar, Umar ibn Khattab, Utsman ibn Affan, dan Ali ibn Abi Thalib.

B. Konstitusi Baru Indonesia

Pertama kali Indonesia memiliki konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945. Selanjutnya diganti oleh Konstitusi RIS 1949. Kemudian beralih Ke UUDS 1950 dan berakhir setelah dikeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sejak itu UUD 1945 berlaku kembali sampai mengalami perubahan dimulai tahun 1999. Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002²⁰. Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan UUD 1945 adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945²¹ yang menyatakan bahwa ‘Negara Indonesia adalah negara hukum’. Bahkan secara historis negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)²².

²⁰ Sidang Tahunan MPR dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

²¹ Hasil perubahan ketiga UUD 1945.

²² Penjelasan UUD 1945 dalam proses perubahan UUD 1945 dihilangkan dengan memasukkan ke dalam materi batang tubuh.

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*” menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat*” antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “*The Rule of Law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.²³

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini, paling tidak dapat dikatakan terdapat dua belas prinsip negara hukum, yaitu Supremasi Konstitusi (*supremacy of law*), Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*), Asas Legalitas (*due process of law*), Pembatasan Kekuasaan (*limitation of power*), Organ Pemerintahan yang Independen, Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative court*), Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, Bersifat Demokratis (*demokratische-rechtsstaats*), Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*), serta Transparansi dan Kontrol Sosial.²⁴

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 152.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, h. 154-162.

ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu saja berpengaruh terhadap sistem dan materi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap jenis peraturan perundangan-undangan serta materi muatannya. Adanya perubahan UUD 1945 tentu menghendaki adanya perubahan sistem peraturan perundang-undangan, serta penyesuaian materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku.

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi²⁵, 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.²⁶ Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal²⁷.

²⁵ Otoritas konstitusi berasal dari kekuasaan konstituen, yaitu otoritas yang berada di luar dan atas sistem yang dibentuk. Dalam negara demokratis, pemegang kekuasaan konstituen adalah rakyat. Brian Thompson, *Op. Cit.*

²⁶ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998), h. 2-7.

²⁷ Hasil perubahan keempat UUD 1945. Sebelum dilakukan perubahan, diterima oleh umum bahwa UUD 1945 terdiri dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan.

Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*).

Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdiri di atas lima dasar yaitu Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

Untuk mencapai cita-cita tersebut berdasarkan Pancasila, UUD 1945 memberi kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945, tidak hanya mengatur kehidupan politik, tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).

Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilu, Bab VIII tentang Hal Keuangan, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Bab IX tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara Dan Penduduk khususnya Pasal 26, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia khususnya Pasal 28I ayat (5), Bab XII tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara, Bab XV tentang Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan, Bab XVI tentang Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

Undang Undang Dasar 1945 disebut juga konstitusi ekonomi, mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Ketentuan utama UUD 1945 tentang sistem perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV Pasal 33.²⁸ Undang Undang Dasar 1945 juga sebagai konstitusi sosial,

²⁸ Ketentuan tentang sistem perekonomian nasional memang hanya dalam satu pasal yang terdiri dari lima ayat. Namun ketentuan ini harus dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar negara berdasarkan konsep-konsep dasar yang dikehendaki oleh pendiri bangsa. Selain itu,

yakni dalam Bab X tentang Warga Negara Dan Penduduk khususnya Pasal 27 dan Pasal 28, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Bab XIII tentang Pendidikan Dan Kebudayaan, dan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Rakyat khususnya Pasal 34.

PENUTUP

Konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam perkembangan kehidupan bernegara. Pengertian dan materi muatan konstitusi berkembang seiring dengan perkembangan peradaban manusia dan organisasi kenegaraan. Dengan meneliti dan mengkaji konstitusi, dapat diketahui prinsip-prinsip dasar kehidupan bersama dan penyelenggaraan negara serta struktur organisasi suatu negara tertentu. Bahkan nilai-nilai konstitusi dapat dikatakan mewakili tingkat peradaban suatu bangsa.

Awal peradaban umat manusia dapat dilihat dalam Piagam Madinah, sehingga ini dapat disebut sebagai piagam tertulis pertama dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern. Piagam ini dibuat atas persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah tak lama setelah beliau hijrah dari Mekkah ke Yastrib, nama kota Madinah sebelumnya, pada tahun 622 M. Para ahli menyebut Piagam Madinah tersebut dengan berbagai macam istilah yang berlainan satu sama lain.

Seperti halnya konstitusi Madinah, Konstitusi Indonesia pun 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.

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.

sistem perekonomian nasional juga harus dikembangkan terkait dengan hak-hak asasi manusia yang juga mencakup hak-hak ekonomi, serta dengan ketentuan kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Barendt, Eric. 1981. *An Introduction to Constitutional Law*. New York: Oxford University Press
- Fallon, Richard H. Jr.. 2001. *Implementing the Constitution*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press
- Field, G. Lowell. 1951. *Government In Modern Society*. New York – Toronto – London: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Harun Alrasid. 2003. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*. Revisi Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia
- Jelić, Zoran. A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law. 1998. *Journal Facta Universitatis, Law and Politics*. Vol. 1 No. 2
- Jimly Asshiddiqie, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve
- , 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM
- , 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press,
- , 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta; Konstitusi Press,
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. translated by: Anders Wedberg. New York; Russell & Russell
- Marsillam Simanjuntak. 1993. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Grafiti,
- Montesquieu. 1914. *The Spirit of the laws*. Translated by Thomas Nugent. London: G. Bell & Sons, Ltd,
- Phillips, O. Hood and Paul Jackson. 2001. *Constitutional And Administrative Law*. Eighth Edition. London: Sweet & Maxwell,
- Stewart, Ian. The Critical Legal Science of Hans Kelsen. 1990. *Journal of Law and Society*, 17 (3),
- Thompson, Brian. 1997. *Textbook on Constitutional Law & Administrative Law*. Third Edition. London: Blackstone Press Limited,
- Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, *Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung RI pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta.
- Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid Pertama. Jakarta: Yayasan Prapanca,