

**Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.**

---

## **Konstitusi & Kelembagaan Negara**

**Kata Pengantar.**

**Prof. Dr. H.A. Yunus., Drs., SH.,  
MBA., M.Si.**

## **Konstitusi & Kelembagaan Negara**

**Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.**

*Copyright © 2014  
All right reserved*

Editor: Team Penerbit.  
Desain Sampul: Divisi Kreatif Logoz  
Perwajahan dan tataletak: Divisi Kreatif Logoz

LoGoz Publishing  
*Office Residence:*  
Soreang Indah V-20 Bandung 40911  
Telp/Fax : 022-85874472  
e-mail: logoz\_publishing@hotmail.com

Cetakan Kesatu, Februari 2014

ISBN:xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari penerbit.

---

## **Kata Pengantar**

*Bismillaahirrohmaanirrohiim, Alhamdulillahirobbil 'aalamiin; Hamdan Yuuwaafii ni'amahu wayukaafii maziidah. Yaa robbana lakal hamdu kamaa yambaghii lijalaali wajhika wa'adhiimi sulthoonik. Wa shallal loohu 'alaa sayyidina muhammaddin wa'alaa aalihii wa shohbihii ajma'iin.*

Pantaskah hamba ini menerima ampunan Mu ya Allah, segala puji bagi Allah yang menguasai sekalian alam. Pujian yang memadai nikmat-Nya yang selaras dengan kebaikan-Nya. Wahai Tuhan hamba, untuk-Mu segala puji yang layak bagi keagungan dan kebesaran kekuasaan-Mu. Sholawat serta salam semoga tetap dilimpahkan kepada junjungan nabi besar Muhammad Saw, keluarga dan sahabat-sahabat semuanya. Ya Allah, Ya Bashir, Yang Maha Melihat, sesungguhnya Engkau Maha Mengetahui rahasia kami yang tersembunyi dan amal perbuatan hamba yang nyata, maka terimalah ratapan hamba. Engkau Maha Mengetahui keperluan hamba, maka kabulkanlah permohonan hamba ini.

Ya Allah, bersamaan dengan ini, saya pribadi mengucapkan rasa syukur yang tak terhingga atas selesainya penulisan buku yang sudah direncanakan sejak tahun 2013 yang lalu. Untuk itu, hamba mengucapkan ribuan terimakasih ya Allah, semoga apa yang telah hamba terima dari Mu

ya rob, menjadi hidayah dan nikmat yang begitu tiada terhitung oleh setumpuk materi atau apapun itu.

Buku ini berbicara tentang konstitusi dan lembaga-lembaga negara, penulis terinspirasi oleh kedua guru dan sahabat penulis, yakni oleh **Prof. Dr. H. A. Yunus., Drs., SH., MBA., M.Si. dan Prof. Dr. H. Dedi Ismatullah., SH., MH** atas dorongan kedua maha guru inilah, penulis bisa menyelesaikan karya yang sederhana ini. Motivasinya hampir setiap hari, penulis dapatkan, untuk segera menyelesaikan karya ini. Namun, itu semua tidak terlepas dari kehendak kemaha besaran **Allah., SWT**, yang sudah menuntun penulis kepada penulisan buku ini.

Sebelum penulis membahas mengapa harus konstitusi dan kelembagaan negara dalam satu buku, ijinkanlah penulis untuk berterimakasih kepada pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penyelesaian buku ini. penulis berterimakasih kepada keluarga penulis, Ibu tercinta yang telah menuntun penulis seperti sekarang ini, istri, anak-anak, menantu dan cucu-cucu, yang telah rela memberikan waktu liburnya untuk penulis mengerjakan buku ini.

Penulis pun mengucapkan banyak terimakasih kepada sahabat-sahabat dan kolega penulis di Fakultas Agama Islam dan Fakultas Hukum Universitas Majalengka, kepada: **Drs. H. Hasan Sarip, M.si., H.Z.A. Sastramihardja, S.H., M.H. Dr. H. Masud., MPD dan Lilis Komala., SH., MH.**, atas perhatian dan dorongannya selama penulis mengerjakan buku ini.

Kepada penerbit **LoGoz Publishing**, penulis berterimakasih atas media penerbitan ini untuk menerbitkan buku-buku penulis, hampir semua buku yang ditulis oleh penulis diterbitkan oleh penerbit **LoGoz Publishing**. Dan tidak lupa juga, kepada semua pihak yang tidak disebutkan dalam kata pengantar ini, karen aketerbatasan ruang, penulis tidak lupa mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya.

Mengapa buku ini memuat materi sekaligus dua materi, antara kontitusi dan kelembaga negara?, di rasakan dalam realitas kehidupan bernegara, konstitusi menempati posisi yang sangat penting. Pengertian dan materi muatan konstitusi senantiasa 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.

Mengapa kajian tentang konstitusi semakin penting dalam negara-negara modern saat ini? Atas dasar berbagai pendapat dari pakar hukum tata negara dan ilmu hukum pada umumnya, yang pada 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. Untuk 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.

Mengapa diperlukan sebuah konstitusi, logika sederhana dapat menjawabnya, bahwasanya *tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk, maka konstitusi menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara*, ibarat "perjalanan cinta **Romeo** dan **Juliet** yang setia dan abadi". Demikian halnya negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. **Dr. A. Hamid S. Attamimi**, dalam disertasinya berpendapat tentang pentingnya suatu konstitusi atau Undang Undang Dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.

Sejalan dengan pemahaman di atas, **Struycken** dalam bukunya *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden* menyatakan bahwa Undang Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi: *Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.*

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang menurut **Struycken**, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi 'barometer' kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh 'the

*founding fathers'*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Semua agenda penting kenegaraan ini telah *terkaver* dalam konstitusi, sehingga benarlah kalau konstitusi merupakan cabang yang utama dalam studi ilmu hukum tata negara.

Pada sisi lain, eksistensi suatu "negara" yang diisyaratkan oleh **A.G. Pringgodigdo**, baru *riel*-ada kalau memenuhi empat unsur:

1. Memenuhi unsur pemerintahan yang berdaulat;
2. Wilayah tertentu;
3. Rakyat yang hidup teratur sebagai suatu bangsa (*nation*), dan
4. Pengakuan dari negara-negara lain.

Dari ke empat unsur untuk berdirinya suatu negara ini belumlah cukup menjamin terlaksananya fungsi kenegaraan suatu bangsa kalau belum ada hukum dasar yang mengaturnya. Hukum dasar yang dimaksud adalah sebuah Konstitusi atau Undang Undang Dasar.

Untuk memahami hukum dasar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang Undang Dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis, atau sering dicontohkan dengan "konvensi" ketatanegaraan suatu bangsa. Sebab dengan pemahaman yang demikian inilah "ketertiban" sebagai fungsi utama adanya hukum dapat terealisasikan.

Kemudian penulis menyitir pendapatnya **Prof. Mr. Djokosutono**, yang melihat bahwa pentingnya konstitusi (*'grondwet'*) dari dua segi.

1. *Pertama*, dari segi isi (*'naar de inhoud'*) karena konstitusi memuat dasar (*'grondslagen'*) dari struktur (*'inrichting'*) dan memuat fungsi (*'administratie'*) negara.
2. *Kedua*, dari segi bentuk (*'naar demaker'*) oleh karena yang membuat konstitusi bukan sembarang orang atau lembaga.

**K.C. Wheare** pakar hukum konstitusi, mengkaitkan pentingnya konstitusi dengan pengertian hukum dalam arti sempit, di mana konstitusi dibuat oleh badan yang mempunyai "wewenang hukum" yaitu sebuah badan yang diakui sah untuk memberikan kekuatan hukum pada konstitusi. Tapi dalam kenyataannya tidak menutup kemungkinan adanya konstitusi yang sama sekali hampa, karena tidak ada pertalian yang nyata antara pihak yang merumuskan dan membuat konstitusi dengan pihak yang benar-benar menjalankan pemerintahan negara.

Sehingga konstitusi hanya menjadi dokumen historis semata atau justru menjadi tabir tebal antara perumus atau peletak dasar konstitusi dengan pemerintah pemegang *astafet* berikutnya. Kondisi obyektif semacam inilah yang menjadi salah satu penyebab jatuh bangunnya suatu pemerintahan yang sering diikuti pula oleh perubahan konstitusi negara tersebut. Seperti yang pernah terjadi di Philipina, Kamboja, dan lain sebagainya.

Tidak heran, kalau dalam praktek ketatanegaraan suatu negara dijumpai suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, oleh karena salah satu dari beberapa pasal di dalamnya tidak berjalan atau tidak dijalankan lagi. Atau dapat juga karena konstitusi yang berlaku itu tidak dijalankan, karena kepentingan suatu golongan / kelompok atau kepentingan pribadi penguasa semata.

Disamping itu tentunya masih banyak nilai-nilai dari konstitusi yang dijalankan sesuai dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya. Dari pemikiran tersebut, **Karl Loewenstein** mengadakan suatu penyelidikan mengenai apakah arti dari suatu konstitusi tertulis (UUD) dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa sehingga membawanya kepada tiga jenis penilaian konstitusi sebagai berikut:

1. Konstitusi yang mempunyai nilai Normatif  
Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum, akari tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Dengan kata lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.
2. Konstitusi yang mempunyai nilai Nominal  
Konstitusi yang mempunyai nilai nominal berarti secara hukum konstitusi itu berlaku, tetapi kenyataannya kurang sempurna. Sebab pasal-pasal tertentu dari konstitusi tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku.
3. Konstitusi yang mempunyai nilai Semantik  
Suatu konstitusi disebut mempunyai nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Jadi konstitusi tersebut hanyalah sekedar suatu istilah belaka, sedangkan

dalam pelaksanaannya hanyalah dimaksudkan untuk kepentingan pihak penguasa.

Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*'droit constitutionil'*). Undang Undang Dasar atau *verfassung*, oleh **Carl Schmit** dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi. Sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Yang dimaksud dengan supremasi konstitusi yaitu di mana konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara. Benarkah konstitusi atau Undang-Undang Dasar mempunyai derajat yang tertinggi dalam suatu negara? Terhadap pertanyaan ini, **K.C. Wheare** dalam bukunya *'Modern Constitutions'* memberikan ulasan cukup panjang lebar. Pada intinya kedudukan konstitusi dalam suatu negara bisa dipandang dari dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral.

*Pertama*, konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (supremasi). Dasar pertimbangan supremasi konstitusi itu adalah karena beberapa hal:

1. Konstitusi dibuat oleh Badan Pembuat Undang-undang atau lembaga-lembaga;
2. Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat, dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka;
3. Dilihat dari sudut hukum yang sempit yaitu dari proses pembuatannya, konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsahannya.
4. Superioritas konstitusi mempunyai daya ikat bukan saja bagi rakyat/warga negara tetapi termasuk juga bagi para penguasa dan bagi badan pembuat konstitusi itu sendiri.

*Kedua*, jika konstitusi dilihat dari aspek moral landasan fundamental, maka konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral. Oleh karena itu dilihat dari *'constitutional philosophy'*, apabila aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka seharusnya konstitusi dikesampingkan. **William H. Seward** mencontohkan bahwa konstitusi yang mengesahkan perbudakan sudah sewajarnya tidak dituruti. Contoh lain seandainya konstitusi melegalisir sistem *apartheid*, dengan sendirinya ia bertentangan dengan moral.



Kembali kepada masalah konstitusi sebagai hukum yang tertinggi (*supremasi law*) yang harus ditaati baik oleh rakyat maupun oleh alat-alat kelengkapan negara, muncul masalah baru yaitu siapakah yang akan menjamin bahwa ketentuan konstitusi atau Undang-Undang Dasar benar-benar diselenggarakan menurut jiwa dan kata-kata dari naskah, baik oleh badan eksekutif maupun badan pemerintah lainnya.

Dalam menanggapi permasalahan di atas, **Miriam Budiardjo** mensinyalir adanya beberapa aliran pikiran yang berbeda-beda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut. Di Inggris, Parlemenlah yang dianggap sebagai badan yang tertinggi dan oleh karena itu hanya parlemen yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional dan menjaga supaya semua undang-undang dan peraturan-peraturan lain sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan konstitusional itu. Ini berarti bahwa parlemen merupakan satu-satunya badan yang boleh mengubah maupun membatalkan undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Di negara-negara federasi, diperlukan ada satu badan di luar badan legislatif yang berhak meneliti apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Di Amerika Serikat, India, dan Jerman Barat wewenang itu terletak di tangan Mahkamah Agung Federal. Di negara-negara itu berlaku asas '*judicial supremacy*' dan Mahkamah Agung ditambah beberapa hakim lain. Berbeda dengan di Indonesia, hak uji materiil '*judicial review*' yang berada di Mahkamah Agung itu hanya berlaku sebatas di bawah undang-undang.

Satu hal lagi yang perlu penulis tambahkan berkenaan dengan UUD 1945 sebagai hukum tertulis yang tertinggi, maka kehidupan konstitusional pun merupakan kehidupan hukum yang mengikat dan harus dipatuhi oleh setiap warga negara. Seluruh kehidupan konstitusional di negara Indonesia, baik yang tercantum dalam batang tubuh Undang Undang Dasar maupun yang terkandung dalam aturan-aturan dasar yang tidak tertulis yang berkembang dan terpelihara dalam praktek ketatanegaraan, semuanya mengikat warga negara sebagai hukum.

Karenanya agak keliru, apabila praktek penyelenggaraan negara hanya diuji pada ketentuan-ketentuan Undang Undang Dasar tertulis saja dengan mengabaikan aturan-aturan hukum dasar yang tidak tertulis yang telah dipraktekkan di Indonesia. Isyarat yang diberikan dalam UUD 1945

sungguh tepat dan menunjukkan sikap “waskita” atau arif dan waspada dari para pendiri Republik ini, yakni yang berbunyi:

*“Oleh karena itu, kita harus hidup secara dinamis, harus melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Berhubung dengan itu, janganlah tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (gestaltung) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah berubah”.*

Setelah melihat praktek penyelenggaraan konstitusi di berbagai negara di atas, menurut hemat penulis yang menjadi jaminan pelaksanaan Undang Undang Dasar secara konstitusional atau sejalan dengan bunyi ketentuan dan jiwa naskah konstitusi yaitu terletak pada kesadaran dan semangat para penyelenggara negara itu sendiri. Sebab bagaimanapun baiknya konstitusi, tapi kalau penyelenggaranya tidak mempunyai kesadaran dan semangat yang tinggi demi tercapainya tujuan negara, maka konstitusi tersebut tidak akan memberi arti banyak bagi kelangsungan hidup bernegara. Berarti pula bisa mengurangi kedudukan supremasi konstitusi dalam arti hakikatnya.

Masih berkait dengan masalah supremasi konstitusi, yaitu berkenaan dengan adanya kemungkinan perubahan konstitusi atau Undang Undang Dasar. Realitasnya menunjukkan bahwa tidak semua negara memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada Undang Undang Dasar daripada undang-undang dalam arti formal. Artinya tidak semua Undang Undang Dasar memerlukan persyaratan yang lebih berat untuk perubahan atau amandemennya daripada undang-undang biasa.

Dalam hal ini prosedur pembuatan, penyempurnaan dan perubahan Undang Undang Dasar adalah sama dengan prosedur pembuatan undang-undang. Jika pengertian ini diterapkan kepada konstitusi dalam arti luas, maka konstitusi dalam bentuk apa pun (Undang Undang Dasar, undang-undang, kebiasaan dan konvensi) dapat diubah dengan cara yang sama seperti pembuatan undang-undang biasa.

Pada umumnya negara-negara mengakui supremasi Undang Undang Dasar di atas segala peraturan perundang-undangan lainnya, hal mana terbukti dari cara mengubahnya yang memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang. Memang pembuatan Undang Undang Dasar didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin.

Menurut **KC Wheare**, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) ada semacam jaminan bahwa:

“Konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahannya pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa”.

Menurut **Bryce**, motif politik yang menonjol dalam penyusunan Undang Undang Dasar adalah;

1. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa;
2. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan;
3. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankanberlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara;
4. Hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingannya sendiri-sendiri.

Atas dasar hal-hal yang dikemukakan oleh **Bryce** di atas dapat disimpulkan bahwa Undang Undang Dasar dibuat secara sadar sebagai perangkat kaidah *fundamental* yang mempunyai nilai politik lebih tinggi dari jenis kaidah lain karena menjadi dasar bagi seluruh tata kehidupan negara. Dengan asumsi ini maka bagian-bagian lain dari tata hukum harus sesuai atau tidak berlawanan dengan Undang Undang Dasar. Kemudian masih perlu dipikirkan kemungkinan adanya kaidah hukum lain di luar Undang Undang Dasar yang harus dianggap mempunyai derajat yang sama dengan kaidah Undang Undang Dasar. Contoh dari kemungkinan ini adalah rangkaian amandemen atau kaidah tambahan terhadap Undang Undang Dasar seperti di Amerika Serikat, yang dilihat dari segi urutan waktu harus dianggap lebih tinggi kedudukannya daripada Undang-Undang Dasar itu sendiri.

Supremasi amandemen terhadap Undang Undang Dasar penting artinya dalam hal terjadi keragu-raguan di dalam penafsiran arti dan

konsekuensi amandemen terhadap satu bagian atau keseluruhan Undang Undang Dasar. Kemungkinan kedua adalah dalam hal terjadi kebiasaan tata negara yang menyimpulkan kaidah baru yang harus dianggap sebagai setaraf dengan Undang Undang Dasar dan oleh karenanya mempunyai supremasi yang sama terhadap kaidah hukum yang lainnya. Dihubungkan dengan pengertian konstitusi dalam arti luas, di mana bagi negara dengan konstitusi kaku perbedaan derajat antara berbagai kaidah konstitusional akan berupa kaidah setaraf Undang Undang Dasar, kaidah setaraf undang-undang, dan kaidah setaraf peraturan perundang-undangan di bawah undangundang. Bagi negara dengan konstitusi luwes seperti Inggris dan New Zealand hanya ada dua jenis kaidah konstitusi, yakni kaidah setaraf undang-undang dan kaidah di bawah itu.

Konstitusi sifatnya mengikat semua orang tanpa terkecuali, ada satu permasalahan yang memerlukan alternatif jawaban konkrit yaitu berangkat dari pertanyaan sederhana, faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi warga negara mentaati suatu konstitusi? Mungkin alternatif jawabannya banyak, namun dalam buku ini, penulis membatasi diri dengan menggunakan tiga jalur *pendekatan yaitu pendekatan jalur hukum, aspek politik, dan aspek moral.*

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati. Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.

Dalam pelaksanaannya hukum dapat dipaksakan daya berlakunya oleh aparatur negara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib dan adil. Terhadap perilaku manusia, hukum menuntut manusia supaya melakukan perbuatan yang lahir, sehingga manusia terikat pada norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat negara. Meskipun hukum dalam bentuk hukum positif daya berlakunya terikat oleh ruang dan waktu.

Lalu timbul sebuah pertanyaan dasar, di mana titik taut antara pembahasan hukum di atas dengan konstitusi. Menurut **K.C. Wheare**, kalau berangkat dari aliran *positivisme* hukum maka konstitusi itu mengikat, karena ia ditetapkan oleh badan yang berwenang membentuk hukum, dan konstitusi itu dibuat untuk dan atas nama rakyat.

Kemudian kalau dilihat dari prinsip-prinsip wawasan negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana dikatakan oleh **Zippelius**,

konstitusi merupakan alat untuk membatasi kekuasaan negara. Prinsip-prinsip ini mengandung jaminan terhadap ditegakkannya hak-hak asasi, adanya pembagian kekuasaan dalam negara, penyelenggaraan yang didasarkan pada undang-undang, dan adanya pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut.

Artinya berbicara tentang esensi hukum positif, wawasan negara berdasarkan atas hukum (*'rechtsstaat'*), *inklusif* di dalamnya pemahaman tentang konstitusi sebagai dokumen formal yang terlembagakan oleh alat-alat negara dan sekaligus sebagai hukum dasar yang tertinggi. Bila demikian halnya, maka konstitusi akan selalu mengikat seluruh warga negara.

Kemudian ketika konstitusi dikaji dengan menggunakan pendekatan politik, terdapat dua hal yang menarik dalam pendekatan aspek politik ini, yaitu pernyataan hukum sebagai produk politik dan bagaimana hubungan hukum dengan kekuasaan.

Banyak di antara sarjana ilmu politik mengatakan bahwa hukum adalah produk politik, artinya setiap produk hukum pasti merupakan kristalisasi dari pemikiran dan atau proses politik. Oleh sebab itu kegiatan legislatif (pembuat undang-undang) lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika perbuatan hukum tersebut dikaitkan pada masalah prosedur. Dengan demikian lembaga legislatif lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum.

Masih dalam perspektif yang sama, **Mulyana W. Kusumah** menyatakan bahwa hukum sebagai sarana kekuasaan politik menempati posisi yang lebih dominan dibandingkan dengan fungsi lain. Salah satu indikasinya adalah negara sebagai suatu organisasi kekuasaan / kewibawaan, mempunyai kompetensi untuk menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara maksimal. Dalam kerangka pelaksanaan kekuasaan inilah tindakan pemerintah dalam suatu negara perlu dibatasi dengan konstitusi, walaupun dalam praktek kenegaraannya kadang-kadang hukum sering disimpangi dengan dalih politik.

**Van Apeldoorn** dalam hubungannya "*hukum dan kekuasaan*" menyatakan bahwa banyak orang yang mengikuti pendapat bahwa hukum adalah identik dengan kekuasaan. Padahal sebenarnya tidak semua kekuasaan adalah hukum, karena keduanya tidak mempunyai arti yang

satu. Memang hukum mendekati pengertian kekuasaan, dikarenakan negara harus diberi kekuasaan untuk menegakkan hukum. Sebab tanpa kekuasaan hukum hanya akan merupakan kaidah sosial yang berisikan anjuran dan sebaliknya kekuasaan sendiri akan ditentukan batas-batasnya oleh hukum.

Selanjutnya **Apeldoorn** mencatat beberapa pengikut paham hukum adalah kekuasaan sebagai berikut: *Pertama*, Kaum Shopis di Yunani berpendapat bahwa keadilan adalah apa yang berfaedah bagi orang yang lebih kuat; *kedua*, *Lassalie* mengatakan bahwa konstitusi suatu negara bukanlah Undang Undang Dasar yang tertulis yang hanya merupakan secarik kertas melainkan merupakan hubungan-hubungan kekuasaan yang nyata dalam suatu negara. Hanya sebagai kekecualian dan dalam keadaan luar biasa (yakni pada waktu revolusi) para pekerja dan orang kecil merupakan bagian dari konstitusi; *ketiga* *Gumplowics* mengatakan bahwa berdasar atau penaklukan yang lemah oleh yang kuat, hukum adalah susunan definisi yang dibentuk oleh pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya; *keempat*, pengikut aliran positivisme banyak yang berpendapat bahwa kepatuhan kepada hukum tidak lain dari tunduknya orang yang lebih lemah pada kehendak yang lebih kuat, sehingga hukum merupakan hak orang yang terkuat.

Berangkat dari uraian di atas dapat ditarik benang merah, yaitu dengan pendekatan politis maka hukum adalah produk politik yang telah menjadikan badan konstituante (lembaga lain yang ditunjuk) sebagai badan perumus dan pembuat konstitusi suatu negara, kemudian peran itu dilanjutkan oleh lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang. Proses yang dilakukan oleh kedua badan ini merupakan kristalisasi dan atau proses politik. Sehingga produk politik yang berupa konstitusi atau segala macam peraturan perundang-undangan mempunyai daya ikat pemberlakuannya bagi warga negara. Kemudian hubungan hukum dan kekuasaan telah terimplementasikan dalam konstitusi baik dalam pengertian hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis, yang pada dasarnya telah membatasi tindakan penguasa yang mempunyai kewenangan memaksa warga negara untuk menaatinya.

Pendekatan konstitusi pun dapat dilakukna dengan pendekatan moral, adalah sebuah pendekatan dengan pengaturan perbuatan manusia sebagai manusia ditinjau dari segi baik buruknya dipandang dari hubungannya dengan tujuan akhir hidup manusia berdasarkan hukum kodrati. Dalam pelaksanaan moral tidak pernah dapat dipaksakan. Moral

menuntut dari kita kepatuhan penyerahan diri secara mutlak. Moral tidak mengenal tawar-menawar, menuntut ketaatan secara mutlak. Tetapi moral tidak mengenal aparat atau sarana untuk menuntut dari kita manusia supaya kita melaksanakan apa yang diminta oleh moral. Moral tidak dapat melembaga. Disamping itu moral menuntut bukan hanya perbuatan lahiriah manusia melainkan juga sikap batin manusia. Manusia secara total sebagai pribadi maupun sebagai makhluk sosial tunduk kepada norma moral.

**Paul Scholten** menambahkan bahwa keputusan moral adalah otonom / teonom. Barangkali yang dimaksud dengan "teonom" adalah hukum abadi, yakni kehendak Illahi yang mengarahkan segala ciptaan-Nya ke arah tujuan mereka, sebagai landasan yang terdalam dari segala hukum dan peraturan. Dalam moral juga dikenal sanksi, tapi tidak bersifat lahiriah melainkan bersifat batiniah, seperti rasa malu, menyesal, dan karena orang yang melanggar moral merasa dirinya tidak tenang dan tidak tenteram. Di sinilah esensi tujuan moral yaitu untuk mengatur hidup manusia sebagai manusia, tanpa pandang bulu, tanpa pandang suku, agama, dan tidak mengenal rasial. Mengetahui daya berlakunya, moral tidak terikat pada waktu tertentu dan juga tidak tergantung pada tempat tertentu.

Otoritas konstitusi kalau dipandang dari segi moral sama halnya dengan pandangan aliran hukum alam, yaitu mempunyai daya ikat terhadap warga negara, karena penetapan konstitusi juga didasarkan pada nilai-nilai moral. Lebih tegas lagi seperti dikatakan di muka bahwa konstitusi sebagai landasan fundamental tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral.

Dua sarjana kenamaan juga memberikan tesisnya yang mendukung pernyataan di atas, menurut **K.C. Wheare** konstitusi mengklaim diri mempunyai otoritas dengan dasar moral. **William H. Hewet** dalam pendiriannya menyatakan bahwa masih ada hukum yang lebih tinggi di atas konstitusi yaitu moral. Lalu muncul pertanyaan dalam benak penulis, apa yang menjadi dasar hukum kalau moral mempunyai kedudukan lebih tinggi di atas konstitusi? **K. C. Wheare** memberikan pertimbangan sebagai berikut, sepertinya moral mempunyai otoritas untuk memerintah seperti halnya semua hukum dapat memerintah suatu komunitas untuk menaatinya. Adapun teori moral yang digunakan untuk mendefinisikan ketaatan terhadap hukum, berlaku pula bagi konstitusi. Jadi secara *constitutional philosophy* jika aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, ia dapat disimpangi. Sebagai contoh konstitusi yang mengesahkan

perbudakan. Sebaliknya jika aturan konstitusi itu justru menopang etika moral, maka konstitusi mempunyai daya berlakunya di tengah-tengah masyarakat.

Dalam kaitannya dengan sikap patuh masyarakat terhadap konstitusi, **Baharuddin Lopa**, menyatakan bahwa kepatuhan kepada hukum bisa disebabkan karena adanya faktor "*keteladanan dan rasio*". Pola keteladanan itu bisa dipakai bahkan efektif berlakunya apabila lapisan atas (*supra struktur*) mempunyai loyalitas yang tinggi terhadap hukum dan berakhlak mulia, sebab bila tidak akan berbahaya. Sementara arus bawah atau lapisan bawah (*infra struktur*) dapat terbawa-bawa mengikuti apa saja yang dilihat dari perilaku atasannya. Atau sebaliknya justru menjadi "*sikap berontak*" akibat pemasangan *struktural* yang dikondisikannya. Visi keteladanan ini, sejalan dengan misi Kerasulan **Muhammad SAW**. Ke dunia ini untuk memakmurkan bumi dan memberi contoh keteladanan "*akhlak yang mulia*" (**al-Hadits**).

Kemudian materi kedua dalam buku ini, adalah lembaga-lembaga negara, organ negara atau badan negara merupakan *nomenklatur* yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama yang ditetapkan. Setiap kali dirasakan kebutuhan untuk membentuk satu organ negara atau lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan negara, maka kita akan menghadapi beberapa persoalan yaitu: Pengadaan lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga tersebut, Bagaimana mekanisme pengisian lembaga dimaksud apakah melalui pemilihan atau melalui pengangkatan, Apa tugas dan wewenangnya, dan Bagaimana pengaturan hubungan kekuasaan antar lembaga negara satu sama lain.

Mengutip pendapatnya **Logeman**, negara merupakan organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yaitu jabatan. Jabatan tinggal tetap, pemangku jabatan silih berganti; wewenang dan kewajiban melekatkan diri pada jabatan; pemangku jabatan mewakili jabatan. Dikatakannya lebih lanjut bahwa negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi itu dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.

Salah satu gejala yang sangat umum dewasa ini diseluruh dunia, adalah banyaknya lahir organ-organ atau lembaga baru yang menjalankan juga tugas dan kewenangan pemerintahan dan penyelenggaraan negara, di



luar organisasi atau struktur kekuasaan yang lazim atau utama, baik disebut secara khusus dalam UUD, maupun dalam undang-undang atau hanya dengan peraturan yang lebih rendah.

Hal tersebut terjadi karena semakin luasnya tugas-tugas pemerintahan dalam penyelenggaraan kepentingan umum, akan tetapi yang dirasakan perlu dilakukan melalui partisipasi publik yang luas dan demokratis maupun sebagai mekanisme pengawasan yang lebih luas. Badan-atau organ yang bertumbuh tersebut sering disebut sebagai komisi negara atau lembaga negara pembantu (*auxiliary state organ*). Bahkan sebelum reformasi pun, organ seperti ini, sudah sangat banyak dan sering dibentuk sebagai jawaban atas permasalahan yang dihadapi, meskipun dalam kenyataan jawaban dengan organ baru demikian, disamping menjadi beban secara keuangan, justru menambah kerumitan dalam penyelesaian masalah.

Organ atau badan atau lembaga-lembaga *independen* ini, baik di negara maju maupun negara berkembang, bertumbuh dengan kewenangan yang bersifat regulatif, pengawasan dan *monitoring*, bahkan tugas-tugas yang bersifat eksekutif. Bahkan kadang-kadang lembaga independen demikian menjalankan ketiga fungsi sekaligus. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan untuk merampingkan organisasi Pemerintahan akibat tuntutan zaman untuk mengurangi peran Pemerintahan yang *sentralistis* tetapi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung *efektif, efisien dan demokratis dalam memenuhi pelayanan publik*.

Penulis mengutip pendapatnya **Jimly Asshiddiqie**, bahwa menurutnya di Amerika Serikat lembaga-lembaga independen dengan kewenangan regulasi, pengawasan atau *monitoring* ini lebih dari 30-an. Akan tetapi, seperti ditulis oleh **Kenneth F. Warren**, pada awal Pemerintahan di Amerika tidak ada badan independen yang memiliki kewenangan mengatur, namun karena sentimen masyarakat terhadap penyalahgunaan ekonomi pasar bebas yang terjadi pada 1800-an, Pemerintah menjawab tuntutan masyarakat dengan pertama kalinya membentuk '*Interstate Commerce Commission*', dan sejak itu sampai abad kedupuluh, badan-badan independen demikian telah bertumbuh seperti raksasa dan sangat berkuasa, yang mencerminkan problem dan tantangan yang kompleks dari satu perubahan masyarakat Amerika pada abad baru eksplorasi ruang angkasa.

Di Indonesia sendiri, memiliki kurang lebih 34 lembaga, badan atau komisi-komisi negara semacam ini, yang kemungkinan banyak diantaranya sudah tidak aktif lagi karena memang ada yang dibentuk oleh Pemerintahan masa lalu, yang mungkin tidak memperoleh anggaran yang cukup lagi untuk mendukung kegiatannya, atau barangkali tidak dipandang relevan lagi. Semua badan, organ atau lembaga demikian, apakah bernama dewan, komisi atau badan, yang menyelenggarakan (sebagian) fungsi pemerintahan, secara umum disebut juga lembaga negara, yang dibedakan dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang kerap pula disebut dengan nama *non-governmental organization* (NGO).

Istilah-istilah lembaga, badan atau organ sering dianggap identik, sehingga meskipun sesungguhnya dapat berbeda makna dan hakikatnya satu sama lain, orang dapat menggunakan satu istilah untuk arti yang lain. Dalam pembicaraan kita sekarang ini, yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat. Lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara.

Ap sebenarnya yang dimaksud dengan lembaga negara tersebut?, sebagaimana yang dibahas penulis dalam buku ini, bahwa dalam memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan **Hans Kelsen** mengenai '*the concept of the State-Organ*' dalam bukunya *General Theory of Law and State*. **Hans Kelsen** menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*"

**Hans Kelsen**, berpendapat bahwa parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara.

Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*). Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Istilah lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Itulah sedikit gambaran yang penulis bahas dalam buku ini, untuk materi selanjutnya dapat pembaca telaah secara langsung dalam halaman

demi halaman buku ini. Semoga apa yang penulis uraikan dalam buku ini, menjadi bermanfaat khususnya bagi pembaca secara pribadi umumnya bagi khalayak ramai dan masyarakat luas.

Akhirul kata, penulis menerima saran dan kritik atas masukan terhadap substansi buku ini, *Ya Allah Ya Rohman Ya Rohiim*, tolong mantapkanlah aqidah kami, sempurnakanlah ibadah kami, dan baguskanlah akhlak kami. Jadikanlah manfaat dari buku ini sebagai ladang bagi penulis dan pembaca sekalian.

**Bandung, *Banjaran Regency*, 22 Februari 2014**

**Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.**

## Kata Pengantar

**Prof. Dr. H.A. Yunus., Drs., SH., MBA., M.Si.**

Inilah *style* **Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.** dalam setiap tulisan baik buku, maupun artikel ilmiah lainnya. Entah apa yang terdapat di dalam benaknya, ia ini tidak pernah kehabisan ide dan kata-kata untuk menulis sebuah karya ilmiah. Kalimat demi kalimat layaknya air di sungai yang mengalir (*panta rai*). Selalu saja ada hal terbaru bagi Doktor Ilmu Hukum yang satu ini, hampir setiap harinya ia kontak kepada saya untuk meminta saran dan masukan dalam setiap penulisan bukunya, saya senang yang pada akhirnya ia berhasil menerbitkan buku yang sedang anda baca saat ini. Ini adalah buah atau hasil dari obrolan-obrolannya dengan mahasiswanya baik di program S1 maupun S2 di Universitas Majalengka (UNMA).

Saya akan sedikit berbeda dalam memberikan kata pengantar dalam buku **Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.** dari pada buku-buku sebelumnya, saya langsung fokus kepada persoalan yang di bahas, perlu anda ketahui bahwa **Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.,** sebelumnya adalah birokrat, karirnya di mulai pada tahun 1987, sebagai seorang Staf Kantor Kecamatan Banggodua Kabupaten Indramayu; Kepala Urusan Administrasi Kecamatan Banggodua (1988); Kepala Sub bagian data dan informasi bagian humas Pemda Indramayu (1990); Kepala sub bagian peraturan perundang-undangan bagian hukum pemda indramayu (1994); Wakil kepala dinas pendapatan kabupaten indramayu (1997); Kepala bagian hukum pemda indramayu (2000); Camat Kecamatan Jatibarang Kabupaten Indramayu (2002); Kepala bagian hukum pemda indramayu (2004); Sekertaris DPRD Kabupaten Indramayu (2006); Kepala badan pengawasan daerah (BAWASDA) Kabupaten Indramayu (2009); Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Indramayu (2011); serta, Kepala Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informasi Kabupaten Indramayu, dan mengakhiri jabatannya pada tahun 2013 yang lalu.

Ketidakpuasannya terhadap praktek birokrasi yang ada, pada akhirnya ia mengabdikan dirinya kepada lapangan ilmu pengetahuan hukum, yang tujuan mulianya adalah untuk memperbaharui birokrasi dan tatanan organisasi pemerintahan yang ada. Sebab selama ini yang dirasakan organisasi pemerintahan saat ini sarat dengan korupsi. Dalam buku sebelumnya, yang berjudul Dimensi Korupsi, ia mengatakan bahwa korupsi itu "*mati satu tumbuh seribu*". Laki-laki yang dilahirkan 55 tahun

yang lalu ini, sangat produktif dan aplikatif dalam setiap ide dan gagasannya.

Tidak ada kata yang patut dikemukakan selain “luar biasa”, Itulah sedikit riwayat hidup seorang penulis yang produktif ini. Lalu bagaimana isi buku ini? Saya sedikit membahas tentang hakekat dari konstitusi itu apa? Dan lembaga negara itu yang seperti apa?.

Buku ini mewakili mata kuliah Konstitusi dan kelembagaan Negara di Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi UNMA, Pemahaman konstitusi pada saat ini sedikit bergeser akibat adanya perubahan nilai-nilai politik yang dikembangkan dalam suatu negara. Seyogianya pemahaman tentang teori konstitusi sangat penting sebagai acuan dalam penerapan aturan dasar suatu negara sebagai hasil interaksi politik dan sosial. Pembelajaran mengenai teori dan hukum konstitusi berada di bawah naungan mata kuliah wajib Hukum Tata Negara, kemudian disebut dengan HTN. Kajian ini adalah prasyarat bagi mereka yang akan mengambil mata kuliah Ilmu Perbandingan HTN dan sebagai dasar yang melengkapi kajian-kajian dalam bidang HTN pada umumnya. Teori Konstitusi adalah sebuah kajian dalam garis besar tentang apa dan bagaimana konstitusi sepanjang sejarah, dalam hal ini dibicarakan sejumlah pengertian dasar tentang konstitusi, faham-faham atau doktrin-doktrin yang penting mengenai konstitusi yang tidak terlepas kaitannya dengan pola pandang suatu bangsa dalam perspektif negara modern.

Fokus pembelajaran Teori dan Hukum Konstitusi ini adalah pada pemahaman tentang dasar-dasar konstitusi dan hukum konstitusi, norma dasar, cita hukum dan konstitusi, teori konstitusi, eksistensi konstitusi, klasifikasi konstitusi, muatan konstitusi dan hukum konstitusi Indonesia sendiri.

Saya berkeyakinan, bahwa yang menjadi tolok ukur tepat atau tidaknya tujuan konstitusi itu dapat dicapai tidak terletak pada banyak atau sedikitnya jumlah pasal yang ada dalam konstitusi yang bersangkutan. Banyak praktek di banyak negara bahwa di luar konstitusi tertulis timbul berbagai lembaga-lembaga negara yang tidak kurang pentingnya dibanding yang tertera dalam konstitusi dan bahkan hak asasi manusia yang tidak atau kurang diatur dalam konstitusi justru mendapat perlindungan lebih baik dari yang telah termuat dalam konstitusi itu sendiri. Apalagi, pasca reformasi dan perubahan UUD 1945, konstitusi dan hukum ketatanegaraan bukan lagi sekedar objek teoritis.

Akan tetapi dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi, implementasi teori dan upaya hukum tata negara telah memperoleh ladang praktik yang subur. Pelaksanaan nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi menjadi lebih hidup dan berkembang. Oleh karenanya, konstitusi kini bukan lagi menjadi lantunan pasal-pasal mati yang pada umumnya selalu dijadikan sebagai pemanis kebijakan dan formalitas belaka.

Penulis buku ini, berbicara secara panjang lebar tentang UUD 1945, jika kita berbicara tentang UUD-1945, maka produk politik dan hukum ini, merupakan konstitusi negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Keberlakuan UUD 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, hasil-hasil perubahan UUD 1945 berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan.

Dalam prakteknya, UUD 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Karena itu, menurut **William G. Andrews**, "*Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*". Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: **Pertama**, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan **Kedua**, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan Mengatur

hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antarlembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antarlembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori *trias politika*. *Trias politika* adalah pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar. Ketiga bidang tersebut yaitu :

1. Legislatif bertugas membuat undang-undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
2. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta menteri-menteri yang membantunya;
3. Yudikatif bertugas mempertahankan (mengawasi) pelaksanaan undang-undang. Adapun unsur yudikatif terdiri atas Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Lembaga-lembaga negara Indonesia diposisikan sesuai dengan ketiga unsur di depan. Selain lembaga tersebut masih ada lembaga yang lain. Lembaga tersebut antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Komisi Yudisial (KY), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru. Selain itu amandemen UUD 1945 juga menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sebagai penggantinya, Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasihat dan pertimbangan pada Presiden.

Gambaran umum tersebut merupakan substansi dari buku **Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH.,** yang sebagian besar materi tersebut adalah buku yang sedang anda baca ini, saya tidak akan panjang lebar lagi, inilah akhir kata dari saya bahwa buku ini sangat "luar biasa", penulisnya sungguh produktif, kalimat dari kalimat, setiap kalimat yang diuraikan tidak



bertentangan dengan kalimat lainnya, kata demi kata menghiasi bagian-bagian dari halaman buku ini, akhirnya selamat atas terbitnya buku ini.

Kepada Saudara Dr. H. Muhamad Rakhmat., SH., MH, saya ucapkan selamat dan sukses selalu

**Majalengka, 28 Februari 2014**

**Prof. Dr. H. A. Yunus., Drs., SH., MBA., M.Si.**

## **DAFTAR ISI**

**Kata Pengantariii**

**Kata Pengantar xxii**

**Daftar Isixli**

**Bab Satu:**

**Mendeskrripsikan Pengertian dan Ruang Lingkup Konstitusi**

A. Pengertian konstitusi.

1. Istilah dan Pengertian Konstitusi.
2. Fungsi Konstitusi.
3. Subtanasi Konstitusi.
4. Perihal Pembentukan Konstitusi.
5. Tujuan Pembentukan Konstitusi
6. Perihal Teori Perubahan Konstitusi.
7. Antara Konstitusi dan Kedaulatan

B. Eksistensi Konstitusi di Indonesia.

1. Supremasi Konstitusi dan Negara Hukum.
2. Konstitusi Sebagai Hukum Tertinggi.

C. Motif Pembentukan Konstitusi (UUD-1945).

1. Sketsa Pembentukan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Sejarah Perkembangan UUD 1945
3. Proses Perumusan Dasar Negara Indonesia dan Sejarah Pengesahan Pembukaan UUD 1945

4. Proses Perumusan dan Pengesahan Sila-sila Pancasila dan UUD 1945
5. Mispersepsi Aspek Ekonomi UUD 1945
6. Hal-hal Terkait Dengan Aspek Ekonomi UUD hasil Amandemen
7. Hukum Ekonomi Pendukung Demokrasi Ekonomi UUD1945

## **Bab dua;**

### **Mendeskripsikan sejarah gagasan Konstitusi**

- A. Mendeskripsikan Perkembangan Konstitusi.
  1. Kilas Balik Sejarah Konstitusi
  2. Perkembangan Konstitusi.
  3. Konstitusi Yunani.
  4. Sejarah Konstitusi Romawi.
  5. Konstitusi Inggris.
  6. Sejarah Konstitusi Moderen.
- B. Klasifikasi, jenis, dan sifat Konstitusi.
  1. Dasar-Dasar Klasifikasi Moderen
  2. Negara Kesatuan atau Negara Federal
  3. Konstitusi Tertulis atau Tidak Tertulis Merupakan Pembedaan yang Keliru
  4. Konstitusi Fleksibel atau Konstitusi Kaku
  5. Konstitusi Derajat Tinggi dan Konstitusi bukan Derajat Tinggi.
  6. Konstitusi Kesatuan dan Konstitusi Serikat
- C. Pengertian Konstitusi Klasik.
  1. *Antara Politeia dan Contitutio.*
  2. Konstitusi Sebagai Warisan Plato dan Aristoteles Hingga Cicero.
- D. Perkembangan konsep konstitusi abad 19.
- E. Konstitusi dan Piagam Madinah.
- F. Sejarah Konstitusi Sejak Zaman Majapahit.
- G. Kilas Balik Sejarah Kerajaan Majapahit.
  1. ASTADUSTA Pasal 3 dan 4,
  2. ASTACORAH Pasal 55, 56, 57.
  3. SAHASA (paksaan), pasal 86, 87, 92.
  4. TANAH pasal 258, 259, 261

5. TUKON ATAU MAHAR pasal 167, 171, 173.
  6. PERKAWINAN pasal 180, 181, 182.
  7. Bab titipan, pasal 159, 160, 154.
- H. Hubungan Konstitusi dan Negara.
- I. Eksistensi Konstitusi dalam Negara Hukum.
1. Pendekatan dari Aspek Hukum.
  2. Pendekatan dari Aspek Politik.
  3. Pendekatan dari Aspek Moral.

### **Bab tiga;**

#### **Konstitusi dan Piagam Madinah**

#### **Untuk Mendesain Masyarakat Madani di Indonesia .**

- A. Merindukan Masyarakat Madani.
1. Era Reformasi Menuju Masyarakat Madani.
  2. Memakanai Masyarakat Madani
  3. Ciri-Ciri Masyarakat Madani.
- B. Menyoal Praktek Bernegara pada Masa Nabi dan Khulafa'alrasyidin
1. Khalifah Abubakar & Umar Bin Khatab.
  2. Utsman Bin Affan & Ali Bin Abi Thalib.
- C. Aliran dan Politik Dalam Politik Islam.
1. Kekhalifahan Utuh
  2. Kekhalifahan Minus (Negara Bangsa)
  3. Kerajaan
  4. Konfederasi (Kekhalifahan Baru)
  5. Makna Dasar Piagam Madinah.
  6. Berbagai Komentar Terhadap Piagam Madinah.
  7. Teks Piagam Madinah.

### **Bab Empat:**

#### **Pemberlakuan Hukum Islam di Era Demokrasi:**

#### **Sebuah Tantangan Untuk Konstitusi Islami**

- A. Sebuah Tantangan Dalam Pluralisme Beragama.
- B. Menyoal Eksistensi Hukum Islam
  - 1. Eksistensi Hukum Islam
  - 2. Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia.
  - 3. Prospek Hukum Islam di Indonesia Sebagai Sebuah Konstitusi Dasar
- C. Menemukan Sebuah Persoalan Bangsa Ini.
  - 1. Alasan perlunya jaminan konstitusi.
  - 2. Upaya memasukkan syari'at Islam dalam konstitusi.
  - 3. Upaya memasukkan syari'at Islam dalam undang-undang dan peraturan daerah.
  - 4. Tantangan yang dihadapi umat Islam yang akan menetapkan syari'at Islam melalui institusi Negara.
  - 5. Peluang yang diberikan oleh iklim demokrasi di Indonesia
  - 6. Kesimpulan dan rekomendasi
- D. Dialiktika Sejarah UUD 1945 dan Piagam Jakarta; Sebagai Upya Legitimasi Hukum Islam di Indonesia.
- E. UUD 1945 dan Piagam Jakarta Produk BPUPKI
- F. UUD 1945 Produk PPKI
- G. Amandemen Pasal 29 UUD 1945

## **Bab Lima**

### **Mengkaji Pancasila Sebagai Konstitusi Terbuka Bangsa Indonesia.**

- A. Memakanai Ideologi Pancasila.
  - 1. Pengertian Ideologi
  - 2. Perkembangan Ideologi Dunia
  - 3. Ideologi Pancasila.
- B. Mengungkap Pancasila Sebagai Konstitusi Terbuka.
  - 1. Mengingat Kembali Materi Konstitusi
  - 2. Eksistensi Pancasila Pasca Perubahan UUD-1945
  - 3. Pancasila Sebagai Materi Konstitusi

## **Bab Enam:**

### **Kajian Terhadap Lembaga Negara**

- A. Memahami Lembaga Negara.
  - 1. Pengertian Lembaga Negara.

2. Memahami eksistensi Dasar Lembaga Negara
  3. Sejarah Kelembagaan Negara.
  4. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945
- B. Prinsip-Prinsip Hubungan Antar Lembaga Negara.
1. Supremasi Konstitusi
  2. Sistem Presidensial.
  3. Pemisahan Kekuasaan dan Check and Balances

## **Bab Tujuh**

### **Lembaga-Lembaga Negara Dependen.**

- A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- B. Kedudukan DPR Sebagai Lembaga Negara.
- C. Kedudukan DPD Sebagai Lembaga Negara
- D. Presiden dan Wakil Presiden.
- E. Mahkamah Agung (MA).
- F. Mahkamah Konstitusi (MK).
- G. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- H. Komisi Yudisial (KY).

## **Bab Delapan**

### **Lembaga-Lembaga Negara Independen.**

- A. Perkembangan Lembaga-lembaga Independen
- B. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
- C. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)
- D. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).
  1. Latar Belakang Terbentuknya KPK.
  2. Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi.
  3. Tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi.
  4. Eksistensi Kewenangan KPK Dalam Memberantas Korupsi.
  5. Peseteruan Kewenangan Kepolisian: Sebuah Contoh Kasus.
- E. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara
- F. Kejaksaan Negara Republik Indonesia.
  1. Kejaksaan Dalam Perspektif Negara Hukum.
  2. Fungsi dan Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia

3. Tugas Dan Wewenang Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.
  4. Eksistensi Lembaga Kejaksaan Dalam Memberantas Korupsi.
- G. Kepolisian Negara Republik Indonesia.
1. Mengapa di Perlukan Polri dalam Masyarakat.
  2. Latar Belakang Terbentuknya Polri Berdasarkan UU NO. 2 Tahun 2002 Dalam Menjaga Keamanan Dan Ketertiban Masyarakat.
  3. Kedudukan Polri Dalam Menjaga Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.
- H. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
1. Eksistensi Penyiaran
  2. Eksistensi KPI
- I. Lembaga Ombudsman.
1. Latar Belakang lahirnya Lembaga Omudsman.
  2. Eksistensi Lembaga Ombudsman.
- J. Bank Indonesia (BI).

## **Bab Sembilan**

### **Kajian Khusus Terhadap Peran & Fungsi Mahkamah Konstitusi.**

- A. Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia.
1. Membuka Sebuah Persoalan Khusus.
  2. Hadirnya Mahkamah Konstitusi di Berbagai Negara.
  3. Mahkamah Konstitusi RI.
- B. Fungsi Mahkamah Konstitusi.
- C. Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK-RI).
1. Susunan Organisasi Mahkamah Konstitusi.
  2. Hakikat, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi.
  3. Pengujian Undang-Undang
- D. Kewenangan Memutus Sengketa Lembaga Negara
- E. Kewenangan Memutus Pembubaran Partai Politik
- F. Kewenangan Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
- G. Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dalam Proses *Impeachment* Presiden dan / atau Wakil Presiden.
- H. Beberapa Saran dan Rekomendasi.

**Daftar Pustaka**  
**Riwayat Hidup Penulis**

# Bab Satu: Mendesripsikan Pengertian dan Ruang Lingkup Konstitusi

## D. Pengertian konstitusi.

### 8. Istilah dan Pengertian Konstitusi.

Dari catatan sejarah klasik terdapat banyak sekali pengertian tentang konstitusi, yang sampai sekarang masih sering kita jumpai. Sumber-sumbernya pun juga beragam misalnya dalam perkataan Yunani Kuno *Politeia* dan perkataan bahasa latin *Constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*. Dalam dua contoh tersebut itulah awal mula gagasan *konstitusionalisme* diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan diantara kedua istilah tersebut dalam sejarah. Jika kedua istilah tersebut dibandingkan, dapat dikatakan bahwa yang paling tua usianya adalah kata *politeia* yang berasal dari kebudayaan Yunani.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa inggris yaitu "*Constitution*" dan berasal dari bahasa belanda "*constitue*", dalam bahasa latin "*contitutio, constituere*", dalam bahasa Prancis yaitu "*constitue*", dalam bahasa Jerman "*vertassung*", dalam ketatanegaraan RI diartikan sama dengan Undang-undang dasar. Konstitusi atau UUD dapat diartikan peraturan dasar dan yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi satu sumber perundang-undangan.<sup>1</sup>

Kata "Konstitusi" berarti "*pembentukan*", berasal dari kata kerja yaitu "*constituer*" (Perancis) atau membentuk. Yang dibentuk adalah negara,

---

<sup>1</sup> **Astim Riyanto**, *Teori Konstitusi*, Yapemdo: Bandung, 2002, hlm: 17.



dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah "*Grondwet*" yaitu berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar.<sup>2</sup>

Dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berdiri sendiri. Atas dasar itu *statuere* mempunyai arti "membuat sesuatu atau mendirikan atau menetapkan". Menurut **L.J Van Apeldoorn** kalau *gronwet* (UUD) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* memuat baik peraturan yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Menurut **E.C.S. Wade** dalam bukunya *constitutional law*, undang-undang dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut. Selain itu ada beberapa ahli hukum yang menganggap pengertian undang-undang dasar itu berbeda dengan konstitusi, menurut **Herman Heller**:<sup>3</sup> Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.

Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk. Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang

---

<sup>2</sup> Istilah Konstitusi pada umumnya dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan system ketatanegaraan. Lihat: **K.C. Wheare**, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1969, P: 68.

<sup>3</sup> **Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum tata Negara Indonesia*, pusat studi HTN Fakultas, Jakarta, 2008.

berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya *constitutiones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>4</sup>

Dengan pemakaian istilah konstitusi, yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara, atau menyusun dan menyatakan suatu negara<sup>5</sup> Sebagaimana yang dinyatakan oleh **K.C Wheare**, sebagai berikut<sup>6</sup>

*"a constitution is indeed the resultant of parallelogram of forces political, economic, and social which operate at the time its adoption"* (konstitusi merupakan hasil resultan dari segi kekuatan politik, ekonomi, dan social yang beroperasi pada saat diadopsi). (Terjemah oleh Penulis).

Konstitusi menurut **Carl Schmitt**, merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesamtentscheidung über Art und Form einer politischen Einheit*), yang

---

<sup>4</sup> Konstitusi memiliki istilah lain "*constitution*", "*verfassung*" atau "*constitute*". Sementara undang-undang dasar (UUD) memiliki istilah lain *Grundwet* atau *Gungesets*. Namun, dalam kehidupan sehari-hari, konstitusi terbiasa diterjemahkan sebagai undang-undang dasar. Padahal menurut pendapat sarjana atau ahli pengertian konstitusi lebih luas dari pada pengertian UUD. Pengertian konstitusi mencakup keseluruhan peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur dan mengikat Cara-cara suatu pemerintah Negara diselenggarakan. Adapun UUD adalah naskah tertulis yang merupakan undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara. Isi UUD merupakan peraturan yang bersifat fundamental, yaitu bersifat pokok, dasar dan asas-asas. Penjabaran dan pelaksanaan dari aturan-aturan pokok (isi UUD) diserahkan (diatur) kepada peraturan yang lebih rendah dari pada UUD. Istilah konstitusi mempunyai tiga pengertian, yaitu konstitusi dalam arti luas, arti tengah, dan konstitusi dalam arti sempit. Dapat dibandingkan dengan **Zulkarnaen & Beni Ahmad Saebani**, *Hukum Konstitusi*, PT.. Pustaka Setia: Bandung, 2012, hlm: 34-35.

<sup>5</sup> **Astim Riyanto**, *Teori Konstitusi*, Op cit: 18-19.

<sup>6</sup> **K.C. Wheare**, *Modern Constitution*, Op cit: 18.

disepakati oleh suatu bangsa,<sup>7</sup> sedangkan **James Bryce** mengartikan konstitusi adalah:<sup>8</sup>

*"A frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institution with recognized functions and definite rights" (Sebuah kerangka masyarakat politik, diselenggarakan melalui dan oleh hukum, artinya di mana hukum telah membentuk lembaga permanen dengan fungsi yang diakui dan dengan hak-hak yang pasti). (Terjemah oleh Penulis).*

Menurut **Brian Thompson**, secara sederhana pertanyaan *what is a constitution* dapat dijawab bahwa *"...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization"*.<sup>9</sup> Bagi setiap organisasi kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal body, rechtspersoon*). Demikian pula Negara, pada umumnya, selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Dalam pengertian modern, negara pertama yang dapat dikatakan menyusun konstitusinya dalam satu naskah UUD seperti sekarang ini adalah Amerika Serikat (*United States of America*) pada tahun 1787.<sup>10</sup> Sejak itu,

---

<sup>7</sup> **A. Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia: Jakarta, 1990, hlm: 288, dalam **Maria Farida Indrawati Soeprapto**, *Ilmu Perundang Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius: Yogyakarta, 1998, hlm: 28-29.

<sup>8</sup> **Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda**, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005, hlm: 11.

<sup>9</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd., 1997), hal. 3.

<sup>10</sup> Hal tersebut terjadi kurang lebih 11 tahun sejak kemerdekaan Amerika Serikat setelah dideklarasikannya pada tanggal 4 Juli 1776. Lihat juga Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1995), hal. 2.

hampir semua negara menyusun naskah undang-undang dasarnya. Beberapa negara yang dianggap sampai sekarang dikenal tidak memiliki Undang-Undang Dasar dalam satu naskah tertulis adalah Inggris, Israel, dan Saudi Arabia.<sup>11</sup> Undang-Undang Dasar di ketiga negara ini tidak pernah dibuat tersendiri, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dari aturan dan pengalaman praktik ketatanegaraan.<sup>12</sup>

Namun, para ahli tetap dapat menyebut adanya konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Phillips Hood and Jackson sebagai:

*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.*<sup>13</sup>

Dengan demikian, ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions*, menurut Ivo D. Duchacek, adalah "*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*"<sup>14</sup> (mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan-tujuan, penggunaan-

---

<sup>11</sup> Sementara ini, beberapa sarjana ada juga yang berpendapat bahwa Arab Saudi telah memiliki satu Konstitusi tertulis, yaitu naskah yang dibuat dan disandarkan berdasarkan Al Qur'an dan Hadist.

<sup>12</sup> Bandingkan dengan kesimpulan yang dikemukakan oleh Brian Thompson tentang Konstitusi Inggris, "*In other words the British constitution was not made, rather it has grown*". *Op. Cit.*, hal. 5.

<sup>13</sup> Phillips, *Op. Cit.*, hal. 5.

<sup>14</sup> **Ivo D. Duchacek**, "Constitution and Constitutionalism" dalam Bogdanor, Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopaedia of Political Science*, (Oxford: Blackwell, 1987), hal. 142.

penggunaan, dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai "*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*".<sup>15</sup> Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.<sup>16</sup>

Selain itu, terdapat pendapat beberapa sarjana terkait dengan pengertian dan pemahaman tentang konstitusi. Pandangan beberapa sarjana mengenai konstitusi dapat dikatakan berlainan satu sama lain. Ferdinand Lasalle (1825-1864), dalam bukunya "*Über Verfassungswesen*" (1862), membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:<sup>17</sup>

1. Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische* atau *politische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de riele machtsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, kabinet, kelompok-kelompok penekan (*preassure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan di antara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi;
2. Pengertian juridis (*juridische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

**Ferdinand Lasalle** sangat dipengaruhi oleh aliran pikiran kodifikasi, sehingga menekankan pentingnya pengertian juridis mengenai konstitusi.

---

<sup>15</sup> **Friedrich, C.J.**, *Man and His Government*, (New York: McGraw-Hill, 1963), hal. 217.

<sup>16</sup> Lihat dan bandingkan juga pendapat Padmo Wahjono mengenai pembatasan kekuasaan dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal. 10.

<sup>17</sup> Herman Heller, *Staatlehre*, herausgegeben von Gerhart Niemeyer, (Leiden: A.W: Sijthoff).

Di samping sebagai cermin hubungan antar aneka kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de riele machtsfactoren*), konstitusi itu pada pokoknya adalah apa yang tertulis di atas kertas undang-undang dasar mengenai lembaga-lembaga negara, prinsip-prinsip, dan sendi-sendi dasar pemerintahan negara.

Ahli lain, yaitu **Hermann Heller** mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu:

1. *Die politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.* Konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat;
2. *Die verselbstandigte rechtsverfassung.* Konstitusi dilihat dalam arti juridis sebagai suatu kesatuan kaedah hukum yang hidup dalam masyarakat;
3. *Die geschreiben verfassung.* Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah undang-undang dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Menurut **Hermann Heller**, undang-undang dasar yang tertulis dalam satu naskah yang bersifat politis, sosiologis, dan bahkan bersifat juridis, hanyalah merupakan salah satu bentuk atau sebagian saja dari pengertian konstitusi yang lebih luas, yaitu konstitusi yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya, di samping konstitusi yang tertulis itu, segala nilai-nilai normatif yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas, juga termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang luas itu. Oleh karena itu pula, dalam bukunya "*Verfassungslehre*", Hermann Heller membagi konstitusi dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu:

- 1) Konstitusi dalam pengertian Sosial-Politik. Pada tingkat pertama ini, konstitusi tumbuh dalam pengertian sosial-politik. Ide-ide konstitusional dikembangkan karena memang mencerminkan keadaan sosial politik dalam masyarakat yang bersangkutan pada saat itu. Konstitusi pada tahap ini dapat digambarkan sebagai kesepakatan-kesepakatan politik yang belum dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, melainkan tercerminkan dalam perilaku nyata dalam kehidupan kolektif warga masyarakat;

- 2) Konstitusi dalam pengertian Hukum. Pada tahap kedua ini, konstitusi sudah diberi bentuk hukum tertentu, sehingga perumusannya menuntut pemberlakuan yang dapat dipaksakan. Konstitusi dalam pengertian sosial-politik yang dilihat sebagai kenyataan tersebut di atas, dianggap harus berlaku dalam kenyataan. Oleh karena itu, setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dapat dikenai ancaman sanksi yang pasti;
- 3) Konstitusi dalam pengertian Peraturan Tertulis. Pengertian yang terakhir ini merupakan tahap terakhir atau yang tertinggi dalam perkembangan pengertian *rechtsverfassung* yang muncul sebagai akibat pengaruh aliran kodifikasi yang menghendaki agar berbagai norma hukum dapat dituliskan dalam naskah yang bersifat resmi. Tujuannya adalah untuk maksud mencapai kesatuan hukum atau unifikasi hukum (*rechtseineheid*), kesederhanaan hukum (*rechtsvereenvoudiging*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

Namun, menurut Hermann Heller, konstitusi tidak dapat dipersempit maknanya hanya sebagai undang-undang dasar atau konstitusi dalam arti yang tertulis sebagaimana yang lazim dipahami karena pengaruh aliran kodifikasi. Di samping undang-undang dasar yang tertulis, ada pula konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

Ahli lain yang pemikirannya banyak terkait dengan konstitusi adalah **Carl Schmitt**. Menurut Carl Schmitt, konstitusi dapat dipahami dalam 4 (empat) kelompok pengertian. Keempat kelompok pengertian itu adalah:

1. Konstitusi dalam arti absolut (*absoluter verfassungsbegriff*),
2. Konstitusi dalam arti relatif (*relativer verfassungsbegriff*),
3. Konstitusi dalam arti positif (*der positive verfassungsbegriff*), dan
4. Konstitusi dalam arti ideal (*idealbegriff der verfassung*).

Keempat kelompok pengertian tersebut dapat dirinci lagi menjadi 8 (delapan) pengertian, yaitu:

1. Konstitusi dalam arti absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*). Dalam arti absolute, arti konstitusi dapat dibedakan dalam 4 (empat) macam, yaitu:

- a) Konstitusi sebagai cermin dari *de reeale machtsfactoren*,
  - b) Konstitusi dalam arti absolut sebagai *forma-formarum (vorm der vormen)*,
  - c) Konstitusi dalam arti absolut sebagai *factor integratie*,
  - d) Konstitusi dalam arti absolut sebagai *norma-normarum (norm der normen)*;
2. Konstitusi dalam arti relatif (*Relatieve Verfassungsbegriff*) yang dapat dibagi lagi menjadi 2 (dua), yaitu
    - a) Konstitusi dalam arti materiel (*Constitutite in Materiele Zin*) dan
    - b) Konstitusi dalam arti formil (*Constitutite in Formele Zin*);
  3. Sedangkan dua arti yang terakhir adalah (3) Konstitusi dalam arti positif (*Positieve Verfassungsbegriff*) sebagai konstitusi dalam arti yang ke-7, dan
  4. Konstitusi dalam arti ideal (*Idealbegriff der verfassung*) sebagai konstitusi dalam arti yang ke-8

Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai cermin dari *de reeale machtsfactoren* dipahami sebagai sekumpulan norma-norma hukum dasar yang terbentuk dari pengaruh-pengaruh antar berbagai faktor kekuasaan yang nyata (*de reeale machtsfactoren*) dalam suatu negara. Berbagai faktor kekuasaan yang nyata itu adalah raja, pemerintah / kabinet, parlemen, partai-partai politik, kelompok penekan (*pressure groups*) atau kelompok kepentingan, pers, lembaga peradilan, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara lainnya, dan semua organisasi yang ada dalam negara yang bersangkutan.

Dengan perkataan lain, semua kekuatan politik yang ada dalam negara itu secara nyata mempengaruhi terbentuknya norma-norma dasar yang kemudian tersusun menjadi apa yang disebut sebagai konstitusi itu. Oleh karena itu, seperti dalam pandangan Ferdinand Lassalle,<sup>18</sup> konstitusi itu menggambarkan hubungan-hubungan antar faktor-faktor kekuasaan yang nyata (*de reeale machts factoren*) dalam dinamika kehidupan bernegara. Di dalam pengertian pertama ini, konstitusi dianggap sebagai kesatuan

---

<sup>18</sup> Lihat dan bandingkan lebih lanjut pandangan dari **Ferdinand Lassalle** dalam **Abu Daud Busroh** dan **Abu Bakar Busroh**, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, PT. Ghalia Indonesia: Jakarta, 1991, hlm: 73.



organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada di dalam negara.<sup>19</sup>

Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai *forma-formarum* (*vorm der vormen*) dilihat sebagai *vorm* atau bentuk dalam arti ia mengandung ide tentang bentuk negara, yaitu bentuk yang melahirkan bentuk lainnya atau *vorm der vormen*, *forma-formarum*.

Bentuk negara yang dimaksud di sini adalah negara dalam arti keseluruhannya (*sein ganzheit*), yang dapat berbentuk demokrasi yang bersendikan identitas atau berbentuk monarki yang bersendikan representasi. Dalam kaitan ini, ada 3 (tiga) asas (*staatsprincipe*) yang dapat ditarik dari pengertian demikian, yaitu:

1. *Principe van de staatsvorm*, asas dari bentuk negara;
2. *Principe van en uit de staatsvorm*, yaitu asas dari atau yang timbul dari bentuk negara; dan
3. *Regeringsprincipe* atau asas pemerintahan.

Asas bentuk negara (*principe van staatsvorm*) mencakup prinsip kesamaan atau *identiteit* dan *representatie*. *Identiteit* merupakan asas-asas yang berhubungan dengan bentuk demokrasi, di mana bagi rakyat yang memerintah dan yang diperintah berlaku prinsip persamaan identitas atau identik satu sama lain. Sedangkan, *representatie* atau perwakilan merupakan asas yang berhubungan dengan prinsip bahwa yang memerintah dipandang sebagai wakil dari rakyat (*representant van het volk*).

---

<sup>19</sup> **Carl Schmitt**, *Verfassungslehre*, (Berlin unverandester neudruk: Duncker & Humbolt, 1957), hal. 4. *Vervassung ist der konkrete Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung eines bestimmten Staats. Zu jedem Staat gehören politische Einheit und soziale Ordnung, irgendwelche Prinzipien der Einheit und Ordnung, irgendeine im kritischen Falle bei interesseb und Machtkonflikten maszgebende Entscheidungsintanz. Diesen Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung kann man Verfassung nennen. Der Staat wurde aufhoren zu existieren, wenn diese Verfassung, d.h. diese Einheit and Ordnung aufhorte. Diese Verfassung ist eine "Seele", sein konkretes heben und seine individuelle Existenz.* Lihat juga Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, hal. 491, menyebutkan: "*die Verfassung Als eine Ordnung, der gemasz der staatliche Wille sich bildet*".

Mengapa dalam demokrasi terdapat sendi identitas dan dalam monarki terdapat sendi representasi? Demokrasi, baik langsung maupun tidak langsung, bersendi pada rakyat yang memerintah dirinya sendiri, sehingga antara yang memerintah dan yang diperintah bersifat identik yaitu sama-sama rakyat. Dalam monarki, asas yang dipakai adalah representasi karena baik raja maupun kepala negara dalam negara yang demokratis hanya merupakan wakil atau mandataris dari rakyat, karena pada dasarnya kekuasaan itu ada pada rakyat dan berasal dari rakyat.<sup>20</sup>

Sementara itu, asas dari atau yang timbul dari bentuk negara (*principe van en uit de staatsvorm*) mencakup asas-asas dari bentuk negara (*principe van de staatsvorm*) dan asas atau sendi-sendi dasar tertib negara (*principe uit de staatsvorm*). Menurut Carl Schmitt, para sarjana klasik dan modern seperti tercermin dalam pandangan Arsitoteles dan Hans Kelsen, sama-sama memandang pentingnya prinsip kebebasan (*vrijheid, freedom*) dan persamaan (*gelijkheid, equality*) sebagai sandaran bagi sistem demokrasi modern.

Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai *factor integratie* melihat konstitusi sebagai faktor integrasi. Secara teoritis (*integration theory*), integrasi itu sendiri dapat dibedakan ke dalam tiga macam, yaitu

1. *Persoonlijke integratie,*
2. *Zakelijke integratie,* dan
3. *Functioneele integratie.*

---

<sup>20</sup> **Carl Schmitt**, *Verfassungslehre*, Ibid: 4-5, "Vervassung ist eine besondere Art politischer und sozialer Ordnung. Verfassung bedeutet hier die konkrete Art der Ober- und Unterordnung, weil es in der sozialen Wirklichkeit keine Ordnung ohne Ober- und Unterordnung gibt. Hier ist Verfassung die besondere Form der Herrschaft, die zu jedem Staat gehört und von seiner politischen Existenz nicht zu trennen ist, Z.B. Monarchie, Aristokratie oder Demokratie, oder wie man die Staatformen ein teilen will" *Verfassung is hier ist Staatsform.*

*Persoonlijke integratie* mengandaikan jabatan kepemimpinan sebagai faktor integrasi, misalnya, presiden. Sedangkan dalam *zakelijke integratie*, yang menjadi faktor penentu adalah hal-hal yang objektif dan *zakelijk*, bukan yang bersifat subjektif atau *persoonlijk*. Misalnya, dikatakan bahwa bangsa Indonesia dipersatukan di bawah satu kesatuan sistem konstitusi berdasarkan UUD 1945, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*. Bangsa Indonesia juga dipersatukan sebagai bangsa oleh satu bahasa persatuan atau bahasa nasional, yaitu bahasa Indonesia. Sementara itu, integrasi fungsional (*functioneele integratie*) adalah faktor integrasi yang bersifat fungsional, baik dalam arti yang konkrit atau dalam arti yang abstrak.

Dalam arti fungsional yang konkrit, misalnya, integrasi melalui pemilihan umum (pemilu) atau referendum yang mempersatukan perhatian segenap warga negara ke arah satu tujuan, yaitu menentukan pilihan politik mengenai siapa yang akan ditetapkan duduk menjadi wakil rakyat atau pejabat publik tertentu. Sedangkan, integrasi yang bersifat abstrak dan simbolis, misalnya, adalah bendera dan lambang Garuda Pancasila yang dapat pula berfungsi sebagai faktor integrasi fungsional (*functioneele integratie*).

Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai *norma-normarum* (*norm der normen*) melihat norma dasar (*grund norm*) adalah norma yang menjadi dasar bagi terbentuk dan berlakunya norma hukum lainnya. Suatu norma berlaku karena didasarkan atas norma yang lebih tinggi, dan demikian seterusnya sampai ke norma yang paling tinggi yaitu *grund norm*. Oleh karena itu, setiap norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, *norma-normarum* atau *norm der normen*. Berhubung dengan itu, norma dasar yang tertinggi berfungsi sebagai *ursprung* atau tempat asal mulanya norma diturunkan, sehingga *grund norm* itu disebut juga dengan *ursprungsnorm* atau norma asal. Di pihak lain, *grund norm* itu sendiri pada pokoknya juga merupakan bentukan normatif yang bersifat hipotesis. Untuk itu, *grund norm* biasa disebut juga dengan *hypothetisch norm*.

Konstitusi dalam Arti Relatif (*Relatieve Verfassungsbegriff*) sebagai konstitusi dalam Arti Materiel (*Constitutite in Materiele Zin*) dimaksudkan sebagai konstitusi yang terkait dengan kepentingan golongan-golongan

tertentu dalam masyarakat (*proces relativering*).<sup>21</sup> Golongan dimaksud terutama adalah golongan borjuis liberal yang menghendaki adanya jaminan supaya hak-haknya tidak dilanggar oleh penguasa. Jaminan itu diletakkan dalam Undang-Undang Dasar yang ditulis sehingga orang tidak mudah melupakannya dan juga tidak mudah hilang serta dapat dijadikan alat bukti (*bewijsbaar*) apabila seseorang memerlukannya. Dalam arti yang kedua ini, konstitusi dapat pula dibagi lagi ke dalam dua sub pengertian yakni:

1. Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa, dan
2. Konstitusi dalam arti formil atau konstitusi yang tertulis.

Konstitusi dalam Arti Relatif (*Relatieve Verfassungsbegriff*) sebagai konstitusi dalam Arti Formil (*Constitutie in Formele Zin*) yang juga memunculkan pertanyaan apakah yang dimaksud dengan konstitusi dalam arti materiil (*constitutie in materiele zin*)? Konstitusi dalam arti materiil adalah konstitusi yang dilihat dari segi isinya. Isi konstitusi itu menyangkut hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara. Karena pentingnya hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara tersebut, maka untuk membuat konstitusi itu diperlukan prosedur yang khusus. Prosedur khusus itu dapat dilakukan sepihak, dua pihak, atau banyak pihak. Prosedur itu dilakukan sepihak karena ia merupakan kehendak dari satu orang yang menamakan dirinya eksponen dari rakyat atau seorang diktator. Bisa juga dilakukan oleh dua pihak karena Konstitusi merupakan hasil persetujuan dari dua golongan dalam masyarakat yaitu misalnya antara rakyat di satu pihak dan Raja di lain pihak pada zaman abad pertengahan. Sedangkan, bisa banyak pihak dikarenakan Konstitusi itu merupakan hasil persetujuan dari banyak pihak yaitu antara wakil-wakil rakyat yang duduk dalam suatu badan yang bertugas membuat Konstitusi (badan Konstitusi).

---

<sup>21</sup> **Carl Schmitt**, *Verfassungslehre*, Ibid: 11. "*Die Relativierung des Verfassungsbegriffes besteht hochster und letzter Normen bedaulen (Verfassung ist Norm der Normen). darin, dasz statt der einheitlichen Verfassung in Ganzen nur das einzefne Verfassungsgesetz, der Begriff des Verfassungs gesetzes aber nach ausz Emlichen und nebensachlichen, sog formalen Kenn-Zeichen bestimmt wird.*"

Hasil dari persetujuan atau perjanjian itu diletakkan dalam suatu naskah tertulis. Di sinilah muncul pengertian yang sama antara konstitusi dalam arti formil (*constitutie in formele zin*) dan konstitusi dalam arti tertulis (*gedocumenteerd constitutie*). Padahal, keduanya berbeda satu dengan yang lain, karena konstitusi dalam arti formil (*constitutie in materiele zin*) itu pada pokoknya tidak selalu dalam bentuk yang tertulis. Dalam pengertian konstitusi dalam arti formil, yang terpenting adalah prosedur pembentukan konstitusi yang harus dilakukan secara khusus. Kekhususan konstitusi merupakan keniscayaan, karena isi konstitusi itu sendiri diakui sangatlah penting dan mendasar, yaitu berkenaan dengan perikehidupan bernegara yang menyangkut nasib seluruh rakyat. Oleh karena itu, cara membentuk, mengubah, dan mengganti konstitusi haruslah ditentukan secara istimewa pula.

Selain beberapa pengertian yang diuraikan di atas, Carl Schmitt juga menyebut adanya pengertian konstitusi dalam arti positif (*positieve verfassungsbegriff*)<sup>22</sup> yang dihubungkannya dengan ajaran mengenai *dezisionismus* atau teori tentang keputusan. Dalam pandangan Carl Schmitt, Konstitusi dalam arti positif tersebut mengandung pengertian sebagai produk keputusan politik yang tertinggi,<sup>23</sup> yang dihubungkannya dengan terbentuknya Undang-Undang Dasar Weimar pada tahun 1919. Undang-Undang Dasar Weimar itu sangat menentukan nasib rakyat seluruh Jerman, karena Undang-Undang Dasar itu menimbulkan perubahan yang sangat mendasar terhadap struktur pemerintahan yang lama ke *stelsel* pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan lama yang didasarkan atas *stelsel* monarki di mana Raja memegang kekuasaan yang sangat kuat dan sentral diubah oleh Konstitusi Weimar itu menjadi suatu pemerintahan dengan sistem parlementer.

Dalam hubungannya dengan Konstitusi pada arti positif atau *the positive meaning of the constitution*, maka ajaran Profesor Carl Schmitt ini

---

<sup>22</sup>Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Ibid: 20. "Die Verfassung als Gesamt-Entscheidung über Art und Vorm der politischen Einheit".

<sup>23</sup>Bandingkan dengan **Ismail Saleh**, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*, Departemen Kehakiman RI: Jakarta, 1988.

dapat pula diterapkan kepada peristiwa-peristiwa yang terjadi di Indonesia. Misalnya, kita dapat mengajukan pertanyaan apakah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi dalam arti positif atau bukan? Dikarenakan pembuatan Undang-Undang Dasar 1945 hanya merupakan salah satu di antara keputusan-keputusan politik yang tinggi, maka ia belum merupakan Konstitusi dalam arti positif. Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah suatu Konstitusi dalam arti positif, karena ia merupakan satu-satunya keputusan politik yang tertinggi yang dilakukan oleh bangsa Indonesia yang merubah dari suatu bangsa yang dijajah menjadi bangsa yang merdeka. Undang-Undang Dasar 1945 dilahirkan sesudah proklamasi kemerdekaan, sebagai tindak lanjut dari proklamasi kemerdekaan itu.

Sedangkan konstitusi dalam Arti Ideal (*Idealbegriff der verfassung*)<sup>24</sup> dilihat sebagai sesuatu yang diimpikan atau diidamkan oleh kaum borjuis liberal seperti tersebut di atas sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya dilindungi. Pandangan ideal tentang konstitusi tersebut dapat dikatakan lahir sesudah terjadinya Revolusi Perancis, di mana ketika itu yang menjadi tuntutan golongan revolusioner Perancis adalah agar pihak penguasa tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang terhadap rakyat.

Kemudian **Herman Heller** membagi pengertian konstitusi itu ke dalam tiga pengertian yakni sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam suatu masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die politische Verfassung als Gesellschaftliche Wirklichkeit*) dan belum merupakan konstitusi dalam

---

<sup>24</sup> **Schmitt**, *op cit.*, hal. 36 dst. "*Idealbegriff der Verfassung (in einem auszeichnenden Sinne, wegen eines bestimmten Inhaltes sogenannte 'Verfassung') Insbesondere hal das Liberale Burgertum in seinem Kampf gegen die absolute Monarchie einem bestimmten idealbegriff von Verfassung angestellt und ihn mit dem Begriff der Verfassung schiechthin identifiziert. Man sprach also nur dan non 'Verfassung', wenn die Forderungen burgerlibber Freiheit erfullt und dem Burgertum ein masgebender pplitischer Ein flusz geilichert was*".

<sup>25</sup> **Astim Riyanto**, *Teori Konstitusi*, *Op cit*: 20-22.

arti hukum (*ein rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan hukum;

2. Baru setelah orang-orang mencari unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan dalam satu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *Rechtsverfassung* (*Die Verselbstandgle Rechtsverfassung*). Tugas untuk mencari unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut dengan istilah abstraksi;
3. Kemudian orang mulai menuliskan dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Dengan demikian menjadi jelaslah bagi kita, bahwa bilamana kita menghubungkan pengertian konstitusi tersebut dengan pengertian Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang Dasar itu hanyalah merupakan sebagian dari pengertian konstitusi itu sendiri. Dengan perkataan lain, konstitusi itu (*die geschriebene verfassung*), menurut beberapa para sarjana merupakan sebagian dari konstitusi dalam pengertian umum.

Pada dasarnya peraturan-peraturan (Konstitusi) ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, berupa UUD atau UU dan ada yang tidak tertulis yang berupa *usage, understanding, customs atau convention*.<sup>26</sup> Dalam hal itu, **A.A.H Struycken** sebagaimana dikutip oleh **Sri Soemantri**, menjelaskan bahwa konstitusi merupakan sebuah dokumen formal yang berisikan empat hal pokok, yakni:<sup>27</sup>

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;

---

<sup>26</sup> Walaupun peraturan-peraturan ini tidak merupakan Undang-undang, tetapi tidak berarti tidak efektif dalam mengatur Negara. Disamping itu pada kebanyakan Negara, system ketatanegaraannya (yang terdapat dalam hukum tata negaranya) merupakan campuran antara yang tertulis dan yang tidak tertulis. Misalnya di kerajaan Inggris, suatu Negara yang menganut (*common law system*). Di Indonesia sendiri dalam pidato kenegaraan setiap tanggal 16 agustus, sebagai suatu konvensi yang sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. **Titik Triwulan titik**, *pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Serdas Pustaka: Jakarta, 2008, hlm: 106.

<sup>27</sup>**Sri Soemantri**, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 2006, hlm: 3.

2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Istilah konstitusi mempunyai tiga pengertian, yaitu konstitusi dalam arti luas, arti tengah, dan konstitusi dalam arti sempit.

1. Pengertian konstitusi dalam arti luas, merupakan Istilah *constitutional law* dalam bahasa Inggris berarti hukum tata negara. Konstitusi yang berarti hukum tata Negara adalah keseluruhan aturan dan ketentuan (hukum) yang menggambarkan system ketatanegaraan suatu Negara.
2. Pengertian konstitusi dalam arti tengah, merupakan konstitusi berarti hukum dasar, yaitu keseluruhan aturan dasar, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan suatu Negara. Dalam bahasa Belanda, *constitutie* berarti hukum dasar yang terdiri *atasgrondwet* (*grond*= dasar, *wet*= undang-undang) atau UUD dan konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan.
3. Sedangkan, pengertian konstitusi dalam arti sempit, merupakan Konstitusi yang berarti undang-undang dasar adalah satu atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok atau dasar dari ketatanegaraan suatu bangsa atau Negara. Konstitusi berarti undang-undang dasar contohnya adalah *The Constitution of The United States of America*, berarti undang-undang dasar Amerika.

Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut **James Bryce**<sup>28</sup> yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Suatu konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi

---

<sup>28</sup> **C.F. Strong**, *Moderen Political Constitutions: Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen: Studi Perbandingan Tentang Sekajur Dan Bentuk*, Nusa Media: Bandung, 2011, hlm: 3-15.



tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan.

Mengenai peranan konstitusi dalam negara, **C.F Strong**<sup>29</sup> mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep *konstitusionalisme* adalah konsep mengenai supremasi konstitusi. **Adnan Buyung Nasution** menyatakan bahwa konstitusi merupakan aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara.<sup>30</sup>

Dalam kaitan dengan UUD satu negara orang mengenal konsep konstitusionalisme. Menurut *Ensiklopedia Stanford*<sup>31</sup> konsep tersebut mempunyai hubungan erat dengan teori politik. Orang telah lama mengenal teorinya John Locke, demikian juga dengan konsep para pendiri (*founding fathers*) negara Amerika Serikat. Analog dengan pemikiran para pendiri negara AS, orang mengenal hal sama dengan ide para pendiri negara Indonesia.

Menurut **Buchanan** (1977): Konstitusi adalah "satu kumpulan aturan yang membatasi kegiatan orang dan agen dalam usahanya mencapai tujuannya dan sasarannya". Definisi ini tentu sulit menemukannya dan

---

<sup>29</sup> **C.F. Strong**, *Moderen Political Contitutions: Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen: Studi Perbandingan Tentang Sekajar Dan Bentuk*, Ibid: 12-14.

<sup>30</sup> **Adnan Buyung Nasution**, *Negara Hukum Konstitusionalisme*, PT. Rajawali Press: Jakarta, 1996, hlm:111.

<sup>31</sup> Tersedia di internet, versi revisi dipublikasikan Februari 2007.

terasa menyempitkan peran konstitusi dalam negara. Menurut konsep **John Locke**, kekuasaan pemerintah dapat dan seyogyanya dibatasi, di mana otoritasnya ditentukan oleh kepatuhannya pada pembatasan konstitusi. Oleh karena itu konstitusionalisme mempertimbangkan dua aspek yang dapat bertentangan tetapi juga saling melengkapi, masalah hukum dan kekuasaan (*orderly procedure of law and the processes of force*<sup>32</sup>).

Bagi **Thomas Paine**, konstitusi adalah bagaikan grammar atau tata-bahasa bagi bahasa. Paine mengatakan: Konstitusi ada sebelum pemerintahan terbentuk, dan pemerintahan adalah ciptaan dari konstitusi. (*A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creation of a constitution*<sup>33</sup>). Masih dari **Paine** dikatakan bahwa: Konstitusi bukanlah akta pemerintahan, tetapi bersumber dari rakyat, dan konstitusi mempunyai posisi lebih tinggi (*superior*) dari pemerintah. Atau dinyatakan lain, pemerintah haruslah selalu tunduk pada tuntutan konstitusi. Ini sungguh vital.

Menurut **Elster**<sup>34</sup> konstitusi modern mengandung tiga bagian utama, yaitu:

1. Kumpulan hak-hak warga negara (*a bill of rights*),
2. Kumpulan ketentuan yang mengatur mesin pemerintahan (*a set of provisions regulating the machinery of government*),
3. Satu kumpulan prosedur perubahan konstitusi (*and a set of procedures for amending the constitution itself*).

---

<sup>32</sup> **Charles Howard McIlwain**, *Constitutionalism. Ancient and Modern*, Cornell University Press, p.1 revised edition, published in 1958 for Great Seal Books.

<sup>33</sup> Dikutip oleh McIlwain, p.1

<sup>34</sup> **Jon Elster**, *The Impact of Constitutions on Economic Performance, in Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, 1994, Washington, p: 211.

Salah satu masalah mendasar dalam konsep *konstitusionalisme* ialah keberadaan satu (kumpulan) prosedur khusus tentang perubahan konstitusi, sehingga bersifat vital yang setara dengan dua bagian dasar lain dari konstitusi.

Dalam UUD 1945 masalah perubahan konstitusi tercantum dalam bab XVI pasal 37. Ada perbedaan terkait jumlah anggota final pengambilan keputusan perubahan dalam UUD 1945 asli dan amandemen. Dalam UUD hasil amandemen, pasal tentang perubahan UUD mengalami revisi yakni dalam ayat (4) yang berbunyi:

*"Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".*

Ini berbeda dari pasal 37 UUD 1945 yang asli di mana dinyatakan dalam pasal (2) bahwa keputusan merubah pasal-pasal UUD dilakukan oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Syarat untuk dapat melakukan perubahan sama dalam UUD 1945 dan UUD 1945 hasil amandemen, yaitu dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR, tetapi dalam pengambilan keputusan, UUD 1945 asli dapat dilakukan oleh 4/9 anggota MPR, sedang dalam hasil amandemen, jumlahnya sekurang-kurangnya ( $\frac{1}{2}$  jumlah anggota + 1 anggota) MPR. Ini membutuhkan jumlah anggota lebih banyak dari tuntutan konstitusi asli.

Menurut **Soltan**, *konstitusionalisme* baru muncul akibat dorongan konstruktif ataupun *constructive impulse*, yakni studi yang mempelajari fenomena politik dan ekonomi dari perspektif perencana institusional (*institutional designer*)<sup>35</sup>. Arus pemikiran tersebut ialah pergeseran dramatis akibat realitas politik dan ekonomi setelah jatuhnya komunisme dan pemudaran meluas idealisme sosialis, tetapi juga proses pelemahan dari banyak lembaga kapitalis dan demokrasi, disertai pengakuan atas

---

<sup>35</sup> **Elkin, S.L., and Karol Edward Soltan** (editor): *A New Constitutionalism. Designing Political Institution for a Good Society*, The University of Chicago Press, 1993.

mendesaknya kendala ekologi. Proses ini menuntut penyesuaian pemikiran social dan politik. Pemikiran yang selama ini berada dipinggir atau tenggelam, dapat memperoleh pemberdayaan peran lebih. Demikianlah telah tiba saatnya mencoba sesuatu yang baru atau memberi bentuk baru pada ide lama. Dalam konteks baru, orang memadu perspektif perencana dengan warga negara ideal.

Hal penting dalam konsep konstitusionalisme baru menurut Soltan ialah kemunculan aspek ekonomi. Orang tentu melihat bagaimana pada masa jayanya Uni-Sovyet, sistem ekonomi yang berbeda telah membawa serta perbedaan sistem pemerintahan dalam dua blok negara di dunia: sistem totaliter dan sistem demokrasi bebas. Sistem ekonomi yang pertama, komunis, meniadakan unsur inisiatif dan kreativitas individu, di mana juga hak milik pribadi tidak diizinkan. Dalam sistem ekonomi pasar yang secara bersamaan saling dukung dengan demokrasi politik, maka hak milik, inisiatif dan kreativitas perorangan, usaha perorangan, sistem politik bebas serta hak azasi manusia, dijunjung tinggi. Dengan demikian, sistem ekonomi dengan sistem pemerintahan memiliki padanan tepat satu sama lain, yang telah membuat dunia terpecah dalam dua kutub yang saling bermusuhan.

Masih menurut **Soltan**, konsep *konstitusionalisme* baru ialah sebuah instrumen dalam pendidikan warga-negara dalam pengertian luas. Dia bukan pembelajaran (instruction) tentang bagaimana sistem politik tertentu bekerja, tetapi bagaimana lembaga-lembaga dapat dibuat bekerja secara umum. Kewarganegaraan (citizenship) dalam pengertian luas ini ialah kenaggotaan masyarakat yang bertanggung jawab dalam semua lembaga, baik negara, partai, perusahaan ataupun organisasi lain. Konsep ini didahului oleh "*designer's perspective*" yang berarti perspektif reformasi lembaga, baik reformasi cakupan luas atau sempit, reformasi lembaga besar seperti sistem social atau lembaga kecil seperti individu.

Perlu diangkat bahwa konsep konstitusionalisme modern Elster<sup>36</sup> tadi dipaparkan dalam konperensi tahunan Bank Dunia tentang ekonomi

---

<sup>36</sup> Perlu dicatat perbedaan arti istilah *modern* dalam karya **McIlwain** dengan **Elster**: **McIlwain** mengartikan *modern* dalam konteks di mana pemerintah perlu dibatasi

pembangunan. Pemikiran **Elster** yang dikemukakan menganggap bahwa semua bagian dari konstitusi adalah bersifat mendasar, sehingga tidak dapat dirubah melalui prosedur biasa sebagaimana proses legislasi ketika pembuatan undang-undang pada umumnya. Perubahan bagian konstitusi menuntut syarat berupa prosedur pembahasan yang jauh lebih ketat, yakni<sup>37</sup>:

1. Perlu *supermajority* (disetujui oleh lebih dari dua pertiga anggota);
2. Waktu tunggu (amandemen yang diajukan oleh satu parlemen periode tertentu hanya dapat disetujui dalam parlemen periode berikut);
3. Periode konfirmasi, di mana diperlukan dua periode legislative berurutan sebelum amandemen dapat dinyatakan berlaku;
4. Referendum, yakni cara alternatif dalam pelaksanaan amendemen konstitusi;
5. Persetujuan dari sebagian pemerintahan local serta parlemen nasional.

Hal penting dalam perubahan konstitusi modern menurut **Elster** tadi, ialah bahwa biarpun lembaga perwakilan rakyat menyetujui satu amandemen tetapi dia tidak dapat diputuskan oleh parlemen dalam periode itu. Konstitusionalisme modern mensyaratkan waktu tunggu hingga periode legislatif berikutnya. Hal ini dapat terkait dengan kemungkinan bahwa parlemen dalam satu periode dapat didominasi wakil kelompok masyarakat dengan sudut pandang social atau ideologi tertentu. Tetapi

---

tindakannya tetapi sekaligus mengandung arti kekuasaan untuk menjalankan tugas melayani masyarakat. Pengertian *modern Elster* lebih luas lagi dari **McIlwain**, telah mencakup pengertian **Soltan** dalam *konstitusionalisme* baru. Pengertian *baru* dalam karya Soltan terkait dengan perkembangan konstitusionalisme yang melihat pengaruh ekonomi dalam konstitusi, sebab hal ini terkait dengan keruntuhan sistem ekonomi komunis (terutama Uni-Sovyet).

<sup>37</sup> **Jon Elster**, op. cit.

dalam periode berikut, komposisi parlemen dapat berubah, di mana ideologi lain dapat lebih dominan. Bila setiap lembaga legislatif periode tertentu boleh merubah konstitusi, maka frekwensi perubahan konstitusi dapat tinggi, sehingga memicu situasi kaotik warga negara dan instabilitas masyarakat. Berarti tuntutan perlu tercapainya kestabilan sikap rakyat untuk menerima amandemen.

Situasi inilah kiranya yang mendasari tuntutan mengapa dalam pengajuan amandemen orang dapat menempuh melalui *referendum*, walaupun parlemen telah setuju. Dengan ungkapan lain, dalam masalah amandemen, parlemen yang menjadi wakil rakyat tidaklah dapat langsung mengambil keputusan amandemen dengan atas-nama rakyat. Atau dengan perkataan lain, parlemen bukanlah penjelmaan sempurna dari rakyat *keseluruhan*, dan hal inilah yang membenarkan perlunya referendum bila ada usul amandemen UUD. Pendapat Elster tadi bukanlah merupakan sikap umum dari pakar, sehingga dalam prakteknya memang terdapat perbedaan dari tuntutan tersebut.

Inilah masalah utama yang kami lihat terkait dengan amandemen UUD 1945, baik dari frekwensi pelaksanaannya dalam satu periode parlemen, dan tanpa ada tenggang waktu dalam pelaksanaannya. Perubahan UUD 1945 hingga kini telah berlangsung empat kali, yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002, semua terjadi pada satu periode parlemen, diusulkan dan diputuskan oleh parlemen yang sama. Jangka waktu perubahan ini jelas tidak memenuhi tenggat waktu syarat amandemen konstitusi sebelumnya: semua hanya berlangsung dalam satu periode parlemen, dan tidak ada masa penentuan (*waiting period*) dan jelas tidak ada referendum.

Walaupun maksudnya bukan menuntut persyaratan kaku atas amendemen konstitusi seperti yang dinyatakan oleh Elster tadi, jelaslah bahwa pelaksanaan amendemen UUD 1945 hingga kini telah terlalu jauh, baik dalam frekwensi dan tanpa jangka waktu tunggu. Adanya penyimpangan terhadap pelaksanaan UUD 1945 selama pemerintahan Suharto, terutama tentang masa jabatan presiden, telah memicu keinginan masyarakat luas untuk melakukan amandemen. Tetapi keinginan itu

sebenarnya lebih terpusat pada pasal 7, agar masa jabatan maksimum dua kali pemilihan presiden, tidak berulang-ulang seperti dua kali presiden sebelumnya, Sukarno dan Suharto. Amendemen tentang pasal-pasal HAM (hak azasi manusia), memang mendapat dukungan dari banyak orang sebab merupakan satu kekurangan dalam konstitusi modern.

Yang menjadi masalah ialah ketepatan amendemen yang sedemikian luas bagi bangsa sekarang ini, yang juga harus memenuhi kontinuitas negara bangsa Indonesia bersama dengan tuntutan modernitas bagi kehidupan kenegaraan. Kajian kemudian menunjukkan misalnya bahwa uraian konsep *demokrasi ekonomi* dalam pasal penjelasan pasal 33 UUD 1945 asli lebih lengkap dibanding dengan yang tertera dalam amendemen. Pasal-pasal penjelasan dalam konstitusi asli terasa kurang serasi dengan pasal-pasal amendemen, apalagi bila dipersandingkan dengan penjelasan preambule.

Sebagai bahan perbandingan, hingga sekarang perubahan konstitusi Amerika Serikat telah mengalami 27 kali amendemen. Amendemen pertama hingga dengan ke sepuluh dapat dianggap sebagai satu paket, dan 17 amendemen berikutnya berlangsung secara berurutan. Dengan memperhatikan dengan lebih dalam, memang tenggang waktu antara satu amendemen dengan lainnya tidak sepenuhnya sesuai dengan persyaratan konstitusi modern menurut Elster. Tetapi satu hal jelas, bahwa preambule tidak disentuh baik dalam amendemen maupun dalam addendum.

Konstitusi Perancis mengalami amendemen sesuai dengan adanya konsep Republik, dan konstitusi terakhir terkait dengan Republik V. Dalam zaman paska Perang Dunia II orang mengenal amendemen tahun 1946, dimana materi utamanya ialah menambah hal-hal yang belum tercakup dalam konstitusi tahun 1791 atau dalam pergantian Republik. Bagian pembukaan yang tidak lain adalah *Deklarasi Hak-Hak Manusia tahun 1789*, sedang batang-tubuhnya mendapat sejumlah tambahan seperti persamaan hak pria dan wanita, yang belum ada dalam konstitusi sebelumnya. Dalam konstitusi tahun 1958, bab XVI tentang Amendemen Konstitusi disebutkan bahwa amendemen dapat terlaksana, baik melalui proses perdebatan maupun pemungutan suara *Assemblée Nationale* dan *Senate* yang diikuti

oleh referendum, ataupun melalui Parlemen dengan suara tiga perlima dari yang melakukan pemilihan. Dalam hal keterbatasan kekuasaan parlemen negeri itu, Konstitusi Eropah yang ditawarkan ke pada rakyat Perancis tahun 2005 melalui referendum ternyata ditolak, walaupun kedua kamar (houses) di parlemen telah menyetujuinya. Dalam terminologi Perancis, apa yang disebut Parlemen mencakup *Assemblée Nationale* dan *Senate*.

Ada masalah yang perlu mendapat perhatian kita dalam konstitusi Perancis, yakni artikel 89 tentang amendemen. Di situ dinyatakan bahwa rencana amendemen yang dapat membahayakan kesatuan teritorial negeri itu tidak diperkenankan, demikianpun sistem pemerintahan harus tetap berbentuk *republik*. Orang dapat memberi interpretasi tentang pembatasan ini bahwa bila teritorial maupun bentuk republik diganti maka hal tersebut telah merubah negara. Walaupun ini mungkin bukanlah interpretasi mereka, tetapi tafsir ini kelihatannya mempunyai arti dalam konteks negara Indonesia. Dengan perkataan lain, pasal tentang amendemen mengandung pembatasan tertentu dalam materi cakupannya.

Tentang hal ini, konstitusi hasil amendemen terhadap UUD 1945 dalam pasal 37 ayat (5) telah pula mencantumkan larangan atas perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kelihatannya mempunyai kesamaan dengan konstitusi Perancis. Namun dalam kasus Indonesia, masalah perubahan yang dapat mempunyai konsekwensi terhadap situasi kenegaraan Indonesia perlu dilihat dari sudut pandang sejarah.

Munculnya Elster dalam konferensi ekonomi pembangunan Bank Dunia merupakan satu penekanan vital bahwa aspek ekonomi dalam konstitusi sungguh menempati posisi vital, sehingga masalah konstitusi tidak lagi harus diserahkan pada para ahli hukum dan ahli politik atau politikus semata. Pandangan ini tentu telah ditarik dari kesimpulan bahwa aspek ekonomi tidak lagi hanya bersifat pinggiran dalam kehidupan negara tetapi juga harus merupakan bagian sentral sedemikian sehingga menjadi bagian vital dalam konstitusi. Masuknya masalah ekonomi dalam konstitusionalisme baru seperti dikatakan Soltan justru terjadi setelah keruntuhan tembok Berlin yang berarti keruntuhan ekonomi komunis di atas perencanaan ekonomi sentralistik. Periode perang dingin sebenarnya dapat dianggap sebagai pertempuran dua konsep ekonomi, ekonomi



rencana dan ekonomi pasar, yang menuntut sistim politik sebagai pendukung. Konstitusionalisme baru adalah bentuk rehabilitasi peran vital ekonomi pada kehidupan menyeluruh setiap negara.

Sebagaimana dikenal luas bahwa masalah konstitusionalisme tidak saja hanya terkait dengan bahan tertulis, tetapi juga yang telah menjadi bagian kehidupan bangsa. Dengan demikian orang dapat mengangkat isu tidak tertulis dalam kenegaraan Indonesia di mana telah munculnya sikap bahwa batang tubuh UUD 1945 adalah pengejawantahan dari kata pembukaan atau preambule. Pasal-pasal dari konstitusi adalah uraian lebih rinci dari kata pembukaan, yang dapat pula dianggap sebagai uraian luas dari Pancasila. Konsekwensi dari hal tersebut ialah bahwa perubahan pasal-pasal yang mungkin bertentangan dengan preambule tidaklah dapat diterima.

Dalam studi terkini tentang prospek konstitusionalisme di Afrika paska 1990, ditemui salah satu topik terkait dengan pembatasan perubahan konstitusi (*..., limit the ability to amende the constitution ...*)<sup>38</sup>. Ini menunjukkan perkembangan pemikiran bahwa perlu pembatasan keleluasaan melakukan amendemen terhadap konstitusi. Ini juga melahirkan tuntutan bahwa masalah yang dimasukkan dalam konstitusi ialah yang mempunyai efek jangka lama dalam kehidupan masyarakat dan negara.

Konstitusi Amerika Serikat tetap mengacu pada preambule yang diumumkan oleh Kongres Amerika Serikat tertanggal 4 Juli, 1776 dan konstitusi AS diundangkan oleh presiden AS pertama: George Washington pada tanggal 17 September 1787.

*Preamble* konstitusi Perancis dapat dikatakan mempertahankan deklarasi HAM tahun 1789 yang terus dipertahankan dalam beberapa perubahan konstitusi berikutnya, di mana tahun 1958 diundangkan konstitusi baru yang menjadi landasan dari Republik ke V Perancis. Dalam konstitusi terkini tercantum tambahan tentang masalah lingkungan hidup

---

<sup>38</sup> **Charles Manga Fombad** (2008, June): AfriMAP

yang oleh beberapa orang disebut sebagai Konstitusi Hijau (Green Constitution).

Hal vital yang perlu diangkat dari beberapa contoh tadi, kelihatannya preambule tetap merupakan bagian integral konstitusi secara berkelanjutan dalam dua negara besar tadi, walaupun telah mengalami berbagai amandemen. Masuknya isu vital baru mengenai isu lingkungan hidup dalam konstitusi Perancis dikukuhkan melalui penambahan materinya dalam konstitusi berarti lebih bersifat addendum, dan bukannya merobah preambule. Terlihat adanya konsistensi maupun kompatibilitas pengertian dengan preambule lama, tidak mengandung pertentangan isi ataupun makna, dan formatnya tidak disentuh. Secara umum terlihat bahwa isu baru tidak membawa pertentangan dengan materi yang terdapat dalam baik batang tubuh konstitusi maupun preambule. Perubahan preambule tak terjadi, yang dengan akal sehat (*common sense*) dapat diartikan menghindarkan perubahan ide awal tentang negara. Dalam terminologi konstitusi Perancis hal itu terkait dengan konsep atau pengertian mempertahankan kesatuan teritorial.

Demikianlah dalam kasus konstitusi Indonesia, perdebatan atas perubahan konstitusi melalui amandemen, dapat diartikan membuka peluang merobah negara proklamasi di Indonesia yang telah mempunyai sejarah penolakan yang panjang dalam NKRI. Dengan mengacu pada prinsip konstitusi modern *ala* Elster sebelumnya, maka perlunya waktu tunggu adalah bagian vital dari amandemen. Pada masa orde baru, pemikiran perubahan atas konstitusi lebih didominasi oleh pembatasan berapa kali seorang presiden boleh dipilih kembali, berarti lebih terfokus pada pasal 6 ayat (2). Tetapi amandemen yang dilaksanakan cepat tentu mengundang pertanyaan alasan pelaksanaan amandemen itu. Pemasukan pasal-pasal tentang hak azasi manusia (HAM) memang dipandang masih dapat diterima. Tetapi hal-hal lain lebih mengandung perlawanan dari kelompok yang menganggap hal itu telah berlebihan. Dengan mengacu pada pendapat Elster tadi, proses amandemen terhadap UUD 1945 tidak ada memiliki tenggang dan dilaksanakan secara massif. Hal ini perlu mendapat perhatian besar pada waktu mendatang.

Dari informasi yang diperoleh, preambule ternyata adalah konsep proklamasi yang seyogyanya akan dibacakan pada hari tersebut. Tetapi berhubung naskah itu tertinggal di tempat pertemuan sebelumnya maka ketika hendak membaca proklamasi, maka terpaksa dibuat gantinya seperti yang dikenal sekarang ini yang hanya ditulis tangan. Contoh konstitusi Amerika Serikat yang menyertakan naskah proklamasi kemerdekaan mereka dalam konstitusi adalah sebagai contoh tepat dalam hal ini.

*Preamble* atau Pembukaan mengandung dasar negara yaitu Pancasila. Penjelasan dari pembukaan menyatakan dalam bagian III, di mana dinyatakan bahwa pasal-pasal UUD adalah pengejawantahan *Preamble*, yang juga berarti adalah menunjukkan pelaksanaan Pancasila. Masalah kemiskinan misalnya akan ditanggapi dengan penyediaan lapangan pekerjaan bagi semua, baik melalui pasal 27 ayat (2), ataupun melalui konsep *demokrasi ekonomi* dalam penjelasan pasal 33. Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, tetapi hendaknya merupakan pilihan terakhir. Pekerjaan tidak saja hanya sumber penghasilan, tetapi juga adalah merupakan pernyataan martabat manusia, bagian dari harga diri. Dengan demikian pelaksanaan Pancasila dalam masalah kemiskinan dicakup dalam pasal-pasal UUD 1945. Hal vital lain dalam penjelasan *Preamble* yang sekarang ini perlu diangkat ialah dalam bagian II ayat (4), di mana *pemerintah dan penyelenggara negara yang lain wajib memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur*. Tuntutan ini sungguh terasa vital pada masa pemilihan presiden yang baru selesai, menegakkan cita-cita moral rakyat yang luhur.

Dalam ekonomi konstitusional, orang harus melakukan pemilihan kegiatan ekonomi dengan tidak mengabaikan kendala konstitusional. Ini dapat terlihat sebagai kendala yang diciptakan, penciptaan kelangkaan yang secara riil tidak terjadi. Sebagai contoh tentang masalah SDA yang menurut UUD 1945 harus dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini menuntut bahwa eksploitasi semua SDA tidak dapat dilaksanakan dengan berlandaskan prinsip ekonomi pasar bebas. Kekayaan dari eksploitasi SDA tanpa memperhatikan asas penggunaan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat adalah bertentangan dengan konstitusi. Pengusaha internasional maupun domestik yang memperoleh kekayaan melimpah dari eksploitasi SDA tetapi membiarkan

rakyat menderita akibat ketidakmampuan memberli hasil SDA tadi tentu bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945. Termasuk dalam pengertian ini ialah bahwa penggunaan SDA harus direncanakan optimal. Sebagai contoh ialah penggunaan minyak diesel yang berharga tinggi per satuan enersi, sedangkan bahan bakar gas yang berharga lebih rendah per unit enersi, adalah kegagalan mensejahterakan rakyat dari SDA yang ada.

**Louis Henkin**<sup>39</sup> menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

1. Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*);
2. Pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
3. Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*);
4. Riview atas konstitusi (*constitutional review*);
5. Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*);
6. Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*);
7. Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*);
8. Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*); and
9. Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*).

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:

1. membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud *sistem checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
2. membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu

---

<sup>39</sup> **C.F. Strong**, *Moderen Political Contitutions: Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen: Studi Perbandingan Tentang Sekajar Dan Bentuk*, Op cit: 12-14.

pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Jadi, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara.

Sejarah klasik mencatat terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang tentang konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani Kuno *Politeia* dan perkataan latin *Constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus*.<sup>40</sup> Dalam kedua perkataan tersebut itulah awal mula gagasan *konstitusionalisme* diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah tersebut dibandingkan, dapat dikatakan bahwa yang paling tua usianya adalah kata *politeia* yang berasal dari kebudayaan Yunani.

Menurut **Chrales Howard Mellwain**,<sup>41</sup> perkataan *constitution* di zaman kekaisaran Romawi, dalam bentuk latinnya, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut "*the acts of legislation by the emperor*". Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah konstitusi adalah "*Contitutions of clarendon 1164*" yang disebut oleh **Henry II** sebagai "*constitutions*", menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan Negara pada masa pemerintahan kakeknya, yaitu **Henry I**. Isi peraturan yang disebut sebagai konstitusi tersebut masih bersifat *eklesiastik*, meskipun pemasarakatannya dilakukan oleh pemerintah sekuler. Secara tradisional, sebelum abad ke-18, *konstitusionalisme* memang selalu dilihat sebagai seperangkat prinsip-prinsip yang tercermin dalam

---

<sup>40</sup> **C.F. Strong**, *Moderen Political Contitutions: Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen: Studi Perbandingan Tentang Sekajar Dan Bentuk*, Ibid: 23-26.

<sup>41</sup> **Chrales Howard Mellwain**, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Yew York, 1947, P: 23.

kelembagaan suatu bangsa dan tidak ada yang mengatasinya dari luar serta tidak ada pula yang mendahuluinya.

Warisan Yunani Kuno (**Plato** dan **Aristoteles**). Karya **Plato** seperti *Republic* dan *Nomoi*, terdapat pula dialog-dialog **Plato** yang diberi judul *Politicus* atau *Statesman* yang memuat tema-tema yang berkaitan erat dengan gagasan *konstitusionalisme*. Jika dalam *Republic* ia mengidealkan peranan *his Philosopher-king* yang mempunyai *a strength of art which is superior to the law* atau bahkan dikatakan sang pemimpin itu sendirilah yang membuat seni kepemimpinannya sebagai hukum, *not by laying down rules, but by making his art a law*. Menurut **Aristoteles**, klasifikasi konstitusi tergantung pada; *the ends pursued by states, and the king of authority exercised by their government*.

Tujuan tertinggi dari Negara adalah *a good life*, dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat. Karena itu, Aristoteles membedakan antara *right constitution* dan *wrong constitution* dengan ukuran kepentingan bersama itu. Jika konstitusi itu diarahkan untuk tujuan mewujudkan kepentingan bersama, maka konstitusi itu disebutnya konstitusi yang benar, tetapi jika sebaliknya adalah konstitusi yang salah.

Cicero mengembangkan karyanya *De Re Publica* dan *De Legibus* adalah pemikiran tentang hukum yang berbeda sama sekali dari tradisi yang sudah dikembangkan sebelumnya oleh para filosof Yunani. **Cicero** menegaskan adanya *"one common master and ruler of men, namely God, who is the author of this law, its interpreter, and its sponsor"*. Tuhan, bagi Cicero, tak ubahnya bagaikan Tuan dan penguasa semua manusia, serta pengarang atau penulis, penafsir dan sponsor hukum. Oleh karena itu, **Cicero** sangat mengutamakan peranan hukum dalam pemahamannya tentang persamaan antar umat manusia.

**Brian Thompson**,<sup>42</sup> secara sederhana pertanyaan: *what is a constitution* dapat dijawab bahwa *"...a constitution is a document which*

---

<sup>42</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, PT. Sinar Grafika: Jakarta, 2011, hlm: 16-19.

*contains the rules for the operation of an organization*". Kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal entity*). Sebuah Negara pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Hanya di Inggris dan Israel saja yang sampai sekarang dikenal tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara. Jika Negara itu menganut paham kedaulatan rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut 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 berlakunya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*<sup>43</sup> yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

*Constituent power* mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi.<sup>44</sup> Pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hirarki

---

<sup>43</sup> **Brian Thompson**, *op. Cit.*: 5.

<sup>44</sup> **J. Bryce**, *Studies in History and Jurisprudence*, vol.1, (Oxford: Clarendon Press, 1901), hal. 151.

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 diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

Konstitusi selalu terkait dengan paham konstitusionalisme. **Walton H. Hamilton** menyatakan "*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*"<sup>45</sup>. Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.

*Konstitusionalisme* di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh **C.J. Friedrich** sebagaimana dikutip di atas, "*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*".

Basis pokoknya adalah 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

---

<sup>45</sup> **Walton H. Hamilton**, *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Sciences*, Edwin R.A., Seligman & Alvin Johnson, eds., 1931, hal. 255.



dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.<sup>46</sup>

Kata kuncinya adalah konsensus atau *general agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi. Hal ini misalnya, tercermin dalam tiga peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, yaitu revolusi penting yang terjadi di Perancis tahun 1789, di Amerika pada tahun 1776, dan di Rusia pada tahun 1917, ataupun peristiwa besar di Indonesia pada tahun 1945, 1965 dan 1998.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu<sup>47</sup>:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan

---

<sup>46</sup> **William G. Andrews**, misalnya, dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* 3<sup>rd</sup> edition, menyatakan: "The members of a political community have, by definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State", New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, P: 9.

<sup>47</sup> **William G. Andrews**, *Constitutions and Constitutionalism* 3<sup>rd</sup> edition, *Ibid*: 12-13.

kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Di Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan itulah yang biasa disebut sebagai Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila itu mencakup sila atau prinsip

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan; dan
5. Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Meningkatkan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas '*rule of the game*' yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah '*the rule*

of law<sup>48</sup> yang dipelopori oleh **A.V. Dicey**, seorang sarjana Inggris kenamaan. Bahkan di Amerika Serikat istilah ini dikembangkan menjadi jargon, yaitu '*The Rule of Law, and not of Man*' untuk menggambarkan pengertian bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang.

Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan; *bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya; hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain; serta hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara.*

Dengan adanya kesepakatan itu, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara berkonstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama.

Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah dalam waktu dekat. Konstitusi tidak sama dengan undang-undang yang dapat

---

<sup>48</sup> Istilah *The Rule of Law* jelas berbeda dari istilah *The Rule by Law*. Dalam istilah terakhir ini, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat *instrumentalis* atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia, yaitu *The Rule of Man by Law*. Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang di puncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal adanya istilah *constitutional state* yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern. Karena itu, kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi sendiri dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna, karena ia akan sekedar berfungsi sebagai kertas dokumen yang mati, hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.

lebih mudah diubah. Karena itulah mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah seharusnya tidak diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan undang-undang dasar tidak boleh menyebabkan undang-undang dasar itu menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.

Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Terminologi Pancasila sebagai ideologi terbuka sesungguhnya telah dikembangkan pada masa orde baru.

Namun dalam pelaksanaannya pada masa itu lebih menunjukkan Pancasila sebagai ideologi tertutup. Pancasila menjadi alat hegemoni yang secara apriori ditentukan oleh elit kekuasaan untuk mengekang kebebasan dan melegitimasi kekuasaan. Kebenaran Pancasila pada saat itu tidak hanya mencakup cita-cita dan nilai dasar, tetapi juga meliputi kebijakan praktis operasional yang tidak dapat dipertanyakan, tetapi harus diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.

Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan kedua dan ketiga sebagai penyangga konstitusionalisme, yaitu kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*) dan Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). Kesepakatan-kesepakatan tersebut hanya mungkin dicapai jika sistem yang dikembangkan adalah sistem demokrasi.

Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia memiliki perbedaan dengan sistem kapitalisme-liberal maupun sosialisme-komunis. Pancasila

mengakui dan melindungi baik hak-hak individu maupun hak masyarakat baik di bidang ekonomi maupun politik. Dengan demikian ideologi kita mengakui secara selaras baik kolektivisme maupun individualisme. Demokrasi yang dikembangkan, bukan demokrasi politik semata seperti dalam ideologi liberal-kapitalis, tetapi juga demokrasi ekonomi. Dalam sistem kapitalisme liberal dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individual untuk berusaha. Sedangkan dalam sistem etatisme, negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya.<sup>49</sup>

Dalam uraian di atas dapat dikatakan bahwa konstitusi dapat pula difungsikan sebagai sarana kontrol politik, sosial dan/atau ekonomi di masa sekarang, dan sebagai sarana perencanaan politik, sosial dan/atau ekonomi menuju masa depan. Sebuah Negara pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara. Jika Negara itu menganut paham kedaulatan rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi.

*Konstitusionalisme* Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relative kekuasaan umum dalam kehidupan umat

---

<sup>49</sup> **Jimly Asshiddiqie**, "*Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha*", makalah disampaikan dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta 20 September 2005.

manusia. Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan cita-cita bersama;
2. Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara;
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan.

*Konstitusionalisme* mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: Pertama, hubungan antara pemerintah dengan warga Negara; dan Kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan yang lain. Karena itu, konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

1. Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ Negara;
2. Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga Negara yang satu dengan yang lain, dan
3. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga Negara dengan warga Negara.

Dapat dirumuskan beberapa fungsi konstitusi yang sangat penting baik secara akademis maupun dalam praktek. Fungsi konstitusi yaitu:

1. Menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai fungsi *konstitusionalisme*;
2. Memberi legitimasi terhadap kekuasaan pemerintah;
3. Sebagai instrument untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam system demokrasi atau raja dalam system monarki) kepada organ-organ kekuasaan Negara;
4. Sebagai kepala Negara simbolik;
5. Sebagai kitab suci simbolik dari suatu agama *civil* atau syari'at Negara.

Untuk dapat memahami apa yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme, maka perlu terlebih dahulu memahami apa yang dimaksud dengan konstitusi. Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk. Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio*

yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya *constitutiones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.

### 9. Nilai Konstitusi.

Konstitusi logis dari kenyataan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk, maka konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Undang-Undang Dasar sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan. Konstitusi sebagai dokumen formal yang bersisi sebagai berikut:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau.
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun di masa depan.
4. Suatu keinginan, dengan nama perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.

Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutionnal*), dimana undang-undang dasar dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi, sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau sederajat supremasi dalam suatu negara. Maksud supremasi konstitusi yaitu di mana konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum Indonesia. Pada intinya kedudukan konstitusi dalam suatu negara bisa di bedakan kepada dua aspek, yaitu:

#### 1. Aspek Hukum

Konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi dari aturan hukum yang ada karena beberapa pertimbangan, yaitu:

- a) Konstitusi dibuat oleh Badan Pembuat Undang-Undang atau Lembaga Negara.
- b) Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, dari rakyat dan kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat dan dilaksanakan untuk kepentingan rakyat pula.
- c) Konstitusi dibuat oleh badan yang diakui keabsahannya
- d) Daya ikatnya bukan saja kepada rakyat tetapi juga kepada penguasa dan pembuat konstitusi itu sendiri.

## 2. Aspek Moral

Konstitusi dibuat berdasarkan landasan etika moral dan nilai-nilai yang bersifat universal. Moral dan nilai-nilai universal setiap waktu dapat mengontol konstitusi agar konstitusi dapat menyesuainya. Contohnya konstitusi yang melegalisir sistem apartheid dengan sendirinya ia bertentangan dengan moral dan akan mendapat kritik dan sorotan dari masyarakat secara umum.

**Adapun motif** politik yang menonjol dari penyusunan UUD menurut Bryce adalah sebagai berikut:

- a. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa.
- b. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan.
- c. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara.
- d. Hasrat dari masyarakat – masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingannya sendiri-sendiri.



Oleh sebab itu **Bryce** menyatakan bahwa undang-undang dasar dibuat secara sadar sebagai perangkat kaidah fundamental yang mempunyai nilai politik lebih tinggi dari jenis kaidah yang lain karena menjadi dasar bagi seluruh tata kehidupan bernegara, sehingga tata hukum harus sesuai dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

## 10. Fungsi Konstitusi.

Konstitusi adalah bagian yang inern dari sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia, meminjam ungkapan **C. F.Strong**, *The Rise of Constitutional state is essentially an historical process*. Kehadiran konstitusi merupakan *condition sine quanon* (syarat mutlak) bagi sebuah negara. Konstitusi tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga-lembaga negara, lebih dari itu di dalamnya ditemukan *relational* dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan *social contract* antara yang diperintah (rakyat) dengan yang memerintah (penguasa, pemerintah). Oleh karena itu **Aristoteles** dalam bukunya yang cukup terkenal yaitu *Politics*, mengemukakan, bahwa perundangan terbaik yang disetujui oleh warga tidak akan banyak berarti, jika tidak dilandaskan secara efektif pada prinsip dasar konstitusi.<sup>50</sup>

Untuk itu sebuah konstitusi memiliki fungsi dari beberapa ahli hukum diantaranya :

### 1. Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi konstitusi diperinci sebagai berikut:<sup>51</sup>

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ Negara;
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ Negara;

---

<sup>50</sup> **J.Kaloh**, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*, Rineka Cipta: Jakarta, 2007, hlm: 2.

<sup>51</sup> **Gde Pantja Astawa**, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, PT Alumni: Bandung, 2008, hlm: 50- 51.

- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga Negara;
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Negara;
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat ) kepada organ Negara;
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony* sarana pengendalian masyarakat (*social control* ), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi;
- g. Sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat.

**2. Menurut A.Mukthie Fadjar, fungsi konstitusi diperinci sebagai berikut:**<sup>52</sup>

- a. Fungsi Ideologis (*ideological function*), dalam hal ini konstitusi memerlukan suatu komitmen terhadap suatu ideologi tertentu , misalnya di Indonesia Pancasila;
- b. Fungsi nasionalistis (*nasionalistic function*), dalam fungsi ini konstitusi berfungsi memelihara Nasionalisme negara , yakni rasa persatuan dan kesatuan akan identitas nasional lewat bendera,lambang,dan lagu kebangsaan, maka disebut pula "fungsi integrasi" dari konstitusi;
- c. Fungsi struktur (*structuring function*), yakni membangun harapan-harapan politik dan bagaimana harapan-harapan tersebut akan diwujudkan, dalam hal ini juga disebut "fungsi orientasi" dari konstitusi;
- d. Fungsi publikatif (*publicative function*) , yakni sebagai bukti kelahiran (*birth certificate*) suatu negara untuk menunjukkan eksistensinya dalam komunitas internasional;

---

<sup>52</sup> **Muhammad Fauzan**, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan....*,loc cit: 76

- e. Fungsi rasionalisasi (*rationalizing function*), yakni konstitusi mengekspresikan tujuan-tujuan politik dalam terminology dan formulasi hukum;
- f. Fungsi registrasi (*registration function*), dalam hal ini , konstitusi merekam berbagai perkembangan dan konflik politik yang terjadi di suatu Negara;
- g. Fungsi symbol (*symbol function*), yakni konstitusi berfungsi memberikan inspirasi bagi masyarakatnya atas kebutuhan manusia akan hak asasi manusia, keadilan, rule of law, demokrasi dan sebagainya;
- h. fungsi pembatas (*barrier function*), yakni mencegah atau memberi batasan agar perubahan-perubahan politik dan kenegaraan tidak berlangsung secara anarkis.

#### 11. Subtansi Konstitusi.

Para sarjana ada yang membedakan arti konstitusi dengan Undang-Undang dasar dan ada juga yang menyamakan arti keduanya. **L.J.Van Apeldoorn** membedakannya Konstitusi (*constitution*) adalah memuat peraturan tertulis dan peraturan tidak tertulis, sedangkan Undang-Undang Dasar (*grondwet*) adalah bagian tertulis dari konstitusi. **Sri Sumantri** menyamakan arti keduanya sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk Indonesia.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa konstitusi meliputi peraruran tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Dengan demikian konstitusi dapat diartikan sebagai berikut:

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu gamabaran dari lembaga-lembaga negara.
4. Suatu gambaran yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

Pada hakikatnya konstitusi itu berisi tiga hal pokok, yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya,
2. Ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental,
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Sedangkan menurut **Miriam Budiardjo**, setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

1. organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif, pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat atau federal dengan pemerintahan daerah atau negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran hukum oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya. Konstitusi dianggap sebagai kesatuan yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada dalam negara. Dalam konstitusi terlihat bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan dari negara tersebut.
2. Hak-hak asasi manusia. Jaminan akan Hak-hak asasi manusia harus terdapat dalam suatu konstitusi, karena kelahiran konstitusi itu sendiri tidak lepas dari usaha perubahan dari negara yang otoriter kepada negara yang menjamin hak-hak rakyat. Oleh itu konstitusi harus berisi jaminan terhadap hak-hak rakyat tidak akan dilanggar oleh pihak-pihak yang memegang kekuasaan.
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar. Konstitusi suatu negara dibuat berdasarkan pengalaman dan kondisi sosial politik masyarakatnya kehidupan masyarakat yang selalu mengalami perubahan akibat dari pembangunan, modernisasi dan munculnya perkembangan-perkembangan baru dalam ketatanegaraan, maka oleh sebab itu suatu konstitusi harus terbuka dalam menerima perubahan zaman.
4. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar, seperti dalam UUD 1945 dilarang merubah bentuk negara Kesatuan. Ketentuan ini diperlukan untuk menjamin

kesinambungan sejarah kenegaraan suatu negara, sehingga ada hal yang prinsip tidak boleh diroboh sekalipun zaman telah mengalami suatu perubahan.

## 12. Perihal Pembentukan Konstitusi.

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state* juga harus merupakan konstitusi yang *legitimate*, dalam arti proses pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan. Haysom mengemukakan adanya empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis yaitu:<sup>53</sup>

1. *by a democratically constituted assembly*
2. *by a democratically elected parliament*
3. *by popular referendum*; dan
4. *by popularly supported constitutional commission*

Jika kita mengkaji asal-muasal konstitusi modern, Konstitusi-konstitusi itu, tanpa kecuali, dalam prakteknya disusun dan diterapkan karena rakyat ingin membuat permulaan yang baru, yang berkaitan dengan sistem pemerintahan mereka. Sebagaimana Austria, Hongaria atau Ceko setelah tahun 1918, komunitas-komunitas itu terbebas dari Kerajaan sebagai akibat dari sebuah peperangan dan sekarang bebas memerintah diri mereka sendiri; atau karena sebagaimana Perancis pada 1789 dan Uni Soviet pada 1917, sebuah Revolusi menghancurkan masa lalu dan rakyat menghendaki sebuah bentuk pemerintahan baru yang berdasarkan asas-asas baru atau karena, sebagaimana di Jerman setelah tahun 1918, kekalahan perang telah menghancurkan kelangsungan hidup pemerintah dan diperlukan sebuah permulaan yang baru setelah perang. Karena alasan yang sama, ingin memulai lagi dan paling tidak

---

<sup>53</sup> **A. Mukhtie Fadjar**, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press: Jakarta, 2006, hlm: 35-38.

mereka menulis garis besar sistem ketatanegaraan yang mereka usulkan maka diperlukanlah sebuah Konstitusi.<sup>54</sup>

Konstitusi-konstitusi itu dalam batas tertentu biasanya diberi status yang lebih tinggi sebagai kenyataan hukum daripada peraturan-peraturan hukum yang lain dari sistem ketatanegaraan.<sup>55</sup> Ketika didapati bahwa semua peraturan hukum yang dimaksudkan untuk mengatur ketatanegaraan secara hukum berposisi sejajar dengan hukum biasa atau disebut (*ordinary law*), maka negara tersebut pada dasarnya tidak mempunyai konstitusi sama sekali. Banyak negara merasa perlu menempatkan konstitusi pada posisi lebih tinggi secara hukum daripada peraturan-peraturan hukum yang lain. Penjelasan singkat tentang fenomena ini ialah bahwa di banyak negara konstitusi dianggap sebagai instrumen yang digunakan untuk mengontrol pemerintahan, konstitusi muncul dari keyakinan akan pemerintahan yang dibatasi (*limited government*).

Seperti pembentukan konstitusi di Indonesia yang penuh dengan perjuangan mulai dari proses perancangannya hingga pengesahannya yang dilakukan oleh BPUPKI (*Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*) Badan penyelidik itulah yang kemudian membentuk "hukum Dasar", yang direncanakan diperuntukkan bagi negara Indonesia merdeka. Hukum Dasar hasil karya BPUPKI itu oleh sidang PPKI (*Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia*)<sup>18</sup> Agustus 1945 dijadikan sebagai naskah Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan akhirnya disahkan oleh PPKI dan Undang-Undang Dasar 1945 itulah yang akhirnya menjadi konstitusi di negara kita.<sup>56</sup>

Konstitusi yang tertua di dunia sebenarnya dari negara Amerika Serikat, konstitusi di negara tersebut lahir pada tahun 1787 setelah

---

<sup>54</sup> **K.C Wheare**, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Nusa Media: Bandung, 1996, hlm: 10.

<sup>55</sup> **K.C Wheare**, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Ibid: 7-10.

<sup>56</sup> **Taufiqurrohman Syahuri**, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana: Jakarta, 2011, hlm: 3-8.

terjadinya Revolusi Amerika dan Revolusi Perancis bangsa Amerika menyatakan:

*'Kita bangsa Amerika...menobatkan dan menegakkan konstitusi ini bagi Amerika Serikat'. Sejak saat itu praktek penyusunan dokumen tertulis yang berisi prinsip-prinsip organisasi pemerintahan menjadi sangat lazim dan 'konstitusi' pun mempunyai makna seperti ini.<sup>57</sup>*

Konstitusi membentuk institusi-institusi utama pemerintah, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan cara pengangkatan lembaga-lembaga ini seringkali diserahkan pada hukum biasa (*ordinary law*). Di banyak negara, cabang-cabang penting hukum perundangan seperti pengaturan pemilu, pembagian kekuasaan, pembentukan departemen pemerintahan, tata laksana pengadilan, tidak ditetapkan, hanya diperlakukan dalam prinsip umum: cabang-cabang hukum *konstitusional* ini diatur oleh hukum biasa.

Namun pada kenyataannya ada pula negara yang hingga saat ini tidak memiliki konstitusi contohnya saja negara Inggris, namun bukan berarti negara tersebut tidak berusaha membentuk suatu konstitusi di negaranya namun pada saat rakyat Inggris hendak membentuk suatu konstitusi di negaranya gagal di tengah perjalanannya.

### 13. Tujuan Pembentukan Konstitusi

Lebih lanjut **James Bryce**, menyatakan terdapat tiga tujuan (*objectives*) dari pembentukan suatu konstitusi, yakni:

1. *To establish and maintain a frame of government under which the work of the state can be efficiently carried on, the aims of such a frame of government being on the one hand to associate the people with the government and on the other hand, to preserve public order, to avoid hasty decision and to maintain a tolerable continuity of policy"* (untuk membangun dan mempertahankan kerangka pemerintah di mana

---

<sup>57</sup> **K.C Wheare**, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Op cit: 4.

pekerjaan negara dapat dilaksanakan secara efisien pada, tujuan seperti kerangka pemerintah berada di satu sisi untuk mengasosiasikan masyarakat dengan pemerintah dan di sisi lain, untuk menjaga ketertiban umum, untuk menghindari keputusan terburu-buru dan untuk mempertahankan kelangsungan ditoleransi kebijakan);

2. *To provide due security for the rights of the individual citizen as respects person, property, and opinion, so that he shall have nothing to fear from the executive of from the tyranny of an excited majority*" (untuk memberikan keamanan karena hak-hak dari perseorangan warga negara sebagai pribadi, properti, dan pendapat, sehingga ia tidak perlu takut dari eksekutif tirani mayoritas);
3. *To hold the state together, not only to prevent its disruption by the revolt or secession of a part of the nation, but to strengthen the cohesiveness of the country by creating good machinery for connecting the outlying parts with the center, and by appealing to every motive of interest and sentiment, that can lead all sections of the inhabitants to desire to remain united under on governments*" (untuk memegang negara bersama-sama, tidak hanya untuk mencegah gangguan oleh pemberontakan atau pemisahan diri dari bagian-bangsa, tetapi untuk memperkuat kekompakan negara dengan menciptakan mesin yang baik untuk menghubungkan bagian-bagian terpencil dengan pusat, dan dengan motif menarik bagi setiap kepentingan dan sentimen, yang semua bagian penduduk menginginkan untuk tetap bersatu di bawah pemerintahan). (Terjemah oleh Penulis).

Merujuk pada beberapa pendapat tersebut diatas, tampaklah betapa pentingnya konstitusi bagi bangunan ketatanegaraan bagi suatu Negara. Karena konstitusi adalah dasar bagi landasan pijak dan arah kemana negara akan dibawa terutama dalam mewujudkan *good government*.

Di kalangan para ahli hukum, pada umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu

1. Keadilan (*justice*),
2. Kepastian (*certainty* atau *zekerheid*), dan
3. Kebergunaan (*utility*).



Keadilan itu sepadan dengan keseimbangan (*balance, mizan*) dan kepatutan (*equity*), serta kewajaran (*proportionality*). Sedangkan, kepastian hukum terkait dengan ketertiban (*order*) dan ketenteraman. Sementara, kebergunaan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian hidup bersama.

Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah 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:

1. Keadilan,
2. Ketertiban, dan
3. 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*).

Sehubungan dengan itulah maka beberapa sarjana merumuskan tujuan konstitusi itu seperti merumuskan tujuan negara, yaitu negara konstitusional, atau negara berkonstitusi.

Menurut **J. Barents**, terdapat 3 (tiga) tujuan negara, yaitu

1. Untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman,
2. Mempertahankan kekuasaan, dan
3. Mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum.<sup>58</sup>

Sedangkan, **Maurice Hauriou** menyatakan bahwa tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara

1. Ketertiban (*orde*),
2. Kekuasaan (*gezag*), dan
3. Kebebasan (*vrijheid*).<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> **J. Barents**, *De Wetenschap de Politiek, Een Terreinverkenning* (1952), terjemahan **L.M. Sitorus**, *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*, cet. ke-3, PT. Pembangunan: Jakarta, 1958, hlm: 38.

Kebebasan individu warga negara harus dijamin, tetapi kekuasaan negara juga harus berdiri tegak, sehingga tercipta tertib bermasyarakat dan bernegara. Ketertiban itu sendiri terwujud apabila dipertahankan oleh kekuasaan yang efektif dan kebebasan warga negara tetap tidak terganggu. Sementara itu, **G.S. Diponolo** merumuskan tujuan konstitusi ke dalam lima kategori, yaitu

1. Kekuasaan,
2. Perdamaian, keamanan, dan ketertiban,
3. Kemerdekaan,
4. Keadilan, serta
5. Kesejahteraan dan kebahagiaan.<sup>60</sup>

#### 14. **Sifat Norma Konstitusi.**

Konstitusi memiliki sifat pokok yaitu fleksibel (luwes) dan rigid (kaku). Konstitusi negara memiliki sifat fleksibel atau luwes apabila konstitusi itu memungkinkan adanya perubahan sewaktu-waktu sesuai perkembangan jaman /dinamika masyarakatnya. Sedangkan konstitusi negara dikatakan rigid atau kaku apabila konstitusi itu sulit untuk diubah kapanpun. Fungsi pokok konstitusi adalah membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Pemerintah sebagai suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, terkait oleh beberapa pembatasan dalam konstitusi negara sehingga menjamin bahwa kekuasaan yang dipergunakan untuk memerintah itu tidak disalahgunakan. Dengan demikian diharapkan hak-hak warganegara akan terlindungi.

Berbicara mengenai teori konstitusi ada beberapa tokoh yang mengemukakan pemahaman mengenai konstitusi. Pertama, Maurice Haurio mengemukakan dalam bukunya *Precis de droit constitutional* meninjau konstitusi dari segi sosiologi hukum. Dimana Hauriou melihat masyarakat yang sesungguhnya sebagai suatu peristiwa moral. Haurio merupakan ahli hukum katolik, dimana ajarannya dipengaruhi oleh Thomas Van Aquino dan

---

<sup>59</sup> **Maurice Hauriou**, *Precis de Droit Constitutionnel*. Lihat juga **Abu Daud Busro**, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara: Jakarta, 1990, hlm: 99.

<sup>60</sup> **G.S. Diponolo**, *Ilmu Negara*, Jilid I, Balai Pustaka: Jakarta, 1951, hlm: 23.

ajaran Plato. Konstitusi menurut Haurio memiliki peran sebagai keseimbangan pada negara antara lain sebagai ketertiban (*de orde*), (ketertiban masyarakat), kekuasaan yang mempertahankan orde tadi, dan kebebasan yakni kebebasan pribadi dan kebebasan manusia.

Sedangkan **Leon Duguit** yang merupakan sosiolog ini menuturkan konstitusi tidak hanya berperan sebagai undang - undang dasar yang memuat sejumlah atau kumpula norma - norma semata - mata, akan tetapi struktur negara yang nyata - nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Dengan perkataan lain, konstitusi adalah faktor - faktor kekuatan yang nyata yang terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan.

**A.A.H. Struycken** mengatakan konstitusi sebagai undang - undang yang memuat garis - garis besar dan asas -asas tentang organisasi daripada negara. Jadi, Struycken adalah termasuk tokoh yang berpendapat bahwa konstitusi sama dengan undang - undang dasar. Tetapi Struycken pun tidak menyebutkan dengan tegas tentang sifat undang - undang yang tertinggi dari konstitusi. Walaupun demikian, dengan menyebutnya suatu undang - undang berarti **Struycken** juga menghendaki konstitusi sebagai naskah yang tertulis, hal mana sesuai dengan paham modern. Mengenai isi konstitusi dikatakannya sebagai sendi - sendi dan asas jadi hanya memuat sendi - sendi dan asas - asasnya saja sehingga tidak perlu mencerminkan seluruh masalah yang penting secara lengkap, hal mana sesuai pula dengan paham modern.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa konstitusi merupakan acuan tertulis yang digunakan untuk menjalankan negara dalam hal ini bisa perundang - undangan, dimana disana merupakan refleksi dari fakta sosial di masyarakat. Lalu apa kaitannya dengan MK atau Mahkamah Konstitusi. Dalam trias politica John Locke aspek pemerintahan meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. MK merupakan salah satu lembaga yudikatif yang berperan sebagai pemantau dalam perundang - undangan dalam hal penyelenggaraan negara. Sebagaimana sejarah terbentuknya MK serta visi misi MK, di mana ide pembentukan MK dilatarbelakangi oleh salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cinta negara hukum dan demokrasi demi kehidupan dan kenegaraan yang

bermartabat merupakan visi dari MK. Sedangkan misi dari MK yaitu pertama, mewujudkan MK sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya serta membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

Jadi sesuai peran dari MK dikaitkan dengan konstitusi digunakan untuk mengawasi jalannya pemerintahan mulai dari pengawasan undang - undang yang berlatarbelakang dengan hukum hingga mengawasi jalannya demokrasi di Indonesia, adapun jalannya demokrasi ini juga termasuk meliputi pesta demokrasi. Dengan harapan dari peran konstitusi ditunjang dengan lembaga bernama MK ini pengawasan hukum dan demokrasi di Indonesia bisa dilaksanakan untuk membangun negara yang bermartabat sesuai dengan visi misi dari MK itu sendiri.

Undang-undang dasar negara republik indonesia 1945 yang disyahkan serta ditetapkan oleh panitia persiapan kemerdekaan indonesia pada tanggal 18agustus 1945, yang naskah rancangannya dipersiapkan oleh badan penyelidik usaha-usaha persiapan kemerdekaan indonesia, masih besifat sementara. Sifat kesementaraan ini ternyata dari ketentuan pasal 3 kalimat pertama undang-undang dasar 1945 itu sendiri yang menentukan: majelis permusyawaratan rakyat menetapkan undang-undang dasar.

Kecuali itu sifat kesementaraan undang-undang dasar 1945 tersebut juga dapat diketahui dari ketentuan aturan tambahan ayat kedua undang-undang 1945 yang menentukan dalam enam bulan sesudah majelis permusyawaratan rakyat dibentuk, majelis itu bersidang untuk menetpkan undang-undang dasar. Tetapi selama berlakunya undang-undang dasar 1945 dalam kurun waktu yang pertama yaitu dari tanggal 18 agustus 1945 sampai tanggal 27 desember1949 majelis permusyawartan tersebut belum pernah dibentuk.

Menurut ketentuan pasal 2 ayat 1 undang-undang dasar 1945 majelis permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota-anggota dewan perwakilan rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan –golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Jadi untuk terbentuknya majelis permusyawaratan rakyat harus

diselenggarakan terlebih dahulu pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat. Sedangkan untuk dapat melaksanakan pemilihan umum harus ada undang-undang tentang pemilihan terlebih dahulu. Undang-undang belum ada karena badan pembentuknya, yaitu presiden dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat, dewan [erwakilan rakyat belum terbentuk.

Bahwa majelis permusyawaratan rakyat anggota-anggotanya terdiri atas dewan perwakilan rakyat ditambah utusan dari daerah dan golongan maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis permusyawaratan rakyat, sehingga majelis itu akan betul-betul dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang dimaksud dengan golongan ialah badan koperasi, serikat sekerja dan lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aturan jaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatkan akan adanya golongan dalam badan ekonomi.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) dikatakan bahwa badan yang akan besar jumlahnya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Dan boleh mengadakan lebih dari lima tahun dengan persidangan istimewa. Undang-undang dasar negara republik Indonesia 1945 tersebut yang mulai berlaku pada hari tanggal 18 Agustus 1945 sampai hari tanggal 27 Desember 1949 (kurun waktu pertama) kemudian diganti dengan konstitusi republik Indonesia serikat tahun 1949.

#### **15. Perihal Teori Perubahan Konstitusi.**

Secara Umum proses Amandemen dalam sebagian besar Konstitusi Modern dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan berikut:<sup>61</sup>

1. Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan;

---

<sup>61</sup> **K. C. Wheare**, *Konstitusi Moderen*, Op cit: 128.

2. Rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan;
3. Dalam sistem federal , kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak;
4. Hak individu atau masyarakat misalnya hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan mesti dilindungi

Di Indonesia sendiri telah tercatat beberapa upaya dalam hal konstitusi diantaranya :

1. Pembentukan Undang-Undang Dasar;
2. Penggantian Undang-Undang Dasar;
3. Perubahan Undang-Undang Dasar dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar.

Perlu kita ingat bahwa di Indonesia telah terjadi pergantian Undang-Undang Dasar sebanyak empat kali diantaranya :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Konstitusi RIS ( Republik Indonesia Serikat ) 1949;
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950;
4. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 maka konstitusi di Indonesia kembali lagi pada Undang-Undang Dasar 1945

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia modern belum pernah dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar, melainkan baru perubahan dalam arti pembentukan , penyusunan , dan penggantian Undang-Undang Dasar. Perubahan dalam artian pembaruan Undang-Undang Dasar, baru terjadi setelah bangsa Indonesia memasuki era Reformasi pada tahun 1998 , yaitu setelah Presiden Soeharto berhenti dan digantikan oleh Presiden **B. J. Habibie**, barulah pada tahun 1999 dapat diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana mestinya.

Enam klasifikasi konstitusi menurut **K.C Wheare** yang diikuti oleh Bryce terkait dengan persoalan perubahan yang mencakup aspek prosedural dan substansial diantaranya .<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> **K. C. Wheare**, *Konstitusi Moderen*, Ibid: 128.

1. *Written and unwritten*
2. *Rigid and flexible*
3. *supreme and subordinate*
4. *federal and unitary*
5. *Separated powers and fused powers*
6. *Republican and monarchial*

Tiga yang pertama lebih terkait dengan prosedur sedangkan tiga yang terakhir lebih terkait dengan substansi. Oleh karena itu atas dasar berbagai teori konstitusi tersebut **Sri Soemantri** mengemukakan adanya empat aspek yang terkandung dalam perubahan konstitusi, yaitu:<sup>63</sup>

1. Prosedur perubahannya, dalam hal ini berkaitan dengan dengan institusi yang berwenang melakukan perubahan konstitusi . Terdapat dalam pasal 37 UUD 1945, kalau kita kaitkan dengan pandangan KC Wheare dan Bryce, UUD 1945 dikategorikan sebagai *rigid and supreme constitution*, karena prosedur perubahannya oleh institusi yang bukan pembuat undang-undang biasa dan dengan syarat-syarat khusus;
2. Mekanisme perubahannya, apakah dalam menyiapkan perubahan konstitusi dilakukan sendiri oleh institusi yang berwenang merubah atau apakah dapat di delegasikan kepada institusi lain yang dibentuk oleh institusi yang berwenang dan kemudian institusi yang berwenang hanya menapkan / mengesahkan saja. UUD 1945 ternyata tidak menentukan mekanisme tersebut. Dalam praktek sejak perubahan pertama (1999) hingga perubahan keempat (2002) mekanisme diserahkan sepenuhnya kepada MPR melalui tata tertib persidangannya;
3. Sistem perubahan UUD , dalam hal ini menurut teori konstitusi dapat dilakukan melalui:
  - a. Pembaharuan naskah ( perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu )
  - b. Penggantian naskah (materi perubahan cukup mendasar dan banyak )
  - c. Melalui naskah tambahan (*annex atau adendum*) menurut sistem amandemen AS

---

<sup>63</sup> **A.Mukhtie Fadjar**, *Hukum Konstitusi dan ...*, op cit: 16-17

d. Substansi perubahan , yaitu hal-hal apa saja yang dapat diubah / diperbaharui dan hal-hal apa yang tidak dapat diubah atau harus terus-menerus dipertahankan dalam *constitutional reform*. contoh :

- a. Konstitusi Republik V Perancis à melarang perubahan bentuk pemerintahan republic
- b) dan perubahan yang membahayakan integritas wilayah
- c) Konstitusi Republik Italia à melarang perubahan bentuk pemerintahan republik.

Berikut merupakan perbedaan konstitusionalisme dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan :

<b>Konstitusionalisme dalam UUD 1945 sebelum perubahan</b>	<b>Konstitusionalisme dalam UD 1945 setelah perubahan</b>
<p><b>Aspek Prosedural/Formal :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Konstitusi dimaknai sebagai hukum dasar</li> <li>b) (<i>droit constitutionnel</i>) yang mencakup UUD sebagai hukum dasar tertulis (<i>written constitution</i>) dan hukum dasar tak tertulis (<i>unwritten constitution</i>), yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara (penjelasan UUD 1945)</li> <li>c) UUD bersifat singkat dan supel (<i>flexible constitution</i>) agar jangan sampai sistem UUD ketinggalan zaman (penjelasan), maka cara</li> </ul>	<p><b>Aspek Prosedural/Formal :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Merupakan konstitusi tertulis</li> <li>b. Pembentukan konstitusi oleh MPR</li> <li>c. Perubahan oleh MPR dengan prosedur</li> <li>d. yang diperberat (merupakan <i>rigid constitution</i>)</li> </ul>



<p>perubahan dibuat rigid oleh suatu lembaga khusus (MPR) dengan demikian konstitusi Indonesia bersifat <i>flexible sekaligus rigid</i></p> <p>d) Prosedur penetapan (dan pembentukan)</p> <p>e) konstitusi UUD dilakukan oleh suatu lembaga tertinggi negara (MPR)</p> <p>f) Dari penjelasan UUD 1945 juga dapat kita</p> <p>g) simpulkan bahwa kita menganut <i>supreme constitution</i></p>	
<p><b>Aspek Substansial/materiil:</b></p> <p><b>a)</b> Asas negara persatuan (<i>integralistik</i>)</p> <p><b>b)</b> Negara mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia</p> <p><b>c)</b> Negara berkedaulatan rakyat dengan sistem permusyawaratan dan perwakilan</p> <p><b>d)</b> Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa</p> <p><b>e)</b> Negara berdasar atas hukum</p>	<p><b>Aspek Substansial/ Materiil :</b></p> <p><b>a)</b> Dasar negara Pancasila</p> <p><b>b)</b> Bentuk negara Kesatuan (tak boleh diubah)</p> <p><b>c)</b> Bentuk pemerintahan Republik</p> <p><b>d)</b> Sistem pemerintahan Presidensial</p> <p><b>e)</b> Tipe negara hukum</p> <p><b>f)</b> Lembaga perwakilan <i>soft bicameralisme</i> (MPR dengan anggota dari seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD)</p> <p><b>g)</b> Kedaulatan rakyat Pembagian</p>

(*rechtstaat*)

- f)** Pemerintah berdasar sistem konstitusi, menolak absolutism
- g)** Sistem MPR, sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat sepenuhnya pemegang kekuasaan negara tertinggi yang menetapkan UUD dan GBHN , memilih Presiden dan Wakil Presiden
- h)** Negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan Republik Sistem pemerintahan quasi presidensial, yaitu presiden sejajar dengan DPR Kekuasaan kehakiman yang merdeka
- i)** Sistem pemerintahan local dengan asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi, menghormati asal-usul keistimewaan daerah
- j)** Demokrasi ekonomi dengan asas kekeluargaan
- k)** Pengakuan HAM

kekuasaan dengan sistem checks and *balances*

- h)** Independensi kekuasaan kehakiman yang berada di tangan MA beserta badan-badan peradilan di bawahnya dan MK
- i)** Sistem pemerintahan local dengan otonomi seluas-luasnya
- j)** Sistem demokrasi ekonomi
- k)** Pengaturan HAM yang cukup lengkap

Perubahan UUD 1945 yang berlangsung sebanyak empat kali berturut-turut , yaitu perubahan pertama (1999) , perubahan kedua (2000)

,perubahan ketiga (2001) dan perubahan keempat (2002). Perubahan-perubahan tersebut menganut lima prinsip dasar, yaitu:

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial
4. Meniadakan penjelasan dan memasukkan hal-hal normatif penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD
5. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara Adendum

Berkenaan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain diantaranya :

1. **Kelompok** negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi Undang-Undang Dasar dengan langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah UUD. Contohnya konstitusi Perancis ,yang biasa disebut Konstitusi Tahun 1958 yaitu menambahkan ketentuan mengenai pemilihan presiden secara langsung, serta perluasan ketentuan mengenai referendum, sehingga keseluruhan materi perubahan itu langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi.
2. **Kelompok-kelompok** negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar . Di lingkungan negara-negara ini , naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah baru , seperti pengalaman Indonesia dengan konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950. Pada umumnya negara-negara demikian ini terhitung sebagai negara yang sistem politiknya belum mapan dan masih bersifat '*trial and error*'.
3. **Perubahan** konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya yang disebut sebagai amandemen kesatu, kedua, ketiga, keempat dan seterusnya. Dengan tradisi demikian , naskah asli Undang-Undang Dasar tetap utuh , tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut . Dapat dikatakan tradisi perubahan demikian memang dipelopori oleh Amerika Serikat , dan tidak ada salahnya negara-negara demokrasi yang lain termasuk Indonesia untuk mengikuti prosedur yang baik seperti itu.

## 16. Antara Konstitusi dan Kedaulatan

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut 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 berlakunya atau tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya.<sup>64</sup> Untuk itu, di lingkungan negara-negara demokrasi liberal, rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Hal ini dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat misalnya melalui referendum, seperti yang dilakukan di Irlandia pada tahun 1937, atau dengan cara tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat. Meskipun dalam pembukaan Konstitusi Amerika Serikat (*preamble*) terdapat perkataan "*We the people*", tetapi yang diterapkan sesungguhnya adalah sistem perwakilan, yang pertama kali diadopsi dalam konvensi khusus (*special convention*) dan kemudian disetujui oleh wakil-wakil rakyat terpilih dalam forum perwakilan negara yang didirikan bersama.

Dalam hubungan dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*. Konstitusi adalah *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 itu. Seperti dikatakan oleh Bryce (1901), konstitusi tertulis merupakan:

*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*

---

<sup>64</sup> Lihat misalnya **Thompson**, *Op. Cit.*, hal. 5.

*provisions of the ordinary law, it prevails and the ordinary law must give way.*<sup>65</sup>

Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang terkandung di dalamnya bertentangan dengan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu (*it prevails and the ordinary law must give way*).

Oleh karena itu, dikembangkannya pengertian *constituent power* berkaitan dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau 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 diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Atas dasar logika demikian, 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 Agung (*The Supreme Court*).<sup>66</sup>

## **E. Eksistensi Konstitusi di Indonesia.**

---

<sup>65</sup> **J. Bryce**, *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1901, P: 151.

<sup>66</sup> Lihat kasus *Marbury versus Madison* (1803) 5-US, 1 Cranch, 137, dalam Thompson, *Op. Cit.*, hal. 5.

### 3. Supremasi Konstitusi dan Negara Hukum.

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno sejalan dengan perkembangan pemahaman konstitusi itu sendiri. **Plato**, dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.

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.<sup>67</sup>

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 (*democratische-rechtsstaats*), Berfungsi sebagai

---

<sup>67</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta, 2005, hlm: 152.

Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*), serta Transparansi dan Kontrol Sosial.<sup>68</sup>

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

Dengan demikian, 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 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 *democratische rechtsstaat*.

Berdasarkan prinsi 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

---

<sup>68</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ibid: 154-162.

konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

#### **4. Konstitusi Sebagai Hukum Tertinggi.**

Agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi, maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Peraturan perundang-undangan, baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksana yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri.

Salah satu upaya tersebut adalah membentuk peradilan konstitusi seperti yang secara teoretis dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional. Untuk itu dapat diadakan organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut mahkamah konstitusi (*constitutional court*), atau kontrol terhadap konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) diberikan kepada pengadilan biasa, khususnya mahkamah agung seperti di Amerika Serikat. Organ khusus yang mengontrol tersebut dapat menghapuskan secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh organ lain.<sup>69</sup>

George Jellinek pada akhir abad ke-19 mengembangkan gagasan agar kewenangan *judicial review* tersebut diterapkan di Austria, seperti yang telah diterapkan oleh John Marshal di Amerika.

---

<sup>69</sup> **Hans Kelsen**, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal 157.



Pada 1867, Mahkamah Agung Austria mendapatkan kewenangan menangani sengketa yuridis terkait dengan perlindungan hak-hak politik berhadapan dengan pemerintah. Pemikiran Kelsen yang telah diungkapkan di atas, mendorong dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama "*Verfassungsgerichtshoft*" atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung, sehingga model ini sering disebut sebagai "*The Kelsenian Model*"<sup>70</sup>. Gagasan ini diajukan ketika Kelsen diangkat sebagai anggota lembaga pembaharu Konstitusi Austria (*Chancelery*) pada tahun 1919 – 1920 dan diterima dalam Konstitusi Tahun 1920. Inilah Mahkamah Konstitusi pertama di dunia. Model ini menyangkut hubungan antara prinsip supremasi konstitusi (*the principle of the supremacy of the Constitution*) dan prinsip supremasi parlemen (*the principle of the supremacy of the Parliament*). Mahkamah konstitusi ini melakukan pengujian baik terhadap norma-norma yang bersifat abstrak (*abstract review*) dan juga memungkinkan pengujian terhadap norma kongkrit (*concrete review*). Pengujian biasanya dilakukan secara "*a posteriori*", meskipun tidak menutup kemungkinan dilakukan pengujian "*a priori*".<sup>71</sup>

Walaupun demikian, keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *Supreme Court* yang ada di setiap negara. Salah satu contohnya ialah Amerika Serikat. Fungsinya-

---

<sup>70</sup> Disebut juga dengan "*the centralized system of judicial review*". Lihat **Arend Lijphart**, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Heaven and London: Yale University Press, 1999), hal. 225.

<sup>71</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 28, 29, 64 – 66, 108 dan 109. Terhadap peran Kelsen dalam hal ini masih ada perbedaan pandangan antara mana yang lebih penting perannya antara Georg Jellinek dan Adolf Merkl atau Hans Kelsen. Lihat *end note* bagian pertama halaman 51 nomor 32.

fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi MK seperti *judicial review* dalam rangka menguji konstiusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian materiel, dikaitkan langsung dengan kewenangan Mahkamah Agung (*Supreme Court*).<sup>72</sup>

Akan tetapi, di beberapa negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan MK itu dapat dinilai cukup populer. Negara-negara seperti ini dapat disebut sebagai contoh, Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko, dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk MK. Tentu tidak semua negara jenis ini membentuknya. Republik Filipina yang baru mengalami perubahan menjadi demokrasi, tidak memiliki MK yang tersendiri. Di samping itu, ada pula negara lain seperti Jerman yang memiliki *Federal Constitutional Court* yang tersendiri.

Pemikiran mengenai pentingnya suatu pengadilan konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum kemerdekaan. Pada saat pembahasan rancangan UUD di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), anggota BPUPKI Prof. Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung (MA) perlu diberi kewenangan untuk membanding Undang-Undang. Namun ide ini ditolak oleh Prof. Soepomo berdasarkan dua alasan, pertama, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak menganut paham trias politika. Kedua, pada saat itu jumlah sarjana hukum kita belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal ini.

---

<sup>72</sup> Pembahasan secara komprehensif mengenai pengujian konstiusional dapat dibaca dalam **Jimly Asshiddiqie**, *Model-model Pengujian Konstiusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 dalam era reformasi, pendapat mengenai pentingnya suatu Mahkamah Konstitusi muncul kembali. Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi.<sup>73</sup> Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antarlembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*).

Seiring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang (UU) melainkan juga atas UU terhadap UUD. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD itu diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri di luar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran itu, adanya Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi sebuah keniscayaan.

Dalam perkembangannya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi mendapat respon positif dan menjadi salah satu materi perubahan UUD yang diputuskan oleh MPR. Setelah melalui proses pembahasan yang mendalam, cermat, dan demokratis, akhirnya ide Mahkamah Konstitusi menjadi kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi bagian Perubahan Ketiga UUD 1945 pada ST MPR 2001 tanggal 9 November 2001. Dengan disahkannya dua pasal tersebut, maka Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk MK dan menjadi negara pertama

---

<sup>73</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

pada abad ke-21 yang membentuk lembaga kekuasaan kehakiman tersebut.

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945. Sesuai ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
5. Memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wapres telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan / atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan / atau Wakil Presiden.

Kewenangan pertama Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai "*judicial review*". Namun istilah ini harus diluruskan dan diganti dengan istilah "*constitutional review*" atau pengujian konstitusional mengingat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Per definisi, konsep "*constitutional review*" merupakan perkembangan gagasan

modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam sistem "*constitutional review*" itu tercakup dua tugas pokok, yaitu:<sup>74</sup>

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau "*interplay*" antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah dominasi kekuasaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan.
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.

Sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang lain dapat dilihat sebagai upaya penataan hubungan kelembagaan negara dan institusi-institusi demokrasi berdasarkan prinsip supremasi hukum. Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi dengan kewenangannya tersebut, hubungan kelembagaan negara dan institusi demokrasi lebih didasarkan pada hubungan yang bersifat politik. Akibatnya, sebuah lembaga dapat mendominasi atau mengkooptasi lembaga lain, atau terjadi pertentangan antar lembaga atau institusi yang melahirkan krisis konstitusional. Hal ini menimbulkan ketiadaan kepastian hukum dan kotraproduktif terhadap pengembangan budaya demokrasi. Pengaturan kehidupan politik kenegaraan secara umum juga telah berkembang sebagai bentuk "*the constitutionalization of democratic politics*".<sup>75</sup> Hal ini semata-mata untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian

---

<sup>74</sup> Asshiddiqie, Model-Model Pengujian, *Op. Cit.*, hal. 10-11.

<sup>75</sup> **Richard H. Pildes**, *The Constitutionalization of Democratic Politics*, *Harvard Law Review*, Vol. 118:1, 2004, hlm: 2-3, 10.

hukum, dan perkembangan demokrasi itu sendiri, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis (*democratische reshtsstaat*).

## **F. Motif Pembentukan Konstitusi (UUD-1945).**

### **2. Sketesta Pembentukan Undang-Undang Dasar 1945.**

Menurut sejarah ketatanegaraan, sesaat setelah Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945, mulailah berlaku Undang-undang Dasar Negara Republik yang pertama, yang merupakan Keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945 tersebut. PPKI pada waktu itu juga disebut "*Dokuritsu Zyunbi linkai*", yang beranggotakan semula 21 orang, kemudian setelah Proklamasi Kemerdekaan ditambah dengan 6 anggota. Keputusan Sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, yang antara lain menetapkan berlakunya Undang-undang Dasar bagi Negara Kestuan Republik Indonesia (NKRI), sebenarnya naskah rancangannya telah dibuat oleh lembaga lain yang bernama Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan (BPUPK) yang pada waktu itu juga bernama "*Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai*". Jumlah anggota Badan tersebut semula 63 orang, satu di antaranya seorang Bangsa Jepang. Kemudian ditambah dengan 6 orang anggota lagi yang kesemuanya Bangsa Indonesia.

BPUPKI tersebut dilantik pada tanggal 28 Mei 1945, dan sempat mengadakan sidang dua kali. Pada sidangnya yang pertama berlangsung pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, dengan acara tentang Dasar Negara, dan pada sidangnya yang kedua dari tanggal 10 sampai dengan tanggal 17 Juli 1945 antara lain berhasil menyusun Rancangan Undang-undang Dasar beserta Pembukaannya. Setelah dapat berkarya dua hal tersebut BPUPKI bubar.

Apabila ditelaah secara mendalam, tidak mungkin PPKI dapat menyelesaikan dalam arti, merancangkan, merundingkan, dan menetapkan Undang-undang Dasar bagi Negara Republik Indonesia, apabila Rancangannya belum dibuat lebih dahulu oleh lembaga lain yaitu BPUPK.

Meskipun Rancangannya sudah dibuat lebih dahulu, namun dilihat dari segi waktu untuk menetapkan suatu undang-undang dasar negara, kesempatan itu adalah sangat singkat. Sehingga tidak mustahil apabila dari diri PPKI sendiri melakukan introspeksi atau memawas diri, bahwa Undang-undang Dasar yang dibuat serta dihasilkan itu, merupakan Undang-undang Dasar yang bersifat sementara hal ini terungkap dari penegasan Ketua PPKI sendiri pada tanggal 18 Agustus 1945, Kecuali kesempatan waktu yang ada pada PPKI tersebut dirasa terlalu singkat, tetapi juga ada perasaan pada PPKI sendiri bahwa dirinya adalah tidak cukup representatif sebagai wakil Rakyat Indonesia untuk membuat suatu Undang-undang Dasar bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat sempurna. Adanya perasaan bahwa dirinya tidak representatif untuk mewakili Rakyat Indonesia dari para anggota PPKI tersebut, adalah hal yang wajar, karena dapatnya menjadi anggota lembaga tersebut bukan dari hasil suatu pemilihan umum, melainkan hanya berdasarkan pengangkatan atau penunjukan.

Selain itu, berdasarkan pasal 3 UUD 1945 itu sendiri, lembaga yang berhak membuat atau menetapkan Undang-undang Dasar yang definitif bagi NKRI adalah MPR. Menurut perhitungan pada waktu itu, dengan mendasarkan diri pada Aturan Tambahan ayat UUD 1945, terbentuknya MPR meskipun masih bersifat sementara tidak akan memakan waktu lama seperti kenyataan yang dialami. Hal ini disebabkan karena semua potensi nasional dicurahkan untuk menghadapi Tentara Sekutu (c.q. Tentara Inggris), dan kemudian melakukan Perang Kemerdekaan atau Revolusi Fisik melawan Tentara Belanda dengan gerakan militernya yang dinamakan Perang Kolonial pertama dan Perang Kolonial ke dua, sehingga Pemerintah dan Bangsa Indonesia pada sa'at itu tidak mempunyai kesempatan lagi untuk memikirkan dan bertindak terhadap hal-hal yang dianggapnya kurang langsung berkaitan dengan strategi mempertahankan kemerdekaan Bangsa dan Negara.

Pada waktu itu, Tentara Inggris tersebut bertindak atas nama Tentara Sekutu sebagai negara yang menang perang dalam Perang Dunia kedua. Tugas sebenarnya Tentara Inggris tersebut adalah untuk melucuti dan mengangkut kembali Balatentara Jepang yang ada di Indonesia ke negerinya. Namun ternyata dalam proses pendaratannya di pelabuhan-

pelabuhan di Indonesia, Tentara Inggris tersebut mengizinkan Tentara Belanda membonceng ikut mendarat di Bumi Indonesia, dengan tujuan untuk dapat menjajah kembali bekas tanah jajahannya.

Sifat sementara yang ada pada UUD 1945 tersebut menjadi hapus, setelah Bangsa Indonesia sendiri bertekad bulat untuk menjadikan UUD 1945 sebagai *Undang-undang* Dasar NKRI yang definitif, setelah UUD 1945 berlaku kembali berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. PPKI merupakan satu-satunya lembaga yang kegiatannya mempersiapkan Rakyat Indonesia untuk menegara dan didirikan pada bulan-bulan sebelum Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.

Pada saat Pemerintah dan Tentara Belanda menyerah kalah kepada Balatentara Jepang pada tanggal 9 Maret 1945 yang dilakukan oleh Jenderal Ter Pooten kepada Jenderal Balatentara Jepang Imamura, di Kalijati Bandung, Balatentara Pendudukan Jepang, mengisyukan bahwa kedatangannya di Kawasan Asia adalah untuk membebaskan rakyat setempat dari telapak kaki penjajahan, termasuk pula Rakyat Indonesia (Hindia Belanda). Karena itu pada mula pertamanya, Rakyat Indonesia oleh Balatentara Pendudukan Jepang dibiarkan mengibarkan bendera Merah Putih dan menyanyikan lagu Indonesia Raya. Hal tersebut bertujuan hanya untuk mendapatkan rasa simpati dan bantuan tenaga dari Rakyat Indonesia, dalam usahanya melakukan ekspansi kewilayahan untuk selanjutnya. Tetapi setelah Balatentara Jepang mendapatkan kemenangan di semua front (garis depan pertempuran) sehingga hampir sebagian besar Kawasan Asia dapat direbutnya dari tangan Tentara Sekutu, sehingga kedudukannya menjadi lebih kuat, maka rakyat Indonesia yang semula diperbolehkan mengibarkan bendera Merah Putih dan menyanyikan lagu Indonesia Raya kemudian dilarang atau tidak boleh lagi mengibarkan bendera Merah Putih dan menyanyikan lagu Indonesia Raya.

Dengan kekalahan yang diderita oleh Tentara Jerman dan Italia di Eropa dan di Afrika, mengakibatkan kekuatan Tentara Jepang di Asia menjadi lemah, sehingga daerah-daerah di Asia yang semula diduduki Tentara Jepang, berangsur-angsur dapat direbut kembali oleh Tentara Sekutu, termasuk Pulau Tarakan Kalimantan, Pulau Biak Irian Jaya. Situasi



yang berbalik ini, ternyata merubah sikap Pemerintah Tentara Pendudukan Jepang kepada Rakyat Indonesia, menjadi lebih lunak.

Hal tersebut tidak mengherankan, karena Balatentara Pendudukan Jepang mengambil hati Rakyat Indonesia agar mau membantu Tentara Jepang dalam melakukan pertahanan terakhir terhadap Tentara Sekutu yang makin lama makin mendesak posisi pertahanan Jepang. Pada medio tahun 1944 Rakyat Indonesia diperbolehkan lagi mengibarkan bendera Merah Putih dan menyanyikan lagu Indonesia Raya. Kemudian dalam sidang Parlemen Jepang ke 85 tanggal 7 September 1944, Perdana Menteri Koiso menjanjikan kemerdekaan kepada Rakyat Indonesia di kelak kemudian hari, apabila Perang Asia Timur Raya dapat diselesaikan dengan memuaskan.

Setelah itu, pada tanggal 29 April 1945, bertepatan dengan hari ulang tahun (hari Tentyosetu) Kaisar Jepang Tenno Heika, oleh Pemerintah Jepang diumumkan bahwa akan dibentuk suatu badan yang pada waktu itu dinamakan "Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai" atau Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) dengan maksud untuk melakukan persiapan Indonesia Merdeka seperti yang telah diuraikan di atas.

Pada tanggal 9 Agustus 1945, Ir. Soekarno, Drs. Moch. Hatta dan Dr. Radjiman pergi ke Saigon atas panggilan Panglima Tertinggi Tentara Jepang untuk Asia Tenggara Jendral Terauchi, untuk keperluan pembentukan PPKI, dan pada tanggal 14 Agustus 1945 ke tiga utusan tersebut kembali ke Indonesia. Menurut rencana Pemerintah Balatentara Jepang, PPKI akan dilantik pada tanggal 18 Agustus 1945, dan pada tanggal 19 Agustus 1945 PPKI akan memulai dengan sidang-sidangnya. Pemerintah Balatentara Jepang sendiri menurut rencana pada tanggal 24 Agustus 1945 akan menghadiahkan kemerdekaan kepada Rakyat Indonesia. Tetapi apa hendak dikata, pada tanggal 14 Agustus 1945 Kaisar Jepang Tenno Heika berkapitulasi atau menyerah tanpa syarat kepada Sekutu, setelah pada tanggal 6 dan 9 Agustus 1945, kota-kota Hiroshima dan Nagasaki masing-masing dijatuhi born oleh Angkatan Udara Sekutu.

Atas kekalahan pihak Jepang tersebut, maka Balatentara Pendudukan Jepang di Indonesia tidak lagi bertanggung jawab atas niatnya

untuk menghadiahkan kemerdekaan kepada Rakyat Indonesia seperti yang pernah direncanakan semula, melainkan menyerahkan sepenuhnya kepada Rakyat Indonesia sendiri untuk melaksanakannya. Berhubung dengan hal tersebut, maka permasalahan Kemerdekaan Indonesia diambil alih sepenuhnya oleh Rakyat Indonesia dengan penuh rasa tanggung jawab yang disertai oleh semangat yang tinggi dan berkobar-kobar.

Dengan bekal semangat dan tekad yang membaja dari Rakyat Indonesia maka PPKI setelah Proklamasi Kemerdekaan melanjutkan perjuangannya untuk mengisi kemerdekaan yang telah diperoleh Bangsa Indonesia, yaitu dengan sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945, berhasil :

1. Memilih Presiden dan Wakil Presiden, yaitu Ir. Soekarno dan Drs. Moch. Hatta, hal ini sesuai dengan pasal III Aturan Peralihan UUD 1945;
2. Menetapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang sekarang lebih dikenal dengan nama Undang-undang Dasar 1945.

Dengan telah berlakunya UUD 1945 sejak tanggal 18 Agustus 1945, maka berdasarkan pada pasal I Aturan Peralihan UUD 1945, secara yuridis formal PPKI merupakan lembaga kenegaraan yang berkewajiban menyelenggarakan perpindahan kekuasaan pemerintahan dari penguasa Balatentara Jepang kepada Pemerintah Indonesia. Sesudah itu, PPKI mengadakan sidang yang kedua, pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan menghasilkan lagi, dua keputusan, yaitu :

1. Menetapkan adanya pembagian dua belas departemen (kementerian) pada Kabinet (Dewan Menteri) Pemerintahan RI, yaitu:
  - a. Kementerian Dalam Negeri.
  - b. Kementerian Luar Negeri.
  - c. Kementerian Kehakiman.
  - d. Kementerian Keuangan.
  - e. Kementerian Kemakmuran.
  - f. Kementerian Kesehatan.
  - g. Kementerian Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan.
  - h. Kementerian Sosial.
  - i. Kementerian Pertanian.

- j. Kementerian Penerangan.
  - k. Kementerian Perhubungan.
  - l. Kementerian Pekerjaan Umum.
2. menetapkan pembagian Wilayah Indonesia menjadi delapan Propinsi yang masing-masing dikepalai oleh Gubernur, yaitu Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sunda Kecil, Maluku, Sulawesi, dan Kalimantan.

Dalam sidangnya terakhir, yang dilakukan pada tanggal 22 Agustus 1945, PPKI berhasil menetapkan :

1. tentang pembentukan Komite Nasional;
2. tentang Partai Nasional Indonesia; dan
3. tentang Badan Keamanan Rakyat (BKR)

PPKI, baik pada saat sebelum Proklamasi maupun sesudahnya, telah menunjukkan prestasinya yang sangat berharga bagi kepentingan Indonesia Merdeka, tepat pada saat-saat Bangsa dan Negara sangat memerlukannya. Hal ini terbukti dengan keputusan-keputusan yang diambil seperti tersebut di atas dalam rangka mengisi dan mempertahankan Kemerdekaan Indonesia.

Setelah sidangnya yang ke tiga tersebut, PPKI bubar dan para anggotanya menjadi anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pengaruh kuat dari perjuangan kebangsaan Rakyat Indonesia untuk menegara, yang ternyata menjiwai makna Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang pertama (pada saat itu ada yang menyebut dengan nama Undang-undang Dasar Proklamasi), yang sekarang lebih dikenal dengan nama Undang-undang Dasar 1945 tersebut, dapat ditemukan di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, antara lain seperti di bawah ini.

1. Pada alinea pertama menunjukkan bahwa Rakyat Indonesia pernah mengalami nasib dengan penderitaan yang sangat berat akibat dari penjajahan yang tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan yang dilakukan oleh bangsa lain.
2. Alinea kedua menunjukkan bahwa, pada waktu-waktu sebelumnya Rakyat Indonesia sudah melakukan perjuangan kebangsaan atau perjuangan kemerdekaan (karena bertujuan mendirikan negara

merdeka) yang telah berpuluh-puluh tahun lamanya untuk menuju ke Indonesia Merdeka, namun masih dalam perjalanan. Baru pada saat itu perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampai ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia.

3. Alinea ketiga menunjukkan bahwa kehidupan Rakyat Indonesia adalah bersifat religius, karena itu kemerdekaan Negara Indonesia yang diperolehnya tersebut, adalah atas berkat Rakhmat Allah Yang Maha Kuasa.
4. Pada alinea keempat ini, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut;
  - a. Negara yang dibentuk adalah negara *kesatuan*; Hal ini mengingat bahwa dengan negara-negara kecil, yang saling bermusuhan, akan mudah dikalahkan satupersatu oleh negara asing. Tantangan yang perlu segera diatasi ialah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini perlu ditegaskan, mengingat Rakyat Indonesia sebelum merdeka hidup dalam suasana kemelaratan, dan tingkat kecerdasan serta pendidikannya sangat rendah, akibat dari penjajahan yang dialami.
  - b. Negara Indonesia adalah *negara republik yang berkedaulatan rakyat*. Sebagian besar Rakyat Indonesia menolak gagasan feodalisme dan tidak menyukai pemerintahan yang diktatorik, seperti halnya Pemerintah Kerajaan Jepang yang bersifat fasis, yang sedang melakukan penindasan terhadap Rakyat Indonesia.
  - c. Falsafah dan Dasar Negara Indonesia adalah Pancasila. Rakyat Indonesia menolak gagasan Demokrasi Liberal yang kebanyakan dianut oleh negara-negara yang berfaham liberal, dan juga tidak menyukai gagasan Demokrasi Sentralistik yang dianut oleh negara-negara yang berfaham Komunis.
  - b) Demokrasi Pancasila di bidang politik mempunyai kekhususan yaitu dalam mengambil keputusan didasarkan kepada musyawarah untuk ,nufakat, hal ini sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia.

### **3. Sejarah Perkembangan UUD 1945**

Penjelasan umum Undang-undang dasar 1945, istilah Undang-Undang dasar dipergunakan untuk menyebut atau menunjuk pengertian hukum dasar. Pada penjelasan tersebut pada angka I tentang UUD, sebagian dari

hukum dasar, antara lain dikatakan bahwa "undang-undang dasar suatu Negara ialah hanya sebgaiian dari hukumnyadari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang dasar ialah hokum dasar yang tertulis, sedangkan disampingnya undang undang dasar itu berlaku juga hokum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis"

Negara republik Indonesia yang lahir pada tanggal 17 agustus 1945, tentang adanya undang-undang dasar, kiranya dapat dikatakan bahwa karena adanya keinginan daripada pembentuk Negara yangv untuk menjamin adanya carapenyelenggaraan pemerintahan Negara dalam bentuk yang permannenyang tetap dan dapat diterima oleh rakyatnya, yang menyebabkan dibentuknya undang-undang.

Sejarah Tatanegara Republik Indonesia telah mencatat bahwa sejak Negara Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang, sudah tiga Undang-Undang Dasar pernah berlaku dan digunakan sebagai landasan konstitusional Negara Republik Indonesia. Adapun tiga Undang-Undang Dasar itu ialah:

1. Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat dalam berita Republik Indonesia tahun II (1945) No. 7., halaman 45 sampai 48, berlaku mulai tanggal 18 Agustus 1945 sampai 17 Agustus 1950; kemudian berlaku kembali sejak 5 Juli 1959 sampai sekarang.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang diundangkan dalam Lembaran Negara Nomor 3 tahun 1950, berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950.
3. Undang-Undang Dasar sementara yang diundangkan dalam Lembaran Negara Nomor 56 tahun 1950 sebagai Undang-Undang Nomor 7 tahun 1950, yang berlaku mulai 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959.

Jadi dalam sejarah konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai perkembangan yang istimewa jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar lain yang pernah berlaku di Indonesia. Keistimewaannya itu diantaranya, Undang-Undang Dasar 1945 berlaku yang pertama kali setelah Negara Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, tepatnya berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945. Pada saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Desember

1949 sampai 17 Agustus 1950) tidak berarti bahwa UUD 1945 tidak berlaku lagi. Ia tetap berlaku, malahan Undang-Undang ini memakai dengan dua konstitusi, yaitu UUD 1945 dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat diadakan penahapan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

1. Tahap pertama : 18 Agustus 1945-27 Desember 1949.
2. Tahap kedua : 27 Desember 1949-17 Agustus 1950.
3. Tahap ketiga : 5 Juli 1959-sekarang.

## **8. Proses Perumusan Dasar Negara Indonesia dan Sejarah Pengesahan Pembukaan UUD 1945**

Setelah kita amati secara teliti, historis penyusunan UUD 1945 memiliki karakteristik yang berbeda dengan ketika disusunannya UUD 1945. Rancangan pembukaan disusun dengan aktivitas historis yang sangat unik, seperti Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dalam pasal-pasal-pasal. Secara yuridis (hukum), pembukaan (preamble) berkedudukan lebih tinggi dari pada UUD 1945 karena ia berstatus sebagai pokok kaidah fundamental (mendasar) daripada Negara Indonesia, sifatnya abadi, tidak dapat diubah oleh siapapun walaupun oleh MPR ataupun dengan jalan hukum, oleh karena itu bersifat imperatif.

Historis penyusunan dan pengesahan Pembukaan UUD 1945 secara kronologis dapat digambarkan yaitu Tanggal 7 September 1944 adalah janji politik Pemerintahan Balatentara Jepang kepada Bangsa Indonesia, bahwa Kemerdekaan Indonesia akan diberikan besok pada tanggal 24 Agustus 1945. Yang dilatar belakangi Balatentara Jepang menjelang akhir 1944, menderita kekalahan dan tekanan dari tentara sekutu. Juga tuntutan dan desakan dari pemimpin Bangsa Indonesia. Tanggal 29 April 1945 pembentukan BPUPKI oleh Gunswikau (Kepala Pemerintahan Balatentara Jepang di Jawa). Badan ini bertugas untuk menyelidiki segala sesuatu mengenai persiapan kemerdekaan Indonesia, dan beranggotakan 60 orang

terdiri dari para Pemuka Bangsa Indonesia yang diketuai oleh Dr. Rajiman Wedyodiningrat.

Dasar-dasar pikiran disusunnya Rancangan Pembukaan UUD 1945 sebagai Hukum Dasar dapat kita dapati dengan memeriksa kembali jalannya persidangan BPUPKI yang secara kronologis nanti kita bahas pada bab berikutnya. Dipembahasan ini, kami akan tampilkan secara sistematis cara kerja yang ditempuh oleh BPUPKI.

Adapun cara kerja yang ditempuh oleh BPUPKI dalam penyusunan Rancangan Pembukaan UUD 1945 sebagai Hukum Dasar Negara ada 2 (dua) fase, yaitu :

1. Fase Penyusunan (Perumusan).
2. penyusunan konsep Rancangan Dasar Negara Indonesia Merdeka yang kemudian disahkan sebagai Rancangan Dasar Negara Indonesia Merdeka.
3. penyusunan Konsep Rancangan Preamble Hukum Dasar yang kemudian diserahkan menjadi Rancangan Preamble Hukum Dasar.

penyusunan hal-hal yang lain, seperti :

1. Rancangan pernyataan Indonesia Merdeka.
2. Rancangan Ekonomi dan Keuangan.
3. Rancangan Bagian Pembelaan Tanah Air.
4. Bentuk Negara.
5. Wilayah Negara.

Pengesahan

Pengesahan Rancangan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan Rancangan Preambule Hukum Dasar (yang terkenal dengan nama Piagam Jakarta) dengan beberapa perubahan (amandemen) sebagai pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.
2. Menetapkan Rancangan Hukum Dasar Negara Republik Indonesia setelah mendapat beberapa perubahan sebagai Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.
3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Menetapkan berdirinya Komite Nasional.

Jadi, Ide disusunnya suatu konsep Rancangan Preambule Hukum Dasar timbul dalam Rapat-rapat Gabungan tanggal : 22 Juni 1945. Didalam Rapat Gabungan itu, selanjutnya akan terbentuk Panitia Delapan dan Panitia Sembilan.

#### 4. **Proses Perumusan dan Pengesahan Sila-sila Pancasila dan UUD 1945**

Pada awal mula Perumusan (penyusunan) Sila-sila Pancasila adalah sidang pertama BPUPKI pada tanggal 29 Mei s/d 1 Juni 1945 dengan Acara Sidang Mempersiapkan Rancangan Dasar Negara Indonesia Merdeka. Tanggal 29 Mei 1945 : Prof. Mr. H. Moh. Yamin (berpidato), mengajukan saran/usul yang disiapkan secara tertulis, yang berjudul "Azas dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia" . Lima Azas dan Dasar itu adalah sebagai berikut :

1. Peri Kebangsaan.
2. Peri Kemanusiaan.
3. Peri Ketuhanan.
4. Peri Kerakyatan.
5. Kesejahteraan Rakyat.

Disamping itu juga beliau melampirkan "Konsep Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia". Rumusan konsep Dasar Negara itu adalah :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa.



2. Kebangsaan Persatuan Indonesia.
3. Rasa Kemanusiaan yang adil dan beradab.
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
5. Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Namun Keputusan belum mendapat kesepakatan. Sementara itu dari golongan islam dalam sidang BPUPKI mengusulkan juga konsepsi Dasar Negara Indonesia Merdeka ialah Islam.akhirnya Keputusan tidak mendapat kesepakatan. Dan Tanggal 31 Mei 1945, Prof. Dr. Mr. R. Soepomo di gedung Chuuco Sangi In berpidato dan menguraikan tentang teori Negara secara yuridis, berdirinya Negara, bentuk Negara dan bentuk pemerintahan serta hubungan antara Negara dan Agama. Prof. Mr. Muh Yamin, menguraikan tentang daerah Negara Kebangsaan Indonesia atas tinjauan yuridis, histories, politik, sosiologis, geografis dan konstitusional yang meliputi seluruh Nusantara Raya. Dan juga P. F. Dahlan, menguraikan masalah golongan Bangsa Indonesia, peranakan Tionghoa, India, Arab dan Eropa yang telah turun temurun tinggal di Indonesia. Drs. Muh. Hatta, menguraikan tentang bentuk Negara Persatuan Negara Serikat dan Negara Persekutuan, juga hubungan negara dan agama serta Negara Republik ataukah Monarki. Tanggal 1 Juni 1945, Ir. Soekarno, berpidato dan mengusulkan tentang "Konsepsi Dasar Falsafah Negara Indonesia Merdeka" yang diberi nama Pancasila dengan urutan sebagai berikut :

1. Kebangsaan Indonesia.
2. Peri Kemanusiaan (Internasionalisme).
3. Mufakat Demokrasi.
4. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Rumusan pada Piagam Jakarta 22 Juni 1945;

Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at islam bagi pemeluk-pemeluknya, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, Pembukaan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Mukaddimah

Konstitusi RIS dan UUD 1950, KeTuhanan Yang Maha Esa, Peri Kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, Keadilan Sosial.

Setelah diadakan rapat dan diskusi, maka telah disepakati berdasarkan sejarah perumusan dan pengesahannya, yang shah dan resmi menurut yuridis menjadi Dasar Negara Indonesia adalah Pancasila seperti tercantum didalam Pembukaan UUD 1945. Yaitu 18 Agustus 1945 sampai 1 Juni 1945 merupakan proses menuju pengesahannya.

Pada perumusan / penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya diawali oleh beberapa tahap penyusunan, yaitu pembukaan / mukaddimah.

Didalam hasil rapat Gabungan 22 Juni 1945, maka sebagai keputusan yang keempat ialah dibentuknya Panitia Kecil Penyelidik Usul-usul (Perumusan Dasar Negara/Mukaddimah) yang terdiri dari 9 anggota (Panitia Sembilan). Adapun dalam rapat tersebut, Mr. Muhammad Yamin menyampaikan Konsep Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pada tanggal 29 Mei 1945, yang berjudul Azas dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia. lima azas dan dasar itu adalah peri kebangsaan, peri kemanusiaan, peri ke-Tuhanan, peri kerakyatan, keadilan sosial (kesejahteraan sosial) Mr. Muhammad Yamin juga menyampaikan Konsep Rancangan Pembukaan UUD 1945 diawali dengan "Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang". Pada tanggal 22 Juni 1945 Panitia Sembilan juga telah berhasil merumuskan konsep Rancangan Preambule Hukum Dasar. Akan tetapi, pada alenia ke-empat para peserta sidang belum ada yang setuju.

Pada sidang ini Drs. Muhammad Hatta menyampaikan hasil keputusan rapat BPUPKI tentang perumusan UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

### **Mukaddimah**

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu penjajahan diatas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampai kepada saat yang berbahagia, dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

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

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Hukum Dasar Negara Indonesia, yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar pada : Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Selanjutnya, Ir. Soekarno memberikan saran untuk mengubah Mukaddimah menjadi Pembukaan. Anggota Ki. Bagoes Hadikoesoemo memberikan saran untuk menghapus dasar pada kemanusiaan yang adil dan beradab, menjadi kemanusiaan yang adil dan beradab. Ir. Soekarno, selanjutnya merevisi kata Hukum Dasar Negara Indonesia menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Dan masih banyak lagi saran yang disampaikan oleh anggota rapat PPKI. Akan tetapi, disini kami hanya menampilkan pendapat mereka-mereka yang diterima saja. Maka sempurnahlah isi dari Undang-Undang Dasar 1945 itu yang berbunyi sebagai berikut :

### **Pembukaan**

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu penjajahan diatas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampai kepada saat yang berbahagia, dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

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

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang berdasarkan kepada : Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

### **Batang tubuh UUD 1945**

Pada tanggal 7 Agustus 1945 Jenderal Terauchi mengumumkan dan secara konkrit membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sidang Pleno PPKI dimulai pada tanggal 18 Agustus 1945 jam 11.30, mempunyai acara untuk membahas Rancangan Hukum Dasar (termasuk Rancangan Preamble Hukum Dasar) untuk ditetapkan Undang-Undang Dasar atas kemerdekaan yang telah diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Sebelum sidang Pleno dimulai atas tanggung jawab ketua PPKI ditambah 6 orang anggota baru untuk mewakili golongan-golongan yang

belum terwakili dalam keanggotaan PPKI yang lama (hasil tunjukan Pemerintah Jepang). Adapun keenam orang anggota baru itu adalah :

1. RTA Wiranata Kusumah, wakil golongan islam dan golongan menak Jawa Barat.
2. Ki. Hajar Dewantara, wakil golongan Taman Siswa, dan golongan Nasional dan Jawa Tengah.
3. Mr. Kasman Suryadimejo, wakil golongan Peta.
4. Mr. Akhmad Subarjo, wakil golongan pemuda.
5. Sayuti Malik, wakil golongan kiri.
6. Mr. Iwa Koesoema Sumantri, wakil golongan kiri.

### **G. Antara Konstitusionalisme Dengan Ekonomi Politik Konstitusional**

Dalam perkembangan selanjutnya dari konstitusionalisme, ditemui konsep ekonomi politik konstitusional (constitutional political economics). Seperti telah dikutip di depan, munculnya istilah *konstitusionalisme baru* (New Constitutionalism) justru dipicu antara lain oleh aspek ekonomi, setelah runtuhnya tembok Berlin yang hampir bersamaan dengan bubarnya negara Uni-Sovyet, negara kampiun sistem ekonomi komunis. Tetapi konsep telah dikembangkan oleh Buchanan<sup>76</sup> *et al* sebelum kejatuhan Uni-Sovyet, biarpun tidak diistilahkan demikian. ini berbeda dari ilmu ekonomi tradisional atau aliran ortodoks atau ilmu ekonomi standar dalam beberapa hal, yang dapat diturunkan sebagai berikut:

1. Ilmu ekonomi tradisional melakukan usaha alokasi sumber daya terbatas untuk mencapai tingkat kepuasan maksimum perorangan atau kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>76</sup> **Buchanan** mendapat hadiah Nobel dalam ilmu ekonomi tahun 1986, sebelum runtuhnya Uni-Sovyet.

2. Para pengambil keputusan menghadapi kendala yang ditentukan dari luar dirinya, seperti pencarian kepuasan optimal yang dibatasi oleh besarnya penghasilan.

Menurut Buchanan ekonomi konstitusional mendasarkan diri pada:

1. Paradigma kerjasama dan pertukaran (cooperation and exchange).
2. Kendala yang dihadapi dapat bersumber dari ketentuan yang dibuat sendiri oleh masyarakat atau rakyat bersangkutan sesuai dengan ideal atau sistem nilai, yang dapat terkait dengan sejarah bangsa itu. Hal ini terjadi selama proses pembentukan konstitusi. Tentu saja kendala biasa menjadi bagian tidak terhindarkan, misalnya ketidaktersediaan sumber daya alam.
3. Sebagai contoh dari pasal 33 UUD 1945 asli, ayat (3): Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini tentu berbeda dengan situasi di negara Amerika Serikat misalnya di mana perorangan dapat memiliki kekayaan dalam perut bumi. Demikinalh lagi tentang demokrasi ekonomi dalam pasal penjelasan yang mengatakan: *produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan dan penilikan anggota-anggota masyarakat*. Berarti berdasar konstitusi *full employment* adalah tugas konstitusional, tidak hanya sebagai sasaran ekonomi yang lebih ditentukan oleh mekanisme pasar.
4. Pembatasan dalam pelaksanaan kebebasan yang diturunkan dari konstitusi dapat dikembalikan pada prinsip pertukaran dalam ekonomi tradisional.

Demikianlah bahwa konsep ekonomi konstitusional melihat vitalnya peran komunitas, atau masyarakat kolektif dalam penentuan sasaran ekonomi. Sebenarnya telah ada satu cabang ilmu ekonomi yaitu ekonomi publik atau ilmu keuangan negara yang membahas aspek ekonomi dari kegiatan pemerintah atau masyarakat, tetapi ekonomi konstitusional membahasnya dalam konteks lebih luas lagi.

Selanjutnya orang membedakan konsep ekonomi konstitusional dari pemikiran politik konstitusional (*constitutional politics*), berdasarkan topik berikut:

1. Politik konstitusional mengedepankan konflik antara kekuatan masyarakat yang tidak mempunyai pandangan sama. Konflik dapat tampil dalam bentuk fisik yang tentunya tidak diinginkan semua pihak.
2. Berdasarkan paradigma konfliktual politik, maka konsep ini bermuara pada sistem distribusi yang satu sama lain saling bersifat eksklusif, artinya pencapaian tujuan kelompok tertentu akan menghambat pencapaian tujuan kelompok lain yang tidak memiliki pandangan sama, sebab masyarakat menghadapi kendala pendanaan. Walaupun demikian, politik konstitusional tidak selalu bersifat *zero sum game*, tetapi dapat bersifat *positive* atau malah *negative sum game*.

Sebagai contoh, bila landasan utama kegiatan ekonomi ialah mengedepankan kepentingan para pemilik modal, penggunaan sistem produksi yang padat modal serta tingkat otomatisasi tinggi, daya serap tenaga kerja pasti rendah. Di sini ada konflik kepentingan pemilik modal dan tenaga kerja. Tetapi bila langkah tersebut dapat dilakukan sedemikian sehingga pada gilirannya mampu menyediakan daya serap tenaga kerja lebih tinggi, maka kegiatan padat modal itu dapat dibenarkan.

Untuk lebih memperjelas arti perbedaan antara ilmu ekonomi tradisional dengan ilmu ekonomi politik konstitusional, kiranya contoh berikut dapat membantu, membandingkan seseorang dengan tingkat penghasilan tertentu dalam melakukan pilihan dan kendala.

1. Dalam konteks ilmu ekonomi tradisional, orang rasional akan mencari kombinasi barang yang dibutuhkan sehingga diperoleh tingkat kepuasan optimal. Jelaslah bahwa konsep ekonomi tradisional bersifat *alien* pada konstitusi, dan berhubungan dengan peran vital dan posisi lebih tinggi dari konstitusi dibandingkan dengan lembaga pemerintahan, maka sistem ekonomi yang dibangun oleh pemerintah dan mengabaikan konstitusi adalah bersifat *inkonstitusional*.

2. Dalam konteks ilmu ekonomi politik konstitusional (individual), maka masalah pertama ialah melihat bagaimana kondisi orang tersebut. Bagi orang berpenyakit gula, dia akan melakukan pembatasan konsumsi gula, makanan karbohidrat, dan sebagainya, di mana kendala ditentukan oleh dirinya, bukan oleh kondisi tingkat penghasilan, yang kemudian menjadi kendala baginya di pasar. Dalam situasi umum pembatasan dilakukan bukan karena kekurangan penghasilan tetapi kendala yang dipilih sendiri sehingga dia menjadi sehat walafiat.

Dalam kaitannya dengan konstitusi, Jon Elster [2000] mengemukakan hal yang tidak sesuai dengan ilmu ekonomi mikro, di mana selalu dikatakan bahwa mempunyai barang lebih banyak selalu lebih baik. Dalam perspektif lain disebutkan bahwa setiap orang akan lebih merasa lebih baik bila mempunyai pilihan lebih banyak. Tetapi contoh orang yang berpenyakit diabetes melakukan pembatasan konsumsi gula justru bertujuan untuk hidup lebih sehat. Demikianlah satu masyarakat yang mempunyai penyakit sosial di mana ada ketimpangan yang mendalam, maka kebebasan berusaha tanpa kendala akan berpotensi merusak masyarakat itu, yang dapat bermuara pada kerusakan sosial, *social upheaval*.

**Elster** menyatakan bahwa kadang-kadang keterbatasan justru mendatangkan kebaikan. Dalam ilmu pengetahuan dikatakan bahwa: *necessity is the mother of invention*, dan satu dalil yang dimunculkan oleh para ekonom ialah apa yang disebut sebagai *the cures of the natural resources*. Ini dapat dikaitkan dengan fakta dari beberapa daerah di dunia bahwa masyarakat di daerah kaya raya dengan sumber daya alam justru lebih tertinggal dari mereka yang serba miskin SDA. Ini kiranya dapat dikaitkan dengan pernyataan Jon Elster tadi, bahwa keterbatasan justru memicu kemajuan.

Dalam konteks pembicaraan konstitusionalisme, Elster mengemukakan seperti berikut: Kendala (constraints) dapat dibuat sendiri, dapat dianggap sebagai komitmen kolektif untuk tidak melakukan sesuatu sebab dampaknya bersifat negatif, tetapi dapat juga bersifat negatif dalam pengembangan kreativitas warga masyarakat. Ini adalah pandangan umum dan luas, yang dapat mempunyai banyak variasi. Demikianlah dalam kasus



kedua, kendala kolektif berupa konstitusi ialah melakukan sederet pembatasan individual tetapi juga dari pemegang dan pelaksana kekuasaan, sehingga tidak melakukan kerugian bagi orang lain atau kelompok masyarakat. Tetapi kendala konstitusional dapat berlaku hanya untuk kelompok tertentu, dan ini menjadi kendala diskriminatif.

Isu pembatasan ini diangkat oleh **Jon Elster** [1977]<sup>77</sup> dalam karyanya diangkat dari mitos pelaut, Ulysses yang akan melewati pulau berbahaya di Laut Tengah. Pulau itu dihuni oleh wanita dengan kemampuan menarik mereka yang mendengar lagunya dan menabrak pulau hingga mereka meninggal. Kunci untuk selamat ialah tidak mendengar lagu tersebut, dan untuk itu para pelautnya diminta menutupi kuping sehingga tak dapat lagi kemungkinan mendengar lagu berbahaya tersebut. Berarti mereka justru melakukan pembatasan kebebasan menggunakan telinga mendengar yang pada saat tidak melewati pulau berbahaya itu sungguh amat berguna. Berarti ada pelumpuhan satu kebebasan saat lewat pulau itu. Demikianlah ada yang menganalogikan pembentukan konstitusi sebagai sarana untuk menghindari dari bahaya yang timbul akibat satu situasi tertentu, misalnya mencegah seorang diktator bengis yang tentu amat berbahaya. Tetapi bukankah langkah itu juga mencegah seorang pemimpin untuk tampil, yang kemungkinan bagaikan nabi?

Menurut **Lewis A. Kornhauser** [2002]<sup>78</sup> ekonomi politik konstitusional (*constitutional political economics*) membicarakan 4 masalah:

1. Masalah kausalitas: Apa yang menjelaskan keberadaan institusi yang ada dalam tiap negara yang berbeda (*the causal question: What explains the constitutional institutions we observe?*)

---

<sup>77</sup> Jon Elster. *Ulysses and the Sirens: A Theory of Imperfect Rationality*, Social Science Information August 1977 16:469-526,

<sup>78</sup> "Virtue and Self-Interest in the Design of Constitutional Institutions" in *Theoretical Inquiries in Law* Volume 3, Number 1 January 2002 Article 2, The Berkeley Electronic Press, 2002

2. Masalah konsekwensi: Apa konsekwensi lembaga konstitusional terhadap berbagai perkembangan ekonomi, politik, social dan sebagainya (*the consequential question: What consequences do constitutional institutional have?*)
3. Masalah ideal. Lembaga konstitusional mana yang perlu untuk mencapai keadilan (*the ideal question: What constitutional institutions does justice require?*)
4. Masalah perencanaan: Lembaga konstitusional mana yang terbaik untuk satu politik dengan berbagai kendala yang dihadapi masyarakat sekarang ini (*the design question: What constitutional institutions are best for a polity given the constraints imposed by its current situation?*)

Yang pertama sebenarnya menjelaskan lembaga konstitusional mana yang muncul dalam negeri tertentu (*which constitutional institutions emerge in which countries*), sedang yang kedua menguraikan masalah dampak dari institusi konstitusional berbeda pada perkembangan ekonomi, politik dan *social* dari satu jurisdiksi (*the problem of how we explain the effects of different constitutional institutions on the economic, political, and social development of a jurisdiction*). Ada perdebatan sengit tentang kelompok pertanyaan pertama ini tetapi pada tingkat metodologi terdapat persesuaian yang menyatakan: model ekonomi konvensional tentang perilaku (*behavior*) seyogyanya memberi jawaban atas dua pertanyaan tersebut, di mana pengertian perilaku didasarkan pada manusia *homo economicus*. *Homo economicus* adalah puncak dari konsep individu yang hanya mementingkan diri-sendiri.

Dua pertanyaan terakhir mengerucut pada satu tuntutan jawaban normatif: Struktur konstitusional mana yang seharusnya digunakan. Pertanyaan ketiga, yaitu tentang masalah ideal terkait dengan tradisi filsafat politik, konstitusi mana yang terbaik atau konstitusi mana yang dituntut oleh keadilan. Pertanyaan keempat menyangkut interpretasi pragmatis, struktur konstitusional mana yang seyogyanya kita miliki. Pertanyaan itu lebih dianggap tepat diarahkan menjawab pengaturan konstitusi mana yang terbaik bagi kita, yang dapat diartikan sebagai pertanyaan perencanaan (*design*) konstitusi. Ada dua aliran dalam konteks ideal: tradisi kesejahteraan (*welfarist*) dan *kontraktualis* (*contractualist*). Masalah ini makin mendesak setelah kejatuhan dari komunis di bagian Eropah Timur.

Dalam hal ekonomi Indonesia maka orang tentu dapat mempertanyakan keberadaan dari banyak BUMN, yang mungkin jauh berbeda dari praktek yang ada di Amerika Serikat. Apa konsekuensi dari banyaknya BUMN? Orang selanjutnya akan bertanya, bila melihat institusi ekonomi yang ada, bagaimana idealnya institusi ekonomi sehingga ide keadilan dapat tercapai? Dan akhirnya dalam perencanaan institusi, lembaga konstitusi mana yang perlu dibuat sehingga dapat memecahkan masalah atau kendala terkait situasi yang ada? Situasi umum dalam masyarakat Indonesia yang masih didominasi pertanian, ialah banyaknya keluarga dengan luas lahan yang masih di bawah  $\frac{1}{2}$  ha atau malah tidak memiliki lahan sama sekali. Maka orang dapat mengangkat isu misalnya terkait dengan pembagian lahan atautah pembangunan SDM, yang menyangkut pendidikan, pelatihan, kesehatan dan kemampuan fisik. Dengan mengamati dan melihat instrumen kebijakan pemerintah, di mana biaya pendidikan dan kesehatan telah amat mahal, maka orang dapat menyimpulkan hasil pembangunan SDM yang ada akan mengarah pada pemburukan perkembangan SDM dibanding dengan apa yang dibutuhkan oleh pembangunan ekonomi yang makin padat ilmu dan teknologi.

Ada pengertian umum tentang interrelasi antara empat pertanyaan tersebut, di mana rencana penelitian (*research program*) menyatakan adanya dua kaitan penting antara empat pertanyaan sebelumnya yaitu:

1. Adanya teori tunggal tentang bagaimana aturan dan institusi konstitusi mempengaruhi perilaku perorangan, *homoeconomicus* yang menjadi puncak dari sifat *self-interested* dan tindakan rasional, yang menjadi instrument penjelas pada penyebab dan konsekuensi lembaga konstitusional, sekaligus menjadi ideal dan informasi perencanaan konstitusi. Memang ada penekanan berbeda atas teori tunggal tadi, *homoeconomicus*, dalam aliran kesejahteraan dan kontraktualis, tetapi konsep dasar itu sama-sama berperan vital.
2. Adanya sikap lain peneliti, yang memperlakukan aspek perencanaan konstitusi sebagai identik atau merupakan turunan dari pertanyaan ideal tadi. Terhadap dua situasi arus pemikiran tersebut, Kornhauser menentang satu aspek dari hubungan pertama dari *homoeconomicus*. Pada intinya teori perencanaan konstitusi mempunyai dua komponen: criteria ideal atau objektif yang menjadi tujuan perencana, dan

komponen perilaku, yang memproyeksikan bagaimana kumpulan lembaga konstitusi berfungsi. Teori penjelasan (*explanatory theory*) kelihatannya seyogyanya menjadi satu komponen perilaku dalam teori perencanaan konstitusi.

Pembangunan ekonomi satu negara berdasarkan ekonomi tradisional (yang tidak tunduk pada konstitusi), akan mengacu pada hukum-hukum ekonomi yang tidak kenal institusi, atau mengacu pada satu masyarakat dengan berbagai karakteristik tertentu yang tidak cocok dengan negeri lain seperti Indonesia. Konsekwensi ekonomi dari konstitusi AS yang secara implisit menyerahkan masalah ekonomi pada pasar, akan sangat berbeda dari konsekwensi ekonomi UUD 1945, yang sebenarnya telah memberi arahan pada bentuk usaha koperasi. Tetapi pada prakteknya, ekonomi Indonesia telah amat didominasi ekonomi pasar *ala* Amerika Serikat (lihat masalah *fleksibilitas perburuhan*).

Bila konstitusi dianggap lebih tinggi dari pemerintahan, maka dalam pergaulan dunia internasional, setiap negara harus menghormati konstitusi setiap negara lain yang menjadi partner perdagangan misalnya. Masalah ini umumnya dinyatakan sebagai penghormatan kedaulatan (*sovereignty*) setiap negara. Ini adalah masalah besar dalam hubungan dagang atau ekonomi antar negara sekarang. Masuknya investor asing dapat menuntu persyaratan yang dapat bertentangan dengan konstitusi satu negara. Terjadi proses uniformisasi dalam ekonomi global, di mana hukum ekonomi pasar mengatasi konstitusi negara peserta.

Dalam konteks ini muncul kajian yang melihat hubungan antara Konstitusionalisme dengan hukum publik internasional. Masalah yang dihadapi ialah tentang bagaimana dua arus pemikiran itu dapat diserasikan, atau apakah yang satu harus dikalahkan terhadap yang lain. Masalah ekonomi dapat bekerja lintas batas, dan dalam berbagai kesempatan dapat terjadi benturan kedaulatan satu negara dengan kepentingan perusahaan terutama dari kelompok multinasional. Pengaturan moneter satu negara dalam globalisasi ternyata mendapat kendala dari tuntutan kebebasan aliran modal.

Dari sisi lain misalnya ada konsep *demokrasi ekonomi* seperti tercantum dalam bab penjelasan pasal 33 UUD 1945 (asli) menyatakan

*produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua...* Produksi dikerjakan oleh semua tidak lain dari konsep *full employment* menurut makroekonomi, sedangkan untuk semua mempunyai pengertian distribusi penghasilan yang dianggap adil, tidak terjadi ketimpangan dalam ekonomi (sampai batas tertentu yang tidak menghancurkan insentif pelaku ekonomi). Tolak ukur distribusi penghasilan adalah koefisien Gini yang rendah. Kendala ekonomi Indonesia menurut UUD 1945 berbeda dari kendala yang ditentukan bila mengacu pada ilmu ekonomi tradisional, ataupun bila didasarkan pada konstitusi AS yang tidak memberi batasan seperti itu, sehingga dianggap semua diserahkan pada kekuatan pasar. Ini adalah konsep ekonomi tradisional.

Dengan demikian, perkembangan ekonomi yang mengabaikan pengangguran tinggi adalah *inkonstitusional* menurut UUD 1945. Berarti UU tenagakerja yang menerima fleksibilitas ketenagakerjaan, yang tidak lain adalah prinsip *hire and fire system*, di mana negeri ini belum memiliki sistem jaminan pengangguran, tidaklah tepat dengan pasal 27 ayat (2) UUD 1945 (asli) bersama dengan konsep demokrasi ekonomi pasal 33. UU ini juga adalah *inkonstitusional*, baik dengan mengacu pada pasal 27 (2) ataupun konsep demokrasi ekonomi pasal penjelasan pasal 33 UUD 1945 (asli).

### **1. Mispersepsi Aspek Ekonomi UUD 1945**

Diskusi masalah ekonomi konstitusi hanya terbatas pada pembahasan pasal 33. Namun, ternyata pada kongres ISEI di Manado, hal sama masih terjadi, di mana pembahasan aspek ekonomi UUD 1945 hanya terbatas pada pasal 33 tersebut. Demikian juga tentang pembicaraan konsep neoliberalisme, hanya dipertentangkan dengan pasal 33 UUD 1945, padahal masalah yang juga tidak kalah luas efeknya ialah dalam bidang moneter, fiskal (penerimaan dan pengeluaran negara), obyek pasal 23, dan masalah ketenagakerjaan, obyek pasal 27 ayat (2). Belum ada buku yang melihat semua pasal ekonomi secara keseluruhan dalam UUD 1945 (asli), yang secara harafiah terkandung dalam: pasal 23, pasal 27(2), pasal 33, dan tentunya pasal 34. Pasal 23 adalah masalah moneter dan fiskal, yang tentunya nantinya tidak dapat dilepaskan dari pasal 33. Dari sudut pandang penulis, pasal 23 merupakan sektor publik, dan pasal 33 adalah sektor produksi, yang dapat akan didominasi sektor swasta. Pelaksanaan pasal 33 dalam arti sektor

produksi untuk barang kebutuhan keluarga dan individu, akan sangat tergantung pada pasal 23 dan pasal 27 ayat (2). Pembahasan aspek ekonomi konstitusi yang hanya terbatas pada pasal 33 telah menyebabkan adanya pengerdilan arti ekonomi dari UUD 1945.

Dari sudut ini, pasal 23 dan pasal 27 (2) akan menentukan keberhasilan pelaksanaan pasal 33, dan sebaliknya, pelaksanaan pasal 33 akan menghasilkan pajak yang menjadi tumpuan pendanaan bagi pasal 23 dan juga nantinya pasal 31 tentang pendidikan, sumber SDM dalam pasal 27 (2). Ada sifat komplementer antara ketiga pasal ekonomi utama UUD 1945, dan ini harus disadari secara mendasar.

Demikianlah misalnya dengan membaca pasal 23 bersama penjelasannya maka sistem ekonomi Indonesia juga menganut ekonomi pertukaran, yang tidak lain adalah ekonomi pasar. Tetapi ekonomi pasar itu telah diperlunak oleh pasal 33, di mana cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi ekonomi. Ini dapat dikatakan sebagai pasal yang menjadi kendala dalam ekonomi pasar di Indonesia. Dari pengamatan ekonomi sejumlah negara besar di dunia, tidak ada yang melaksanakan ekonomi pasar murni.

Penjelasan pasal 33 (asli) menguraikan konsep demokrasi ekonomi sebagai berikut: "*produksi dikerjakan oleh semua untuk semua*", sehingga bukanlah *free fight liberalism*, bukan pula konsep *laissez faire laissez passer* dalam kehidupan ekonomi, yang dapat bermuara pada *homo homini lupus*. Setelah itu bagian lain dari penjelasan demokrasi ekonomi menyatakan "*di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat*" adalah pernyataan lain dari apa yang sekarang dikenal luas sebagai tata kelola yang baik (*good governance*), yang berarti perlu ada *transparansi* dan *akuntabilitas* pelaksanaan ekonomi bagi masyarakat luas. Tata kelola yang baik akan menghambat berbagai praktek ekonomi yang bersifat eksploitatif. Inilah satu nilai tinggi dalam konsep demokrasi ekonomi Indonesia, dalam UUD 1945 asli. Demikianlah bahwa ketidakjelasan atas biaya produksi minyak bumi, yang menjadi landasan penentuan bagi hasil

adalah pelanggaran konstitusional. Banyak hasil tambang lain yang juga gelap bagi warga negara Indonesia.

Dengan demikian, bila keterkaitan antara semua pasal dalam konstitusi, atau dalam UUD 1945 dipadukan secara menyeluruh, maka sistem ekonomi turunan konstitusional akan sangat berbeda dari yang hanya sekedar mengikuti sistem ekonomi *textbook ala* AS atau buku teks kontinental (Eropah). Pernyataan ini tidak mempunyai pretensi anti AS, sebab konsep ekonomi yang bersumber dari partai Demokrat dapat amat berbeda dari konsep ekonomi partai Republik. Namun harus diakui bahwa praktek ekonomi AS yang berlaku selama beberapa dekade belakangan, terutama dengan berbagai inovasi sistem finansil canggih telah menggiring dunia pada krisis finansil dengan resesi global.

Keberadaan konsep ekonomi dalam UUD 1945 dapat diartikan sebagai kesadaran para pendiri republik bahwa masalah kehidupan satu bangsa tidak dapat dilepaskan dari aspek ekonomi. Demikianlah misalnya bahwa menurut Maurice Allais (1977) peraih hadiah Nobel ilmu ekonomi tahun 1988 menyatakan bahwa antara kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi terdapat keterkaitan erat<sup>79</sup>. Demokrasi politik tidak ada artinya bila demokrasi ekonomi tidak dapat terlaksana. Konsep demokrasi ekonomi yang tepat pada pemikiran Allais menurut penulis tidak lain dari yang tercantum dalam pasal penjelasan pasal 33 UUD 1945 yang asli, disebut sebagai *demokrasi ekonomi* seperti di atas.

Sebenarnya kita dapat belajar dari perkembangan ekonomi global selama era perang dingin. Pada hakekatnya, di bawah permukaan, dua kekuatan raksasa dunia ketika itu, yakni Uni Sovyet dan Amerika Serikat berada dalam dua kutub sistem ekonomi utama, yaitu ekonomi komunis atau ekonomi terencana dan sistem ekonomi kapitalis atau pasar. Apa yang terlihat dari pengamatan situasi itu, sistem ekonomi dibentengi oleh sistem politik yang digunakan, yaitu sistem diktator proletariat dan sistem demokrasi liberal. Dalam pernyataan, Uni Sovyet menyatakan bahwa sistem

---

<sup>79</sup> **Maurice Allais**, *L'Impot sur le capital et la reforme Monetaire*, Hermann, Paris, edisi terbaru, 1989, p. 5 sedang edisi pertama ialah tahun 1977.

politik mereka adalah yang demokratis. Tetapi orang melihat bahwa tingkat kehidupan ekonomi rata-rata di Amerika Serikat lebih tinggi, walaupun ditandai oleh satu cacat berupa ketimpangan yang besar. Uni Sovyet ditandai oleh tingkat pemerataan lebih baik, tetapi dengan kemajuan ekonomi rata-rata yang lebih rendah.

Sejarah perkembangan demokrasi ternyata tidak lepas dari masalah ekonomi seperti dinyatakan oleh Maurice Allais sebelumnya. Demokrasi Inggris ditandai oleh House of Lords dan House of Commons, di mana yang pertama adalah wakil-wakil bangsawan, tuan tanah, sedang yang kedua wakil rakyat biasa. Tetapi wakil rakyat biasa berada dalam wilayah yang dikuasai oleh tuan tanah, sehingga kebebasan demokrasi seperti yang kita kenal zaman sekarang tidak ada. Intinya ialah bahwa aspek ekonomi terkait dengan aspek demokrasi, dan mungkin dapat dikatakan bahwa masalah demokrasi pada gilirannya akan ditentukan oleh bagaimana pembagian "kue nasional" dalam satu masyarakat bangsa.

## **2. Hal-hal Terkait Dengan Aspek Ekonomi UUD hasil Amandemen**

Pasal-pasal ekonomi dalam hasil amandemen UUD 1945: Pasal 23 seluruhnya tentang Hal Keuangan, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 27 ayat (2) yang berbunyi: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pasal-pasal dalam bab Hak Azasi Manusia banyak yang dapat dibawa ke dalam masalah ekonomi, dengan terutama menyangkut hal-hal berikut; Pasal 28C ayat (1) yang berbunyi: "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan kesejahteraan umat manusia". Pasal 28D ayat (2) yang berbunyi: "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja". Pasal 28H ayat (4) yang berbunyi: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun". Pasal 31 ayat (4) yang menyatakan: "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan



penyelenggaraan pendidikan nasional". Sebagaimana dalam UUD 1945 yang asli maka pasal 33 dan pasal 34 secara utuh menjadi bagian terkait pada masalah ekonomi.

Masalah penting dalam amandemen ialah bila orang mengacu pada kriteria perubahan atau amandemen konstitusi menurut **Elster** maka pelaksanaan amandemen tidak memenuhi beberapa kriteria, seperti amandemen dilaksanakan dalam satu periode legislative dan tanpa waktu tunggu (waiting time), atau tidak menggunakan proses bantu berupa referendum. Dibanding dengan perubahan terhadap konstitusi AS, terlihat bahwa perubahan berupa amandemen ataupun addendum dicantumkan terlampir pada badan konstitusi asli tanpa melakukan perubahan pada format asli. Ini tidak terjadi dalam UUD hasil amandemen. Semua masalah ini, baik prosesnya maupun format penambian hasil amandemen terasa tidak mengikuti apa yang disebut sebagai proses legislasi modern.

Masalah besar dalam pelaksanaan ekonomi sesuai konstitusi ialah bagaimana memadu semua pasal yang berisikan aspek ekonomi? Pasal 23 berisikan masalah fiskal & moneter yang mempunyai dampak besar bagi kehidupan orang per orang, tetapi juga dalam hidup perusahaan. Pajak yang tinggi pasti akan mengurangi efek positif dari kerja kerja setiap orang dan juga perusahaan. Di sisi lain perlu ada pengadaan berbagai *barang public* atau lebih sering dinyatakan sebagai prasarana social, seperti jalan umum, pelabuhan, angkutan public perkotaan dan antar daerah, keamanan, pendidikan umum dan kejuruan, kesehatan dan sebagainya. Semua *social capital* tersebut akan bersifat mengurangi biaya produksi baik untuk kebutuhan individu maupun kolektif masyarakat. Tetapi darimana biayanya? Ini tentu adalah bagian dari pajak. Sistem perpajakan yang baik akan kembali pada orang pembayar pajak melalui penurunan biaya kolektif dari kegiatan ekonomi dan social. Dari sisi lain, sistem moneter melalui perbankan akan menyalurkan kredit pada para kelompok pengusaha dengan potensi imbal hasil tertinggi. Para pengusaha tentu adalah merupakan cakupan dari pasal 33, yang memang dituntut melakukan *demokrasi ekonomi*. Hak setiap warga-negara mendapat pekerjaan, tentu perlu diakomodasi sistem ekonomi keseluruhan, baik sektor publik maupun sektor privat. Tetapi setiap orang perlu mendapat pendidikan dan pelatihan, yang perlu mendapat pendanaan sesuai, obyek dari pasal 23. Perusahaan

membutuhkan tenaga trampil, dan semua ini hanya dapat tercapai melalui pendidikan dan pelatihan nasional. Demikianlah sekilas bagaimana orang harus memperhatikan interaksi dan interdependensi pasal-pasal ekonomi dalam UUD 1945.

Apresiasi khusus pada UUD 1945 kiranya perlu diangkat dengan melihat bahwa dalam konstitusi itu telah terdapat secara tegas pembagian sektor publik dengan sektor produksi, yang dalam perkembangan terakhir telah lebih didominasi oleh swasta. Dengan mudah orang dapat melihat bahwa pasal 23 adalah sektor publik dan pasal 33 adalah sektor produktif di mana sektor swasta lebih menonjol, namun BUMN masih cukup berperan. Sektor publik lain, yang operasinya tergantung dari pasal 23 secara konsepsional bukan penghasil barang yang dapat diperjualbelikan di pasar. Sektor publik tersebut lebih terlihat bersifat lembaga pembelanjaan seperti kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk semua lembaga tinggi negara, walaupun menghasilkan jasa pelayanan publik. Pembiayaan semua lembaga tinggi negara dan kementerian dan lembaga, akan ditentukan oleh bagaimana besar penerimaan negara seperti dituntut dalam pasal 23, di mana sebagian besar bersumber dari pajak yang menjadi beban warga-negara dan penduduk yang tinggal di Indonesia.

Ekonomi konstitusi Indonesia menuntut pelaksanaan integrasi semua kegiatan publik dan swasta yang dari sisi konsep dapat dicapai melalui integrasi tiga pasal penting UUD 1945: pasal 23, pasal 27 ayat (2), dan pasal 33. Inilah yang kelihatannya selama ini agak terlupakan dalam kajian aspek ekonomi konstitusi Indonesia. Sifat komplementaritas atas ketiga pasal utama tersebut dianggap berlangsung dengan sendirinya. Yang paling parah darinya ialah sikap kebanyakan ekonom lokal bahwa ilmu ekonomi akan secara otomatis menyelesaikan semua masalah ekonomi Indonesia, dan tidak melihat perlunya mengikuti arahan konstitusi yang pada hakekatnya mempunyai spesifikasi tersendiri.

Sebagaimana contoh sebelumnya tentang adanya orang yang melakukan pembatasan konsumsi gula akibat situasi kesehatan sendiri, dan bukan diakibatkan oleh kendala dana atau penghasilan, demikian juga dalam masalah hubungan konstitusi dengan ekonomi. Bila UUD 1945 menuntut bumi dan air serta kekayaan yang terkandung didalamnya

dikuasai negara, yang akan berbeda dari hal sama di Amerika Serikat, maka ini memiliki analogi dengan pembatasan orang tadi. Sebagian dari masalah kesehatan orang berkaitan dengan sejarah pola hidupnya. Demikianlah dalam sejarah Indonesia, penguasaah sumber daya alam belum pernah di atur dalam kehidupan di negeri ini, sehingga titiak awal UUD yang menjadikannya untuk tunduk pada penguasaan negara lebih bertujuan pengutamakan kepentingan kolektif.

#### **4. Hukum Ekonomi Pendukung Demokrasi Ekonomi UUD1945**

Masalah ekonomi vital pasal 33 UUD1945 ialah konsep *demokrasi ekonomi*. Konsep ini menyentuh dua kelompok besar dalam masyarakat Indonesia, yaitu petani kecil dan buruh. Demokrasi ekonomi menuntut peran serta semua warga negara Indonesia dalam kegiatan produksi dengan hasil yang dinikmati semua orang. Ada tuntutan keikutsertaan dalam produksi yang berarti menuntut pekerjaan bagi semua yang secara tegas tercantum dalam pasal 27 ayat (2). Tuntutan konstitusional tersebut tidak lain dari apa yang disebut sebagai *full employment* (dengan) penyesuaian seperti biasa dalam makroekonomi, dan ada tuntutan keadilan berarti sistem distribusi pendapatan yang tepat.

Untuk dua kelompok masyarakat besar ini, maka kajian disertai studi literatur ilmu ekonomi yang penulis lakukan bermuara pada dua kesimpulan<sup>80</sup>:

- a) Untuk pertanian rakyat dengan penguasaan lahan relatif kecil, hukum ekonomi yang tepat ialah apa yang disebut sebagai *inverse economies of scale*. Penelitian produktivitas pertanian beberapa negara, seperti Pakistan, Malaysia, RRC, Brazil menghasilkan kesimpulan bahwa pertanian lahan kecil memberi hasil per hektar lebih tinggi dari pertanian lahan besar seperti perkebunan. Apa konsekwensi dari kesimpulan penelitian ini? Dalam bidang pertanian

---

<sup>80</sup> Dalam konteks pembicaraan berbeda, isu ini telah dibahas dalam tulisan: "Menata Ulang Republik" versi draft, yang telah diterbitkan oleh jurnal *Intellijen & Kontra Intellijen*, Vol VI, No. 36, 2011.

yang dilakukan rakyat banyak maka pertanian keluarga dengan luas yang tergolong sedang akan lebih efisien dari sistem pertanian besar atau perkebunan dalam bentuk perusahaan pertanian formal. Berarti dalam rangka peningkatan produksi nasional maka pelaksanaan *landreform* dari yang berukuran besar-besar menjadi ukuran pertanian keluarga, pada akhirnya akan memberi hasil lebih besar di atas luas total tanah yang sama. Kebijakan saat ini yang memberi prioritas bagi pengembangan perkebunan besar pada hakekatnya menurunkan produktivitas pertanian nasional, dan pada saat yang sama memacu peningkatan ketimpangan ekonomi dalam negeri. Dari berbagai sumber ekonomi pembangunan diperoleh kesimpulan bahwa ekonomi yang timpang menghasilkan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi lebih rendah dari pada seandainya tingkat ketimpangan lebih rendah.

- b) Dalam sektor industri maka penelitian yang dilakukan menunjukkan keberlakuan dari prinsip *economies of scale* bertentangan dengan yang berlaku dalam pertanian. Prinsip ekonomi ini menyatakan bahwa peningkatan volume produksi menurunkan biaya satuan produksi. Dalam rangka peningkatan upah buruh maka langkah vital yang perlu dilaksanakan ialah melakukan kajian luas, berapa besaran penurunan biaya satuan bila dilakukan peningkatan volume produksi, yang tentunya seimbang dengan peningkatan permintaan. Peningkatan permintaan ini dapat diperoleh dari peningkatan upah pekerja, tetapi harus tunduk pada batasan berapa penurunan dari biaya satuan produksi. Konsep yang dikemukakan di sini bertentangan dengan baik konsep *textbook* yang beredar berdasarkan *mainstreams economics* maupun kebijakan yang dijalankan dalam negeri maupun dalam banyak negara lain. Dalam hal ini ada perbedaan negara-negara kontinental dengan negara anglo-saxon, di mana negara kontinental mempunyai konsep pengupahan buruh yang lebih rigid dibanding dengan sistem anglo-saxon.

Dengan demikian, pemenuhan konstitusi dalam bidang ekonomi saat ini ialah perlu memperhatikan dua hal ini: a) memberi peluang lebih besar pada sistem pertanian rakyat, baik dalam peluang penguasaan tanah

sebagai faktor produksi tetapi juga dalam tingkat harga sehingga kelompok petani ini memperoleh penghasilan lebih tinggi, yang dengan serentak meningkatkan daya beli mereka; b) melakukan penyesuaian tingkat upah pekerja industri sedemikian sehingga dapat memanfaatkan ekonomi skala dengan dampak pada penurunan biaya satuan produksi. Bersamaan dengan ini perlu meninjau ulang sistem ketenagakerjaan yang menggunakan fleksibilitas tenaga kerja. Berbagai penelitian telah menunjukkan efek negatif dari sistem ini berupa penggerusan ketrampilan tenaga kerja yang sering mengalami pemutusan hubungan kerja, yang berarti merusak modal sumber daya manusia.

Dalam konteks ekonomi Indonesia sekarang, perhatian pada buruh dan petani keluarga adalah kebijakan ekonomi yang lebih sesuai dengan konsep demokrasi ekonomi, turunan dari pasal 33 UUD1945.

# **Bab tiga; Konstitusi dan Piagam Madinah Untuk Mendesain Masyarakat Madani di Indonesia .**

## **D. Merindukan Masyarakat Madani.**

### **4. Era Reformasi Menuju Masyarakat Madani.**

Dalam era reformasi sekarang ini, bangsa Indonesia ingin mewujudkan Masyarakat Madani Indonesia. Tentunya masyarakat tersebut haruslah berakar dan hidup dalam kebudayaan Indonesia. Memang diakui bahwa suatu masyarakat madani mempunyai nilai-nilai universal, namun perwujudan nilai-nilai universal itu tergantung pada kondisi sosial serta perkembangan suatu masyarakat. Bangsa Indonesia yang berbhinneka sedang dalam tahap belajar untuk hidup berdemokrasi dalam arti yang sebenarnya, memerlukan proses belajar dengan prioritas nilai-nilai tertentu seperti toleransi yang tinggi, rasa kebangsaan yang sehat, ketaatan hukum, serta tanggung jawab sosial.

Pembentukan masyarakat madani Indonesia selain meminta usaha-usaha dari dalam, sekaligus pula menghadapi tantangan-tantangan eksternal dalam era globalisasi. Pendidikan dalam hal ini Pendidikan Nasional memegang peranan yang sangat strategis dalam setiap masyarakat dan kebudayaan. Pendidikan Nasional haruslah didasarkan pada paradigma baru yang bertolak dari pengembangan manusia Indonesia yang merdeka, bermoral dan bertaqwa serta bertanggung jawab. Hal ini sesuai dengan USPN No. 20 Tahun 2003 pasal 3 yang berbunyi :

Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka

mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Sistem Pendidikan Nasional yang sedang dijalankan bangsa Indonesia harus memperhatikan geostrategis Republik Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau. Masing-masing penghuni pulau tentunya menginginkan kehidupan yang layak sesuai dengan tuntutan Masyarakat Madani. Hal ini sesuai dengan pendapat Prof. Dr. Mohamad Zen (2002 : 228) yang menyatakan:<sup>81</sup>

*Operasionalisasi Sistem Pendidikan Nasional secara seragam dan menyeluruh ke pelosok tanah air, hendaknya memperhatikan kenyataan yang terdapat di lapangan terutama kenyataan geostrategi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara Kepulauan yang terdiri dari satu kesatuan laut dengan ribuan pulau di dalamnya memerlukan suatu penataan pendidikan dasar secara desentralisasi dengan memperhatikan karakteristik lingkungan aspek ilmiah (trigatra) yaitu : posisi lokasi dan geografi negara, kekayaan alam dan kemampuan penduduk serta aspek sosial (pancagatra) yang meliputi; ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan menjadi satu kesatuan yang utuh dalam astagatra sebagai unsur kesatuan nasional*

Reformasi yang digulirkan bertujuan untuk membina masyarakat Indonesia baru dalam rangka untuk mewujudkan cita-cita proklamasi tahun 1945 yaitu membangun masyarakat Indonesia yang demokratis. Masyarakat Indonesia yang demokratis inilah yang dinamakan masyarakat madani. Masyarakat madani Indonesia merupakan visi dari gerakan reformasi dan juga visi dari reformasi Sistem Pendidikan Nasional. Gerakan untuk

---

<sup>81</sup> **Mohamad Zen**, *Orang Laut; Studi Etnopedagogi*. Yayasan Bahari Nusantara: Jakarta, 2002, hlm: 45.

membentuk masyarakat madani berkaitan dengan proses demokratisasi yang sedang melanda dunia dewasa ini. Sudah tentu perwujudan kehidupan yang demokratis untuk setiap bangsa mempunyai ciri-ciri tertentu disamping ciri-ciri yang universal.

Pertumbuhan masyarakat maju melahirkan kelompok-kelompok masyarakat yang mandiri. Hal ini didorong oleh sifat fitri manusia yang membutuhkan pengakuan atas kehadirannya ditengah-tengah masyarakat . Semakin besar kompleksitas masyarakat akibat pembangunan, makin kuat hasrat memperoleh pengakuan terhadap kehadiran diri sebagai anggota masyarakat. Apabila masyarakat diberi kebebasan sepenuhnya untuk mengaktualisasikan dirinya dalam mewujudkan aspirasinya secara mandiri, maka timbulah kekuatan besar dalam masyarakat untuk membangun.

Sebenarnya istilah "masyarakat Madani" sering diperbincangkan oleh kaum intelektual Indonesia sejak tahun 1990-an, namun agak terbatas dan wacana ini semakin semarak ketika media massa memublikasikannya. Munculnya istilah masyarakat madani merupakan terjemahan dari beberapa perkataan sebagaimana yang diungkapkan oleh **Masykur Hakim**<sup>82</sup> "Pada awalnya istilah "Masyarakat Madani" merupakan salah satu terjemahan-terjemahan dari istilah *Civil Society* seperti "masyarakat sipil", "masyarakat kewargaan", dan "masyarakat warga". **Ernest Gellner** pernah menulis sebuah buku berjudul *Condition of Liberty, Civil Society and its Rivals* lalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Membangun Masyarakat Sipil; Prasarat Menuju Kebebasan*". Masyarakat Madani adalah suatu masyarakat yang berbudaya, maju dan modern, setiap warganya menyadari dan mengetahui hak-hak dan kewajibannya terhadap negara, bangsa dan agama serta terhadap sesama, dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. Masyarakat Madani adalah suatu masyarakat yang didambakan oleh banyak orang, bahkan oleh masyarakat dunia. Mereka adalah gambaran masyarakat yang diidealkan oleh Islam, dan pernah

---

<sup>82</sup> **Masykur Hakim dan Tanuwijaya**, *Model Masyarakat Madani*. Jakarta : Intimedia Cipta Nusantara: Jakarta, 2003, hlm: 13-14.



menjadi bagian dari sejarah Rasulullah ketika beliau memimpin negara Islam pertama di Madinah.

Ciri-ciri pokok masyarakat madani Indonesia adalah:

1. Kesukarelaan, artinya bukan masyarakat paksaan;
2. Keswasembadaan, artinya tidak menggantungkan hidup dengan orang lain;
3. Kemandirian, artinya percaya dengan kekuatan sendiri;
4. Keterkaitan dengan hukum yang disepakati, artinya mentaati hukum yang berlaku.<sup>83</sup>

Kebebasan masyarakat untuk mengaktualisasikan dirinya merupakan prasarat pokok bagi perkembangan masyarakat maju. Pemberdayaan masyarakat merupakan konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan yang bersifat *people centered*. Pemberdayaan tidak hanya penguatan individu, tetapi juga pranata-pranatanya, serta nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, terbuka, dan bertanggung jawab. Kondisi ini menciptakan manusia kreatif produktif, berwawasan kemasa depan, dan berdaya unggul.

Masyarakat Madani yang didambakan manusia modern adalah masyarakat yang pluralistik, memiliki sikap toleran terhadap perbedaan yang ada, serta dapat memberikan iklim kebebasan yang kondusif untuk mengemukakan pendapat dan mengepresikan sikap dan pemikirannya, serta menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Misalnya, berkenaan dengan paham pluralisme tidaklah cukup hanya dengan sikap mengakui realitas masyarakat yang majemuk, tetapi harus disertai dengan tindakan yang konkrit dan tulus untuk menerima kenyataan kemajemukan itu sebagai nilai yang positif dan menghormati kebudayaan maupun paham yang beragama.

---

<sup>83</sup> **H.A.R. Tilaar**, *Pendidikan, Kebudayaan dan Masyarakat Madani Indonesia*. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung, 2002, hlm: 159.

## 5. Memakanai Masyarakat Madani

Kata "Madani" berasal dari unsur serapan Bahasa Arab yaitu "Madaniah" yang berarti ; tempat /bersifat kekotaan atau beradab/berbudaya. Madaniah atau Madinah adalah sebuah Kota suci di Arab Saudi. Di kota inilah Rasulullah mengembangkan ajaran Islam selama 13 tahun dan sampai akhir hayatnya untuk mewujudkan masyarakat yang beriman dan sejahtera. Rasulullah telah memulai pembinaan masyarakat yang sejahtera, aman, damai, demokratis tanpa membedakan agama, suku, ras. Sehingga orang diluar Islampun mendapat perlindungan dari Rasulullah. Sehingga pada waktu itu masyarakat Madinah menyebut kotanya dengan "***Al-mujtama' al madani***". Piagam perdamaian yang ditandatangani telah menjadi pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pada zaman Rasulullah. Piagam perdamaian itulah yang disebut dengan *Piagam Madinah*. Di dalam Piagam Madinah, terdapat 10 prinsip dasar, yaitu .<sup>84</sup>

1. Prinsip kebebasan beragama
2. Prinsip persaudaraan seagama
3. Prinsip persatuan politik untuk mencapai cita-cita bersama
4. Prinsip saling membantu yaitu setiap orang mempunyai kedudukan yang sama sebagai anggota masyarakat
5. Prinsip persamaan hak dan kewajiban warga negara terhadap negara
6. Prinsip persamaan di depan hukum bagi setiap warga negara
7. Prinsip penegakan hukum demi tegaknya keadilan dan kebenaran tanpa pandang bulu
8. Prinsip pemberlakuan hukum adat yang tetap berpedoman pada keadilan dan kebenaran.
9. Prinsip perdamaian dan keadilan

---

<sup>84</sup> **H.A.R. Tilaar**, *Pendidikan, Kebudayaan dan Masyarakat Madani Indonesia*. Ibid: 200.

## 10. Prinsip pengakuan hak asasi atas setiap orang

Prinsip Piagam Madinah diatas merupakan ciri masyarakat Madani pada zaman Rasulullah. Masyarakat Madani Indonesia tentunya tidak akan jauh perbedaan dengan apa yang telah dilakukan Rasulullah. Mewujudkan masyarakat madani Indonesia, yang menuntut pergeseran paradigma masyarakat Indonesia dewasa ini, tentunya tidak terlepas dari peran pendidikan nasional. Karena dari sinilah segala persoalan dimulai. Hal senada tentang masyarakat madani dikemukakan oleh para pakar pendidikan sosial sebagai berikut :

Secara teroritik untuk memaknai masyarakat madani sering mengacu kepada konsep "*civil society*" yang dikemukakan Cicero (106-34 SM). Artinya adalah suatu komunitas politik yang beradab seperti di contohkan "masyarakat kota" yang memiliki sistem hukum tersendiri. Sistem ini dikembangkan berdasark pada konsep "civility dan urbanity" (kewargaan dan budaya kota). Kota dalam konsep politik dimaknai lebih luas yaitu sebagai pusat peradaban kebudayaan bukan hanya kumpulan orang-orang untuk hidup bersama. Dalam masyarakat tersebut ada nilai-nilai luhur yang dijunjung tinggi memiliki kekuatan di atas sistem yang di ciptakan oleh masyarakat itu sendiri.<sup>85</sup>

Masyarakat madani dipahami sebagai pengelompokkan dari anggota-anggota masyarakat sebagai warga negara mandiri yang dapat dengan bebas dan egaliter bertindak aktif dalam wacana dan praksis mengenai segala hal yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan pada umumnya.<sup>86</sup>

Adapun terminologi masyarakat Madani pertama kali dipopulerkan oleh **Prof. Naquib Al-Attas** yang secara etimologi mempunyai dua arti :

---

<sup>85</sup> **Suwarma Al Muchtar**, *Pendidikan dan Masalah Sosial Budaya*, Gelar Pustaka Mandiri: Bandung, 2011, hlm: 13-17.

<sup>86</sup> **Masykur Hakim dan Tanuwijaya**, *Model Masyarakat Madani*, Op cit: 84-87.

Pertama, *Masyarakat Kota*; karena Madani adalah derivat dari kata bahasa arab yakni Madinah yang berarti kota. Kedua, *Masyarakat Berperadaban*; karena Madani adalah juga merupakan derivat dari kata Arab *Tammaddun* atau *Madaniah* yang berarti peradaban. Dalam bahasa Inggris ini dikenal sebagai *civility* atau *civilization*. Maka dari makna ini Masyarakat madani dapat berarti sama dengan *civil society* yaitu masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai peradaban.

Pendapat senada juga dikemukakan oleh **Nurcholis Madjid**, bahwa istilah tersebut merujuk kepada masyarakat Islam yang pernah dibangun Nabi di Madinah. Dalam hal ini kita dapat melihat bahwa nurcholis berusaha melakukan pendekatan antara konsep masyarakat Madani yang tadinya terlahir sebagai reaksi terhadap realitas kepolitikan Orde Baru dengan Islam, yaitu dengan mengidentikkan masyarakat Madani dengan masyarakat Rasulullah di Madinah. Hal ini mudah untuk dimengerti karena sebenarnya konsep masyarakat Madani yang ingin diwujudkan di negeri ini sebagai acuan masyarakat ideal yang tidak pernah terwujud pada masa Orde Baru adalah sebuah konsep masyarakat yang menjadi prasyarat terciptanya alam demokrasi

## **6. Ciri-Ciri Masyarakat Madani.**

Cita-cita untuk membentuk masyarakat madani telah merupakan suatu gerkan internasional sejalan berkembangnya kehidupan berdemokrasi. Bahkan ide masyarakat madani telah mulai berkembang sejak zaman Yunani klasik. Ciri-ciri khas dari kehidupan bermasyarakat Indonesia ialah kebhinnekaan. Pada masa orde baru unsur kebhinnekaan itu cenderung dikesampingkan dan menekankan sifat kesatuan bangsa. Padahal justru dalam kebhinnekaan itulah terletak kekuatan dari persatuan bangsa Indonesia. Orde baru telah menghilangkan kekuatan kebhinnekaan itu dan mencoba menyusun suatu masyarakat yang uniform sehingga terciptalah suatu struktur kekuasaan yang sangat sentralistik dan birokratik. Hal ini justru telah mengakibatkan disintegrasi bangsa kita karena dalam usaha menekankan persatuan kita telah mengenyampingkan perbedaan melalui cara-cara refresif, berakibat mematikan inisiatif dan kebebasan berfikir. Cita-cita reformasi yang diinginkan adalah mengakui adanya

kebhinnekaan sebagai modal utama abangsa Indonesia untuk mewujudkan suatu masyarakat madani yang menghargai akan perbedaan.

Negara Indonesia terletak dipersimpangan pengaruh budaya Internasional. Oleh sebab itu bangs Indonesia bukan hanya terjadi dari berbagai suku tetapi juga dengan berbagai jenis kebudayaan sesuai dengan pengaruh kebudayaan dunia yang telah memasuki Indonesia sejak berabad abad yang lalu. Dengan demikian kebudayaan Indonesia terjadi dari lapisan-lapisan budaya dengan ciri-ciri yang khas yang telah memasuki dan berintegrasi dalam budaya lokal. Kita mengenal lapisan budaya hindu budha, budaya kristen, budaya Islam, dan kebudayaan global. Pengaruh kebudayaan ini telah membentuk suatu mozaik kebudayaan yang sangat kaya dan bervariasi dari kebudayaan Indonesia, sama dengan kebudayaan hayati yang dimiliki oleh Indonesia

Seperti yang telah dikemukakan cita-cita untuk membentuk masyarakat madani telah merupakan suatu gerakan Internasional sejalan dengan berkembangnya kehidupan berdemokrasi. Bahkan ide masyarakat madani telah mulai sejak zaman Yunani Kuno. Setidaknya ada empat ciri utama masyarakat madani, yaitu :

1. *Kesukarelaan*

Artinya suatu masyarakat madani bukanlah suatu masyarakat paksaan atau karena indoktrinasi. Keanggotaan masyarakat madani adalah keanggotaan dari pribadi yang bebas, yang sukarela membentuk suatu kehidupan bersama dan oleh sebab itu mempunyai komitmen bersama yang sangat besar untuk mewujudkan cita-cita bersama. Dengan sendirinya tanggung jawab pribadi sangat kuat karena diikat oleh keinginan bersama untuk mewujudkan keinginan tersebut.

2. *Keswasembadaan*

Seperti kita lihat keanggotaan yang sukarela untuk hidup bersama tentunya tidak akan menggantungkan kehidupannya kepada orang lain. Dan tidak tergantung kepada negara, juga tidak tergantung kepada lembaga atau organisasi lain. Setiap anggota mempunyai harga diri yang tinggi yang percaya akan kemampuan sendiri.

3. *Kemandirian Tinggi Terhadap Negara*

Berkaitan dengan ciri yang kedua tadi, para anggota masyarakat madani adalah manusia yang percaya diri sehingga tidak tergantung kepada perintah orang lain termasuk negara. Bagi mereka, negara adalah kesepakatan bersama sehingga tanggung jawab yang lahir dari kesepakatan tersebut adalah juga tuntutan dan tanggung jawab dari masing-masing anggota. Inilah negara yang berkedaulatan rakyat.

4. *Berdasarkan Hukum*

Masyarakat madani adalah masyarakat yang taat dan tunduk terhadap hukum. Hukum ditegakkan dan semua warga negara tidak ada yang kebal terhadap hukum. Yang melakukan perbuatan melawan hukum harus ditinda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini jelas dan tercantum dalam Piagam Madinah yang berbunyi "Bahwa orang-orang yang beriman dan bertaqwa harus melawan orang yang melakukan kejahatan diantara mereka sendiri, atau orang-orang yang suka melakukan perbuatan aniaya, kejahatan, permusuhan atau berbuat kerusakan diantara orang-orang beriman sendiri dan mereka harus bersama-sama melawannya walaupun terhadap anak sendiri".

5. *Egaliter*

Egaliter artinya kesetaraan. Egalitarian adalah paham yang mempercayai bahwa semua orang sederajat, semenantara egalitarisme diartikan sebagai doktrin atau pandangan yang menyatakan bahwa manusia-manusia itu ditakdirkan sama, sederajat, tidak ada perbedaan kelas dan kelompok. Jadi masyarakat egaliter adalah masyarakat yang mengemban nilai egalitarisme dapat digambarkan sebagai masyarakat yang mengakui adanya kesetaraan dalam posisi di masyarakat dari sisi hak dan kewajiban tanpa memandang suku, keturunan, ras, agama dan sebagainya.

6. *Toleransi dan Pluralisme*

Toleransi dan pluralisme adalah bahwa setiap pemeluk agama dituntut bukan hanya mengakui keberadaan dan hak agama lain tetapi juga terlibat dalam usaha memahami perbedaan dan persamaan guna tercapai kerukunan dalam kebhinnekaan. Ide pluralisme sebenarnya berasal dari suatu pemahaman mengenai masyarakat. Ide ini berasal dari ideologi kapitalisme yang memandang bahwa masyarakat itu tersusun atas individu-individu yang mempunyai berbagai aqidah (keyakinan, pandangan), kemaslahatan, keturunan dan kebutuhan yang berbeda-beda. Oleh karena itu mereka menganggap telah menjadi

keharusan bahwa masyarakat itu majemuk, masing-masing kelompok memiliki tujuan khusus. Perbedaan yang dimiliki suatu masyarakat tersebut harus dijaga karena tidak mungkin dapat disatukan. Begitu pula tentang masalah agama, pluralisme diekspresikan dalam bentuk dialog antar agama, toleransi secara luas antar umat beragama. Dalam bidang politik pun mencerminkan ide pluralisme ini, sebagaimana yang terlihat dalam konstelasi politik barat yang membolehkan partai-partai yang berseberangan aqidah untuk berkoalisi melawan partai penguasa. .

#### 7. Keterbukaan

Keterbukaan adalah konsekuensi dari prikemanaasaan, suatu pandangan yang melihat semua manusia adalah baik, dan harus berprasangka baik kepada orang lain. Tidak merasa selalu benar, bersedia mendengar pendapat orang lain untuk diambil dan diikuti mana yang terbaik.

### **E. Menyoal Praktek Bernegara pada Masa Nabi dan Khulafa'alrasyidin**

Kalau mau disebut bahwa pada masa Nabi Muhammad saw sudah ada Negara dan pemerintahan Islam, maka pandangan demikian tertuju pada masa beliau berada di kota Yastrib, kota ini kemudian berganti nama menjadi "*Madinah al nabi*" dan populer dengan sebutan Madinah. Negara dan pemerintahan yang pertama : arah sistem itu terkenal dengan Negara Madinah. Kajian terhadap Negara dan pemerintahan ini dapat diamati dengan menggunakan pendekatan. Normatif Islam yang menekankan pada pelaksanaan nash-nash Al-Qur'an dan sunnah nabi yang mengisyaratkan adanya praktek pemerintahan yang dilakukan nabi dalam rangka Siyasa syar'iyah. Kedua, pendekatan dekriptif- histories yang mengidentikkan tugas-tugas yang dilakukan Nabi di bidang tugas-tugas Negara dan pemerintahan, hal ini dilihat dari sudut teori-teori politik dan ketatanegaraan.

Terbentuknya Negara Madinah akubat dari perkembangan penganut Islam menjelma menjadi kelompok social dan memiliki kekuatan politik riil pada pasca periode Mekkah di bawah pimpinan Nabi. Pada periode Mekkah pengikut beliau yang jumlahnya relatif kecil belum menjadi

suatu komunitas yang mempunyai wilayah kekuasaan dan berdaulat. Mereka merupakan golongan minoritas yang lemah dan tertindas, sehingga tidak mampu tampil menjadi kelompok social penekan terhadap kelompok mayoritas kala itu yang berada di bawah kekuasaan aritokrasi Quraisy, yang masyarakatnya homogen, tetapi setelah di Madinah, posisi Nabi dan umarnya mengalami perubahan besar. Di kala itu mereka mempunyai kedudukan yang baik dan segera merupakan umat yang kuat dan dapat berdiri sendiri. Nabi sendiri menjadi kepala dalam masyarakat yang baru dibentuk itu dan yang akhirnya merupakan suatu nagara. Suatu Negara yang dapat kekuasaannya di akhir zaman Nabi meliputi seluruh semenanjung Arabia. Dengan kata lain Madinah Nabi bukan lagi hanya mempunyai sifat rasul, tetapi juga sifat kepala Negara juga.<sup>87</sup> DB. Mc Donald juga menyatakan "disini, Madinah. Telah terbentuk Negara Islam pertama dan telah meletakkan dasar-dasar negeri Islam pertama dan telah meletakkan dasar-dasar politik bagi perundang-undang Islam."<sup>88</sup> Dalam Negara Madinah itu, kata Thomas W. Arnald dalam waktu yang bersamaan Nabi adalah sebagai pemimpin agama dan kepala Negara. Fazlurrahman,<sup>89</sup> tokoh neo-modernisme Islam, juga membenarkan bahwa masyarakat Madinah yang diorganisir nabi itu mmerupakan suatu Negara dan pemerintahan yang membawa kepada terbentuknya suatu umat muslim.<sup>90</sup>

Pada tahun 621 dan 622 M, Nabi berturut-turut mendapatkan dukungan moral dan dukungan politik dari sekelompok orang arab (suku

---

<sup>87</sup> Harun Nasution, *Islam ditinjau dari berbagai aspeknya*, (Jakarta : UI- press, 1986), h. 92

<sup>88</sup> Seperti dikutip oleh Muhammad Dhiya' al-Din al- Rayis, *al-Nadzariyat as-Siyasah al-Islamiyah*, (Mesir : Al-Ajlu, 1957), h. 15.

<sup>89</sup> Thomas W Arnold, *the caliphate*, (London : Routladge And Leegan Paul Paul LTD, 1965), h. 30.

<sup>90</sup> Fazlurrahman, *The Islam Concept*, dalam Jhon J. Donohue and L. Esposito (ed), *Islam transistion ; muslim perspective*, (New york: Oxpord University Press, 1982), h. 261



Aus dan Khazraj). Kota yang menyatakan diri masuk Islam, peristiwa ini mempunyai keistimewaan tidak seperti halnya orang arab Mekkah musuh Islam. Karena di samping mereka menerima Islam sebagai agama mereka, juga mereka membaiat Nabi. Dalam bai'at di tahun 621 M, dikenal dengan *Bai'at Al-Aobah* pertama. Mereka berikrar bahwa mereka tidak menyembah selain Allah, akan meninggalkan segala perbuatan jahat dan akan mentaati Rasulullah dalam segala hal yang benar, sedangkan pada Bai'at tahun 622 M, dikenal dengan *Bai'at Aqobah* kedua, mereka berjanji akan melindungi Nabi sebagaimana melindungi keluarga mereka. Nabi juga dalam kesempatan itu berjanji akan berjuang bersama mereka baik untuk berperang maupun untuk perdamaian.<sup>91</sup>

Langkah berikutnya Nabi adalah menata kehidupan politik komunitas-komunitas di Madinah, sebab dengan hijrahnya kaum muslimin Mekkah ke kota itu. Masyarakatnya semakin bercorak heterogen dalam hal etnis dan keyakinan. Yaitu komunitas arab muslim yahudi dan komunitas arab paganis. Untuk itu Nabi menempuh dua cara, pertama, menata intern kehidupan kaum muslimin. Yaitu mempersaudarakan antara kaum muhajirin dan kaum anshar secara efektif.<sup>92</sup>

Persaudaraan ini bukan diperkuat oleh hubungan darah dan kabilah, melainkan atas dasar ikatan agama (Iman), inilah awal terbentuknya komunitas Islam untuk pertama kali, yang menurut Hitti, merupakan "suatu miniature dunia Islam"<sup>93</sup> kedua, Nabi mempersyaratkan antara kaum

---

<sup>91</sup> Ibnu Ishq, *Sirat Rasul Allah*, terjemahan Inggris oleh A. Guillaume, *the life of Muhammad*, (Karachi: Oxpord University Press, 1970), h. 198-204. Hasan Ibrahim Hasan, *Tarikh Al-Islam*, Jilid I,(Kairo:Al-Maktabah Al-nahdloh Al—Mishriyah, 1979), h. 95-97.

<sup>92</sup> Ibnu Hisyam, *Sirat al-Nabawiyah*, Jilid I, (Mathba'ah Muhammad Ali Shabit, tt), h. 303-304.

<sup>93</sup> Philip K. Hitti, *Capital Cities Of Arab Islam*, (Minneapolis: University of Mineesota,1973), h. 35.

muslimin dan kaum yahudi bersama sekutu-sekutunya, melalui perjanjian tertulis yang terkenal dengan Piagam Madinah.

Dalam bukunya, Islam dan tatanegara. Munawir Syadzali lebih mengkonsentrasikan bagaimana tampuk kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan Negara Madinah itu berpindah tangan dari mending Rasulullah ke tangan para Khalifah penggantinya. Yang hal itu dapat dinilai-menurut hemat kami- terbagi menjadi dua periode yaitu masa kekholifahan Abu Bakar As-Shiddiq dan Umar bin Khattab, dimana pemilihan kedua khalifah ini berjalan lancar melalui jalur musyawarah, sedang periode kedua kendati juga melalui proses pemilihan demokratis namun, dikotori dengan pertempuran dua kubu antara Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib. Dan hal itulah yang nantinya menjadi bumbu terjadinya perpecahan di antara kaum muslimin.

Namun begitu seperti kami jelaskan dimuak dalam uraian ini juga akan diulas bagaimana aspek-aspek kenegaraan lainnya pada masa kekholifahan keempat pengganti Nabi ini.

### **3. Khalifah Abubakar & Umar Bin Khatab.**

Pemerintahan Abu Bakar (11-13H), pengangkatan Abu Bakar menjadi khalifah merupakan awal terbentuknya khalifah pertama dalam Islam, ia sebut lembaga pengganti kenabian dalam memelihara urusan-urusan agama dan mengatur urusan dunia untuk meneruskan pemerintahan Negara Madinah yang terbentuk pada masa nabi sebagai telah diuraikan. Pengangkatannya untuk memangku jabatan tersebut, merupakan hasil kesepakatan antara kaum anshar dan kaum muhajirin dalam musyawarah mereka di Tsaqifah Bani Saidah.<sup>94</sup> Musyawarah itu sendiri diprakarsai oleh kaum anshar yang secara spontan mereka ini

---

<sup>94</sup> Tsaqifah Bani Saidah adalah balai pertemuan di madinah seperti *Dar al nadwah* di mekkah, balai pertemuan orang quraisy sudah kebiasaan kaum anshar berkumpul dib alai itu untuk mamusyawarahkan masalah-masalah umum, sebagaimana kebiasaan kaum quraisy berkumpul di *Daar Al Nadwah*, Lihat Muhammad Dhiya' al-Din al-Rayis, *Op. Cit*, h. 25.

menunjukkan mereka lebih memiliki kesadaran politik daripada kaum muhajirin untuk memikirkan siapa pengganti rasul dalam memimpin umat Islam.

Dalam pertemuan itu mereka menemui kesulitan bahkan hampir terjadi perpecahan di antara dua kaum diatas. Kesulitan atau persoalan yang timbul adalah siapa yang akan menggantikan beliau " apa syaratnya ? dan bagaimana mekanisme pemilihannya ? ini tentu saja disebabkan Rasul tidak pernah memberi petunjuk yang jelas tentang masalah pemerintahan, semua hidupnya bahkan beliau tidak menunjuk seorangpun untuk menjadi penggantinya. Demikian pula Al-Qur'an tidak memberi petunjuk secara tegas tentang pembentukan pemerintahan itu yang harus diikuti kaum muslimin.

Dalam pertemuan itu, sebelum tokoh-tokoh muhajirin. Golongan Khozraj telah sepakat mencalonkan Saad bin Ubadah pemimpin suku Khazraj. Untuk menjadi pengganti Rasul dalam pemerintahan. Tapi segolongan suku Aus belum memberi persetujuan atas pencalonan itu. Melihat situasi yang tegang dan bisa mengancam keutuhan umat. Abu Ubadah berhijrah mengajak kaum Anshar agar bersikap dingin dan toleran. Ia mengatakan " *wahai kaum anshar sesungguhnya kamu adalah orang-orang pertama yang memberi pertolongan maka janganlah pula kamu menjadi orang pertama yang merusak*" kemudian Basyir bin Saad Abi An-Nu'man bin Basyir salah satu seorang pemimpin suku Khazraj berdiri seraya berkata " *wahai orang-orang anshar demi allah sesungguhnya kita paling utama dalam memerangi kaum musyrik dan membela agama ini kita tidak menghendaknya kecuali atas ridho allah dan ketaatan kita kepada Nabi kita, maka tidaklah tepat kita memperpanjang masalah ini*".

Dari pemaparan fakta histories di atas tergambar bahwa pertemuan politik atau forum musyawarah itu berlangsung hangat terbuka dan demokratis. Dalam hubungan ini DB McDonald berkomentar bahwa forum musyawarah tersebut dapat disebut sebagai "forum politik" di mana di dalamnya terjadi diskusi dan dialog yang sesuai dengan cara-cara modern.

Pemilihan Abu Bakar tersebut, bahkan didasarkan pada sistem keturunan, atau karena senioritasnya dan pengaruhnya. Tapi karena beliau

mempunyai kapasitas pemahaman tertinggi berakhlak mulia, dermawan dan paling dulu masuk Islam serta dipercaya oleh Nabi. Pada tahun pertama jabatan Abu Bakar kepemimpinannya langsung diuji. Ancaman yang timbul dari kalangan umat Islam sendiri, ancaman itu datang menghancurkan bangunan struktur Islam dan tatanan kehidupan umat Islam oleh Nabi dengan susah payah karena tidak lama setelah Nabi wafat dan Abu Bakar terpilih menjadi khalifah, muncul sekelompok umat Islam di berbagai daerah menentang kepemimpinannya.

Faktor keberhasilan Abu Bakar yang lain membangun pranata social di bidang politik dan pertahanan keamanan keberhasilan tersebut tidak pula lepas dari sikap keterbukaan beliau yaitu memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada tokoh sahabat untuk ikut membicarakan berbagai masalah sebelum ia mengambil keputusan melalui forum musyawarah sebagai lembaga-lembaga legislatif. Hal ini mendorong para sahabat khususnya dan pada umumnya berpartisipasi aktif untuk melaksanakan berbagai keputusan yang dibuat.

Sedangkan tugas-tugas eksekutif ia dilegislasikan kepada para sahabat baik untuk pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di madinah maupun pemerintahan di daerah untuk menjalankan tugas pemerintahan di Madinah ia mengangkat Ali bin Abi Thalib dan Utsman bin Affan dan Zaid bin Tsabit sebagai katib (sekretaris), dan Abu Ubadah sebagai bendaharawan, mengurus baitul maal. Di samping tugas kemiliteran : mengangkat panglima-panglima perang sebagai disebut di atas, untuk tugas yudikatif ia mengangkat Umar bin Khattab sebagai hakim agung.

Adapun unsur pemerintahan dinas kota Madinah khalifah Abu Bakar membagi wilayah kekuasaan hukum Negara Madinah menjadi beberapa propinsi. Dan tiap propinsi menugaskan seorang *Amir* atau *wali* (setingkat jabatan gubernur) 1) Itab bin Asid untuk Mekkah, Amir yang diangkat dimasa Nabi. 2) Usman bin Abi Al-Ash Amir untuk Thaif, amir yang diangkat dimasa Nabi. 3) Al-Muhajir bin Abi Umayyah, amir untuk San'a. 4) Ziyad bin Labid, amir untuk Hadramaut. 5) Ya'la bin Umayyah, amir untuk Zubaid dan untuk rima'. 6) Muadz bin Jabal amir untuk Janad. 7) Jarir bin Abdillah untuk Najran. 8) Abdullah bin Tsur amir untuk Jaray. 9) Al Ala' bin al-Hadrami amir untuk Bahrain dan Umuh Irah dan Syam (Syiria). Dipercayakan kepada para

pemimpin militer sebagai *Wulaat Al-Amri*. Para amir tersebut juga bertugas sebagai pemimpin agama (sebagai imam dalam shalat). Menetapkan hukum dan melaksanakan Undang-Undang. Artinya seorang amir di samping sebagai pemimpin agama, sebagai hakim dan pelaksanaan tugas kepolisian.<sup>95</sup> Namun demikian kepada setiap amir, diberi hak untuk mengangkat pembantu-pembantunya seperti *katib*, *amil* dan lain-lain sebagainya.

Praktek pemerintahan Khalifah Abu Bakar terpenting lainnya adalah mengenai suksesi kepemimpinan atas inisiatifnya sendiri dengan menunjuk Umar bin Khattab untuk menggantikannya.<sup>96</sup> Ada beberapa faktor yang mendorong Abu Bakar untuk menunjuk atau mencalonkan Umar menjadi khalifah kedua. Faktor utama adalah keawatirannya akan berulang kembali peristiwa yang sangat menegangkan di Tsaqifah Bani Saidah yang nyaris menyeret umat Islam ke jurang perpecahan, bila ia tidak menunjuk seseorang yang akan menggantikannya pada saat itu antara kaum anshar dan kaum muhajirin sebagai golongan-golongan yang berhak menjadi khalifah.

Begitu pula terasa pemilihan Umat bin Khattab hampir tidak menimbulkan perbedaan, mengingat pertimbangan-pertimbangan, yaitu bahwa untuk menghadapi sejubel persoalan umat Islam pasca Abu Bakar, maka dibutuhkan kepemimpinan seorang yang tegas dan berwibawa. Tak lain Umar lah orangnya.

Catatan histories menorehkan bahwa Umar bin Khattab, panji-panji Islam kian berkibar bahkan dengan adanya perluasan ke wilayah-wilayah seperti juga dilakukan oleh Abu Bakar kekuatan Islam kian terasa. Di samping itu dari segi pemerintahan ada berbagai kebijakan Umar yang dinilai sangat brilian, salah satunya adalah desentralisasi administrasi

---

<sup>95</sup> Ibid, hal. 97-98

<sup>96</sup> Ibid, hal. 100-103

Negara, untuk itu Muhammad Thair Azhary.<sup>97</sup> Menyatakan dalam bukunya bahwa Umar-lah khalifah Islam yang melakukan desentralisasi administrasi Negara itu dan bahkan Negara Islam Madinah mengalami masa kejayaannya pada masa khalifah kedua ini. Sistem otonomi yang diterapkan ini tentunya juga menuntut perubahan sistem kinerja pemerintahan di wilayah-wilayah bagian, untuk itu tak jarang jika ditemukan terjadi semacam pengembangan struktur pemerintahan yang pada generasi sebelumnya tidak ditemukan.

Namun tragedy yang tak diinginkan terjadi, yaitu buntut dari pemberontakan yang juga kerap terjadi adalah tewanya khalifah Umar sendiri. Yang di tenggarai dibunuh oleh Abu Lu'luah.<sup>98</sup>

#### **4. Utsman Bin Affan & Ali Bin Abi Thalib.**

Di samping perluasan wilayah dan perbaikan ketatanegaraan. Madinah kebijakan dua khalifah terakhir dari khulafa ar- Rasyidun ini juga sangatlah terasa, termasuk di dalamnya pembinaan kehidupan masyarakat yang boleh dikata lebih plural dari semua pemerintahan sebelumnya. Ali bin Abi Thalib misalnya, yang menurut Mujar Ibnu Syarif tak jauh beda dengan perlakuan Umar bin Khattab terhadap kaum minoritas, dalam hal ini adalah kaum non-muslim, termasuk dalam pengurusan Jizyah- terhadap kaum *dzimmiyah (ahl al-dzimmah)* terkait denang kasus pembunuhan seorang *ahl al-dzimmah* oleh seorang muslim. Setelah terbukti bahwa si muslim bersalah, maka Ali bin Abi Thalib tun tidak segan untuk menjatuhkan hukuman qishass kepada si muslim. Namun sebelum pelaksanaan eksekusi *qishash* terlaksana, pihak korban mengampuni kesalahan Muslim itu, maka

---

<sup>97</sup> Muhammad Thair Azhary, *Negara Hukum; Suatu –Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Bandung : Angkasa,2003), hal. 42

<sup>98</sup> Mujar Ibnu Syarif, *Hak-Hak Politik Ninoritas Non Muslim Dalam Komunitas Islam*, (Bandung : Angkasa, 2003), hal. 42

setelah mempertimbangkan kemungkinan munculnya pemaafan itu, maka akhirnya memutuskan hukum *diyat* kepada si pembunuh.

Bidang pemerintahan banyak terjadi kekusutan sejarah, luka sejarah yang seharusnya tidak terjadi, yaitu keterpecahan kaum muslim atas kebijakan politik Utsman yang dinilai KKN dengan memilih para sanak kerabatnya sebagai pejabat Negara. Begitu pula dengan Ali bin Abi Thalib yang sebenarnya tidak terkait dengan kebijakannya, melainkan meluasnya pemberontakan yang menjadi pemicu atas keterpecahan umat Islam itu sendiri- berakhir dengan sejumlah peperangan melawan pemerintah- dalam hal ini Ali sendiri dan akhirnya ia terbunuh dalam sebuah insiden pembunuhan.

Namun terlepas dari titik hitam sejarah pemerintahan Islam itu. Dua kholifah ini tak jauh beda dengan para pendahulunya. Seorang pemimpin yang adil dan bernafaskan ajaran yang tidak lain adalah peninggalan Rasulullah SAW. Yang secara global dapat dirumuskan bahwa sejak masa Nabi hingga Ali bin Abi Thalib banyak bentuk pengembangan dalam dunia pemerintahan Islam, baik secara struktural maupun yuridis dan perluasan wilayah. Akhirnya menutup ulasan waktu itu adalah NOMOKRASI, disamping dalam bentuk republic yang sangat kental dengan konsep demokrasi musyawarahnya. Kendati ada secuil perbedaan antara kepemimpinan proses keterpilihan masing-masing. Dan legalitas kepemimpinannya. Yang dalam hal ini Nabi adalah teratas, mengingat wahyu selalu menyertai beliau.

Banyak kesimpulan yang bisa ditarik dari kajian analitis-historis ini, yaitu bahwa kehidupan bernegara secara Islami telah terwujud sejak masa Nabi. Tepatnya terhitung setelah peristiwa hijrah ke Madinah. Dimana tercipta suatu tatanan kehidupan bermasyarakat yang damai di tengah-tengah pluralitas suku, agama dan keyakinan. Keberadaan *bai'atai al-Aqabah* (pertama dan kedua) menjadi saksi atas kehidupan bermasyarakat yang kini dikenang sebagai "masyarakat madani" Kelangsungan kehidupan Negara Madinah tak pupus, kendati peletak batu pertamanya, Nabi Muhammad, sudah wafat. Tugas dan jabatan yang ditinggalkan oleh beliau segera diisi oleh keempat sahabat terdekat beliau yang dipilih secara demokratis melalui majelis syura (lembaga permusyawaratan) yang

kesemuanya bukan hanya menjadi pengganti tapi penerus dan yang mengembangkan ajaran Islam yang telah diajarkan oleh Rasulullah. Begitu indah mengenang kejayaan Islam dimasa lampu, aroma harum yang selalu menjadi impian seluruh bangsa terus tercium hingga kini. Dunia membicarakan *Musyarakat Madani*, suatu peninggalan paling berharga dari Negara Madinah.

## **F. Aliran dan Politik Dalam Politik Islam.**

Meninggalnya Rasulullah setelah berdirinya sebuah komunitas Islam, meninggalkan beberapa ikhtilaf di antara para sahabat Nabi dalam mengelola sistem masyarakat, atau secara khusus sistem kenegaraan. Kedudukan nabi sebagai seorang utusan (rasul) jelas tidak mungkin digantikan, sedangkan jabatan sebagai pemimpin umat tampaknya logis dan rasional dibicarakan. Perdebatan juga berkisar tentang peranan Nabi sebagai seorang Nabi semata yang hanya membawa kepentingan kenabian, ataukah membawa pesan-pesan politik kemasyarakatan. Fenomena ini banyak dikaji oleh para orientalis, dalam usaha melihat posisi dan kedudukan Muhammad dalam dua periode besar. H.R. Gibb dalam memandang peran Muhammad setidaknya menggunakan dua periode besar, yakni periode Makkah dan periode Madinah.

Dalam periode Makkah, kedudukan Muhammad disebutnya sebagai Nabi semata, semisal dengan Isa. Ia tidak pernah memaklumkan sebuah komunitas baru dengan segala prinsip-prinsipnya. Ia juga tidak melakukan usaha-usaha proteksi dengan kekuatan senjata meski ia dipojokkan. Tak pernah ditemukan sebuah konflik politik yang besar, yang kemudian memungkinkan terjadinya perang antara kaum Muhammad dengan kaum Arab lainnya.

Bahkan dipandang dalam kehidupan di Makkah ini, Muhammad sebagai seorang Nabi, seorang yang egaliter, yang tidak membedakan antara umat beriman dengan tidak beriman. Sedangkan dalam periode Madinah, fungsi dan peran kenabian dari Muhammad berpindah menjadi fungsi seorang raja. Dalam pandangan Gibb, Muhammad



menempatkan dirinya sebagai seorang pemimpin Islam dari komunitas masyarakat Islam yang khas. Ia tidak hanya menjalankan peran kenabian akan tetapi lebih menjalankan tugas seorang raja yang mengatur suatu komunitas. Dalam periode ini dibuktikannya dengan ciri-ciri masyarakat Madinah yang cenderung bersikap dikhotomik sampai antagonistik kepada komunitas lain.

Piagam Madinah sebagai piagam perdamaian memilah masyarakat Madinah dalam tiga kelompok besar; umat beriman (Islam), Umat Beriman (non-Islam) dan Umat tidak beriman. Di mana menempatkan Islam sebagai pengendali utama sendi-sendi-sendi kehidupan masyarakat. Meski diakui bahwa Muhammad dalam mengatur hubungan antar komunitas dengan adil, akan tetapi tetap dipandang sebagai tindakan diskriminatif.

Bukti yang cukup populer di kalangan orientalis adalah berupa fenomena perang, yang hanya terjadi dalam periode Madinah, tidak di Makkah, Baik dari perang Badr, Uhud, Ahzab (parit), Hunain dan perang-perang berikutnya. Dalam proses perbincangan inilah terjadi diskursus panjang di antara para sahabat Nabi dalam menentukan kepemimpinan umat. Proses pertama yang diawali sedikit banyak memperdebatkan persoalan primordialisme, apakah pemimpin tersebut diambil dari tradisi siapa yang paling berjasa kepada da'wah Islam.

Dalam posisi ini, antara etnik Muhajirin dan Anshor sama-sama menduduki peluang yang sama besar dalam kedudukannya sebagai pembela Islam. Legitimasi tradisi tampaknya tidak terselesaikan hanya dengan merujuk siapa yang paling berjasa. Kemudian ditempuh dengan proses kedua, yakni dibentuknya majlis syura, untuk menentukan etnik manakah yang terlebih dahulu masuk Islam.

Ide ini akhirnya dimenangkan dengan suara bulat oleh sebagian kaum muslimin dengan menempatkan kaum Muhajirin sebagai yang berhak menyandang kedudukan pemimpin. Meski meninggalkan perasaan inferior bagi masyarakat Anshor, yang menyebabkan Sa'ad bin Ubadah menarik diri dari panggung kepemimpinan umat. Proses yang ketiga, yakni merujuk kepada perdebatan di antara qabilah-qabilah dari

masyarakat Muhajirin di mana kemudian terjadi perdebatan panjang, yakni siapakah yang lebih dekat kepada nasab Nabi ke atas atau nabi ke bawah.

Dari perdebatan kepemimpinan ini, menjadi lebih runyam manakala terdapat sebuah persinggungan yang sangat kuat antara nasab nabi ke atas dan nasab nabi ke bawah. Inilah yang akhirnya menjadi asal-muasal perbedaan konsep kepemimpinan dalam Islam pada periode-periode awal.

Makna Kekhilafahan Kekhilafahan merupakan bentuk pemerintahan dalam sejarah Islam yang merujuk kepada proses sejarah, sejak meninggalnya Nabi Muhammad SAW. Kekhilafahan pertama kali diperkenalkan pertama kali dalam masa Khilafah Ar-Rasyidin (Khalifah Yang Lurus). Pemegang kekuasaan kekhilafahan disebut dengan khalifah. Pemaknaan istilah kekhilafahan akan sangat berarti dengan melacak dari sisi kepemimpinan umat. Sistem kekhilafahan menge-depankan terlegitimasinya jabatan khilafah sebagai pelaksana sistem kehilafahan itu sendiri. Kata khalifah sendiri menurut **Thabari** secara bahasa terdiri dari *kha, lam dan fa* yang artinya menggantikan.<sup>99</sup>

Sedangkan menurut Ibnu Ishaq khalifah itu sendiri mempunyai makna mendiami, memakmurkan, mengolah. Istilah khalifah sendiri dalam Al-Quran muncul dua kali dalam bentuk tunggal dan 7 kali dalam bentuk jamak; empat dalam bentuk khala'if dan tiga dalam bentuk khulafa'.

Kata Khilafah dapat ditemukan dalam;

---

<sup>99</sup>Lihat dalam Abdul Qadir Jailani, *Negara Idial: Menurut Konsepsi Islam*, Surabaya, Bina Ilmu, 1995, hal. 149-151

1. Surat Al-Baqarah: Dan ketika Tuhanmu berfirman kepada malaikat: "Sesungguhnya Aku akan menjadikan seorang khalifah di muka bumi". (QS. 2:30)
2. Surah Shad; Hai Dawud, sesungguhnya Kami telah menjadikan engkau sebagai khalifah di muka bumi". (QS. Shad, 26)
3. Surah Al-An'am:  
Dan dia Allah yang akan menjadikan kamu sekalian sebagai khalifah di muka bumi (QS.Al-An'am)
4. Surah Fathir: Dan Allah yang menjadikan kamu sekalian khalifah di muka bumi (QS. Fathir;39)
5. Surah Al-A'raf: Maka datanglah sesudah mereka-mereka itu pengganti-pengganti (khalifah) yang jahat memusakai kitab, mereka mengambil benda-benda dunia yang rendah ini sambil mereka berkata:"Akan diampuni dosa kami". (QS.Al-A'raf: 169)
6. Surah Maryam: Maka datanglah sesudah mereka itu pengganti-pengganti (khalifah) yang jahat. Mereka menyia-nyiakan salat dan memperturutkan hawa nafsu. (QS. Maryam:59)
7. Surat An-Nur; Allah telah menjanjikan bagi orang-orang yang beriman dari antara kamu dan orang-orang yang mengerjakan kebajikan bahwa ia (allah) akan menjadikan mereka khalifah di muka bumi, sebagaimana Ia telah menjadikan khalifah pada orang-orang sebelum mereka, dan Allah akan memantapkan bagi mereka itu agama yang telah diridhai-Nya untuk mereka, dan akan ditukar sesudah kekuatan mereka itu dengan keamanan. (QS. An-Nur 55)

Kata khalifah dalam surah Al-Baqarah, dan An-Nur merujuk kepada makna wakil Tuhan, sedangkan kata khalifah dalam Surah Al-An'am dan Fathir ditujukan kepada umat Islam sebagai pengganti orang-orang yang terdahulu dari mereka.<sup>100</sup>

Sedangkan dalam hadis, kata khalifah disebutkan berikut:

---

<sup>100</sup>lihat dalam Abdul Qadir, *ibid.* hal 151

1. Hendaklah kamu sekalian berpegang teguh kepada sunahku dan sunah khalifah-khalifah yang sama mengikuti petunjuk yang benar (HR. Abu Dawud)
2. Apabila dibai'at dua orang khalifah, maka hendaklah kamu sekalian membunuh salah satu dari keduanya.(HR. Muslim)
3. Apabila kaum Bani Israil terpelihara, mereka itu oleh Nabi-nabi, tiap-tiap seorang nabi wafat, maka seorang nabi datang menggantikannya. Dan sesungguhnya tidak ada nabi sesudahku dan akan ada sesudahku khalifah-khalifah, lalu banyakkah mereka itu. (HR. Muslim dan Bukhari).<sup>101</sup>
4. Akan terjadi nubuwah di tengah kamu, apa-apa yang Alloh kehendaki untuk terjadi, kemudian Dia akan mengangkatnya bila Dia sudah menghendaki untuk mengangkatnya. Kemudian akan muncul khalifah atas manhaj nubuwah, maka terjadilah apa-apa yang Alloh kehendaki untuk terjadi, kemudian Dia akan mengangkatnya bila Dia sudah menghendaki untuk mengangkatnya. Lalu muncul kerajaan pengganti (khalifah). Maka terjadilah apa-apa yang Alloh kehendaki untuk terjadi, kemudian Dia akan mengangkatnya bila Dia sudah menghendaki untuk mengangkatnya. Kemudian muncullah kekuasaan diktator, maka terjadilah apa-apa yang Alloh kehendaki untuk terjadi, kemudian Dia akan mengangkatnya bila Dia sudah menghendaki untuk mengangkatnya. Kemudian muncullah Khalifah di atas manhaj Nubuawah. (HR. Ahmad)<sup>102</sup>

Dari perspektif tersebut, makna khalifah sendiri merujuk kepada: sebuah bentuk pekerjaan yang memerlukan keseriusan, karena merupakan amanah bagi kemakmuran dan kemaslahatan<sup>103</sup> Makna

---

<sup>101</sup> *ibid.* 152

<sup>102</sup> Hussein bin Muhsin bin Ali Jabir, *Ath-Thariq Ilaa Jama'atil Muslimin (Membentuk Jama'atul Muslimin)*, Jakarta, Gema Insani Press, 1991, hal. 91

<sup>103</sup> Lihat dalam Muhammad Imarah, *Ma'aalim Al-Manhaj Al-Islamiy, (Karakteristik Metode Islam)*, Jakarta, DDI, 1994, hal. 44

khilafah juga dapat merujuk kepada bentuk kelembagaan yang akan melaksanakan kemakmuran dan kemaslakhatan secara bersama (masyarakat). Di mana secara rinci As-Sanhuri mengatakan ciri-ciri dari pemerintahan kekhilafahan :

1. Saling menyempurnakan antara urusan agama dan sipil;
2. Komitmen dengan syariat Islam dan tunduk kepadanya;
3. Membuktikan kesetiaan pada dunia Islam<sup>104</sup>

Sanhuri sendiri pada akhirnya menegaskan tentang ciri utama dari sistem kekhilafahan adalah berkisar pada prinsip \_syar'iyah islamiyah atau kedaulatan syariat, di mana cakupan hukum meliputi urusan duniawi dan agama.

Dalam pandangan Ibnu Khaldun dalam Muqadimahnyanya yang dikutip Abu Zahrah Muhammad, kekhilafahan sebagai puncak kepemimpinan (al-imamah al-kubra) yang mem-perhatikan kemaslakhatan dunia, memelihara agama, serta menjamin kemerdekaan aqidah, jiwa, harta, mereka dalam lingkup syari'ah. Istilah yang kemudian diberikannya adalah khilafah kenabian (kepemimpinan kenabian). Sehingga menurut Khaldun, kekhilafahan merujuk kepada sebuah lembaga penegak dan peletak syariat (Alloh), yang mana pada hakekatnya adalah pelimpahan dari peletak syari'at untuk memelihara agama dan mengatur dunia.

Kekhilafahan Dalam SejarahKekhilafahan dalam sejarah diawali dengan terbentuknya lembaga pemerintahan yang mengatur perikehidupan masyarakat setelah nabi Muhammad wafat. Lembaga kekhilafahan sendiri pernah disinyalir oleh nabi dalam ungkapan hadis yang diriwayatkan oleh Imam Ahmad, yang memberikan rincian sifat kekhilafahan, dari khilafah yang seperti jaman nabi (khilafah 'ala minhajil nubuwah), khilafah Yang Menggigit, Khilafah Yang Sombong, Khilafah seperti jaman nabi.

---

<sup>104</sup> Lihat dalam Taufiq Asy-Syawid, *Fiqhussy-Syura Wal-Istisyarat (Syura Bukan Demokrasi)*, Jakarta, Gema Insani Press, 1997, hal. 745

Sedangkan jika mau merujuk lebih dalam lagi, kekhilafahan bukan berangkat dari setelah jaman nabi Muhammad, bahkan lebih awal lagi ketika Adam dijadikan sebagai khalifah di muka bumi. Akan tetapi istilah kekhilafahan dalam bentuk pemerintahan berawal dari khilafah Rasyidin. Khilafah Rasyidin sendiri berjalan dalam rentang waktu 29 tahun. Khalifah yang menjalankan roda pemerintahan, dari Abu Bakar Ash-Shidiq, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan, Ali bin Abu Thalib. Kekhilafahan Rasyidin memegang dan menjalankan pemerintahan tetap di Madinah. Periode kekhilafahan pada rentang waktu ini mendapat sorotan dan pujian yang sangat mendalam dalam sejarah, sehingga kekhilafahan ini mendapat gelar Ar-Rasyidin (yang lurus). Bahkan pola pemerintahan inilah yang kemudian menjadi referensi utama pemikiran politik Islam.<sup>105</sup>

Kelurusan dari periode ini terutama karena tabiat para khalifah yang memegang pemerintahan dengan bijaksana. Prinsip pemerintahan Islam seperti keadilan, persamaan, bai'ah, musyawarah dan Quraisybenar-benar dijalankan dengan memadai. Khilafah Rasyidin inilah dalam batasan hadis yang diriwayatkan Imam Ahmad dikenal dengan Khilafah 'ala Minhajil Nubuawah.<sup>106</sup>

Kekhilafahan yang kedua --diawali ketika dengan terjadinya huru-hara-- lahir dengan bentuk dan formula yang baru. Pendiri kekhilafahan sendiri adalah Mu'awiyah bin Abi Sofyan, kemenakan dari Utsman bin Affan. Mu'awiyah sendiri sebelumnya menjadi Gubernur di Damaskus selama kepemimpinan khalifah Utsman, sehingga ketika Utsman wafat maka posisi Mu'awiyah sebagai gubernur terancam, maka terjadilah manuver untuk menggoyang kepemimpinan Khalifah Ali bin Abu Thalib.

---

<sup>105</sup> lihat ungkapan ini dalam Jusuf Syoeb, *Sejarah Khilafah Rasyidin*, Jakarta, Bulan Bintang, 1979

<sup>106</sup> Lihat dalam Husein bin Muhsin, *op.cit.* dan dalam batasan lain Ibnu Khaldun juga memberikan pujian.

Kematian Ali bin Abi Thalib memungkinkan Mu'awiyah untuk menampilkan diri, apalagi dengan terbunuhnya anak Ali --Husein bin Ali-- dalam perang di padang Karbala, menjadikan posisi Mu'awiyah semakin kuat. Hal pertama yang dilakukan oleh khalifah Mu'awiyah adalah melakukan perpindahan pusat pemerintahan dari Madinah ke Damaskus. Hal yang juga tak kalah pentingnya, Mu'awiyah melakukan adopsi sistem pemerintahan dari Romawi maupun Persia untuk mendukung pemerintahannya. Jika dalam masalah pengangkatan pemimpin, dilakukan oleh Majelis Syuro yang akan memilih dari beberapa orang yang telah ditunjuk oleh khalifah sebelumnya, Muawiyah memperkenalkan pemaknaan baru. Pemaknaan penunjukkan ini dilakukan langsung oleh Mu'awiyah kepada putranya, dan Majelis Syuro dibuat untuk melegalisasikan. Sehingga pada masa pemerintahan Mu'awiyah lebih menampilkan pemerintahan dinasti dibandingkan dengan khalifah. Bai'ah sebagai sarana penerimaan kepada Khalifah juga dilakukan revisi, di mana bai'ah dilakukan oleh Ahlul hal wa al-aqdi yang ditunjuk oleh Mu'awiyah sendiri untuk membai'ah putranya, tidak harus secara langsung rakyat membai'ah. Dalam batasan hadis yang diriwayatkan Imam Ahmad, masa kekhilafahan Ummayah dikenal dengan periode kekhilafahan yang sombong.

Sehingga dalam masa pemerintahan kekhilafahan kedua ini, sejarah menyebutnya dengan Kekhilafahan Ummayah (Keluarga Ummayah). Masa kekhilafahan Ummayah berjalan cukup lama, sekitar 90 tahun. Hal yang cukup monumental selama khilafah Ummayah adalah dalam hal perluasan wilayah dari Asia Selatan sampai Spanyol, mulai diperkenalkannya sistem mata uang, penggajian pegawai, diperkenalkannya Qadhi (hakim khusus) sebagai bidang yang tersendiri yang tidak di bawah kendali langsung khalifah.

Meskipun demikian kekhilafahan Ummayah akhirnya runtuh digantikan oleh kekhilafahan Abbas-siyah. Ada beberapa hal yang menyebabkan kemerosotan kekhilafahan Ummayah:

1. Pola suksesi yang bersifat senioritas, dan tidak jelas. Di mana pada akhirnya menyebabkan persaingan di antara keluarga istana;
2. Latar belakang berdirinya Ummayah adalah latar belakang konflik;

3. Luas wilayah Umayyah yang menyebabkan persaingan antar wilayah;
4. Lemahnya pemerintahan Umayyah karena moral khalifah yang suka bermewah-mewah, dan tidak mendapat dukungan ulama;
5. Munculnya kekuatan baru dari keturunan Abbas bin Munthalib, yang mendapat dukungan dari golongan Syi'ah dan Mawali yang dikecewakan oleh Umayyah.<sup>107</sup>

Setelah runtuhnya kekhalifahan **Umayyah** diganti dengan kekhalifahan **Abbasiyyah**. Kekhalifahan **Abbas-siyyah** didirikan oleh **Abdullah bin Saffah ibnu Muhammad ibnu Ali ibnu Abdullah bi Abbas**. Pemerintahan khilafah **Abbasiyyah** merupakan kekhilafahan yang paling lama mencapai 588 tahun. Sehubungan dengan kompleks dan beragamnya kekhilafahan **Ummaya**, para muarikh membagi kekhilafahan Umayyah dalam 3 periode:

1. Periode Pertama (750 M-847) disebut dengan pengaruh Persia
2. Periode Kedua (847 M-945 M) disebut dengan pengaruh Turki I
3. Periode Ketiga (945 M-1005 M) disebut dengan pengaruh Persia kedua;
4. Periode Keempat (1005 M-1194M) disebut dengan pengaruh Turki kedua
5. Periode Kelima (1194 M-1258 M) disebut masa bebas dari pengaruh.<sup>108</sup>

**Abdullah bin Saffah** dalam membangun memindahkan pusat pemerintahan dari Damaskus ke Baghdad. Khalifah Abasiyyah juga melestarikan pola pemerintahan dan suksesi pemerintahan seperti kekhilafahan Umayyah, demikian pula dengan melakukan pelebaran kekuasaan. Khilafah Abbasiyyah juga memperkenalkan departemen baru yang dikenal dengan Wazir. Wazir berfungsi sebagai koordinator kelembagaan antar departemen, dan wazir yang pertama

---

<sup>107</sup> Lihat dalam Drs. Badri Yatim, MA, *Sejarah Peradaban Islam: Dirasah Islamiyah II*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 1993, hal. 48-49

<sup>108</sup> *Ibid.* hal. 49-50



adalah Khalid bin Barmak (orang Persia). Hal yang menarik dalam kekhilafahan Abbasiyah adalah interpretasi tentang khalifah sebagai : *Innama anaa sulthaan Alloh fi ardhlihi* (Sesungguhnya saya adalah kekuasaan Tuhan di bumi-Nya). Di mana membuka terminologi baru, bahwa kekhilafahan bukanlah sebagai pengganti nabi, bukan mandat dari manusia tetapi merupakan mandat dari Alloh. Penafsiran baru ini dilakukan semasa khalifah al-Makmun.<sup>109</sup>

Ternyata Abbasiyyah yang sangat luas tersebut mengalami proses sejarah berikutnya, yakni dengan kemunduran-kemundurannya bahkan sampai jatuhnya kekhilafahan Abbasiyyah. Hal-hal yang menyebabkan keruntuhan itu sendiri antara lain:

1. Luasnya kekuasaan Abbasiyyah, sementara tidak terjadinya kontrol dan komunikasi yang memadai;
2. Profesionalisme militer, yang menyebabkan ketergantungan khalifah pada militer yang sangat tinggi;
3. Tentara bayaran, sebagai tentara profesional menghabiskan pembiayaan negara.

Sedangkan menurut **Abu Hasan An-Nadwy** secara spesifik menguraikan keruntuhan kekhilafahan Islam karena beberapa hal, sebagai berikut:

1. Penyerahkan kepemimpinan secara acak, yang menyebabkan persoalan kepemimpinan tidak diserahkan kepada ahlinya.
2. Jauhnya semangat agama dalam gelanggang politik;
3. Sifat jahilnya para penguasa, dengan suka bermewah-mewah dan berfoya-foya. Masalah ini terekam dalam tulisan Al-Ashfahani dalam Al-Aghani dan Al-jahidh dalam Khayawan;
4. Para Penguasa tidak memberikan contoh yang baik tentang Islam;

---

<sup>109</sup>lihat dalam Badri Yatim, *ibid.*, hal. 52

5. Kurangnya perhatian pada ilmu praktek yang ber-manfaat, di mana lebih menfokuskan pada kajian-kajian metafisika;
6. Timbulnya bid'ah dan kesesatan<sup>110</sup>

Persoalan bentuk kekhilafahan (kepemimpinan) menjadi salah satu persoalan yang tak pernah tuntas. Akan tetapi tentang posisi kekhilafahan sendiri, dalam setiap mazhab baik Sunni, Syiah dan Sunni tidak ada perbedaan. Di mana kekhilafahan yang merujuk kepada kekhilafahan kenabian yang berusaha mewujudkan kemakmuran di dunia dan akherat. Mengenai masalah ini Ibnu Hazm memberikan komentar; semua penganut mazhab Ahlusunnah, Murji'ah, dan Khawarij sepakat tentang kewajiban mendirikan imamah dan umat wajib mematuhi imam yang adil, yaitu yang menengakkan hukum-hukum Alloh dan menerapkan syariat yang dibawa Rasululloh dengan sebaik-baiknya. Berbeda dengan madzab di atas, kelompok al-Najdat (pecahan dari Khawarij), mengatakan bahwa, "rakyat tidak wajib mematuhi imam, kewajiban mereka hanya melaksanakan hak". Kelompok ini menjadi batal kesepakatannya disebabkan bertentangan dengan perintah dalam Qur'an: "Patuhlah pada Alloh dan taatilah Rasul dan ulil amri di antara kamu".<sup>111</sup>

Sedangkan persoalan yang mengemuka bukan kepada ada tidaknya kekhilafahan tetapi tentang spesifikasi kekhilafahan itu sendiri: 1) Apakah boleh ada dua khalifah ataukah harus satu khalifah dalam satu waktu 2) Persyaratan suku Quraisy 3) Kemestian bersihnya seorang khalifah dari perbuatan dosa 4) Apakah khalifah mesti dari keturunan Quraisy ataukah bolehkah dari keturunan lain. Jumhur ulama telah sepakat tentang kemestian adanya imam untuk menegakkan persatuan dan mengatur masyarakat, mengusahakan berlakunya hudud, mengumpul-kan

---

<sup>110</sup>lihat secara mendalam dalam Abul Hasan Ali Al-Hasany An-Nadwy, *Kerugian Dunia Karena Kemunduran Islam*, Surabaya, Bina Ilmu,1984, hal. 164-170

<sup>111</sup>lihat kembali ibid., hal. 22

zakat dari orang kaya dan mendistribusikannya pada orang miskin, mempertahankan batas-batas wilayah, menyelesaikan perkara dengan cara mengangkat hakim, menyatukan pendapat, melaksanakan syari'at dan menciptakan negara yang penuh dengan keberkatan yang dianjurkan Islam.

Untuk terciptanya sebuah kekhilafahan tersebut, jumbuh ulama telah menetapkan empat syarat bagi seseorang yang akan diangkat menjadi khalifah

1. Suku Quraisy Dasar ini diambil dari hadis yang diriwayatkan Bukhari dan Muslim: "Dalam masalah ini (kepemimpinan) manusia selalu menuruti suku Quraisy, yang Muslim mengikuti yang Muslim, dan yang kafir mengikuti yang kafir pula." Sedangkan al-Bukhari meriwayatkan dari Mu'awiyah bahwa ia mendengar nabi bersabda: "Masalah ini (kekhilafahan) selalu berada di tangan suku Quraisy. Siapapun yang menentangnya, wajahnya akan ditampar oleh Alloh, selama suku Quraisy melaksanakan ajaran Islam." Sehingga dalam perspektif sejarah, pemimpin yang tidak mempunyai nasab dari Quraisy tidak menggunakan gelar kekhilafahan tetapi dengan nisbah sultan.<sup>112</sup>
2. Adanya Bai'a: Pengangkatan khalifah ialah adanya pembai'atan yang dilakukan oleh ahlul hall wa al-aqdi (wakil rakyat). Di mana dapat dilakukan dengan kepatuhan dan kesukarelaan, khilafah Ummayah juga menerapkan bai'ah akan tetapi bai'ah yang dilakukan karena perintah penguasa dan timbul karena paksaan.
3. Musyawarah: Proses pemilihan khalifah sendiri haruslah dengan jalan musyawarah. Hal ini pernah ditegaskan oleh Umar bin Khattab, "*Barangsiapa membai'at seseorang tanpa dasar musyawarah, maka janganlah dilakukan pembai'atan terhadap dirinya dan terhadap orang yang membai'atnya*".

---

<sup>112</sup> lihat dalam uraian ini dalam Zainal Abidin Ahmad, *Ilmu Politik Islam Jilid 4*, Jakarta, Bulan Bintang, 1979.

4. Keadilan: Syarat keadilan yang mencakup semua bentuk keadilan, baik kepada dirinya, tidak memprioritaskan keluar-ganya, tidak mengutamakan orang yang disenangi, dan tidak menyingkirkan orang yang dibenci. (QS. 4:135).<sup>113</sup>

Persoalan yang kemudian mengemuka adalah tentang bentuknya kekhilafahan itu sendiri. Dalam perspektif sejarah, bentuk kekhilafahan adalah bentuk pemerintahan di mana terdapat satu khalifah (pemimpin), dengan satu otoritas dalam wilayah yang luas, melingkupi dan mengatasi bahasa dan bangsa. Sebagaimana pernah terjadi dalam sejarah awal Islam.

Akan tetapi pada sisi yang lain, kekhilafahan menurut Hakim Javid Iqbal, bahwa Al-Quran tidak menentukan bentuknya secara jelas dan tegas bentuk cara hidup tertentu. Bahkan sepanjang menyangkut pelaksanaan hukum Islam, masyarakat Muslim bebas menciptakan model struktur konstitusional apapun yang dianggap cocok dengan situasi, selama berdasarkan prinsip musyawarah.<sup>114</sup>

Sehingga pemikiran ini cenderung melihat kekhilafahan adalah sebagai sebuah model untuk mencari cara pelaksanaan dan penegakkan syari'ah sebagai esensi kelembagaan negara. Bahkan Khalid Ibrahim Jindan mengatakan bahwa bentuk kekhilafahan dalam operasional sejarah adalah produk fuqaha. Sedangkan bentuk kekhilafahan sendiri pada satu sisi telah menjadi jumbuh ulama. Memang dalam khasanah yang lebih modern terdapat usaha untuk memberikan jalan tengah yang tidak keluar dari esensi bentuk khilafah klasik, sekaligus juga tidak meninggalkan semangat jaman, yakni dengan memberikan kategorisasi tentang bentuk kekhilafahan; Kekhalifahan Murni, Kekhalifahan Minus, dan Kekhilafahan Plus.

---

<sup>113</sup> lihat Abu Zahrah Muhammad, *op.cit*, hal. 88-104

<sup>114</sup> lihat dalam Taufiq Asy-Syawid, *Syura Bukan Demokrasi*, Jakarta, Gema Insani Press, 1997

Rujukan ulama untuk menetapkan bentuk kekhilafahan klasik sebagai bentuk yang otoritatif beranjak dari pemahaman nash Qur'an yang telah membicarakan tentang konsep kekhilafahan. Meskipun dalam pembicaraan nash merujuk secara umum bukan khusus pemerintahan akan tetapi terdapat dalam surah An-Nur 55 yang memberikan kemungkinan ijtihad :

*Alloh telah menjanjikan bagi orang-orang yang beriman dari antara kamu dan orang-orang yang mengerjakan kebajikan bahwa (Alloh) akan menjadikan mereka khalifah di muka bumi, sebagaimana Ia telah menjadikan khalifah pada orang-orang sebelum mereka, dan Alloh akan memantapkan bagi mereka itu agama yang telah diridhai-Nya untuk mereka, dan akan ditukar sesudah kekuatan mereka itu dengan keamanan. (QS. An-Nur 55).*

Hal mana kemudian diperkuat dengan upaya untuk mengidentifikasi stuktur-struktur pendukung dengan memusatkan perhatian pada fungsi-fungsi khalifah dan syarat-syarat yang mesti dipenuhinya, dan upaya tersebut didasarkan pada pesan-pesan pada ayat Quran dan rentang peristiwa sejarah Islam.<sup>115</sup>

Dalam menformulasikan ide hasil kebangkitan adalah memapankan struktur kelembagaan yang memungkinkan terjaminnya pelaksanaan syariah Islam. Dalam lintasan sejarah terdapat variasi: kekhalifahan utuh, kekhalifahan minus (negara-bangsa), kerajaan, konfederasi, dan keimamahan.<sup>116</sup>

## **1. Kekhalifahan Utuh**

---

<sup>115</sup> lihat Kalid Ibrahim Jindan, *op.cit.* hal. 121

<sup>116</sup>lihat dalam Taufiq Asy-Syawi, *Syura Bukan Demokrasi*, Jakarta, Gema Insani Press, 1997 dan lihat pula John Obert Voll, *Politik Islam: Keberlangsungan dan Perubahan* ,Yogyakarta, Titian Ilahi Press, 1997

Ide ini adalah sebagai sebuah upaya untuk menformat pemerintahan Islam seperti dalam lintasan sejarah khilafah. Yang mana difahami sebagai bentuk yang paling mendapat legitimasi historis. Ciri yang mengedepan adalah membangun kekuatan adikuasa (*super power*) yang mampu mengendalikan tata dunia menuju kemaslahatan bersama. Pola kepemimpinan bersifat universal dan terstruktur, tidak terbatas ruang dan waktu. Hal ini pernah terjadi dalam era keemasan Islam Klasik sampai penghujung abad 19, di Turki Utsmani.

## **2. Kekhalifahan Minus (Negara Bangsa)**

Ide ini adalah sebagai sebuah upaya mendirikan kelembagaan di mana aturan syari'ah tetap dominan, meski bukan sebagai penentu utama. Tidak secara jelas syari'ah sebagai hukum tertinggi, tetapi syari'ah tetap mensemangati dalam skala tertentu. Rentang penerapan syari'ah dalam batas tertentu saja tidak secara menyeluruh. Berkuasa dan mengendalikan dalam batas wilayah tertentu. Hampir semua dunia Islam menggunakan pola ini.

## **3. Kerajaan**

Ide ini sangat berdekatan dengan ide *khalifah minus*, tetapi dengan asumsi ada sekelompok tertentu karena ikatan tradisional berhak memimpin dan menjamin pelaksanaan syari'ah. Ciri yang mengedepan dalam pola ini adalah sebagai hasil pertarungan dengan kelompok internal dan sedikit bersinggungan (*oposan*) dengan kekuatan eksternal, atau malah sebagai bentukan (atau mendapat rekognisi) dari kekuatan eksternal (barat). Berkuasa dan mengendalik-an dalam batas wilayah tertentu. Banyak diadopsi oleh negara Kesultanan dan kerajaan di Timur Tengah dengan pola non Konstitusional dan sebagian di Asia Tenggara dengan Kesultanan konstitusional.

## **4. Konfederasi (Kekhalifahan Baru)**

Ide ini mendukung semangat pembentukan kekhilafahan yang mondial, tetapi dengan format baru dengan tidak mengabaikan kekhilafahan minus. Ide ini ditandai dengan semangat pluralitas negara, otoritas dan lembaga. Kekhalifahan minus merupakan bahan terbesar untuk membangun kekhilafahan baru yang satu sama lain bekerja sama dalam upaya menunjang kemaslakhatan dunia dan tegak kepentingan manusia yang diatur oleh syari'ah.

Hal ini terbangun dalam gerakan dan organisasi Konferensi Islam sebagai upaya penyatuan solidaritas di dunia Islam yang relatif berbeda untuk mencapai kepentingan bersama. Sebagaimana diketahui OKI lahir karena pembakaran Masjidil Aqsha oleh etnis Yahudi di Palestina.

### **G. Makna Dasar Piagam Madinah.**

Seruan agama tauhid merubah wajah masyarakat jahiliyah menuju ke tatanan masyarakat yang harmonis, dinamis, di bawah bimbingan wahyu. Kemudian, hijrah Rasulullah ke Madinah adalah suatu momentum bagi kecemerlangan Islam di saat-saat selanjutnya. Dalam waktu yang relatif singkat Rasulullah telah berhasil membina jalinan persaudaraan antara kaum Muhajirin sebagai imigran-imigran Mekkah dengan kaum Ansar, penduduk asli Madinah. Beliau mendirikan Masjid, membuat perjanjian kerjasama dengan non muslim, serta meletakkan dasar-dasar politik, sosial dan ekonomi bagi masyarakat baru tersebut; suatu fenomena yang menakjubkan ahli-ahli sejarah dahulu dan masa kini.

Masyarakat muslim Madinah yang berhasil dibentuk **Rasulullah** oleh sebagian intelektual muslim masa kini disebut dengan negara kota (*city state*). Lalu, dengan dukungan kabilah-kabilah dari seluruh penjuru jazirah Arab yang masuk Islam, maka muncullah kemudian sosok negara bangsa (*nation state*). Walaupun sejak awal Islam tidak memberikan ketentuan yang pasti tentang bagaimana bentuk dan konsep negara yang dikehendaki, namun suatu kenyataan bahwa Islam adalah agama yang mengandung prinsip-prinsip dasar kehidupan termasuk politik dan negara.

Dalam masyarakat muslim yang terbentuk itulah Rasulullah menjadi pemimpin dalam arti yang luas, yaitu sebagai pemimpin agama dan juga sebagai pemimpin masyarakat. Pada intinya Islam mendorong penciptaan masyarakat madani. Nabi Muhammad sendiri bahkan telah mencontohkan secara aktual bagaimana perwujudan masyarakat madani itu, yaitu ketika beliau mendirikan dan memimpin negara-kota Madinah. Kenyataan ini bukan hanya terlihat dalam Piagam (Konstitusi) Madinah, tetapi juga dari pergantian nama kota Yatsrib menjadi Madinah yang tentu saja merupakan salah satu cognate istilah "madani" itu sendiri.<sup>117</sup>

Konsepsi **Rasulullah** yang diilhami Alquran ini kemudian menelorkan Piagam Madinah yang mencakup 47 pasal, yang antara lain berisikan hak-hak asasi manusia, hak-hak dan kewajiban bernegara, hak perlindungan hukum, sampai toleransi beragama yang oleh ahli-ahli politik moderen disebut manifesto politik pertama dalam Islam. Oleh karena itu pada makalah ini penulis mencoba memaparkan tentang konsep masyarakat dalam Piagam Madinah tersebut.

Dari segi ilmu politik, materi Piagam Madinah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad telah melaksanakan kekuasaan politik. Kekuasaan tersebut bertujuan untuk mengatur hubungan kemanusiaan dalam masyarakat, mengontrol dan menertibkan masyarakat. Sebab, kehidupan manusia tidak pernah terlepas dari konflik dan persaingan. Meski dalam pengaturan hubungan-hubungan tersebut terdapat unsur pemaksaan, tetapi tujuannya adalah untuk menetapkan suasana hidup kebersamaan.

Jika dicermati secara keseluruhan, [Piagam Madinah](#) memenuhi semua syarat yang dibutuhkan oleh suatu konstitusi. Bahkan, diakui bahwa Piagam Madinah merupakan konstitusi yang pertama dalam sejarah kemanusiaan. Ia mendahului Konstitusi Amerikayang lahir pada tahun 1887 dan Konstitusi Prancis yang lahir pada tahun 1795.

---

<sup>117</sup> **Azyumardi Azra**, *Menuju Masyarakat Madani, Gagasan, Fakta, dan Tantangan*, PT. Remaja Rosdakarya: Bandung, 1999, hlm: 3.



**Ahmad Ibrahim Syarif** menyebutkan bahwa **Nabi Muhammad** telah membuat suatu Undang-undang Dasar untuk mengatur kehidupan masyarakat di Madinah dan meletakkan dasar-dasar hubungan antara Madinah dengan tetangganya. Undang-undang Dasar tersebut merupakan suatu kemampuan besar dari segi ilmu politik, bahkan merupakan suatu keahlian pembuatnya dalam menata keadaan dan situasi masyarakat di zaman itu. Belum pernah ditemukan sebelumnya ada negara yang memiliki konstitusi tertulis, sebagaimana halnya negara yang dipimpin oleh Nabi Muhammad. Konstitusi itu sangat penting artinya, baik untuk menetapkan bentuk negara maupun untuk perkembangan situasi selanjutnya.

Piagam Madinah ini secara lengkap diriwayatkan oleh **Ibn Ishaq** (w. 151 H) dan **Ibn Hisyam** (w. 213 H), dua penulis muslim yang mempunyai nama besar dalam bidangnya. Menurut penelitian **Ahmad Ibrahim al-Syarif**, tidak ada periwayat lain sebelumnya selain kedua penulis di atas yang meriwayatkan dan menuliskannya secara sistematis dan lengkap. Meskipun demikian, tidak diragukan lagi kebenaran dan keotentikan piagam tersebut, mengingat gaya bahasa dan penyusunan redaksi yang digunakan dalam Piagam Madinah ini setaraf dan sejajar dengan gaya bahasa yang dipergunakan pada masanya.

Demikian pula kandungan dan semangat piagam tersebut sesuai dengan kondisi sosiologis dan historis zaman itu. Keotentikan Piagam Madinah ini diakui pula oleh **William Montgomery Watt**, yang menyatakan bahwa dokumen piagam tersebut, yang secara umum diakui keotentikannya, tidak mungkin dipalsukan dan ditulis pada masa Umayyah dan Abbasiyah yang dalam kandungannya memasukkan orang non muslim ke dalam kesatuan *ummah*.

Dari **Ibn Ishaq dan Ibn Hisyam** inilah kemudian penulis-penulis berikutnya menukil dan mengomentarkannya. Di antara penulis-penulis klasik yang menukil Piagam Madinah secara lengkap antara lain: **Abu Ubaid Qasim Ibn Salam** dalam Kitab *Al-Amwal*, **Umar al-Maushili** dalam *Wasilah al-Muta'abbidin* dan **Ibn Sayyid** dalam *Sirah al-Nas*. Sementara itu, beberapa penulis klasik dan periwayat lainnya yang menulis tentang Piagam Madinah antara lain: **Imam Ahmad Ibn Hambal** (w. 241 H) dalam *Al-Musnad*, **Darimi** ( w. 255 H) dalam *Al-Sunan*, **Imam Bukhori** (w. 256 H)

dalam *Shahih-nya*, **Imam Muslim** ( w.261 H) dalam *Shahih-nya*. Tulisan-tulisan lain tentang piagam tersebut juga bisa dijumpai dalam **Sunan Abu Dawud** (w. 272 H), **Sunan Ibn Majah** (w. 273 H), **Sunan Tirmidzi** (w. 279 H), **Sunan Nasa'i** (w. 303 H), serta dalam *Tarikh al-Umam wa al-Muluk* oleh *al-Thabari*.

Piagam Madinah ini telah diterjemahkan pula ke dalam bahasa asing, antara lain ke bahasa Perancis, Inggris, Itali, Jerman, Belanda dan Indonesia. Terjemahan dalam bahasa Perancis dilakukan pada tahun 1935 oleh Muhammad Hamidullah, sedangkan dalam bahasa Inggris terdapat banyak versi, diantaranya seperti pernah dimuat dalam *Islamic Culture* No.IX Hederabat 1937, *Islamic Review* terbitan Agustus sampai dengan Nopember 1941 (dengan topik *The first written constitution of the world*).

Selain itu, **Majid Khadduri** juga menerjemahkannya dan memuatnya dalam karyanya *War and Pearce in the Law of Islam* (1955), kemudian diikuti oleh **R. Levy** dalam karyanya *The Social Structure of Islam* (1957) serta **William Montgomery Watt** dalam karyanya *Islamic Political Thought* (1968). Adapun terjemahan-terjemahan lainnya seperti dalam bahasa Jerman dilakukan oleh **Wellhausen**, bahasa Itali dilakukan oleh **Leone Caetani**, dan bahasa Belanda oleh **A.J. Wensick** serta bahasa Indonesia untuk pertama kalinya oleh **Zainal Abidin Ahmad**.

Menurut **Muhammad Hamidullah** yang telah melakukan penelitian terhadap beberapa karya tulis yang memuat Piagam Madinah, bahwa ada sebanyak 294 penulis dari berbagai bahasa. Yang terbanyak adalah dalam bahasa arab, kemudian bahasa-bahasa Eropa. Hal ini menunjukkan betapa antusiasnya mereka dalam mengkaji dan melakukan studi terhadap piagam peninggalan Nabi. Dalam teks aslinya, Piagam Madinah ini semula tidak terdapat pasal-pasal. Pemberian pasal-pasal sebanyak 47 itu baru kemudian dilakukan oleh **A.J. Wensick** dalam karyanya *Mohammed en de joden te Madina*, tahun 1928 M yang ditulis untuk mencapai gelar doktornya dalam sastra semit. Melalui karyanya itu, **Wensick** mempunyai andil besar dalam memasyarakatkan Piagam Madinah ke kalangan sarjana Barat yang

menekuni studi Islam. Sedangkan pemberian bab-bab dari 47 pasal itu dilakukan oleh **Zainal Abidin Ahmad** yang membaginya menjadi 10 bab.<sup>118</sup>

Piagam Madinah telah mempersatukan warga Madinah yang heterogen itu menjadi satu kesatuan masyarakat, yang warganya mempunyai hak dan kewajiban yang sama, saling menghormati walaupun berbeda suku dan agamanya. Piagam tersebut dianggap merupakan suatu pandangan jauh ke depan dan suatu kebijaksanaan politik yang luar biasa dari **Nabi Muhammad** dalam mengantisipasi masyarakat yang beraneka ragam *backgroundnya*, dengan membentuk komunitas baru yang disebut *ummah*. *Ummah*<sup>119</sup> dalam istilah *Hebrew*, berarti suku atau rakyat.<sup>120</sup>

Dalam Al Qur'an dijumpai sebanyak 52 perkataan *ummah* yang terangkai dalam berbagai ayat. Kata *ummah* terulang dua kali dalam Piagam Madinah, yakni dalam pasal 2 dan pasal 25.

Pasal 1:

هذا الكتاب من محمد رسول الله بين المؤمنين والمسلمين قریش واهل یترب ومن تبعهم، فلدق بهم وجاهد معهم.

Artinya: "Ini adalah naskah perjanjian dari Muhammad Nabi dan Rasul Allah, mewakili pihak kaum yang Beriman dan memeluk Islam, yang

---

<sup>118</sup> (Online), **Juwairiyah Dahlan**, *Piagam Madinah dan Konsep Ummah*, SAJADA – Situs Al-Ukhuwah Jogja Dua, Rubrik: Agama Islam, Jumat, 17 Maret 06, (<http://10.10.11.212/cetak.php?id=63>, diakses tanggal 02 Desember 2013)

<sup>119</sup> Dalam *Encyclopaedia of Islam* dikemukakan bahwa perkataan *ummah* tidaklah asli dari bahasa arab. Menurut **Montgomery Watt**, perkataan *ummah* berasal dan berakar dari bahasa Ibrani yang bisa berarti suku bangsa atau bisa juga berarti masyarakat.

<sup>120</sup> **Beni Ahmad Saebani**, *Fiqh Siyasa, Pengantar Ilmu Politik Islam*, Pustaka Setia: Bandung, 2008, hlm: 189.

terdiri dari warga Quraisy dan warga Yastrib, dan orang-orang yang mengikuti mereka serta yang berjuang bersama mereka.”

Pasal 2:

انهم امة واحدة من دون الناس.

Artinya: “Mereka adalah yang satu dihadapan kelompok manusia lain.”

:Pasal 25

وان يهود بنى عوف امة مع المؤمنين, لليهود دينهم, وللمسلمين دينهم, مواليهم وانفسهم الا من ظلم واثم, فانه لايقع الا نفسه واهل بيته.

Artinya: “Kaum Yahudi Bani ‘Auf bersama dengan warga yang beriman adalah satu umah. Kedua belah pihak, kaum Yahudi dan kaum Muslimin, bebas memeluk agama masing-masing. Demikian pula halnya dengan sekutu dan diri mereka sendiri. Bila diantara mereka ada yang melakukan aniaya dan dosa dalam hal ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya.

Namun, cakupan dari rumusan ummah itu sendiri terjabarkan dalam pasal-pasal selanjutnya,yakni: Pasal 26 -35, 37, 44-47. (dapat dilihat pada lampiran teks piagam Madinah). Dapatlah dipahami bahwa perkataan ummah dalam rangkaian pasal-pasal yang tercantum di atas, mempunyai pengertian yang sangat dalam, yakni berubahnya paham kesukuan yang hidup di kalangan suku-suku Arab saat itu. Cakrawala wawasan sosial yang sangat sempit, dan kehidupan politik yang terbatas, karena fanatisme kabilah (kesukuan) dan ikatan darah yang dibatasi oleh tembok kelahiran, pelan-pelan mulai runtuh berganti dengan suatu masyarakat yang luas, di mana masing-masing dari warganya mempunyai hak dan kewajiban yang sama.

Dapat pula dipahami bahwa kata ummah dalam Piagam Madinah ini, berbeda pengertiannya dengan makna yang selama ini lazim dipahami yang mengacu kepada komunitas agama. Dalam al Qur’an kata ummah juga tidak selalu menunjuk kepada komunitas agama. Ahmad Mustofa al-

Maraghi mengemukakan batasan pengertian kata ummah dari berbagai ayat sebagaimana berikut:

Kata ummah dalam pengertian umat manusia seluruhnya (satu kelompok) yang hidup saling mengadakan interaksi antara satu dengan lainnya, seperti dalam firman Allah:

كان الناس امة واحدة فبعث الله النبيين مبشرين ومنذرين

Artinya: "Manusia adalah umat yang satu, maka Allah mengutus para Nabi, sebagai pemberi kabar gembira dan pemberi peringatan."

Kata ummah, dalam pengertian umat Islam, sebagaimana firman Allah:

كنتم خير امة اخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر

Artinya: "Kamu adalah ummah yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia menyuruh kepada yang ma'rif dan mencegah dari yang mungkar."

Kata ummah, dalam pengertian segolongan dari umat Islam (tha'ifah min al-muslimin) sebagaimana firman Allah:

ولتكن منكم امة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر واولئك هم المفلحون.

Artinya: "Dan hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyeru kepada yang makruf dan mencegah dari yang mungkar, merekalah orang-orang yang beruntung."

Kata ummah dalam pengertian imam (pemimpin) yang diteladani sebagaimana firman Allah:

ان ابراهيم كان امة لله حنيفا ولم يك من المشركين

Artinya: "Sesungguhnya Ibrahim adalah seorang imam yang dapat dijadikan teladan lagi patuh kepada Allah dan hanif. Dan sekali-kali bukanlah termasuk orang-orang yang menyekutukan (Tuhan)."

Kata ummah, dalam pengertian suatu periode waktu sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an:

وقال الذي نجا منهما وادكر بعد امة انا انبئكم بتأويله فارسلون

Artinya: "Dan berkatalah orang-orang yang selamat diantara mereka berdua dan teringat (kepada Yusuf) sesudah beberapa waktu lamanya; "Aku akan memberitakan kepadamu tentang (orang yang pandai) mentakwilkan mimpi itu, maka utuslah aku (kepadanya).

Kata ummah dalam pengertian suatu periode waktu dapat pula ditemukan dalam surat Hud ayat 8 :

ولئن اخرنا عنهم العذاب الى امة معدودة

Artinya: "Dan sesungguhnya jika kami Undurkan azab dari mereka sampai kepada suatu waktu yang ditentukan."

Kata ummah dalam pengertian millah (agama) sebagaimana yang terkandung dalam firman Allah:

ان هذه امتكم امة واحدة وانا ربكم فاعبدون

Artinya: "Sesungguhnya agama tauhid ini adalah agama kamu semua, agama yang satu dan Aku adalah Tuhanmu, maka sembahlah Aku."

Dari berbagai ayat yang dikemukakan oleh Ahmad Musthafa Al Maraghi di atas, terbukti bahwa pengertian kata ummah dalam Al-Qur'an selalu sesuai dengan konteks dimana kata itu dipergunakan. Dengan kata lain, kata ummah tidak selalu menunjukkan pada suatu komunitas agama. Demikian pula terma-terma ummah yang digunakan Rasulullah dalam Piagam Madinah tidak hanya eksklusif bagi kaum muslimin saja, namun mempunyai kandungan pengertian al-jinsiyyah wa alwathaniyyah.

## **H. Berbagai Komentar Terhadap Piagam Madinah.**

Lahirnya Piagam Madinah merupakan loncatan besar pemikiran modern di masa itu. Tanpa disadari oleh Muhammad dan rakyat Madinah, mereka telah mempunyai sebuah undang-undang dasar atau konstitusi pertama yang tertulis dan terkodifikasi. Hal ini dapat dijelaskan karena istilah konstitusi atau undang-undang dasar tidak pernah dikenal oleh bangsa Arab pada abad ke-7 M. Artinya, mereka melakukan penemuan yang bersifat mandiri. Istilah konstitusi memang sudah dikenal sejak negara-negara kota Yunani menganut paham demokrasi pada abad ke-6 SM. Namun, seiring perkembangan waktu, istilah ini juga tenggelam ketika Eropa memasuki abad kegelapan mereka. Penggolongan Piagam Madinah sebagai konstitusi baru lahir setelah ilmu yang mempelajari tentang hukum mulai lebih berkembang sejak masa Renaissance di Eropa sampai masa kini.

Berikut ini adalah beberapa definisi konstitusi dari berbagai sumber.

1. *Constitution: law determining the fundamental political principles of a government* 'Konstitusi: hukum yang menetapkan prinsip-prinsip politik fundamental dari sebuah pemerintahan'.
2. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (undang-undang dasar).
3. Konstitusi (*Dustur*): undang-undang yang menentukan bentuk negara, mengatur sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, dan wewenang badan-badan pemerintahan. "*Qanun*": ketetapan-ketetapan dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah dan mempunyai kekuatan yang mengikat dalam mengatur hubungan sosial masyarakat.

Dengan mengacu pada definisi "konstitusi" yang telah dituliskan dan dibandingkan dengan isi dari Piagam Madinah, dapat disimpulkan bahwa Piagam Madinah adalah sebuah konstitusi yang mendasari penyelenggaraan sebuah negara-kota yang bernama Madinah. Komponen bentuk negara terlihat pasal 2 yang menjelaskan Madinah adalah negara di suatu wilayah unik dan spesifik. Dalam pasal-pasal berikutnya maupun berdasarkan pada dokumen-dokumen tertulis tentang praktek Piagam Madinah, dapat dianalisis bahwa Madinah adalah negara berstruktur federal dengan otoritas terpusat. Praktek bentuk federasi mini ini adalah membagi

Madinah dalam 20 distrik yang masing dipimpin oleh seorang naqib, kepala distrik, dan 'arif, wakilnya.

Komponen pengaturan sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, dan wewenang badan-badan pemerintahan terlihat dengan pemberian otonomi penuh (kecuali dalam masalah pertahanan dan ketahanan negara) pada masing-masing suku dan golongan (terutama suku-suku Yahudi yang cukup dominan di Madinah ketika itu) untuk menjalankan hukumnya sendiri. Ini mirip dengan kebebasan untuk mengatur perda di negara kita dan bahkan jauh lebih bebas seperti halnya undang-undang federal di negara-negara federasi modern. Hanya masalah-masalah pelik yang tidak bisa diselesaikan oleh pihak-pihak federal bisa langsung diputuskan oleh Muhammad. Ini tergambar dalam suatu peristiwa yang dicatat ketika kaum Yahudi kebingungan untuk memutuskan hukuman pada dua orang yang terbukti berzina. Kemudian mereka pun mendatangi Muhammad untuk meminta keputusan, tetapi Muhammad menyerahkan keputusan tersebut kembali merujuk pada kitab suci Yahudi sendiri, dan akhirnya hukuman rajam diberikan pada dua orang pasangan yang berzina itu dengan dilakukan oleh kaumnya sendiri.

Konsep masyarakat yang ditawarkan dalam Piagam Madinah tidak ditentukan secara khusus, namun garis besar dari bentuk tersebut adalah ingin mempersatukan warga Madinah yang heterogen menjadi satu kesatuan masyarakat, yang warganya mempunyai hak dan kewajiban yang sama, saling menghormati walaupun berbeda suku dan agamanya. Piagam tersebut dianggap merupakan suatu pandangan jauh ke depan dan suatu kebijaksanaan politik yang luar biasa dari Nabi Muhammad dalam mengantisipasi masyarakat yang beraneka ragam latarbelakangnya, dengan membentuk komunitas baru yang disebut ummah. Rumusan ummah itu dapat dilihat pada pasal 26 -35, 37, 44-47. dalam Piagam Madinah.

Prinsip kemasyarakatan yang diilhami dari Piagam Madinah tersebut adalah berubahnya paham kesukuan yang hidup di kalangan suku-suku Arab saat itu. Cakrawala wawasan sosial yang sangat sempit, dan kehidupan politik yang terbatas, karena fanatisme kabilah (kesukuan) dan ikatan darah yang dibatasi oleh tembok kelahiran, pelan-pelan mulai runtuh berganti



dengan suatu masyarakat yang luas, di mana masing-masing dari warganya mempunyai hak dan kewajiban yang sama.

Piagam Madinah adalah sebuah loncatan besar pemikiran modern yang dibuat oleh Muhammad sebagai perwakilan dunia timur di saat bangsa barat berkuat dalam abad kegelapan yang berkepanjangan. Bahkan piagam ini secara argumentatif telah dapat dianggap sebagai konstitusi atau undang-undang dasar tertulis pertama di dunia dengan berbagai kelebihan yang salah satunya: sebagai naskah tertulis pertama yang mengakomodasi hak-hak dasar atau asasi manusia (HAM) terutama dalam kebebasan memilih agama.

Piagam Madinah merupakan sebuah konstitusi pertama dalam islam dalam bentuk tertulis, menjadi dasar organisasi pemerintahan masyarakat Madinah sebagai satu umat; adanya kedaulatan negara yang dipegang oleh Nabi; adanya ketetapan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental.

Konsep masyarakat yang terkandung dalam Piagam Madinah tersebut adalah: prinsip orang-orang Muslim dan Mukmin adalah umat yang satu dan antara mereka dan non muslim adalah juga umat yang satu (semua manusia adalah umat yang satu); prinsip persatuan dan persaudaraan; prinsip persamaan; prinsip kebebasan; prinsip tolong-menolong dan membela yang teraniaya; prinsip hidup bertetangga; prinsip keadilan; prinsip musyawarah; prinsip pelaksanaan hukum dan sanksi hukum; prinsip kebebasan beragama dan hubungan antar pemeluk agama (hubungan antar bangsa/internasional); prinsip pertahanan dan perdamaian; prinsip amar ma'ruf dan nahi munkar; prinsip kepemimpinan; prinsip tanggung jawab pribadi dan kelompok; dan prinsip ketakwaan dan ketaatan (disiplin).

Beberapa ahli sejarah, politik, dan hukum di masa ini memberikan juga pendapatnya tentang Piagam Madinah. Berikut ini adalah beberapa di antaranya.<sup>121</sup>

1. **Dr Muhammad Hamidullah** menuliskan pendapatnya dalam buku yang berjudul *"The First Written Constitution of the World"*, ia menulis, "Undang Undang Dasar negara tertulis pertama yang pernah dikemukakan oleh penguasa dalam sejarah ummat manusia ternyata diumumkan oleh **Nabi Muhammad saw**, yakni pada tahun pertama Hijrah (622 M), sekarang Undang Undang Dasar tersebut telah sampai di tangan kita." Sedangkan dalam buku **Muhammad Rasulullah**, ia menulis, "...Pakta pertahanan ini diperlukan sekali untuk membentuk negara kota di Madinah yang berasaskan persekutuan, dengan otonomi yang sangat luas bagi setiap unitnya. Keadilan pribadi hendak dibuang, permohonan dapat disampaikan kepada Kepala Negara, yang juga mempunyai hak prerogatif untuk memutuskan siapa yang boleh berperanserta dalam suatu ekspedisi. Perang dan damai tidak dapat dibagi-bagi. Pertanggungjawaban sosial dilembagakan berasaskan bentuk piramida dari orang yang paling berat bebannya, seperti, tebusan nyawa bila sipembunuh tidak dituntut nyawanya, dan tebusan untuk membebaskan tawanan perang dari tangan musuh. Kebulatan suara kini dapat dicapai, perbekalan dapat dikurangi dan undang undang dasar negara yang pertama dalam sejarah dimaklumkan oleh pemimpin dunia, sampai sekarang kita masih dapat menyaksikan pakta tersebut secara total".
2. **Tor Andrae** dalam bukunya yang diterjemahkan oleh **Theophil Menzel** kedalam bahasa Inggris dengan judul *"Muhammad, The Man and His Faith"*, New York, 1960, halaman 136, menyatakan bahwa, "Perundang-undangan jamaah (ummah) Madinah adalah naskah konstitusi yang

---

<sup>121</sup> (Online), (<http://artikel-lounge.blogspot.com/2009/07/piagam-madinah.html>), diakses tanggal 07 Januari 2014.

pertama yang sedikit demi sedikit dapat menjadikan Islam sebagai negara dunia dan agama dunia...Barangsiapa yang tindakannya berlawanan dengan otoritas keagamaan, maka ia tidak akan mendapat perlindungan dari familinya yang terdekat sekalipun. Islam tidak hanya agama, tetapi juga merupakan persaudaraan. 'Semata-mata orang beriman itu saling bersaudara..', demikian pernyataan Al-Qur'an, Al-Hujurat, 49:10."

3. **Jimly Asshiddiqie**, beliau mengatakan bahwa: "*Piagam Madinah merupakan kontrak sosial tertulis pertama di dunia yang dapat disamakan dengan konstitusi modern sebagai hasil dari praktek nilai-nilai demokrasi. Dan hal itu telah ada pada abad ke-6 saat Eropa masih berada dalam abad kegelapan.*";
4. **Robert N.Bella** menuliskan dalam bukunya *Beyond Belief* (1976) bahwa **Muhammad** sebenarnya telah membuat lompatan yang amat jauh ke depan. Dimulai dengan "proyek" Madinah yang dilandasi pada permulaan berdirinya oleh "Konstitusi Madinah" ini, menurut Bella, Muhammad telah melahirkan sesuatu yang untuk zaman dan tempatnya adalah sangat modern. Dengan demikian, Piagam Madinah dapat dikatakan sebagai merupakan sebuah konstitusi tertulis pertama di dunia. Lingkup amanat dan kemodernan pemikiran ideologis yang dikandung di dalamnya merupakan suatu kemajuan luar biasa di abad ke-7.

Terbentuknya Negara-Kota Madinah dapat dijelaskan dengan Teori Perjanjian (Kontrak) Sosial yang diajukan oleh **Thomas Hobbes** dalam bukunya *Leviathan*, **John Locke**, dan **Jean-Jacques Rousseau** dalam *The Social Contract Or Principles Of Political Right*.<sup>122</sup> Ketiganya menjelaskan sebuah teori yang sebenarnya memiliki prinsip yang sama. Dalam teori tersebut dijelaskan bahwa masyarakat pada awalnya berada dalam tahap naturalis dengan konsep homohominilupus 'manusia sebagai serigala bagi

---

<sup>122</sup> (Online), Rousseau, Jean-Jacques. *The Social Contract Or Principles Of Political Right*. (URL:<http://www.kessinger.net>, diakses tanggal 07 Januari 2014)

yang lainnya'. Dalam perkembangannya, tahapan ini bergerak ke dalam *billum omnium contra omnes* 'perang semua melawan semua'. Dua kondisi ini terlihat pada masa pra-perang saudara maupun dalam proses perang saudara di Yastrib antara suku 'Aws dan Khazraj yang dipecah belah oleh beberapa suku beragama Yahudi yang berada di kota tersebut.

Tahapan pun berkembang menuju kesadaran manusia untuk mencari solusi agar dapat hidup bersama. Dalam tahap ini, suku 'Aws dan Khazraj yang sudah mulai bosan dengan peperangan memilih Muhammad yang berada di Kota Makkah sebagai pihak netral yang akan menjadi mediator konflik. Muhammad pun mengirimkan satu orang delegasinya, Mush'ab bin 'Umair, sebagai perwakilannya di Yastrib. Kesempatan ini dimanfaatkan dengan baik oleh Muhammad untuk mempersiapkan "rumah" baru bagi dakwahnya menggantikan situasi Kota Makkah yang tidak kondusif untuk mengembangkan dakwah.

Mush'ab pun berhasil dan rakyat Yastrib mencapai tahapan perjanjian faktum unionis, perang dan permusuhan usai. Dalam beberapa tahun berikutnya, Yastrib telah berkembang dan telah memiliki pendukung terpentingnya sebagai negara: persatuan dan kesatuan rakyat. Muhammad yang telah populer di sana kemudian berhijrah menuju kota tersebut dan mayoritas rakyat Yastrib menerimanya sebagai pemimpin. Ketika itu, beberapa suku beragama Yahudi dan sebagian suku arab di Yastrib masih belum bisa menerima hal ini. Dengan niat yang luhur dan karakter kepemimpinan yang superior, Muhammad mengunjungi seluruh suku tersebut untuk mendengar kebutuhan dan kepentingan mereka. Pada akhirnya, pada tahun 622 M, mereka pun menerima Piagam Madinah sebagai pelindung bagi hak dan kepentingan mereka sebagai rakyat Madinah.

## **I. Teks Piagam Madinah.**

### **Ikhtisar Piagam Madinah<sup>123</sup>**

1. Umat Islam adalah umat yang satu, berdiri sendiri dalam bidang akidah, politik, sosial, dan ekonomi, tidak tergantung kepada masyarakat lain.
2. Warga umat ini terdiri atas beberapa komunitas kabilah yang saling tolong-menolong.
3. Semua warga sederajat dalam hak dan kewajiban. Hubungan mereka didasarkan pada persamaan dan keadilan.
4. Untuk kepentingan administratif, umat dibagi menjadi Sembilan komunitas : satu komunitas Muhajirin dan delapan komunitas penduduk Madinah lama. Setiap komunitas memiliki sistem kerja sendiri berdasarkan kebiasaan, keadilan, dan persamaan.
5. Setiap komunitas berkewajiban menegakkan keamanan internal.
6. Setiap komunitas diikat dalam kesamaan iman. Antara warga satu komunitas dan komunitas lain tidak diperkenankan saling berperang; tidak boleh membunuh dalam rangka membela orang kafir, atau membela orang kafir dalam memusuhi warga komunitas Muslim.
7. Umat Islam adalah umat Allah yang tidak terpecah belah.
8. Untuk memperkuat persaudaraan dan hubungan kemanusiaan di antara umat Islam, warga Muslim menjadi pelindung bagi warga Muslim lainnya.
9. Orang Yahudi yang menyatakan setia terhadap masyarakat Islam harus dilindungi. Mereka tidak boleh dianiaya dan diperangi.
10. Stabilitas umat adalah satu. Satu komunitas berperang, semuanya berperang.
11. Apabila satu komunitas berperang maka komunitas lain wajib membantu. .
12. Semua warga harus menegakkan akhlak yang mulia.

---

<sup>123</sup> *Sumber:* Menurut riwayat Ibnu Ishaq dalam bukunya *Sirah al-Nabi Saw* Juz II hal. 119-123, dikutip Ibnu Hisyam (wafat 213 H.828M). Sebagai perbandingan lihat juga analisa Dr. Aj Wensinck dalam bukunya *Mohammad en de Yoden le Medina* (1928), hal 74-84, dan W. Montgomery Watt dalam bukunya *Mohammad at Medina* (1956), hal 221-225.

13. Apabila ada golongan lain yang bersekutu dengan Islam dalam berperang, maka umat Islam harus saling tolong-menolong dengan mereka.
14. Oleh karena orang Quraisy telah mengusir Muhajirin dari Mekah, maka penduduk Madinah, musyrik sekalipun, tidak boleh bersekutu dengan mereka dalam hal-hal yang membahayakan penduduk Muslim Madinah.
15. Jika ada seorang Muslim yang membunuh Muslim lain secara sengaja, maka yang membunuh itu harus *diqisash* (dihukum setimpal), kecuali ahli waris korban berkehendak lain. Dalam hal ini seluruh umat Islam harus bersatu.
16. Orang yang bersalah harus dihukum. Warga lain tidak boleh membelanya.
17. Jika terjadi konflik atau perselisihan yang tidak dapat dipecahkan dalam musyawarah, maka penyelesaiannya diserahkan kepada Muhammad SAW.
18. Segala kesalahan ditanggung sendiri. Seseorang tidak diperkenankan mempertanggungjawabkan kesalahan teman (sekutu)-nya.

## **PIAGAM MADINAH**

### **I. Mukaddimah**

Dengan nama Tuhan Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang, inilah piagam tertulis dari Nabi Muhammad Saw di kalangan orang-orang yang beriman dan memeluk Islam (yang berasal dari) Quraisy dan Yastrib, dan orang-orang yang mengikuti mereka, mempersatukan diri dan berjuang bersama mereka.

### **II. Pembentukan Umat**

Pasal 1

Sesungguhnya mereka satu bangsa negara (umat) dan bebas dari (pengaruh dan kekuasaan) manusia.

### **III. Hak Asasi Manusia**

Pasal 2

Kaum Muhajirin dari Quraisy tetap mempunyai hak asli mereka, saling menanggung, membayar dan menerima uang tebusan darah (*diyat*) sebagai kompensasi hukuman pembunuhan, dengan cara yang baik dan adil di antara orang-orang beriman.

#### Pasal 3

- 1) Bani 'Auf (dari Yastrib) tetap mempunyai hak asli mereka dan saling menanggung uang tebusan darah (*diyat*).
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil diantara orang-orang beriman.

#### Pasal 4

- 1) Bani Sa'idah (dari Yastrib) tetap atas hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman.

#### Pasal 5

- 1) Bani Al-Harits (dari suku Yastrib) tetap berpegang atas hak-hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman

#### Pasal 6

- 1) Bani Jusyam (dari suku Yastrib) tetap berpegang atas hak-hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman.

#### Pasal 7

- 1) Bani Najjar (dari suku Yastrib) tetap berpegang atas hak-hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman.

#### Pasal 8

- 1) Bani 'Amr (dari suku Yastrib) tetap berpegang atas hak-hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman.

Pasal 9

- 1) Bani An-Nabit (dari suku Yastrib) tetap berpegang atas hak-hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman.

Pasal 10

- 1) Bani 'Auz (dari suku Yastrib) tetap berpegang atas hak-hak asli mereka, saling menanggung uang tebusan mereka.
- 2) Setiap kelompok mereka membayar uang tebusan dengan baik dan adil di antara orang-orang beriman.

#### **IV. Persatuan Agama**

Pasal 11

Sesungguhnya orang-orang beriman tidak akan meninggalkan tanggung jawabnya dalam membantu orang-orang yang berhutang, yaitu membayar uang tebusan darah dengan cara baik dan adil di kalangan orang-orang beriman.

Pasal 12

Orang-orang beriman dilarang membuat persekutuan dengan orang-orang beriman lainnya tanpa persetujuan kelompoknya sendiri.

Pasal 13

- 1) Seluruh orang-orang beriman dan bertaqwa harus menentang setiap orang yang melakukan kesalahan, melanggar ketertiban, melakukan penipuan, membuat permusuhan atau pengacauan di kalangan masyarakat orang-orang beriman.



- 2) Kebulatan persatuan orang-orang beriman dalam menghadapi orang-orang yang bersalah merupakan satu keputusan bersama, walaupun hal tersebut terhadap anak-anak mereka sendiri.

#### Pasal 14

- 1) Orang beriman dilarang melakukan pembunuhan atas orang lain yang tidak beriman.
- 2) Dan juga dilarang membantu orang-orang kafir yang melakukan penyerangan pada orang-orang beriman lainnya.

#### Pasal 15

- 1) Jaminan Tuhan adalah untuk semua dan merata, melindungi nasib orang-orang lemah.
- 2) Seluruh orang-orang yang beriman harus saling menjamin dan membahu-membahu antar sesama mereka dari (gangguan) pihak lain.

### **V. Persatuan Segenap Warga Negara**

#### Pasal 16

Bahwa sesungguhnya bangsa Yahudi yang setia kepada (negara) kita, berhak mendapatkan bantuan dan perlindungan, tidak boleh dikurangi haknya dan tidak boleh diasingkan dari pergaulan umum.

#### Pasal 17

- 1) Perdamaian yang dilakukan orang-orang beriman adalah satu dan atas nama semuanya.
- 2) Tidak diperkenankan kelompok orang-orang beriman membuat perjanjian tanpa melibatkan kelompok beriman lainnya didalam suatu peperangan yang dilakukan dijalan Tuhan kecuali atas dasar persamaan dan keadilan antara mereka.

#### Pasal 18

Setiap serangan yang tunjukkan kepada kita merupakan tantangan kepada semua orang-orang beriman yang harus memperkokoh persatuannya antar semua kelompok.

#### Pasal 19

- 1) Seluruh orang-orang beriman harus memberikan pembelaan atas tiap-tiap darah yang tertumpah di jalan Tuhan.
- 2) Setiap orang beriman yang bertaqwa harus berteguh hati atas jalan yang baik dan kuat.

#### Pasal 20

- 1) Perlindungan yang diberikan oleh seorang yang tidak beriman (musyrik) terhadap harta dan jiwa seorang musuh Quraisy adalah tidaklah diakui.
- 2) Campur tangan apapun tidaklah diijinkan atas kerugian yang diderita oleh orang yang tidak beriman.

#### Pasal 21

- 1) Barangsiapa yang membunuh seorang yang beriman dengan cukup bukti atas perbuatannya harus dihukum bunuh atasnya, kecuali kalau wali (keluarga yang berhak) dan si terbunuh bersedia dan rela menerima ganti kerugian (diyat).
- 2) Seluruh warga yang beriman harus bulat bersatu mengutuk perbuatan itu, dan tidak diijinkan selain daripada menghukum kejahatan itu

#### Pasal 22

- 1) Tidak dibenarkan bagi setiap orang yang mengakui piagam ini dan percaya kepada Tuhan dan Hari Akhir untuk membantu orang-orang yang salah dan memberikan perlindungan baginya.
- 2) Siapa yang memberikan bantuan atau memberikan tempat tinggal bagi pengkhianat-pengkhianat negara atau orang-orang yang salah, akan mendapatkan kutukan dan kemurkaan Tuhan di Hari Kiamat nanti, dan tidak diterima segala pengakuan dan kesaksiannya.

#### Pasal 23

Apabila timbul perbedaan pendapat diantara kamu dalam suatu masalah, maka kembalikanlah penyelesaiannya pada (hukum) Allah dan (keputusan) Rasul-Nya, Muhammad Saw.

## **VI. Golongan Minoritas**

Pasal 24

Warganegara (dari golongan) Yahudi memikul biaya bersama orang-orang beriman selama negara dalam peperangan.

Pasal 25

- 1) Kaum Yahudi dari suku 'Auf adalah satu bangsa (umat) dengan warga yang beriman.
- 2) Kaum Yahudi bebas memeluk agama mereka sebagaimana kaum muslim bebas memeluk agamanya.
- 3) Kebebasan ini berlaku juga terhadap pengikut-pengikut/sekutu-sekutu mereka, dan diri mereka sendiri.
- 4) Kecuali ada yang mengacau dan berbuat kejahatan, yang menimpa orang yang bersangkutan dan keluarganya.

Pasal 26

Kaum Yahudi dari Bani Najjar diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.

Pasal 27

Kaum Yahudi dari Bani Harits diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.

Pasal 28

Kaum Yahudi dari Bani Sa'idah diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.

Pasal 29

Kaum Yahudi dari Bani Jusyam diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.

Pasal 30

Kaum Yahudi dari Baid Auz diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.

Pasal 31

- 1) Kaum Yahudi dari Bani Tsa'labah diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.
- 2) Kecuali orang yang mengacau atau yang berbuat kejahatan, maka ganjaran dari pengacauan dan kejahatannya itu menimpa dirinya dan keluarganya.

Pasal 32

Suku Jafnah yang mempunyai hubungan darah kaum Yahudi dari Bani Tsa'labah, diperlakukan sama seperti Bani Tsa'labah.

Pasal 33

- 1) Bani Syuthaibah diperlakukan sama seperti kaum Yahudi dari Bani 'Auf di atas.
- 2) Sikap yang baik harus dapat membendung segala penyelewengan.

Pasal 34

Pengikut-pengikut atau sekutu-sekutu dari Bani Tsa'labah, diperlakukan sama seperti Bani Tsa'labah.

Pasal 35

Setiap pegawai atau pembela kaum Yahudi, diperlakukan sama seperti Kaum Yahudi.

## **VII. Tugas Warga Negara**

Pasal 36

- 1) Tidak seorang pun diperbolehkan melanggar peraturan ini tanpa seizin Muhammad Saw.
- 2) Seorang warga negara dapat melakukan *qishash* luka yang telah orang lain dilakukan orang lain kepadanya.
- 3) Siapa yang melakukan kejahatan maka ganjaran itu menimpa orangtua dan keluarganya, kecuali untuk membela diri
- 4) Tuhan melindungi orang-orang yang setia pada piagam ini.

Pasal 37

- 1) Kaum Yahudi memikul biaya negara, sebagaimana kaum Muslimin memikul biaya negara.
- 2) Di antara seluruh warga negara (Yahudi dan Muslimin) terkait perjanjian pembelaan untuk menentang setiap musuh negara yang memerangi setiap peserta dari piagam ini.
- 3) Diantara mereka harus terdapat nasihat-menasihati dan berbuat kebajikan, dan menjauhi segala dosa.
- 4) Seorang warga negara tidaklah dianggap bersalah, karena kesalahan yang dibuat sahabat/sekutunya.
- 5) Pertolongan, pembelaan, dan bantuan harus diberikan kepada orang/golongan teraniaya

Pasal 38

Warga negara kaum Yahudi memikul biaya bersama-sama warganegara yang beriman, selama peperangan masih berlangsung.

## **VIII. Melindungi Negara**

Pasal 39

Sesungguhnya Kota Yastrib, Ibukota Negara tidak boleh dilanggar kehormatannya oleh setiap pihak yang disebutkan dalam piagam ini.

Pasal 40

Setiap tetangga rumah harus diperlakukan seperti diri sendiri, dan tidak boleh mengganggu ketentramannya dan menzaliminya.

Pasal 41

Setiap tetangga wanita tidak boleh diganggu ketentraman dan kehormatan dan tidak boleh melakukan kunjungan kecuali harus atas izin suaminya.

## **IX. Pimpinan Negara**

Pasal 42

- 1) Dilarang menimbulkan masalah dan pertengkaran antar sesama anggota yang menyepakati piagam. Dan apabila hal tersebut terjadi maka harus segera dilaporkan dan diselesaikan berdasarkan hukum Allah dan Rasul-Nya.
- 2) Tuhan berpegang teguh pada piagam ini dan orang-orang yang setia kepadanya.

Pasal 43

Sesungguhnya (musuh) Quraisy tidak boleh dilindungi, begitu juga segala orang yang membantu mereka.

Pasal 44

Di kalangan warga negara sudah terikat janji pertahanan bersama untuk menentang setiap agresor yang menyergap kota Yastrib.

## **X. Politik Perdamaian**

Pasal 45

- 1) Apabila mereka diajak melakukan perdamaian dan membuat perjanjian damai (treaty), maka mereka harus siap dan bersedia untuk berdamai dan melakukan perjanjian damai.
- 2) Setiap kali ajakan perdamaian seperti demikian, sesungguhnya kaum yang beriman harus melakukannya, kecuali terhadap orang (negara) yang menunjukkan permusuhan terhadap agama (Islam).
- 3) Kewajiban atas setiap warganegara mengambil bahagian dari pihak mereka untuk melakukan perdamaian itu.

#### Pasal 46

- 1) Dan sesungguhnya kaum Yahudi dari Auz dan segala sekutu dan simpatisan mereka, mempunyai kewajiban yang sama dengan segala peserta piagam untuk kebaikan (pendamaian) itu.
- 2) Sesungguhnya kebaikan (pendamaian) dapat menghilangkan segala kesalahan.

### **XI.Penutup**

#### Pasal 47

- 1) Setiap warganegara yang melakukan usaha, maka semua menjadi milik dirinya.
- 2) Sesungguhnya Tuhan merestui semua peserta piagam ini, yang telah berlaku jujur dan baik.
- 3) Sesungguhnya tidaklah boleh piagam ini dipergunakan untuk melindungi orang-orang yang zalim dan bersalah.
- 4) Sesungguhnya (mulai saat ini), orang-orang yang berpergian (keluar), adalah aman.
- 5) Dan orang yang menetap adalah aman pula, kecuali orang-orang yang zalim dan berbuat salah.
- 6) Sesungguhnya Tuhan melindungi orang (warganegara) yang baik dan bersikap taqwa (waspada).
- 7) Dan akhirnya Muhammad adalah Utusan Allah, semoga Tuhan mencurahkan shalawat dan kesejahteraan atasnya.

# Bab Tujuh

## Lembaga-Lembaga Negara Dependen.

### C. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Namun, setelah UUD 1945 istilah lembaga tertinggi negara tidak ada yang ada hanya lembaga negara. Dengan demikian, sesuai dengan UUD 1945 yang telah diamandemen maka MPR termasuk lembaga negara. Gerakan reformasi telah melahirkan beberapa perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai upaya untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia (*human rights*) bagi warga negara Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan tersebut telah termanifestasikan di dalam Amandemen UUD 1945 yang merupakan aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) Indonesia.

Perubahan sistem ketatanegaraan sebagaimana telah dirumuskan di dalam Amandemen UUD 1945 tersebut adalah terkait dengan perubahan struktur dan fungsi dari lembaga kenegaraan di Indonesia, baik di dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif maupun di dalam kekuasaan yudikatif. Perubahan tersebut sebagai wujud pelaksanaan gagasan *check and balances* antar pelaksana ketiga macam kekuasaan negara. Jika sebelum Amandemen ketiga UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) yang melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka pada Amandemen ketiga UUD 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang sama seperti lembaga negara lainnya.



Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD 1945 didasarkan pada faham *integralistik* yang diajukan oleh **Soepomo**.<sup>124</sup> Faham integralistik ini mengatakan bahwa:

*“Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting ialah negara yang berdasar pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya”.*

Menurut Faham *integralistik* ini, di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia harus ada satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan. Setelah amandemen ketiga kedudukan MPR kemudian bergeser dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara sama dengan lembaga negara lainnya. Oleh karena ini MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) amandemen ketiga UUD 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pergeseran kedudukan MPR ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang berbunyi : “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”.

MPR mempunyai kewenangan yang secara rinci ditentukan di dalam Pasal 4 UU MD3 yang berbunyi :

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;

---

<sup>124</sup> **Moh. Mahfud MD.**, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta: Jakarta, 2001, Hlm;35.

3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan / atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden;
4. Dan / atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan / atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan / atau Wakil Presiden;
5. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
6. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
7. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 2 UUD 1945 berbunyi:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Sedangkan Pasal 3-nya menyatakan:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.

2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar.

Dapat dikatakan bahwa Pasal 2 UUD 1945 tersebut mengatur mengenai organ atau lembaganya, sedangkan Pasal 3 mengatur kewenangan lembaga MPR itu. Di samping itu, ada beberapa pasal lain dalam UUD 1945 yang juga mengatur tentang MPR, termasuk mengenai kewenangannya. Akan tetapi, pada bagian ini, yang dititik-beratkan hanya penegasan bahwa dalam UUD 1945, status MPR itu sebagai lembaga atau organ negara diatur secara eksplisit. Mengapa ketentuan mengenai MPR harus ditempatkan pada Bab III yang tersendiri dan mendahului pengaturan mengenai hal-hal lain seperti Presiden dan DPR serta DPD? Jawabannya jelas bahwa memang demikianlah susunan UUD 1945 yang asli sebagai Konstitusi Proklamasi yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945. Malah aslinya, ketentuan tentang MPR itu terdapat dalam Bab II, bukan Bab III seperti naskah setelah perubahan yang berlaku sekarang.

Sebelum menentukan hal-hal lain, UUD 1945 yang asli menegaskan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia dijemakan dalam tubuh MPR sebagai pelaku utama dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Karena itu, bunyi rumusan asli Pasal 1 ayat (2) Bab I UUD 1945 adalah "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Di samping itu, pada Bab III Pasal 6 ayat (2) ditentukan pula bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak".

Atas dasar rumusan yang demikian, dikembangkan pengertian sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945, yaitu bahwa Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Karena itu, selama ini dimengerti bahwa MPR inilah yang merupakan yang paling tinggi, atau biasa disebut sebagai

lembaga tertinggi negara, sehingga wajar bahwa keberadaannya diatur paling pertama dalam susunan UUD 1945.

Sekarang, setelah UUD 1945 diubah secara substantif oleh Perubahan Pertama sampai dengan Keempat dengan paradigma pemikiran yang sama sekali baru, susunan organisasi negara Republik Indonesia sudah seharusnya diubah sebagaimana mestinya. Antara MPR, DPR, dan DPD sudah semestinya dijadikan 1 bab atau setidaknya berada dalam rangkaian bab-bab yang tidak terpisahkan seperti sekarang. Dalam naskah resmi konsolidasi yang tidak resmi<sup>125</sup> (setelah Perubahan Keempat), susunan Bab III tentang MPR dan Bab VII tentang DPR serta Bab VII tentang DPD, diantarai oleh Bab IV tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapuskan ketentuannya dari UUD 1945, dan Bab V tentang Kementerian Negara, dan Bab VI tentang Pemerintah Daerah.

Dalam UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, organ MPR juga tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD,

---

<sup>125</sup>Ingat dalam berbagai kesempatan dan berbagai tulisan saya mengenai soal ini, saya selalu mengingatkan bahwa yang harus kita anggap sebagai naskah resmi adalah naskah terbitan UUD 1945 yang terdiri atas 5 bagian yang tersusun secara kronologis berdasarkan urutan pengesahannya, dimana yang satu menjadi lampiran dari naskah yang sudah lebih dulu disahkan, yaitu (i) Naskah UUD 1945 menurut Dekrit Presiden 5 Juli 1959, (ii) Naskah Perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999, (iii) Naskah Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000, (iv) Naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001, dan (v) Naskah Perubahan Keempat UUD 1945 Tahun 2002. Sedangkan naskah konsolidasi yang juga diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR adalah naskah yang bersifat tidak resmi. Tambahan pula, sesuai ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli dan dianggap resmi itu juga wajib dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, sehingga satu-satunya rujukan mengenai naskah asli dan resmi itu nantinya adalah yang tertuang dalam Lembaran Negara itu.

Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan dalam hubungan dengan fungsinya, organ MPR dapat dikatakan bukanlah organ yang pekerjaannya bersifat rutin. Meskipun di atas kertas, MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau '*functie*'nya sedangkan dilaksanakan. Kewenangannya itu adalah mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (UUD), memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden atau wakil presiden, dan '*melantik*' presiden dan/atau wakil presiden.

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR inilah Presiden, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, bertunduk dan bertanggungjawab. Dalam lembaga ini pula kedaulatan rakyat Indonesia dianggap terjelma seluruhnya, dan lembaga ini pula yang dianggap sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Dari lembaga tertinggi MPR inilah, mandat kekuasaan kenegaraan dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*).

Namun, sekarang setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip "*checks and balances*" antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat saja dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Malahan, jika dikaitkan dengan teori mengenai struktur parlemen di dunia, yang dikenal hanya dua pilihan, yaitu struktur parlemen satu kamar (*unikameral*) atau struktur parlemen dua kamar (*bikameral*).

Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar, memang dikenal adanya forum persidangan bersama di antara kedua kamar parlemen yang biasa disebut sebagai "*joint session*" atau sidang gabungan. Akan tetapi, sidang gabungan itu bukanlah lembaga yang tersendiri. Misalnya, di Amerika Serikat terdapat *the House of*

*Representatives* dan *Senate*. Keduanya disebut sebagai *Congress of the United States of America*. Jika sidang gabungan atau *'joint session'* diadakan, maka namanya adalah persidangan Kongres.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat disebutkan bahwa *"All legislative power vested in Congress which consist of the Senate and the House of Representatives"*. Segala kekuasaan legislatif berada di Kongres yang terdiri atas *House of Representative dan Senat*. Akan tetapi, dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ketentuan mengenai MPR, dirumuskan secara berbeda, yaitu *"MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang"*. Dengan demikian, MPR tidak dikatakan terdiri atas DPR dan DPD, melainkan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian, MPR itu merupakan lembaga yang tidak terpisah dari institusi DPR dan DPD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 juncto Pasal 8 ayat (2) dan (3), MPR mempunyai kewenangan untuk;

1. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
2. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar;
3. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar; dan
4. Mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga saya menamakannya sebagai sistem tiga

kamar (*trikameralisme*). Dewasa ini, tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar seperti ini. Karena itu, Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar ini.

Namun demikian, meskipun MPR itu adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Sebagai organ negara, lembaga MPR itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*). Dalam hal ini kita dapat membedakan antara pengertian "*MPR in book*" dengan "*MPR in action*". Dari keempat kewenangan di atas, tidak satupun yang bersifat tetap. Perubahan dan penetapan undang-undang dasar tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu. Setelah perubahan 4 (empat) kali berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, mungkin masih akan lama untuk adanya perubahan lagi atas UUD 1945. Kita belum dapat memperkirakan dalam waktu 10 sampai dengan 20 tahun mendatang, apakah akan ada lagi atau tidak agenda perubahan atas UUD 1945.

Demikian pula dengan agenda pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden serta agenda pemilihan presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Kita tidak dapat membuat ramalan mengenai kemungkinan kedua agenda ini akan dijalankan dalam waktu dekat. Dalam sejarah lebih dari 2 abad<sup>126</sup> pengalaman Amerika Serikat, baru tercatat 3 (tiga) kasus yang terkait dengan '*impeachment*' terhadap Presiden. Ketiga kasus itu masing-masing melibatkan Presiden Lindon Johnson, Presiden Nixon, dan Presiden Bill Clinton.

Karena itu, satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahunan. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD 1945, sidang MPR itu sendiri bersifat fakultatif. Pengucapan sumpah atau janji Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat

---

<sup>126</sup> Dari tahun kemerdekaan Amerika Serikat 1776 sampai sekarang tahun 2005 = 2005-1776 = 229 tahun.

dilakukan di hadapan atau di dalam sidang MPR atau sidang DPR. Jika MPR tidak dapat bersidang, pengucapan sumpah/janji itu dapat dilakukan dalam sidang atau rapat paripurna DPR. Jika rapat paripurna DPR juga tidak dapat diselenggarakan, maka pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu cukup dilakukan di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Dengan perkataan lain, tidak satupun dari keempat kewenangan MPR itu yang bersifat tetap, sehingga memerlukan alat-alat perlengkapan organisasi yang juga bersifat tetap. MPR itu baru ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja (*in action*). Oleh karena itu, tidak ada keharusan bagi MPR untuk diadakan pimpinan dan sekretariat yang tersendiri. UUD 1945 sama sekali tidak mengamanatkan hal ini. Artinya, jika dikehendaki, dapat saja pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dengan persetujuan Presiden dapat saja mengadakan pimpinan MPR yang bersifat tersendiri itu atau malah meniadakan dan mengatur agar pimpinan MPR itu dirangkap saja secara *ex officio* oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.

Di masa Orde Baru, pimpinan MPR juga pernah dirangkap oleh pimpinan DPR, karena pertimbangan bahwa kegiatan MPR itu sendiri tidak bersifat tetap. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang diberikan kebebasan menentukan pilihan apakah akan mengadakan atau meniadakan jabatan pimpinan dan sekretariat jenderal MPR yang bersifat permanen. Kedua pilihan itu sama-sama dapat dibenarkan, asalkan masing-masing pilihan itu benar-benar didasarkan atas alasan yang masuk akal dan memang ada kegunaanya.

Sebenarnya, baik pimpinan MPR, pimpinan DPR, maupun pimpinan DPD sama-sama tidak diatur dalam UUD 1945. Hal ini berbeda dari para pimpinan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang secara tegas diatur, yaitu bahwa ketuanya dipilih dari dan oleh anggotanya masing-masing. Karena itu, adalah keharusan konstitusional (*constitutional imperative*) bahwa di dalam organisasi MA, MK, dan BPK, diadakan jabatan Ketua. Sedangkan di MPR, DPR, dan DPD, dapat saja diatur dalam Undang-Undang bahwa pimpinannya hanya dijabat oleh seorang Koordinator, atau disebut Juru Bicara atau "*Speaker*". Hanya



saja, untuk pimpinan DPR selama ini sudah biasa disebut Ketua DPR dan Wakil Ketua DPR, sehingga dapat dikatakan sudah menjadi konvensi ketatanegaraan bahwa di DPR ada jabatan Ketua dan Wakil Ketua DPR.

Setara dengan susunan DPR, di dalam susunan kepemimpinan DPD tentunya dapat pula diadakan jabatan Ketua dan Wakil Ketua seperti yang terdapat dalam susunan organisasi DPR. Karena itu, tidak salah jika pembentuk undang-undang, sama-sama mengadakan jabatan Ketua dan Wakil, baik dalam susunan DPR maupun DPD. Akan tetapi, untuk jabatan pimpinan MPR, keadaannya sungguh berbeda. Jabatan kepemimpinan MPR yang terpisah dari kepemimpinan DPR dan DPD serta adanya sekretariat jenderal MPR-RI yang juga tersendiri, terlepas dari sekretariat jenderal DPR dan sekretariat jenderal DPD seperti dewasa ini, adalah semata-mata akibat pengaturannya dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selama masa Order Baru juga sudah biasa diatur bahwa pimpinan MPR-RI itu dirangkap secara *ex-officio* oleh pimpinan DPR-RI. Lagi pula keberadaan MPR yang tersendiri sebagai lembaga ketiga di samping DPR dan DPD (*trikameralisme*) adalah produk baru dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945. Keberadaan pimpinan MPR yang tersendiri belum dapat dikatakan didasarkan atas konvensi ketatanegaraan yang sudah baku. Malahan, apabila dikaitkan dengan semangat efisiensi, keberadaan pimpinan MPR yang tersendiri dan juga kesekretariat-jenderal yang juga tersendiri dapat dikatakan sebagai pemborosan yang sia-sia.

Ketika RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dibahas bersama di DPR pada tahun 2003 yang lalu, harus diakui terdapat suasana politis yang tidak menguntungkan, sehingga pengaturannya mengenai pimpinan MPR dan kesekretariat-jenderal yang berdiri sendiri ini mendapat persetujuan. Pertama, perdebatan tersisa mengenai hasil perubahan ketiga dan keempat UUD 1945 sepanjang menyangkut struktur parlemen bikameral masih belum reda.

Kelompok konservatif sangat menentang gagasan bikameralisme yang salah satunya diartikan seakan-akan menghilangkan sama sekali keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang

sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara. Padahal keberadaan Dewan dan Majelis tersebut dianggap sebagai pencerminan langsung dari dianutnya sila keempat Pancasila, yaitu "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan*". Kata "*permusyawaratan*" dinilai terjelma dalam pelebagaan MPR, sedangkan kata "*perwakilan*" dianggap tercermin dalam pelebagaan DPR. Menerima ide struktur parlemen bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD, berarti menghilangkan keberadaan MPR sebagai pelebagaan prinsip "*permusyawaratan*" dalam sila keempat itu.

Pandangan semacam ini sangat mewarnai pandangan kelompok anggota MPR yang dimotori oleh partai yang berkuasa (*the ruling party*) ketika itu, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Suasana psikologis yang terbentuk ketika itu sangat dipengaruhi oleh berbagai tekanan yang sangat kuat dari kelompok yang anti-perubahan UUD, sehingga partai yang berkuasa sangat berhati-hati dalam menyikapi setiap ide perubahan pasal demi pasal UUD 1945. Dalam suasana semacam itu dapat dibayangkan bahwa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri yang juga adalah Ketua Umum Partai ini sangat dihantui oleh kekuatiran bahwa lembaga MPR akan dihapuskan sama sekali dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena itu, sebagai kompromi atas perdebatan ini, rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang disepakati dalam rangka Perubahan Keempat pada tahun 2002 adalah

"MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Karena adanya kata "*anggota*" dalam rumusan tersebut di atas, berarti meskipun keanggotaannya dirangkap, institusi MPR itu sama sekali berbeda dan terpisah dari institusi DPR dan institusi DPD. Sebagai institusi yang terpisah, seperti telah diuraikan di atas, ketiganyapun mempunyai fungsi, tugas, dan kewenangan yang juga berbeda dan terpisah satu sama

lain. Karena itu, memang tidak dapat dihindarkan untuk menyatakan bahwa MPR itu adalah lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Republik Indonesia (*trikameral parliament*).

Sebab kedua yang mengakibatkan diterimanya keberadaan pimpinan dan kesekretariat-jenderal yang tersendiri itu adalah suasana persaingan kepentingan politik antar partai-partai politik itu sendiri baik yang ada di dalam MPR dan DPR maupun di luar parlemen menjelang pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden tahun 2004. Berbagai kelompok partai politik sedang disibukkan oleh berbagai agenda koalisi antar satu sama lain. Karena itu, keengganan pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Megawati untuk meniadakan jabatan pimpinan dan kesekretariat-jenderal MPR yang tersendiri itu berhimpit dengan kepentingan elite partai-partai politik untuk menyediakan sebanyak mungkin jabatan publik sebagai bahan untuk pembagian kekuasaan di antara mereka. Karena itu, kesepakatan mengenai rumusan pasal-pasal yang menentukan adanya jabatan pimpinan MPR dan kesekretariat-jenderal MPR yang terpisah dan tersendiri itu, dengan mudah dapat dicapai.

Karena itu, dapat rangka konsolidasi sistem ketatanegaraan kita pasca Perubahan UUD 1945, dan penataan kelembagaan kenegaraan kita di masa mendatang, dapat diusulkan agar adanya lembaga pimpinan dan kesekretariat-jenderal MPR yang tersendiri ini cukuplah selama periode transisi sampai tahun 2009 saja. Untuk selanjutnya, hal itu perlu diubah agar lebih efisien. MPR, DPR, dan DPD adalah tiga kamar dalam struktur parlemen Indonesia sebagai satu kesatuan. Gedungnya sama, pegawainya juga sama. Karena itu, piminannya juga sebaiknya dirangkap saja, dan bahkan kesekretariat-jenderalannya pun sebaiknya dijadikan satu saja. Dalam rangka hasil pemilihan umum tahun 2009, pembentuk undang-undang sebaiknya menyempurnakan kembali Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sehingga hal ini mendapat perhatian yang sungguh-sungguh.

## **2. Kedudukan DPR Sebagai Lembaga Negara.**

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan; *“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”*. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, *“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”*. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi; *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”*.

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam peraturan tata tertib.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, *“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”*. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, *“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”*. Ayat (3)-nya menyatakan pula, *“Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas”*.

Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa *“Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”*. Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan, *“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau*

perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Di samping itu, dalam rangka fungsinya sebagai pengawas, Pasal 11 UUD 1945 menentukan pula:

1. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
2. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR”.
3. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Bahkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 hasil Perubahan Pertama tahun 1999, bahkan diatur pula hal-hal lain yang bersifat menyebabkan posisi DPR menjadi lebih kuat dibandingkan dengan sebelumnya. Pasal 13 ayat (2) menentukan, “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”, dan ayat (3)-nya menentukan, “*Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR*”. Sedangkan Pasal 14 ayat (2) menentukan, “*Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR*”.

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutipkan disini ketentuan UUD 1945 Pasal 20 dan Pasal 20A, yang masing-masing berisi 5 (lima) ayat, dan 4 (empat) ayat. Pasal 20 menentukan bahwa:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 20A berbunyi:

1. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 21 UUD 1945 juga dinyatakan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang*". Anggota DPR itu sendiri, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) dipilih melalui pemilihan umum. Dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR itu diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22B diatur pula bahwa "*Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang*".

Secara umum, dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi budget. Di antara ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, tugas pokok yang pertama, yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini.

Biasanya, dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peran yang berbeda. Meskipun demikian, apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak sakalipun teks konstitusi maupun praktik dimanapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih.<sup>127</sup>

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggung jawab DPR menjadi bertambah berat. Akan tetapi, itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, di samping fungsi pengawasan dan *budget*. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dan sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 di atas dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai balancing antara DPR dan Presiden dalam

---

<sup>127</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Pergumulan Peran ...*, Op cit.: 95

pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.<sup>128</sup> Anehnya, kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amendemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan dengan kata "harus" sehingga rumusannya berbunyi "Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan." Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa Presidenlah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memerhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2)). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara legislatif dengan eksekutif.<sup>129</sup>

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A, berbunyi sebagai berikut.

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;

---

<sup>128</sup>Belakangan ini muncul fenomena cukup merisaukan dalam praktik ketatanegaraan. Beberapa undang-undang lahir tanpa pengesahan (tidak ditandatangani) Presiden. Paling sedikit ada empat undang-undang yang telah diundangkan dalam lembaran negara tanpa pengesahan dan Presiden, yakni: UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat; UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; dan UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Lihat **M. Hadi Shubhan**, "Fenomena UU Tanpa Pengesahan Presiden", Kompas. 17 Juli 2003. Lihat juga makalah Buyung Nasution, "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi", disampaikan pada Seminar dan Lokakarya "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 7 September 2004 di Jakarta, hlm. 4

<sup>129</sup> **Na'sution**, Ibid: 6.



2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang di atur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas;
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan checks and balances oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tata negara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945, tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.<sup>130</sup>

Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan kekuasaan legislatif ada di DPR, (Pasal 20 ayat (1)) bukan MPR atau DPD. Kekuasaan DPR diperbesar di antaranya:

1. DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3));
2. Memberikan amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat (2));
3. DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk berikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, apakah dalam bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang

---

<sup>130</sup> **Ni 'matul Huda**, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm: 30

serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal II ayat (2) dan ayat (3));

4. DPR juga diberikan hak budget (Pasal 23 ayat (3));
5. Memilih anggota BPK;
6. Dengan memerhatikan saran DPD (Pasal 23F ayat (1));
7. Memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3));
8. Menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (3)).

#### **D. Kedudukan DPD Sebagai Lembaga Negara.**

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem "*double-check*" yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.

Akan tetapi, ide *bikameralisme* atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem *bikameral* sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau '*auxiliary*' terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai '*co-legislator*', dari pada '*legislator*' yang sepenuhnya.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai beberapa kewenangan sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
  - a) otonomi daerah,
  - b) hubungan pusat dan daerah,
  - c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
  - d) pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
  - e) yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
  - a) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan
    - I. otonomi daerah,
    - II. hubungan pusat dan daerah;
    - III. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
    - IV. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
    - V. perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta
  - b) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas:
    - I. rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara,
    - II. rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak,
    - III. rancangan undang-undang yang berkait dengan pendidikan, dan
    - IV. rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (*kontrol*) atas:
  - a) Pelaksanaan UU mengenai:
    - I. otonomi daerah,

- II. pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,
  - III. hubungan pusat dan daerah,
  - IV. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
  - V. pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
  - VI. pajak,
  - VII. pendidikan, dan
  - VIII. agama, serta
- b) Menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai '*co-legislator*' di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Dalam Pasal 22C diatur bahwa:

1. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.
3. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
4. Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Seperti halnya, anggota DPR, maka menurut ketentuan Pasal 22D ayat (4), "*Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang*". Bagi para anggota DPD, kewenangan-kewenangan yang dirumuskan di atas tentu kurang

memadai. Apalagi dalam pengalaman selama lima tahun DPD periode 2004-2009, telah ternyata bahwa keberadaan lembaga DPD ini terasa kurang banyak gunanya dalam dinamika sistem ketatanegaraan dalam kenyataan praktik. Karena itulah, muncul aspirasi untuk mengadakan (i) Perubahan Kelima UUD 1945, dan/atau setidaknya (ii) Perubahan UU tentang Susduk yang dapat memperkuat kedudukan dan peranan DPD dalam praktik. Namun demikian, ide ini kandas, dikarenakan tidak berhasil meyakinkan para anggota DPR untuk berbagi peran dengan DPD dalam setiap pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, di masa yang akan datang, meskipun memang disadari perlunya dilakukan Perubahan Kelima UUD 1945, tetapi inisiatif untuk itu sebaiknya tidak datang dari kalangan DPD, melainkan haruslah datang dari partai-partai politik yang duduk di DPR.

Dari segi etika, juga kurang elok jikalau inisiatif itu datang dari DPD, karena para calon anggota DPD sendiri sebelum terpilih menjadi anggota DPD sudah mengetahui persis bahwa yang harus dilakukan oleh DPD adalah sebagaimana yang sudah diatur dalam UUD 1945 yang sekarang. Mengapa mau menjadi anggota DPD jika sejak sebelumnya sudah mengetahui bahwa kedudukan dan peranan DPD itu memang tidak sekuat yang diharapkan? Jika sesudah terpilih baru mempersoalkan kedudukan DPD yang lemah, akan mudah nampak dari luar bahwa para anggota DPD hanya berusaha memperbesar kekuasaan sendiri, bukan berpikir tentang nasib rakyat di daerah-daerah.

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memperkuat atau menempatkan diri sebagai lembaga yang penting dalam sistem ketatanegaraan kita pada periode 2009-2014 yang akan datang. Pertama, berikan dukungan kepada ide Perubahan Kelima UUD 1945 yang datang dari partai-partai politik yang berkuasa; Kedua, tingkatkan kinerja dengan *'high profile'* di segala bidang di mata publik; Ketiga, setiap anggota DPD sebaiknya mengalihkan sasaran kritik, bukan kepada DPR yang merasa disaingi oleh DPD, tetapi justru aktif dan kritis terhadap jalannya pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. DPR harus diperlakukan sebagai partner, bukan saingan.

Keempat, perjuangkan melalui undang-undang susduk agar pimpinan MPR dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD. Misalnya, Ketua DPR adalah Ketua MPR, sedangkan Ketua DPD sebagai Wakil Ketua MPR. Adakan dialogue-dialogue dan lobi-lobi informal dan tertutup dengan pimpinan partai-partai politik mengenai kemungkinan peningkatan kedudukan DPD di masa yang akan datang. Namun demikian, pendekatan-pendekatan semacam ini jangan memberikan kesan kepada publik bahwa inisiatif untuk memperbesar kekuasaan datang dari kalangan DPD sendiri. Kelima, dan hal-hal lain yang dapat didiskusikan bersama, sehingga kinerja DPD dapat berjalan lebih efektif dan dirasakan kebergunaannya dalam sistem politik dan ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945.

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D. Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut:

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum;
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
4. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.<sup>131</sup>

Selanjutnya, dalam Pasal 22D diatur tentang wewenang DPD, sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

---

<sup>131</sup>Susunan dan kedudukan DPD diatur dalam Pasal 32-40 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;<sup>132</sup>

2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;<sup>133</sup> serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak pendidikan dan agama;<sup>134</sup>
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;<sup>135</sup>
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> Lihat Pasal 21 Pasal 42 UU No. 22 Tahun 2003

<sup>133</sup> Lihat Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003

<sup>134</sup> Lihat Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003

<sup>135</sup> Lihat Pasal 46 UU No. 22 Tahun 2003

<sup>136</sup> Lihat Pasal 39 UU No. 22 Tahun 2003

Sebagai tindak lanjut dan ketentuan di atas, telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal II menegaskan:

1. Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilu dan perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
  - a) provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
  - b) provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
  - c) provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
  - d) provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
  - e) provinsi yang berpenduduk lebih dan 15.000,000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih;
2. Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
3. Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah.

Selanjutnya, dalam Pasal 51 dan Pasal 52 ditentukan bahwa daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi. Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang. Penegasan tentang susunan dan keanggotaan DPD juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 32 menentukan: "DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum." Di dalam Pasal 33 ditegaskan sebagai berikut:



1. Anggota DPD dan setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang.
2. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dan 1/3 jumlah Anggota DPR.
3. Keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden.
4. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia.

Calon anggota DPD, selain harus memenuhi syarat sebagai calon, menurut ketentuan Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003 juga harus memenuhi syarat:

1. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan;
2. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya empat tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Bagi anggota DPD dan pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri, selain harus memenuhi syarat sebagaimana calon yang lain, harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri. Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih ke empat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 ataupun UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD tampak lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk anggota DPR adalah partai politik. Artinya dapat terjadi tokoh

perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukungan bagi dirinya,<sup>137</sup> sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan (mendompleng) struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang amat kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat lokal, sedangkan rekrutmen atau pencalonan dan penetapan anggota DPR/DPRD sesuai UU No. 12 Tahun 2003 masih terbuka peluang untuk berperan kuatnya para pimpinan parpol dalam menentukan siapa yang akan ditempatkan menjadi anggota DPR/DPRD.

Secara umum, basis komunitas dan setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. Pertama, basis komunitas spasial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). Kedua, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota) misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan sebagainya. Ketiga, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM, dan sebagainya. Keempat, elite ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur itu, akan mewamahi proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam pemilu 2004.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Seperti yang diberitakan oleh majalah Tempo, ada beberapa calon yang kesulitan mencari dukungan suara padahal sudah mengeluarkan puluhan juta rupiah untuk mencari dukungan. Para calon anggota DPD merasa persyaratan untuk menjadi anggota DPD lebih berat daripada menjadi anggota DPR, tetapi tidak sebanding dengan wewenang yang dimiliki DPD. Lihat majalah Tempo Edisi 8-14 September 2003, hlm. 33-35

<sup>138</sup> **Laode Ida**, "*Basis Pemilihan dan Posisi Tawar DPD*", Kompas 30 Juli 2003

Eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelembagaannya jelas akan dipengaruhi latar belakang figur-figur yang mengisinya. Untuk itu, diharapkan yang akan tampil mengisi keanggotaan DPD adalah figur-figur yang kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD, yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pengambilan kebijakan ditingkat nasional dan jangan sampai DPD hanya menjadi tempat 'mangkal pemain-pemain lama'. Kalau hal itu yang terjadi, apa beda DPD dengan DPA di masa lain. Ketika itu, DPA telah berubah menjadi Dewan Pensiunan Agung, apa kita juga akan mengulang hal yang sama pada DPD menjadi Dewan Pensiunan Daerah.<sup>139</sup>

Masa jabatan Anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna DPD.

Alat kelengkapan DPD terdiri atas: (a) pimpinan; (b) panitia *ad hoc*; (c) badan kehormatan; dan (d) panitia-panitia lain yang diperlukan. Pimpinan DPD diatur dalam Pasal 37 UU No. 22 Tahun 2003 sebagai berikut:

1. Pimpinan DPD terdiri atas seorang ketua dan sebanyak banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota DPD dalam sidang paripurna DPD.
2. Selama pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh Pimpinan Sementara DPD.

---

<sup>139</sup> Lihat pemberitaan Kompas, Rabu 10 September 2003. tentang banyaknya mantan pejabat orba yang ramai-ramai mencalonkan diri menjadi anggota DPD. Hal itu mengingatkan kita pada masa lalu, ketika Utusan Daerah lehih dimonopoli oleh peringgi-petinggi daerah baik dari sipil maupun militer beserta istri dan anak kerurunannya, daripada tokoh-tokoh masyarakat yang sesungguhnya. Jangan sampai DPD menjadi lembaga reinkarnasi dari Utusan Daenah di masa lain.

3. Pimpinan Sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang ketua sementara dan seorang wakil ketua sementara yang diambilkan dan anggota tertua dan anggota termuda usianya.
4. Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.
5. Ketua dan Wakil ketua DPD diresmikan dengan Keputusan DPD.
6. Tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang herkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang undang tertentu.

Selain yang diatur dalam Pasal 22D, tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 22E ayat (2), di DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dan BPK sesuai dengan kewenangannya. Kemudian, dalam Pasal 22F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Penegasan Pasal 22D, Pasal 22E, dan Pasal 22F terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat sumir. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa pun. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.<sup>140</sup> Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu dibidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut 'strong bicameralism' tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut 'soft bicameralism'.

---

<sup>140</sup>Salah satu ciri bikameralism apabila kedua-dua kamar parlemen bersama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya.

Akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai 'strong becamentalism' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai 'soft becamentalism' sekalipun.<sup>141</sup> Dengan kata lain, DPD hanya memberi masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

UUD tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Selain itu, tidak diatur bagaimana membahas rancangan undang-undang dari DPD, dan lain-lain. Seharusnya, aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD justru diatur dalam UU No. 22 tahun 2003. Dalam Pasal 42 ditegaskan, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR. Pembahasan RUU dilakukan sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan Pemerintah.

Keikutsertaan DPD membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh Pemerintah, DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Pembicaraan Tingkat I dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan Pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari

---

<sup>141</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Struktur ...*, op.cit: 10

masing-masing lembaga. Pandangan, pendapat, dan tanggapan tersebut dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.<sup>142</sup>

Ketentuan lain mengenai DPD, dimana DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah. Pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Ketentuan di dalam Pasal 22D ayat (2) 1945 jo Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003 akan melemahkan peran DPD dalam bidang legislasi karena hanya memberi wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru di era otonomi sekarang ini masalah APBN, pajak, pendidikan dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut kepentingan politik negara, tetapi juga kepentingan daerah. Kelemahan lainnya adalah DPD tidak mempunyai hak tolak suatu RUU sehingga apabila pertimbangan DPD tidak dipergunakan oleh DPR, DPD tidak dapat berbuat apa-apa. Untuk itu, sebaiknya DPD diberikan hak tolak terhadap suatu RUU.

DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK. Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Pengawasan tersebut merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Hasil

---

<sup>142</sup> Lihat Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003

pengawasan DPD itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk di tindaklanjuti.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPD dalam hal ini adalah:

1. Menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu;
2. Meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu;
3. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu; dan
4. Mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/ pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.<sup>143</sup>

Penegasan isi pasal-pasal tersebut, tampak bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang, sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah. Dengan kata lain, DPD sama sekali tidak memiliki original power dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif.

Muatan materi dalam UU No. 22 Tahun 2003 yang berkaitan dengan DPD seperti organisasi DPD, hak-hak DPD dan hak Anggota DPD, Syarat-syarat keanggotaan, kekebalan (imunitas) anggota, persidangan DPD (termasuk cara mengambil keputusan), sistem rekrutmen anggota (calon perseorangan atau partai politik atau organisasi lain), penindakan atau pemberhentian terhadap anggota, dan mekanisme hubungan antara DPD dengan DPR dan atau pemerintah, dan seterusnya tidak diatur dalam UUD 1945, padahal seharusnya materi-materi tersebut diatur dalam konstitusi. Beberapa kekurangan dalam hal pengaturan DPD dapat dijadikan alasan

---

<sup>143</sup> Lihat Penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003

bahwa perubahan UUD 1945 harus dilanjutkan supaya berbagai kekurangan yang ada dapat segera disempumakan.

Pasal 48 dan Pasal 49 diatur tentang hak DPD maupun hak anggota DPD. Hak DPD ialah (a) mengajukan rancangan undang-undang; (b) ikut membahas rancangan undang-undang. Untuk anggota DPD, ditegaskan mempunyai hak sebagai berikut:

1. Menyampaikan usul dan pendapat;<sup>144</sup>
2. Memilih dan dipilih;
3. Membela diri;
4. Imunitas;<sup>145</sup>
5. Protokoler;<sup>146</sup>
6. Keuangan dan administratif.

---

<sup>144</sup> Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan memperhatikan tatakrama, etika, dan moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Lihat Penjelasan Pasal 49 huruf a UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>145</sup> Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPD dengan pemerintah dan rapat-rapat DPD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat Penjelasan Pasal 49 huruf d UU No. 22 Tahun 2003

<sup>146</sup> Hak protokolier adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Lihat Penjelasan Pasal 49 huruf e UU No. 22 Tahun 2003



Tugas dan wewenang DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D, 23E ayat (2), dan Pasal 23F ayat (I) UUD 1945 dapatlah dikatakan sebagai tugas dan wewenang utama dari DPD. Akan tetapi, DPD sebagai bagian dari kelembagaan MPR memiliki tugas dan wewenang ('sampingan') yang lebih luas, yakni melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden; mengubah UUD; dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila dalam waktu yang bersamaan keduanya berhalangan tetap. Tugas dan wewenang 'sampingan' DPD ini justru lebih baik daripada tugas dan wewenang utamanya.

### **E. Presiden dan Wakil Presiden.**

Hasil Perubahan UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden, adalah pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 (lama), yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Penegasan di dalam Pasal 7 dipandang terlalu fleksibel untuk ditafsirkan. Bahkan **Soeharto** pernah mengatakan, tentang berapa kali seseorang dapat menjabat Presiden sangatlah bergantung pada MPR. Jadi tidak perlu di batasi, asal masih dipilih oleh MPR, ia dapat terus menjahat Presiden dan / atau Wakil Presiden. Dan Soehartolah yang telah menikmati kebebasan jabatan itu karena ia sendiri yang membuat tafsir atas UUD, MPR tinggal meng'amini'nya. Kemudian, Pasal 7 diubah, yang bunyinya menjadi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat di pilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Perubahan pasal ini dipandang sebagai langkah yang tepat untuk mengakhiri perdebatan tentang periodisasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Aspek perimbangan kekuasaan hubungan antara Presiden dan DPR, Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan Pasal 13 dan 14, Perubahan terhadap Pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif Perubahan Pasal 13 berbunyi sebagai berikut :

1. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum ada perubahan, presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya hal tersebut, Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar, sebaiknya diberi pertimbangan oleh DPR. Adanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (1), ini penting dalam rangka menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut.<sup>147</sup> Karena ia akan menjadi duta dari seluruh rakyat Indonesia di negara lain di mana ia ditempatkan pada khususnya dan di mata internasional pada umumnya. Adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (2), dipandang sangat tepat karena hal ini penting bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa.

Perubahan Pasal 14 berbunyi sebagai berikut:

1. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
2. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Alasan perlunya Presiden memerhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi adalah pertama, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan

---

<sup>147</sup> Selama ini terkesan jabatan duta merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu yang berjasa pada pemerintah atau sebagai "pembuangan" bagi orang-orang yang 'kurang loyal' pada pemerintah.

kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. Kedua, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.<sup>148</sup> Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu karena grasi menyangkut putusan hakim sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut, karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial, dan lain-lain, merupakan isi dan hak prerogatif. Hal yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan Presiden.<sup>149</sup>

Perubahan Pasal 15 berbunyi sebagai berikut: "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang". Perubahan pasal ini berdasarkan pertimbangan agar Presiden dalam memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapa pun (baik warga negara, orang asing, badan atau lembaga) didasarkan pada undang-undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama pemerintah sehingga berdasarkan pertimbangan yang lebih objektif.

Perubahan lain terjadi pada mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6, yang sebelumnya "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak", berubah menjadi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat" (Pasal 6A ayat (I)). Ayat (3) menyatakan

---

<sup>148</sup> Slamet **Effendy Yusuf** dan **Umar Basalim**, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000 hlm. 190

<sup>149</sup> **Bagir Manan**, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: PH UII Press, 2003, hlm. 165

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”.

Pasal 6A ayat (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Rumusnya berbunyi: “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.”

Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada putaran kedua (second round). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (escape clause) yang hanya dijalankan jika dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipenuhi persyaratan perolehan suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3).

Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya sehingga tidak mengulang kekecewaan yang pernah terjadi pada Pemilu 1999. Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena akan dipilih langsung oleh rakyat.

Perubahan UUD 1945 mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya diatur dalam Pasal 7A, rumusnya berbunyi sebagai berikut:

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila

terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Adapun prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, diatur dalam Pasal 7B, yang rumusannya berbunyi sebagai berikut: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Kedudukan yang DPR sejajar/seimbang dengan Presiden sehingga tidak dapat saling menjatuhkan, DPR tidak memproses dan mengambil putusan terhadap pendapatnya sendiri, tetapi mengajukannya kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR itu. Di samping pengaturan tentang prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, perubahan UUD 1945 juga mengatur mengenai larangan pembekuan dan/atau pembubaran DPR oleh Presiden, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7C yang berbunyi sebagai berikut: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.”

UUD 1945 menempatkan kedudukan lembaga lembaga tinggi negara sederajat sehingga tidak dapat saling menjatuhkan/membubarkan. Tradisi semacam itu ada dalam sistem pemerintahan parlementer. Misalnya dalam UUD Sementara 1950 Pasal 84 ditegaskan “Presiden berhak membubarkan DPR”. Munculnya rumusan tersebut sebagai penegasan bahwa UUD 1945 tidak menganut prinsip “sesama lembaga tinggi negara dapat saling menjatuhkan.”

Bolehkah Presiden membekukan atau membubarkan MPR? Ketentuan Pasal 7C UUD 1945 hanya merumuskan larangan pembekuan

dan atau pembubaran DPR. Rumusan pasal ini jelas dilatari oleh peristiwa pembekuan MPR/DPR oleh Presiden Abdurrahman Wahid melalui Maklumat Presiden 23 Juli 2001, tetapi mayoritas anggota MPR menolak Maklumat tersebut.<sup>150</sup> Namun, penerapannya akan dilakukan secara berbeda, Artinya, dulu Maklumat Presiden tentang pembubaran MPR digunakan sebagai isu pemberhentian Presiden karena melanggar UUD 1945. Sekarang, keputusan Presiden yang bertentangan dengan UUD 1945 menjadi objek gugatan Mahkamah Konstitusi, tetapi tidak berkaitan dengan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Jika Presiden membekukan DPR, putusan ini dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi tidak dapat digunakan sebagai alasan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Bila Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR, dapatkah dibenarkan Presiden membekukan MPR?

Apakah rumusan Pasal 7C UUD 1945 dirumuskan dengan asumsi lembaga MPR dihapus? Jika tidak, mengapa tidak dirumuskan larangan pembubaran DPR dan/atau MPR? Suatu saat dapat terjadi ketika DPR mengajukan permintaan pemberhentian Presiden dan perkaranya sedang disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi, MPR dibekukan oleh Presiden yang akhirnya MPR tidak dapat mengambil putusan pemberhentian Presiden. Di saat pembubaran/pembekuan MPR diajukan ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat membenarkan pembubaran MPR karena UUD 1945 tidak melarang pembubaran MPR.<sup>151</sup>

Perubahan juga terjadi pada Pasal 8 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

---

<sup>150</sup>Lihat Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001

<sup>151</sup> **Suworo Mulyosudamo**, "*Urgensi ....*", op. Cit: 174

2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dan dua calon yang diusulkan oleh Presiden.

Perubahan Keempat UUD 1945 juga melengkapi kekurangan pengaturan dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang telah diputuskan dalam Perubahan Ketiga (tahun 2001), dengan menambahkan ayat (3), dengan rumusan sebagai berikut: "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya."

Sebelum terjadi Perubahan UUD 1945 tentang ke adaan Presiden dan atau Wakil Presiden berhalangan, diatur dalam Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI Berhalangan. Dengan adanya tambahan materi di ayat E dan Pasal 8 UUD 1945 di atas, tampaknya telah mengintegrasikan muatan materi Ketetapan MPR (Pasal 5 ayat (2)) tersebut ke dalam UUD 1945.

Perubahan tersebut dimaksudkan untuk memperjelas dan mempertegas solusi konstitusional untuk menghindarkan bangsa dan negara dari kemungkinan terjadinya krisis politik kenegaraan akibat kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Penambahan faktor penyebab penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dalam masa jabatannya, dalam ayat (1) dengan kata "diberhentikan", dirumuskan dalam konteks adanya

upaya konstitusional yang datang dari luar diri Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>152</sup>

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tinggi negara, dengan Perubahan Keempat UUD eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur pemerintahan negara. Rumusan baru Pasal 16 berbunyi sebagai berikut: "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dengan undang-undang". Perubahan ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara. Di samping itu, praktik menunjukkan bahwa selama ini Presiden tidak terikat dengan nasihat dan pertimbangan dari DPA.

Agar kekuasaan tidak disalahgunakan maka harus di atur batas-batasnya. Caranya dengan membagi kekuasaan tersebut ke dalam ketiga cabang kekuasaan secara seimbang.

## **F. Mahkamah Agung (MA).**

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang

---

<sup>152</sup>Kata "diberhentikan" sebelumnya tidak dicantumkan dalam Pasal 8 UUD 1945 (lama). Ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri dalam Sidang Istimewa MPR, pendukung Prcsiden menganggap tindakan MPR tersebut melanggar Pasal 8 UUD 1945 karena alasan untuk dapat naiknya Wakil Presiden menggantikan posisi Presiden sudah secara tegas diatur dalam Pasal 8, yaitu jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Untuk itu, pada Peruhahan Ketiga UUD 1945 dilakukan penambahan kata "diberhentikan" pada Pasal 8 ayat (1).



Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi:

“Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan: “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).”

Prinsip ini mengandung makna bahwa ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekadar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang mandiri diangkat dan penjelasan menjadi materii Batang Tubuh UUD 1945. Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia. **Hans Kelsen**, misalnya, dalam kaitan negara hukum yang juga merupakan negara demokratis, mengargumentasikan empat syarat *rechtsstaat*, yaitu:

1. Negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan Undang-undang, yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen. Anggota-anggota parlemen itu sendiri dipilih langsung oleh rakyat;
2. Negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh elit negara;

3. Negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman; dan
4. Negara yang melindungi hak-hak asasi manusia.<sup>153</sup>

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa hasil amendemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusional bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum. Jaminan konstitusi yang lebih baik atas negara hukum adalah buah reformasi konstitusi di era transisi dari pemerintahan otoriter di zaman Soeharto. Masa transisi memang bermuka dua. Di satu sisi, keserbatidakpastian dan keserbamungkinan pasti mengiringi masa transisi. Hasil proses transisi belum tentu negara yang demokratis, tetapi tidak jarang reinkarnasi negara otoriter dalam bentuk yang baru. Di sisi lain, era transisi adalah suatu golden moment untuk melakukan reformasi konstitusi.<sup>154</sup>

Usaha untuk memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU No, 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan telah dicabut dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan tersebut telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.<sup>155</sup> Hal ini dianggap penting

---

<sup>153</sup> **Hans Kelsen**, *Pure Theory of Law*, 1967, hlm. 313, dikutip kembali oleh **Deny Indrayana**, "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi", dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I Nomor 1, Juli 2004, hlm. 106

<sup>154</sup> **Elster** berpendapat bahwa ada delapan situasi di mana reformasi konstitusi lebih mudah dilakukan, yaitu di masa: (1) krisis ekonomi dan sosial; (2) revolusi; (3) kejatuhan suatu rezim; (4) ketakutan akan jatuhnya rezim; (5) kekalahan dari suatu perang; (6) rekonstruksi setelah perang; (7) pembentukan negara baru; dan (8) kemerdekaan dari penjajahan. *Ibid.*

<sup>155</sup> Lihat Ketentuan Peralihan Pasal 42-45 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang 'independen' dan 'impartial'.

Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu Mahkamah Agung dan pintu Mahkamah Konstitusi.<sup>156</sup>

Sekarang, setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan checks and balances antara lembaga-lembaga negara, maka dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak kepada tiga cabang kekuasaan, yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain, yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi kepemimpinan; (ii) MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, dan (iii) kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga-tiganya tunduk di bawah pengaturan konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya. Dengan demikian, lembaga MPR merupakan puncak dari sistem kedaulatan rakyat, sedangkan MA dan MK dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, sangat boleh jadi bahwa MA dan MK itu secara bersama-sama dapat pula disebut sebagai Mahkamah Kehakiman.

---

<sup>156</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, Press, 2004, Ibid: 82-83

Sebenarnya, ajaran kedaulatan rakyat yang mencerminkan prinsip demokrasi (*Demos Cratos* atau *Cratein*) dalam perkembangan sejarah pemikiran hukum dan politik memang sering dipertentangkan dengan ajaran kedaulatan hukum berkaitan dengan prinsip *Nomokrasi* (*Nomos Cratos* atau *Cratein*). Ajaran atau teori kedaulatan hukum itu sendiri dalam istilah yang lebih populer dihubungkan dengan doktrin *the rule of law* dan prinsip *Rechtsstaat* (Negara Hukum). Perdebatan teoretis dan filosofis mengenai mana yang lebih utama dari kedua prinsip ajaran kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat ini dalam sejarah terus berlangsung sejak zaman Yunani kuno. Di zaman modern sekarang ini, orang berusaha untuk merumuskan jalan tengahnya juga terus terjadi. Misalnya, dikatakan bahwa kedua prinsip itu tak ubahnya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Keduanya menyatu dalam konsepsi negara hukum yang demokratis ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum.

Namun, dalam praktiknya tidaklah mudah untuk mengkompromikan prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dalam skema kelembagaan yang benar-benar seimbang. Dalam sistem UUD 1945 selama ini, lembaga tertinggi negara justru diwujudkan dalam lembaga MPR yang lebih berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Akan tetapi, setelah dilakukan perubahan terhadap ketentuan Undang-Undang Dasar berkenaan dengan hal itu maka lembaga kekuasaan kehakiman yang mencakup dua mahkamah itu juga harus ditempatkan dalam kedudukan yang sederajat dengan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD. Sekarang, kedua ajaran kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dikembangkan secara bersamaan dan berada dalam hubungan yang sederajat, sebagai perwujudan keyakinan kolektif bangsa Indonesia akan kedaulatan Tuhan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila.<sup>157</sup>

## G. Mahkamah Konstitusi (MK).

---

<sup>157</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan*, Ibid." 84.

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A). Jadi berbeda dengan di Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.

Mengapa keduanya dinilai perlu dipisahkan? Menurut **Jimly Asshiddiqie**, karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*) sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*) Memang tidak dapat di bedakan seratus persen dan mutlak sebagai '*court of justice*' versus '*court of law*'.

Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warganegara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Di pihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggung jawab pidana Presiden

dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai *'court of law'* di samping fungsinya sebagai *'court of justice.'*

Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai *'court of justice'* disamping fungsi utamanya sebagai *'court of law'*, Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara *'court of law'* dan *'court of justice'* pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan *'court of justice'* daripada *'court of law'*, sedangkan, Mahkamah Konstitusi lebih merupakan *'court of law'* daripada *'court of justice'*. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.<sup>158</sup>

Pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly, sama sekali tidak ideal karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan, keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebaran yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman.<sup>159</sup> Namun, di kalangan negara-negara demokrasi

---

<sup>158</sup> **Jimly Assiddiqie**, *Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2 Oktober 2004, hlm. 5-6

<sup>159</sup> **Moh. Yamin**, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jajasan Prapantha, Jakarta, hlm. 234. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ...*, hlm. 131-133

baru, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dan otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat luas diterima.

Praktiknya tidak ada keseragaman di negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing negara. Ada konstitusi negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi ke dalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK.

#### **H. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).**

Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari Raad van Rekenkamer pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai external auditor terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya, di RRC juga terdapat lembaga konstitusional yang disebut Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan negara yang penting. Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme ..*, op. Cit: 153

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal Keuangan, yang berbunyi: "Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Setelah ada perubahan UUD 1945 kelembagaan BPK diatur tersendiri dalam Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 23E menentukan bahwa: "(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan keuangan itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya; (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang". Pasal 23F menentukan bahwa: "(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden; (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota". Pasal 23G menentukan bahwa:

1. Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi;
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan ditentukan dengan undang-undang".

Dipisahkan Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri (Bab VIIIA), yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan, dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggung jawab (*akuntanblitas*) keuangan negara.



Terkait dengan pemeriksaan keuangan negara, di tegaskan bahwa BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) walaupun daerah tersebut mempunyai otonomi. Untuk itu, BPK mempunyai perwakilan di setiap provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23G ayat (1).

Selama ini, di luar struktur BPK pemerintah orde baru membentuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang mempunyai struktur organisasi yang menjangkau ke seluruh daerah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Sementara itu, struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. Di daerah ada beberapa kantor perwakilan, misalnya, Perwakilan BEPEKA Wilayah II di Yogyakarta, Wilayah III di Ujung Pandang dan Wilayah IV di Medan. Tidak jarang ditemukan dilapangan, hasil pemeriksaan BPK berbeda dengan BPKP. Untuk menghadapi dualisme pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah, maka Pasal 23 ayat (1) menegaskan bahwa, "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri". Di sini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Oleh karena itu, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi, dan digantikan fungsinya oleh BPK yang menurut ketentuan Pasal 23G ayat (1) ditegaskan: "...berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi".

Segi jangkauan fungsi pemeriksaannya tugas BPK sekarang menjadi makin luas. Ada tiga perluasan yang dapat dicatat di sini. Pertama, perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. Kedua, perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat, tetapi juga kepada DPD dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota sesuai tingkatan kewenangannya masing-masing. Ketiga, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan/badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan/atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/atau subjek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN ataupun perusahaan swasta di

mana di dalamnya terdapat kekayaan negara. Menurut ketentuan UU tentang Keuangan Negara yang berusaha menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ini, badan ini juga dapat memeriksa keuangan negara yang terdapat di dalam saham perusahaan daerah (BUMD) ataupun BUMN meskipun organ terakhir ini mutlak sebagai organ perdata.<sup>161</sup>

## I. Komisi Yudisial (KY).

Sebenarnya ide tentang perlunya suatu komisi khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan RUU tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim, yang diajukan, baik oleh MA maupun Menteri Kehakiman.<sup>162</sup>

Ide tersebut muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim tahun 1998-an. Sebagaimana diketahui, pada tahun 1998 MPR mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

---

<sup>161</sup> **Jimly Assididqie**, *Konstitusi & Konstitusionalisme*, Ibid: 155.

<sup>162</sup> **Rifqi Sjarief Assegaf**, "Pengantar", dalam **Wim Voermans**, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002, hlm. v-vi

TAP MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkannya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.

Namun, ternyata masalahnya tidak sesederhana itu. Setelah adanya komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atau pemindahan kewenangan administrasi, personel, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA — muncul kekhawatiran baru di kalangan pemerhati hukum dan organisasi nonpemerintah yaitu kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Selain itu, ada kekhawatiran pula bahwa MA tidak akan mampu menjalankan tugas barunya itu dan hanya mengulangi kelemahan yang selama ini dilakukan oleh departemen.<sup>163</sup>

Menghindari permasalahan-permasalahan di atas, kalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah menganggap perlu dibentuk Komisi Yudisial. Komisi ini nantinya diharapkan dapat memainkan fungsi-fungsi tertentu dalam sistem yang baru, khususnya rekrutmen hakim agung dan pengawasan terhadap hakim.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**,<sup>164</sup> maksud dibentuknya Komisi Yudisial dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja, dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan Yang Mahaesa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya, itu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan ber sifat imparsial (i and ñnparri jud diharapkan dapat diwujudkan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dan segi hukum maupun dan segi etika. Untuk

---

<sup>163</sup> **Rifqi Sjarief Assegaf**, "Pengantar", dalam **Wim Voermans**, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, Ibid.

<sup>164</sup> **Jimly Asshiddiqie**, "Kata Pengantar", dalam buku **A. Ahsin Thohari**, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, Jakarta, ELSAM, 2004, hlm. xiii-xiv

itu, diperlu kan institusi pengawasan yang independen terhadap para hakim itu sendiri.

Perubahan UUD 1945 merumuskan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana tercantum dalam Pasal 24B dengan rumusan sebagai berikut:

1. Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
2. Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
3. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
4. Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 24B ayat (4) UUD 1945 atas, dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam Pasal 2 ditegaskan, bahwa Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.

Komisi Yudisial mempunyai tujuh orang anggota. Anggota Komisi Yudisial adalah pejabat negara. Keanggotaan Komisi Yudisial terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Kedudukan protokoler dan hak keuangan, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial diberlakukan peraturan perundang-undangan bagi pejabat negara. Anggaran Komisi Yudisial dibebankan pada Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara. Keuangan Komisi Yudisial diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut ketentuan undang-undang.

Syarat untuk dapat diangkat menjadi Anggota Komisi Yudisial harus memenuhi syarat di antaranya:

1. Warga negara Indonesia;
2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Berusia paling rendah empat puluh tahun dan paling tinggi enam puluh delapan tahun pada saat proses pemilihan;
4. Mempunyai pengalaman di bidang hukum paling singkat lima belas tahun;
5. Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
6. Sehat jasmani dan rohani;
7. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan; dan
8. Melaporkan daftar kekayaan.

Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial diberhentikan dengan hormat dan jabatannya oleh Presiden atas usul Komisi Yudisial apabila:

1. Meninggal dunia;
2. Permintaan sendiri;
3. Sakit jasmani atau rohani yang terus-menerus, atau
4. Berakhir masa jabatannya.

Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial diberhentikan tidak dengan hormat dan jabatannya oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atas usul Komisi Yudisial dengan alasan:

1. Melanggar sumpah jabatan;

2. Dijatuhi pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Melakukan perbuatan tercela;
4. Terus-menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; atau
5. Melanggar larangan rangkap jabatan.

Komisi Yudisial mempunyai wewenang di antaranya: (1) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan (2) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Dalam melaksanakan wewenangnya, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

1. melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
2. melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
3. menetapkan calon Hakim Agung; dan
4. mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Melaksanakan wewenangnya, Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangannya, Komisi pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945. Melalui lembaga ini diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya. Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi.

Komisi Yudisial bertanggung jawab kepada publik melalui DPR. Pertanggungjawaban kepada publik dilaksanakan dengan cara:

1. Menerbitkan laporan tahunan; dan
2. Membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.

Laporan tersebut setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Laporan penggunaan anggaran;
2. Dana yang berkaitan dengan fungsi pengawasan; dan
3. Data yang berkaitan dengan fungsi rekrutmen Hakim Agung. Laporan disampaikan pula kepada Presiden.

Penegasan di atas dapat diketahui bahwa kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah termasuk ke dalam lembaga negara setingkat dengan Presiden dan bukan lembaga pemerintahan yang bersifat khusus atau lembaga khusus yang bersifat independen yang dalam istilah lain disebut lembaga negara mandiri (state auxiliary institution).<sup>165</sup> Menurut Ahsin Thohary, Komisi Yudisial tidak sama dengan, misalnya Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan komisi-komisi lainnya, karena dua alasan sebagai berikut:

1. Kewenangan Komisi Yudisial diberikan langsung oleh UUD 1945, yaitu Pasal 24B.
2. Komisi Yudisial secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman karena pengaturan ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945.

Melalui lembaga ini diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta prilakunya.

---

<sup>165</sup> **A. Ahsin Thohari**, *Ibid.*: 211.





## **Bab Sembilan**

# **Kajian Khusus Terhadap Peran & Fungsi Mahkamah Konstitusi.**

### **I. Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia.**

#### **4. Membuka Sebuah Persoalan Khusus.**

Di Indonesia, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung merupakan hal yang relatif baru di Indonesia. Pengembangan budaya hukum masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum telah mendapat pengakuan dan jaminan dari Negara Indonesia melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ((UUD 1945). Pasal 1 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum yang melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945. Artinya, Negara Republik Indonesia meletakkan hukum pada kedudukan yang tertinggi sekaligus sebagai prinsip dasar yang mengatur penyelenggaraan kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.

Memperhatikan perjalanan sejarah kenegaraan Republik Indonesia, perkembangan pemikiran dan praktik mengenai prinsip Negara hukum diakui mengandung kelemahan, yakni hukum menjadi alat bagi kepentingan penguasa. Hal ini terbukti dalam praktik ketatanegaraan penguasa menggunakan wacana Negara hukum dengan melepaskan hakikat atau makna yang termuat dalam konsepsi Negara hukum itu

sendiri. Kelemahan tersebut menurut **Abdul Hakim G. Nusantara**<sup>166</sup> dikarenakan pranata-pranata hukum lebih banyak dibangun untuk melegitimasi kekuasaan pemerintah, memfasilitasi proses rekayasa sosial, dan untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi secara sepihak sehingga hukum belum berfungsi sepenuhnya sebagai sarana dalam mengangkat harkat serta martabat rakyat. Adapun menurut Bagir Manan<sup>167</sup> adanya kelemahan dan kekurangan dalam UUD 1945, serta lemahnya keinginan untuk membangun kehidupan berkonstitusi secara wajarlah yang melahirkan praktik kenegaraan yang jauh dari prinsip-prinsip dasar UUD.

Sistem UUD 1945 terlalu menekankan pada fungsi dan kekuasaan eksekutif (Presiden)<sup>168</sup> tanpa membuka ruang checks and balances sehingga UUD 1945 menjadi instrumen politik yang ampuh bagi tumbuh-kembangnya otoritarianisme sebagaimana dipraktikkan pada masa orde lama, terlebih lagi orde baru. Contoh konkret yang menunjukkan kelemahan UUD 1945, menurut Estiko dan Suhartono adalah terjadinya konflik atau perseteruan antara lembaga legislatif dengan eksekutif, seperti dalam proses pemberhentian Presiden Soekarno di tahun 1966, dan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001, dari jabatan Presiden Republik Indonesia.<sup>169</sup>

Mencermati permasalahan ketatanegaraan di atas, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum Tahun

---

<sup>166</sup> **Abdul Hakim G. Nusantara**, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBHI: Jakarta, 1998, hlm: 19

<sup>167</sup> **Bagir Manan**, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), hlm. ix

<sup>168</sup> **Bagir Manan**, *Teori dan Politik Konstitusi*, Loc.Cit. Lihat juga **Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas (Edi)**, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. xii-xiii

<sup>169</sup> **Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (Edi)**, *Mahkamah Konstitusi : Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, LP3I Sekretariat Jenderal DPR RI, Agarino Abadi: Jakarta, 2003, hlm. xi

1999 dalam salah satu naskah perubahan UUD 1945, yakni Naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001 telah mengakomodir suatu lembaga Negara bernama Mahkamah Konstitusi.

Secara kontekstual, salah satu hasil Perubahan UUD 1945 adalah adanya pembaruan terhadap sistem kekuasaan di Negara Republik Indonesia. Pembaruan ini tampak jelas dari Perubahan UUD 1945 yang mengatur tentang kekuasaan lembaga-lembaga Negara, misalnya;

1. Kekuasaan legislatif, khususnya mengenai kedudukan, susunan, dan kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, penambahan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat, dan adanya Dewan Perwakilan Daerah,
2. Kekuasaan eksekutif (Presiden) mengalami pembatasan atau pengurangan, dan;
3. Kekuasaan yudikatif, terutama kehadiran Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

Menurut **Jimly Asshiddiqi**,<sup>170</sup> keberadaan Mahkamah Konstitusi banyak dipakai terutama di Negara-negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan Negara yang otoritarian menjadi Negara yang sistem pemerintahannya demokratis, dan ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem pemerintahan Negara konstitusional modern. Pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang mendasari atau melandasi kegiatan Negara serta sebagai parameter untuk mencegah Negara bertindak secara tidak konstitusional.<sup>171</sup>

Dengan demikian, gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya yang ditujukan untuk penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang benar sesuai hukum dasar atau konstitusi. Sedangkan menurut **A. Fickar Hadjar** (*et.al*) dikutip dari **Ni'matul Huda**, ada 4

---

<sup>170</sup> Ibid, hlm. xi

<sup>171</sup> Ibid., hlm. 5

(empat) hal yang melatarbelakangi dan menjadi landasan pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu;

1. Implikasi dari paham konstitusionalisme;
2. Mekanisme *checks and balances*;
3. Penyelenggaraan Negara yang bersih, dan
4. Perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>172</sup>

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur kenegaraan berimplikasi terhadap perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Di bidang yudikatif, terjadi suatu penambahan kekuasaan atau kewenangan mengadili, sedangkan secara kelembagaan atau tata organisasi, keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu badan peradilan tidak tergantung pada / atau berada di bawah Mahkamah Agung, sebagaimana badan-badan peradilan lainnya. Hal ini berarti terdapat dua badan peradilan tertinggi dalam kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Pelebagaan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sekaligus memperlihatkan terjadinya penguatan dalam kekuasaan kehakiman, yakni melalui otoritas yang diberikan dan diatur menurut UUD 1945. Banyak ahli yang memandang hal tersebut merupakan suatu bentuk upaya dalam mengimbangi kekuasaan legislatif maupun kekuasaan eksekutif karena lembaga Negara ini mempunyai kewenangan dari UUD 1945 untuk menguji konstitusionalitas undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.<sup>173</sup>

Selain itu Mahkamah Konstitusi juga memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan

---

<sup>172</sup> **Ni'matul Huda**, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press: Yogyakarta, 2003, hlm: 223.

<sup>173</sup> *vide* Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

pelanggaran oleh Presiden dan / atau Wakil Presiden.<sup>174</sup> Perlu ditambahkan pula, kewenangan Mahkamah Konstitusi di sini adalah sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat *final*.<sup>175</sup>

Secara teoretis, konteks di atas berkaitan dengan ajaran *Trias Politica* dari **Montesquieu** yang mengingatkan kekuasaan Negara harus dicegah agar jangan terpusat pada satu tangan atau lembaga. Pada ajaran *Trias Politica* tersebut, menurut **Bagir Manan**<sup>176</sup> terdapat '*checks and balances*' yang berarti dalam hubungan antarlembaga Negara dapat saling menguji atau mengoreksi kinerjanya sesuai dengan ruang lingkup kekuasaan yang telah ditentukan atau diatur dalam konstitusi.

Sehubungan dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang menangani perkara-perkara ketatanegaraan tertentu yang diatur menurut ketentuan Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945, berarti sistem kekuasaan yang terdapat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan. Mahkamah Konstitusi memiliki peranan yang strategis terhadap perimbangan kekuasaan (*'checks and balances'*) antar lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu sebagai penjaga atau pengawal konstitusi.

Hal ini secara tegas dinyatakan pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan adalah dalam rangka menjaga konstitusi dan untuk dapat saling mengoreksi kinerja antarlembaga Negara, serta merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu.

---

<sup>174</sup> Pasal 7 A jo Pasal 7B Ayat (1) jo Pasal 24C Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>175</sup> Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>176</sup> **Bagir Manan**, Op.Cit: 12-13

Sejak reformasi bergulir, tampak realisasi akan perubahan terhadap UUD 1945 tidak dapat dielakkan. Sebagai salah satu agenda reformasi, perubahan terhadap UUD 1945 menjadi begitu mendesak sebab perubahan masyarakat demikian cepat, demikian pula perubahan yang terjadi dalam supra struktur politik perlu di respon dengan perubahan konstitusi. Konstitusi sebagai hukum dasar Negara yang akan menjadi pijakan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Susunan kekuasaan Negara setelah perubahan UUD 1945 menampilkan perubahan yang sangat fundamental. MPR berubah kedudukannya dari lembaga tertinggi Negara menjadi lembaga forum antara DPR dan DPD, DPA di hapus karena dilihat fungsinya tidak lagi strategis. DPR dipertegas kewenangannya baik dalam fungsi legislasi maupun fungsi pengawasan. Aturan tentang BPK ditambah, selain itu UUD 1945 setelah perubahan menampakkan lembaga-lembaga baru terdiri dari Komisi Pemilihan Umum, Bank Indonesia, ditambah juga Lembaga Kekuasaan yaitu: Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

## **5. Hadirnya Mahkamah Konstitusi di Berbagai Negara.**

Hadirnya Mahkamah konstitusi di berbagai negara memiliki sejarah sendiri-sendiri. Artinya ada kebutuhan praktek yang memicu perlunya lembaga tersendiri untuk menanggulangi berbagai persoalan bernegara. Ide '*the Guardian of the Constitution*' muncul dalam kasus Marbury vs Madison (1803) yang amat terkenal di seluruh dunia dan perkembangan ide pengujian sampai dengan berdirinya MK di negara-negara eks komunis Eropa Timur. Mekanisme *judicial review* kemudian diterima sebagai cara negara hukum moderen mengontrol kecenderungan kekuasaan sewenang-wenang penguasa.

Bagaimana gagasan pengujian konsitusional berkembang, tentu saja beranjak dari praktek di Yunani Kuno. Di era itu yang di psphisma ('*decree*') tidak boleh bertentangan dengan *nomoi* ('*constitutional law*'). Akan celaka bagi *legislator* yang menerbitkan *phisma* yang bertentangan dengan *nomoi* yaitu ancaman pidana berupa tindakan publik ('*public right of action*'), sedangkan psphismanya sendiri menjadi tidak berlaku ('*void*').

Di Jerman gagasan pengujian muncul di sekitar paruh kedua abad ke 12 yang berawal dari sengketa kewenangan individu penguasa dan pelanggaran hak individu, hal yang sama juga muncul di Perancis pada abad ke 13, di Portugal baru diperkenalkan pada abad ke 17 yang dituangkan dalam Kitab Hukum Philip (*Philip's Code*). Pada periode abad ke 18 di Perancis sejajar dengan situasi di sekitar Revolusi Perancis berkembang perhatian terhadap pengujian *konstitusional* karena pengaruh ide-ide kebebasan. Perancis adalah negara di daratan Eropa yang terus memperdebatkan antara ide supermasi parlemen dengan supremasi konstitusi yang baru berakhir ketika pembentuk Konstitusi V tahun 1958.

Pada awal abad ke 19 perkembangan ide pengujian konstitusional lebih dipengaruhi oleh kasus *Marbury vs Madison* yang terjadi pada tahun 1803 yang disebut sebagai '*the most brilliant innovation*'. Diskusi kasus tersebut meluas di kalangan ahli hukum diberbagai negara yang kemudian diikuti munculnya pelembagaan pengujian, misalnya MA Austria pada tahun 1867 memperoleh kewenangan pengujian, yang berujung pada gagasan **Hans Kelsen** untuk membentuk MK di Austria. Kemudian diikuti Swiss pada tahun 1874 dengan memberi kewenangan pengujian kepada MA. Di Norwegia terjadi pada tahun 1890, sedangkan di Rumania terjadi menjelang PD I.<sup>177</sup> Indonesia sendiri mengikuti jejak berbagai negara, termasuk Thailand (1998 meskipun pengujian UU sudah dimulai sejak 1949), baru membentuk Mahkamah Konstitusi pada perubahan III pada tahun 2002.

## 6. Mahkamah Konstitusi RI.

**Pasal 24C ayat (1)**<sup>178</sup> mengatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final* untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus

---

<sup>177</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cet.I, Konpress, Jakarta, 2005

<sup>178</sup> Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kemudian ayat (2) mengatakan *"Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar."*

Dari ketentuan di atas ada perbedaan yang jelas antara kekuasaan mengadili yang diselenggarakan MK dengan MA. MA memiliki perangkat institusi di tingkat provinsi untuk peradilan banding dan tingkat kabupaten untuk peradilan tingkat pertama, sedangkan MK hanya ada satu lembaga, satu tempat domisili di ibukota negara dan satu kantor.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat (1) mengatakan MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
5. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR jika Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.



Kemudian Pasal 10 ayat (2)<sup>179</sup> menyatakan bahwa:

Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Khusus yang terakhir, pelanggaran hukum yang didakwakan DPR berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela ialah:

1. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
2. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
3. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
4. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan / atau Wakil Presiden. Sementara yang dimaksud tidak lagi

---

<sup>179</sup> Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa: pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang; korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang; tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden; tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

memenuhi syarat sebagai Presiden dan / atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.

Dalam rangka melaksanakan wewenang tersebut MK berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan,<sup>180</sup> sebagai lembaga negara penyelenggara kekuasaan kehakiman selain MA, MK bertanggung jawab mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik dan bersih.<sup>181</sup> Bentuk tanggungjawab dimaksud dilakukan melalui kewajiban mengumumkan laporan berkala kepada masyarakat secara terbuka mengenai: *Permohonan yang terdaftar, diperiksa, dan diputus; Pengelolaan keuangan dan tugas administrasi lainnya*. Laporan berkala tersebut dimuat dalam berita berkala (Laporan Tahunan) yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>182</sup> Wujud lain dari tanggung jawab adalah adanya akses bagi masyarakat untuk mendapatkan putusan MK.<sup>183</sup>

## **J. Fungsi Mahkamah Konstitusi.**

Secara keseluruhan, lima kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi terkait erat dengan persoalan konstitusional, yaitu pelaksanaan ketentuan dasar UUD 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Wewenang memutus pengujian *konstitusionalitas* undang-undang

---

<sup>180</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>181</sup> Pasal 12 Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>182</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

<sup>183</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

menjamin bahwa undang-undang yang menjadi landasan kehidupan berbangsa dan bernegara benar-benar merupakan pelaksanaan dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Wewenang memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar, menjamin mekanisme ketatanegaraan yang dijalankan oleh setiap lembaga negara dan hubungan antarlembaga negara dilaksanakan sesuai ketentuan UUD 1945.

Wewenang selanjutnya adalah memutus pembubaran partai politik. Partai politik adalah salah satu bentuk pelaksanaan kebebasan berserikat yang tidak dapat dilepaskan dari jaminan kebebasan hati nurani dan kebebasan menyampaikan pendapat. Kebebasan-kebebasan tersebut menjadi prasyarat tegaknya demokrasi. Oleh karena itu partai politik memiliki peran penting dalam negara demokrasi karena partai politiklah yang pada prinsipnya akan membentuk pemerintahan.<sup>184</sup> Maka keberadaan partai politik harus dijamin dan tidak dapat dibubarkan oleh kekuasaan pemerintah. Jika pemerintah, yang pada prinsipnya dibentuk oleh suatu partai politik, memiliki wewenang membubarkan partai politik lain, dapat terjadi penyalahgunaan untuk membubarkan partai politik saingannya.<sup>185</sup> Dengan demikian wewenang Mahkamah Konstitusi untuk memutus pembubaran partai politik adalah untuk menjamin pelaksanaan demokrasi dan mekanisme ketatanegaraan sesuai UUD 1945.

Salah satu proses demokrasi yang utama adalah penyelenggaraan pemilihan umum. Mekanisme ini menentukan pengisian jabatan-jabatan penting dalam lembaga negara, yaitu anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Agar hasil pemilu benar-benar mencerminkan pilihan rakyat<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> **Harold J. Laski**, *A Grammar of Politic*, Eleventh Impression, London: George Allen & Unwin Ltd, 1951, hlm: 312.

<sup>185</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Kebebasan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press: Jakarta , 2005.

<sup>186</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press: Jakarta, 1996, hlm: 25–

sebagai pemilik kedaulatan pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Salah satu wujud prinsip tersebut adalah penyelenggaraan pemilu tidak diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi oleh komisi tersendiri yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selain itu, jika terjadi perselisihan hasil pemilu antara peserta dan penyelenggara pemilu, harus diputus melalui mekanisme peradilan agar benar-benar obyektif, tidak dipengaruhi oleh kepentingan pemerintah, peserta, maupun penyelenggara pemilu. Di sinilah pentingnya wewenang Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pemilu untuk menjamin hasil pemilu benar-benar sesuai dengan pilihan rakyat.

Wewenang terakhir Mahkamah Konstitusi adalah memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Wewenang ini di satu sisi merupakan jaminan terhadap sistem presidensiil yang dianut UUD 1945 yang mana menghendaki masa jabatan Presiden yang bersifat tetap (*fix term*) dan tidak mudah dijatuhkan semata-mata karena alasan politik. Di sisi lain, wewenang ini merupakan pelaksanaan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*), termasuk terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dijatuhkan karena melakukan pelanggaran hukum tertentu, tindak pidana berat lainnya, serta perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden<sup>187</sup>, setelah dibuktikan di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan kelima wewenang yang dimiliki tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) hal itu sesuai dengan dasar keberadaan untuk menjaga

---

26; Lihat pula **MacIver**, *The Modern State*, First Edition, London: Oxford University Press, 1955, hlm: 396–397.

<sup>187</sup> Berdasarkan Pasal 7A UUD 1945, alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, ataupun perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

pelaksanaan konstitusi. Fungsi tersebut membawa konsekuensi Mahkamah Konstitusi juga memiliki fungsi lain, yaitu sebagai penafsir konstitusi yang bersifat final (*the final interpreter of the constitution*). Selain itu, sesuai dengan materi muatan UUD 1945 yang meliputi aturan dasar kehidupan bernegara berdasarkan prinsip demokrasi dan jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia, Mahkamah Konstitusi juga memiliki fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy by protecting minority rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Produk hukum di bawah UUD 1945 yang menjabarkan aturan dasar konstitusional adalah undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Secara hirarkis, produk hukum di bawah undang-undang merupakan dasar hukum bagi aturan yang lebih rendah serta menjadi legitimasi hukum bagi tindakan yang akan dilakukan oleh para penyelenggara negara. Untuk menjamin konstitusionalitas pelaksanaan, baik dalam bentuk aturan hukum maupun tindakan penyelenggara negara berdasarkan ketentuan undang-undang, dibentuklah Mahkamah Konstitusi<sup>188</sup> yang memiliki wewenang salah satunya memutus pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Undang-undang sebenarnya adalah juga merupakan bentuk penafsiran terhadap ketentuan dalam konstitusi oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, penafsiran tersebut dapat saja terjadi kekeliruan dan dianggap bertentangan dengan UUD 1945 oleh warga negara, lembaga negara lain, badan hukum tertentu, atau kesatuan masyarakat hukum adat, karena melanggar hak dan atau kewenangan konstitusional mereka. Terhadap perbedaan penafsiran tersebut, Mahkamah Konstitusi-lah memberikan putusan akhir dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Fungsi inilah yang disebut sebagai *the final interpreter of the constitution*.

---

<sup>188</sup> Hans Kelsen, *Op. Cit.*

Sebagai bentuk kesepakatan bersama seluruh rakyat,<sup>189</sup> UUD 1945 tidak hanya melindungi kepentingan dan hak-hak mayoritas, tetapi juga melindungi kepentingan dan hak-hak kelompok minoritas. Inilah salah satu prinsip demokrasi modern yang menyeimbangkan antara pemerintahan mayoritas (*majority rule*) dengan perlindungan kelompok minoritas. Demokrasi akan terperosok menjadi tirani jika semata-mata berdasarkan pada prinsip mayoritas.

Di sisi lain, undang-undang dapat dilihat sebagai produk dari proses politik yang lebih ditentukan oleh suara mayoritas. Hal itu dapat dilihat dari lembaga pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan Presiden yang menduduki jabatan tersebut berdasarkan perolehan suara dalam pemilihan umum. Dalam proses pembuatan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh aspirasi masyarakat paling kuat. Oleh karena itu, proses pembuatan dan hasil akhirnya memiliki potensi mengesampingkan atau bahkan melanggar hak konstitusional kelompok minoritas. Apabila hal itu terjadi, demokrasi telah terancam dan dapat tergelincir menjadi tirani mayoritas. Di sinilah Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai penjaga demokrasi dengan cara melindungi hak kaum minoritas (*the guardian of democracy by protecting minority rights*) sekaligus menjaga pelaksanaan UUD 1945 sebagai kesepakatan seluruh rakyat, bukan hanya kelompok mayoritas.

Fungsi selanjutnya adalah sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector of the human rights*) dan pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the constitutional citizen's rights*). Salah satu hasil perubahan UUD 1945 yang paling banyak ketentuannya adalah terkait dengan hak asasi yang karenanya menjadi hak konstitusional. Hak tersebut meliputi kelompok-kelompok hak yang biasa disebut sebagai *hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, hak budaya, bahkan hak individu maupun hak kolektif masyarakat*.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> **Brian Thompson**, *Textbook on Constitutional Law & Administrative Law*, Third Edition, London: Blackstone Press Limited, 1997, P: 5.

<sup>190</sup> Materi yang semula hanya berisi 7 butir ketentuan dalam UUD 1945 sebelum perubahan, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan. Ketentuan baru

Adanya jaminan hak asasi dalam konstitusi menjadikan negara memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak-hak tersebut. Wewenang Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang dapat dilihat sebagai upaya melindungi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang dijamin UUD 1945 agar tidak dilanggar oleh ketentuan undang-undang. Jika ketentuan suatu undang-undang telah melanggar hak konstitusional warga negara, maka dapat dipastikan tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan yang dilakukan berdasarkan ketentuan tersebut juga akan melanggar hak konstitusional warga negara.

Oleh karena itu, kewenangan pengujian tersebut sekaligus mencegah agar tidak ada tindakan penyelenggara negara dan pemerintahan yang melanggar hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi juga berwenang memutus perkara pembubaran partai politik yang dimaksudkan agar pemerintah tidak dapat secara sewenang-wenang membubarkan partai politik yang melanggar hak berserikat yang terkait erat dengan hak atas kebebasan nurani dan kebebasan mengeluarkan pendapat yang dijamin dalam UUD 1945.

## **K. Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK-RI).**

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai Negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak diinkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*)

---

yang diadopsikan ke dalam UUD 1945 setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000 termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal.

juga benar adanya.<sup>191</sup> Tetapi dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan sebagai berikut :

“...Salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.<sup>192</sup>

Lebih jelas **Jimly Asshiddiqie** menguraikan :

“Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen Negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada. Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> **Maruarar Siahaan**, Op.Cit: 11.

<sup>192</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Bagian Umum.

<sup>193</sup> Cetak Biru, Membangun Mahkamah Konstitusi, Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya, Sekretariat Jenderal MKRI, 2004. Hal. Iv. Seperti dikutip oleh **Maruarar Siahaan**, Op.Cit: 12



Lembaga Negara lain dan bahkan orang perorang boleh saja menafsirkan arti dan makna dari ketentuan yang ada dalam konstitusi. Suatu konstitusi memang tidak selalu jelas karena rumusannya luas dan kadang-kadang kabur. Akan tetapi, yang menjadi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah Mahkamah Konstitusi. Dan tafsiran yang mengikat itu hanya diberikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan yang diajukan kepadanya.

Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut :<sup>194</sup>

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dengan rincian sebagai berikut :<sup>195</sup>

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>194</sup> Lihat Pasal 24C Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 November 2001.

<sup>195</sup> Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

- b) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c) Memutus pembubaran partai politik; dan
  - d) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa :
- a) Pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
  - b) Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
  - c) Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - d) Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden;
  - e) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman juga ditegaskan :<sup>196</sup>

- 1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>196</sup>Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. Memutus pembubaran partai politik; dan
  - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Tahun 2001 menetapkan ketentuan Pasal 7B ayat (1), (3), (4), dan ayat (5); Pasal 24 ayat (2); dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan ayat (6). Sedangkan Perubahan Keempat pada tahun 2002 mengadopsi ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945. Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 menentukan :

*"Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung".*

Sedangkan Pasal 7B ayat (1), (3), (4), dan ayat (5) berbunyi sebagai berikut :

1. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
2. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-

kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama Sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
4. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menentukan :

*"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."*

Sedangkan Pasal 24 C yang berisi 6 ayat berbunyi sebagai berikut :

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar
3. Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing

tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

4. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
5. Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat Negara.
6. Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

## **1. Susunan Organisasi Mahkamah Konstitusi.**

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C, ayat (3) :

*"Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden."*

Pada ayat (4) juga ditentukan :

*"Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi".*

Ditegaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

1. Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
2. Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota Hakim Konstitusi.
3. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi untuk masa jabatan selama tiga tahun.

4. Sebelum Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3), rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipimpin oleh Hakim Konstitusi yang tertua usianya.
5. Ketentuan mengenai tata cara pemilihan Ketua dan Wakil Ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.

Menurut ketentuan Pasal 24C ayat (5) UUD 1945 :

*"Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat Negara."*

Pada ayat (6) ditentukan pula :

*"Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang."*

Dari ketentuan Pasal 24C ayat (5) UUD 1945 tersebut, untuk menjadi hakim konstitusi, seseorang haruslah:

1. Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
2. Adil; dan
3. Negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.

Ketiga hal itulah yang dirinci sebagai syarat hakim konstitusi menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa hakim konstitusi merupakan satu-satunya pejabat Negara yang dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang disebutkan secara eksplisit sebagai negarawan. Presiden, Wakil Presiden, Menteri, anggota dan pimpinan DPR, MPR, dan DPD, pimpinan dan anggota BPK ataupun para Hakim Agung adalah pejabat tinggi Negara yang tidak harus merupakan negarawan. Tetapi hakim konstitusi dipersyaratkan harus negarawan.

Persyaratan untuk diangkat menjadi hakim konstitusi seperti dimaksud di atas, dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, yaitu bahwa calon hakim konstitusi itu adalah :

1. Warga Negara Indonesia.
2. Berpendidikan sarjana hukum.
3. Berusia sekurang-kurangnya 40 tahun pada saat pengangkatan.
4. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
5. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan, dan
6. Memunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 tahun.

Setiap Hakim Konstitusi MK Republik Indonesia, jelas harus berstatus warga Negara Indonesia. Karena para anggota Mahkamah Konstitusi itu adalah hakim, maka syarat pendidikan sarjana hukum juga logis.

Demikian pula syarat tidak pernah dijatuhi pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih, ataupun syarat tidak sedang dinyatakan pailit, juga dapat dianggap sudah seharusnya demikian. Namun, syarat usia sekurang-kurangnya 40 tahun dan syarat pengalaman di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 tahun masih dapat diperdebatkan, terutama jika dikaitkan dengan kualifikasinya sebagai negarawan yang mempunyai integritas dan kepribadian yang tak tercela, adil, serta menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Apakah seorang yang baru berusia 40 tahun dapat diharapkan menjadi seorang negarawan seperti yang dimaksud dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

## **2. Hakikat, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi.**

Sesuai ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain itu, Pasal 24C ayat (2) menambahkan pula bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan / atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Kewajiban ini secara timbal balik juga berisi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara yang dimaksud, sehingga dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki lima bidang kewenangan peradilan, yaitu :

1. Peradilan dalam rangka pengujian konstusionalitas undang-undang
2. Peradilan sengketa kewenangan konstusional lembaga Negara.
3. Peradilan perselisihan hasil pemilihan umum.
4. Peradilan pembubaran partai politik; dan
5. Peradilan atas pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

### **3. Pengujian Undang-Undang**

Pengujian undang-undang menempatkan undang-undang sebagai objek peradilan, yang jika undang-undang itu terbukti bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka sebagian materi ataupun keseluruhan undang-undang itu dapat dinyatakan tidak lagi berlaku mengikat untuk umum.<sup>197</sup>

emeriksaan pengujian undang-undang dapat dilakukan secara materiil (*materiile toetsing*) atau secara formal (*formele toetsing*).<sup>198</sup> Jika

---

<sup>197</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Setjen dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2005. Baca juga Modul Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Op.Cit.

<sup>198</sup> **Sri Soemantri**, *Hak Uji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997



pengujian dilakukan atas materi undang-undang, maka hal itu dapat disebut pengujian materiil. Misalnya, pengujian atas proses prosedural terbentuknya undang-undang itu ataupun atas proses administratif pengundangan dan pemberlakuannya untuk umum yang ternyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ataupun prosedur menurut undang-undang yang didasarkan atas Undang-Undang Dasar, dapat disebut sebagai pengujian yang bersifat formil.

Sifat formil dalam pengujian itu sendiri dapat terkait dengan:

1. Apakah bentuk atau format undang-undang yang dibentuk sudah tepat menurut Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Dasar;
2. Sejauh mana prosedur yang ditempuh dalam proses pembentukan undang-undang memang ditaati,
3. Apakah lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang memang berwenang untuk itu; dan
4. Apakah prosedur pengundangan dan pemberlakuannya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Dalam bahasa Inggris, konsep pengujian peraturan perundang-undangan ini biasa dikaitkan dengan istilah '*judicial review*' atau dalam bahasa Belanda dengan istilah '*toetsingsrecht*' yang berarti hak menguji atau hak uji.

Di Indonesia berkembang luas kesalahpengertian dalam memahami makna istilah-istilah *judicial review* dan *toetsingsrecht* itu. Oleh karena itu, kita perlu membedakan pengertian pengujian itu dari berbagai seginya. Pertama, pengujian dari segi subjeknya terdiri atas:

1. Pengujian oleh lembaga eksekutif yang dapat disebut *executive review*;
2. Pengujian oleh lembaga legislatif dapat disebut *legislative review*;
3. Pengujian oleh lembaga peradilan disebut *judicial review*.

Kedua, dari segi objeknya, pengujian dalam arti "*review*" dalam bahasa Inggris dapat terdiri atas:

1. Pengujian terhadap norma konkrit berupa keputusan-keputusan yang bersifat administratif yang dalam bahasa Belanda biasa disebut '*beschikking*', disebut sebagai '*judicial review*' juga seperti yang dikenal dalam sistem peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia;
2. Pengujian terhadap norma konkrit berupa putusan pengadilan, dalam bahasa Inggris juga biasa disebut '*judicial review*', yaitu :
  - a. *Review* atas vonis pengadilan tingkat pertama oleh pengadilan tingkat banding;
  - b. *Review* atas vonis pengadilan tingkat banding oleh pengadilan kasasi; dan
  - c. *Review* atas vonis pengadilan kassi oleh Mahkamah Agung sendiri, yaitu melalui mekanisme Peninjauan Kembali (PK) sebagai upaya hukum luar biasa yang dalam bahasa Inggrisnya juga disebut *judicial review*. Kedua jenis *judicial review* di atas sama-sama merupakan bentuk *abstract judicial review*.

'*Abstract judicial review*' itulah yang kita kenal dengan istilah pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam sistem hukum di Negara kita. Istilah-istilah tersebut di atas berbeda dari istilah '*toetsingsrecht*' yang berasal dari konsep hukum Belanda. Istilah '*toetsingsrecht*' itu berarti hak untuk menguji atau hak uji yang sering diidentikkan dengan perkataan '*judicial review*', padahal berbeda. Yang idenitk adalah '*toetsing*' dan '*review*', sedangkan kata '*recht*' menunjuk kepada pengertian hak untuk menguji yang dapat diberikan oleh sistem hukum di masing-masing Negara kepada lembaga mana saja.

Dalam sistem hukum Belanda tidak dikenal adanya mekanisme pengujian konstiusionalitas atas undang-undang produk parlemen. Produk peraturan yang dapat diuji abstrak dalam sistem hukum Belanda hanya peraturan di bawah undang-undang saja. Sebelum reformasi, sistem hukum Indonesia juga mirip dengan Belanda, yaitu tidak mengenal pengujian atas konstiusionalitas undang-undang.

Namun, sekarang setelah reformasi, Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, berdasarkan UUD 1945

dewasa ini, sistem hukum Republik Indonesia mempraktikkan proses pengujian norma yang bersifat abstrak secara sepenuhnya. Maksudnya tidak lain adalah agar keseluruhan sistem norma hukum dalam Negara hukum Republik Indonesia benar-benar mencerminkan cita-cita hukum atau *rechtsidee* yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi di Negara hukum Republik Indonesia.<sup>199</sup>

#### **L. Kewenangan Memutus Sengketa Lembaga Negara**

Bilamana Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon berkepentingan langsung, dan karenanya beralasan mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945, maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan dikabulkan, dan sebaliknya jika tidak maka, amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak.<sup>200</sup> Terhadap permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan, dan dalam proses pemeriksaannya Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada para pihak untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>201</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara ini akan menyatakan dengan tegas mengenai berwenang atau tidaknya suatu lembaga Negara menurut UUD 1945 (Pasal 61 Ayat (2) jo Pasal 64 Ayat (3) dan (4) jo Pasal 66

---

<sup>199</sup> Negara hukum yang demokratis dan sekaligus Negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau *constitutional democracy*, lihat **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi dan Konstitusionalitas Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2004. Lihat juga **John Ferejohn and Pasquale Pasquino**, *Rule of Democracy and Rule of Law*, dalam **Jose Maria Maravall and Adam Przeworski eds.** *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2003, hlm. 242-260

<sup>200</sup> Pasal 61 jo Pasal 64 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>201</sup> Pasal 63 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003). Hal ini mempunyai relevansi sebagai dasar hukum lembaga Negara yang bersangkutan dalam menyelenggarakan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Implikasinya adalah keabsahan atau legitimasi konstitusional kewenangan lembaga Negara (Pasal 64 jo Pasal 66 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003). Dalam hal ini perlu dipahami bahwa rumusan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, adalah bersifat multi tafsir. Mengenai hal ini, secara tepat telah dikemukakan oleh Didit Hariadi Estiko<sup>202</sup> melalui hasil studinya yang pada intinya menyimpulkan bahwa, penggunaan penafsiran konstitusi yang berbeda terhadap hal itu dapat berakibat pada perbedaan penentuan lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara.

Seperti halnya UUD 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 juga tidak merumuskan secara rinci kategori lembaga Negara yang dimaksud Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945. Oleh karena UUD 1945, dan juga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945 tidak merumuskan hal itu secara jelas, maka dapat dinyatakan bahwa penafsiran konstitusi atas penentuan lembaga Negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945, berada pada Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikecualikan bagi Mahkamah Agung, karena Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga Negara (Pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Permasalahan krusial lainnya yang tidak terumuskan dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi ialah apakah kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara adalah termasuk pula terhadap lembaga Negara yang tidak menyelenggarakan

---

<sup>202</sup> **Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (Ed)**, *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Jakarta: P3I, Sekretariat Jenderal DPR RI, Agarino Abadi, 2003, hlm: 119-152.

kewenangannya sehingga dapat berakibat atau menimbulkan permasalahan hukum bagi lembaga Negara lain.<sup>203</sup> Dalam hal itu, lalu dapatkah dinyatakan lagi bahwa Mahkamah Konstitusi juga berkewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara itu, sebagaimana diatur menurut ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Untuk itu dikemukakan contoh kasus sebagai berikut:

### **Contoh Kasus 1:**

Pada proses pemberhentian Presiden / Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi atas permohonan Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan bahwa Presiden / Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana diduga Dewan Perwakilan Rakyat, dan karenanya dapat meneruskan usulan pemberhentian Presiden / Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Akan tetapi, Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian ternyata belum atau tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam jangka waktu 30 hari sebagaimana ketentuan Pasal 7B Ayat (6) Perubahan Ketiga UUD 1945 karena rapat paripurna tidak memenuhi *kuorum* yang ditentukan Pasal 7B Ayat (7) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Pada kasus tersebut, apakah Dewan Perwakilan Rakyat ke Mahkamah Konstitusi karena tidak menyelenggarakan kewajiban konstitusionalitasnya sebagaimana ditentukan Pasal 7A jo Pasal 7B Perubahan Ketiga UUD 1945. Bukanlah Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal itu? Bagaimana hubungan Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga Negara dan bagaimana relevansi putusannya?

---

<sup>203</sup> Periksa rumusan Pasal 63 jo Pasal 64 Ayat (3) jo Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan penjelasannya.

Secara kontekstual, persoalan-persoalan yang dikemukakan pada Contoh Kasus I ternyata Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, tidak merumuskannya secara jelas. Hal ini bukanlah berarti Mahkamah Konstitusi tidak dapat memeriksa, mengadili, dan memutus permasalahan itu karena alasan pengaturan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tidak mengaturnya secara jelas sehingga tidak mempunyai dasar hukum. Oleh karena bila ditinjau secara teoritis, rupanya diantara para ahli / sarjana telah ada kesalahpahaman pendapat (*'communis opinio doctorum'*) dalam hal penggunaan interpretasi / penafsiran hukum oleh hakim untuk memecahkan permasalahan hukum dari perkara yang diajukan kepadanya.

Hal tersebut berarti bahwa Mahkamah Konstitusi berdasarkan kewenangan konstitusionalnya memutus sengketa kewenangan lembaga Negara dapat menyatakan dan menetapkan bahwa suatu lembaga Negara adalah sah dan mempunyai dasar hukum dalam menyelenggarakan suatu kewenangannya berdasarkan UUD 1945, yakni melalui putusan hakim adalah termasuk pula terhadap persoalan-persoalan yang dimisalkan pada Contoh Kasus 1.

Akan tetapi, perlu dipahami bahwa peranan Mahkamah Konstitusi terhadap hal itu adalah bersifat *pasif*. Artinya, Mahkamah Konstitusi tidak berhak menerbitkan putusan apa pun tanpa adanya unsur dasar berupa permohonan atas perkara sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945. Keberhasilan pengadilan (Mahkamah Agung beserta dalam peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi) pada prinsipnya dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan hukum.

Kondisi tersebut, telah secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Kekuasaan Kehakiman, baik itu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 maupun dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 yang menggantikan kedua Undang-Undang tersebut pertama, bahwa badan peradilan mempunyai tugas pokok menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, dan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara dengan dalih

bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya (Perhatikan Diktum Mengingat angka 2 Bagian Pembukaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003). Seiring dengan ini, penjelasan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan, tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan dan mencari dasar-dasar serta asas-asas yang menjadi landasan atas perkara-perkara yang ditanganinya. Dengan demikian permasalahan itu jelas berhubungan dengan kapasitas dan kapabilitas hakim konstitusi.

Adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga Negara adalah untuk menyelesaikan perselisihan hukum atas suatu kewenangan lembaga Negara. Artinya, esensi kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga Negara dalam perimbangan kekuasaan lembaga Negara merupakan suatu fungsi kontrol dari badan peradilan terhadap penyelenggaraan kekuasaan oleh lembaga Negara yaitu dengan menempatkan kekuasaan yang menjadi kewenangan lembaga Negara sesuai proporsi atau ruang lingkup kekuasaan yang diatur menurut UUD 1945.

#### **M. Kewenangan Memutus Pembubaran Partai Politik**

Bilamana Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan pembubaran partai politik yang diajukan oleh pemohon adalah beralasan dan memenuhi ketentuan Pasal 68 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 maka, amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan dikabulkan, dan jika sebaliknya maka, amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima.<sup>204</sup>

Terhadap permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan untuk kemudian memutuskan tidak mengabulkan /

---

<sup>204</sup> Pasal 70 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

menolak atau mengabulkan permohonan pembubaran partai politik.<sup>205</sup> Hal ini mempunyai relevansi sebagai dasar hukum bagi pemohon c.q. Pemerintah Pusat.<sup>206</sup> Untuk membubarkan atau tidak membubarkan / tidak membatalkan status hukum suatu partai politik.<sup>207</sup>

Implikasi dari hal tersebut adalah terhadap eksistensi dan keabsahan suatu partai politik. Artinya, amar putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan pemerintah untuk membubarkan suatu partai politik tertentu berarti bahwa partai politik yang bersangkutan secara hukum tidak diakui keberadaannya, dan tidak dibenarkan untuk melakukan aktivitas politik.

Demikian pula sebaliknya, yakni bila amar putusan Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan permohonan pemerintah, maka keberadaan suatu partai politik tertentu secara hukum tetap dijamin hak-hak dan kewajiban partai politik, yang berarti dapat melaksanakan fungsi-fungsinya sebagai partai politik.

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan syarat mutlak bagi pemerintah untuk membubarkan partai politik tertentu. Tanpa adanya dasar hukum berupa putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara pembubaran partai politik, pemerintah tidak boleh membubarkan suatu partai politik. Artinya, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menjamin sekaligus melindungi partai politik dari tindakan sewenang-wenang pemerintah yang membubarkan partai politik tanpa alasan yang jelas dan sah berdasarkan hukum.

---

<sup>205</sup> Pasal 68 Ayat (2) jo Pasal 70 jo Pasal 71 jo Pasal 72 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>206</sup> Pasal 68 Ayat (1) jo Pasal 72 jo Pasal 73 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan penjelasannya

<sup>207</sup> Periksa Pasal 1 jo Pasal 2 jo Pasal 3 jo Pasal 7 jo Pasal 8 jo Pasal 9 jo Pasal 20 Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.



## **N. Kewenangan Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum**

Bilamana Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan atas perkara perselisihan hasil pemilihan umum yang diajukan pemohon adalah beralasan dan memenuhi ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan dikabulkan. Sedangkan sebaliknya maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima.<sup>208</sup>

Terhadap permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan, kemudian memutuskan dengan menetapkan hasil perhitungan suara yang benar dari pemohon atau oleh Komisi Pemilihan Umum.<sup>209</sup> Hal ini mempunyai relevansi sebagai dasar hukum penetapan suatu hasil perhitungan suara pemilihan umum secara nasional dengan implikasi keabsahan perolehan suara peserta pemilihan umum calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, pasangan calon Presiden, dan Wakil Presiden, serta partai politik dalam suatu masa pemilihan umum.

Uji sah atas perhitungan hasil suara pemilihan umum secara nasional merupakan esensi dari kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Hal ini disebabkan kebenaran dari penetapan hasil pemilihan umum. Hal ini disebabkan kebenaran dari penetapan hasil pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum akan diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu bila ada permohonan yang diajukan pemohon. Putusan Mahkamah Konstitusi adalah dasar hukum yang memberikan keabsahan perolehan suara peserta pemilihan umum dari perhitungan hasil suara pemilihan umum secara nasional.

---

<sup>208</sup> Pasal 77 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>209</sup> Pasal 75 jo Pasal 77 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

#### **O. Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dalam Proses *Impeachment* Presiden dan / atau Wakil Presiden.**

Jika Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden / Wakil Presiden tidak memenuhi ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 maka amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima.<sup>210</sup> Sebaliknya, bila memenuhi ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 maka Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan terhadap perkara itu untuk kemudian memutuskan dengan amar putusan yang menyatakan membenarkan atau tidak membenarkan permohonan Dewan Perwakilan Rakyat atas dugaan pelanggaran oleh Presiden / Wakil Presiden.<sup>211</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai relevansi, yaitu sebagai dasar hukum bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengundang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyelenggarakan rapat paripurna guna meminta pertanggungjawaban Presiden / Wakil Presiden. Bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), putusan Mahkamah Konstitusi itu disamping sebagai dasar hukum menyelenggarakan rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagaimana usulan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), juga sekaligus dapat menjadi bahan pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden / Wakil Presiden dalam masa jabatannya.<sup>212</sup>

Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *relatif* yang berarti tergantung kekuatan politik yang ada di Majelis

---

<sup>210</sup> Pasal 83 (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>211</sup> Pasal 83 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>212</sup> Pasal 3 Ayat (3) jo Pasal 7A jo Pasal 7B Ayat (1), (6) dan Ayat (7) Perubahan ketiga UUD 1945).

Permasyarakatan Rakyat. Konsekuensi logisnya, kemungkinan akan adanya putusan yang berbeda antara putusan Mahkamah Konstitusi dengan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana kekhawatiran para ahli merupakan suatu keniscayaan.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden / Wakil Presiden yang mempunyai relevansi sebagai dasar hukum Dewan Perwakilan Rakyat mengundang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyelenggarakan rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat guna meminta pertanggungjawaban Presiden / Wakil Presiden itu berarti, bila dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden / Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran terhadap rumusan ketentuan Pasal 6 jo Pasal 7A jo Pasal 7B Ayat (1), (2), dan Ayat (5) UUD, dan juga ketentuan Pasal 10 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana dugaan Dewan Perwakilan Rakyat maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai atas hak yang sah berdasarkan UUD untuk mengusulkan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam hal ini maka Majelis Permusyawaratan Rakyat berkewajiban menyelenggarakan rapat paripurna untuk memutus usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tersebut.<sup>213</sup> Sebaliknya, bila amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Presiden / Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dugaan Dewan Perwakilan Rakyat maka Dewan Perwakilan Rakyat tidak memiliki dasar hukum untuk mengundang Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan rapat paripurna guna meminta pertanggungjawaban Presiden/Wakil Presiden.<sup>214</sup>

Dalam hal ini, seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat berarti tidak dapat mengadakan rapat paripurna

---

<sup>213</sup> Pasal 7B Ayat (5) dan (6) UUD 1945.

<sup>214</sup> Pasal 7B Ayat (1) UUD 1945.

tersebut karena tidak mempunyai dasar hukum. Dengan demikian diketahui, relevansi putusan Mahkamah Konstitusi hanyalah sebatas dasar hukum Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengusulkan pemberhentian Presiden / Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan bukannya untuk memberhentikan Presiden / Wakil Presiden dalam masa jabatannya karena kewenangan itu tidak berada pada Mahkamah Konstitusi, melainkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas empat perkara lainnya, dalam proses pemberhentian Presiden / Wakil Presiden ini maka putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *relatif* karena efektivitas penerapannya sangat tergantung pada kekuatan politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>215</sup>

Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diperiksa dan diputus lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat memperlihatkan bahwa pemeriksaan dan penyelesaian masalah lebih merupakan proses politik daripada proses hukum karena hasil akhir dari hal itu berada di lembaga politik, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian diketahui, putusan Mahkamah Konstitusi hanya sebatas bahan pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam memutuskan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dari jabatannya.

Meskipun demikian halnya, peranan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya terhadap hal itu adalah merupakan faktor penentu awal yang menentukan dapat atau tidaknya dilakukan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini menarik Mahkamah

---

<sup>215</sup> Periksa Pasal 7A jo Pasal 7B UUD 1945, dan BAB V Bagian Ketujuh dan Keduabelas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, serta ketentuan Pasal 11 huruf c jo Pasal 14 Ayat (3) huruf a jo Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Konstitusi ke dalam pusaran politik yang terdapat antara empat lembaga Negara sekaligus yaitu, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden/Wakil Presiden.

Dalam hal ini, esensi keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan wasit yang berfungsi sentral dalam menguji serta menilai keabsahan substansi dan keabsahan prosedural atas perkara yang termasuk kompetensi Mahkamah Konstitusi (Hubungkan dengan contoh Kasus II di bawah).

Pada keabsahan substansi berarti terpenuhinya unsur-unsur yang merupakan materi pokok dugaan Dewan Perwakilan Rakyat atas pelanggaran Presiden / Wakil Presiden yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 6 jo Pasal 7A jo 7B Ayat (1), (2), dan Ayat (5) jo Pasal 24C Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, dan yang diatur melalui Pasal 10 Ayat (2) dan (3) jo Pasal 36 jo Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

Sedangkan keabsahan prosedural berarti terpenuhinya tata cara sebagaimana ditentukan menurut Pasal 2 Ayat (1) dan (3) jo Pasal 3 Ayat (3) jo Pasal 7A jo Pasal 7B Perubahan Ketiga UUD 1945, dan yang diatur melalui ketentuan Pasal 1 Ayat (3) huruf e jo Pasal 29 jo Pasal 31 jo Pasal 35 jo Pasal 43 jo Pasal 44 jo Pasal 80 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jis Pasal 11 huruf c jo Pasal 14 Ayat (3) huruf a jo Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003).

### **Contoh Kasus II:**

Pada proses pemberhentian Presiden / Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi atas permohonan Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan bahwa Presiden / Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dugaan Dewan Perwakilan Rakyat, namun oleh Dewan Perwakilan Rakyat usulan pemberhentian Presiden / Wakil Presiden tetap dimajukan dengan mengundang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diselenggarakan rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Oleh karena dalam susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat mayoritas anggotanya adalah berjumlah 550 orang,<sup>216</sup> yang berarti dapat *kuorum* walaupun tanpa keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>217</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menggelar rapat paripurna, dan kemudian memutuskan untuk memberhentikan Presiden / Wakil Presiden dari jabatannya meskipun dengan atau tanpa kehadiran Presiden/Wakil Presiden.

Konteks di atas ternyata menunjukkan bahwa titik lemah kedudukan dan fungsi Mahkamah Konstitusi khususnya, dalam memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden/Wakil Presiden yang juga dimaksudkan sebagai langkah nyata mewujudkan checks and balances lembaga-lembaga Negara, sebagaimana Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 telah menyatakan kerancuannya.

Keunikan putusan Mahkamah Konstitusi terletak pada sifatnya yang relatif atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi, kecuali dalam hal penyelenggaraan rapat paripurna sebagaimana usulan Dewan Perwakilan Rakyat. Keunikan ini, bila tidak berjalan secara ideal akan memunculkan permasalahan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia. Selain keengganan melepaskan kewenangan dalam hal pemberhentian Presiden/Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tidak diketahui alasan lainnya dari pemegang kekuasaan mengubah dan menetapkan UUD itu sehingga memunculkan perumusan bermasalah yang terdapat pada Pasal 7A jo Pasal 7B Perubahan Ketiga UUD 1945.

---

<sup>216</sup> Pasal 2 jo Pasal 17 Ayat () Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>217</sup> Pasal 14 Ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang relatif dan sangat bergantung pada kekuatan politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perkara *impeachment* terhadap Presiden/Wakil Presiden, pada waktunya nanti akan menimbulkan persoalan-persoalan serius ketatanegaraan Republik Indonesia karena, titik tekan permasalahan sebagaimana dimisalkan pada Contoh Kasus II, merupakan permasalahan yang berdimensi hukum dan politik. Dalam hal ini, permasalahan kembali dihadapkan pada 2 (dua) pilihan, mengedepankan supremasi hukum ataukah supremasi politik.

#### **P. Beberapa Saran dan Rekomendasi.**

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang mandiri di bidang yudisial berimplikasi terhadap Mahkamah Agung, jika sebelumnya kedudukan Mahkamah Agung adalah Badan Peradilan tertinggi yang membawahi seluruh Pengadilan di Negara Republik Indonesia, kini ada satu badan peradilan yang tidak berada di bawah, bahkan kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung yaitu Mahkamah Konstitusi bahkan, Mahkamah Konstitusi melalui kewenangan konstitusionalnya untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang, dapat menunda pelaksanaan kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang memberikan keabsahan atau legitimasi konstitusional atas suatu kewenangan yang menjadi persengketaan antar lembaga Negara. Sedikitnya terdapat dua titik lemah dalam Undang-Undang No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pertama, ketidakjelasan lembaga Negara yang dapat menjadi pihak dalam persidangan Mahkamah Konstitusi. Persidangan Mahkamah Konstitusi kecuali Mahkamah Agung dan kedua, mengenai kewenangan yang tidak diselenggarakan oleh lembaga Negara yang bersangkutan yang dapat menimbulkan atau mengakibatkan permasalahan hukum bagi lembaga Negara lain ataupun yang berdampak pada masyarakat.

Untuk menjamin kepastian hukum Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi harus secara tegas menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi menjadi kewajiban hukum bagi lembaga-lembaga Negara untuk menerima, mematuhi, dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi.

Komisi yudisial mempunyai arti penting dalam memandu hakim-hakim untuk tetap berada dalam koridor hukum dan menjaga cita jabatan kepercayaan yang senantiasa melekat pada para hakim. Hal ini dikarenakan kualitas yang bercita hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi hanya dapat dihasilkan oleh Hakim Konstitusi yang cerdas, berhati nurani dan hakim yang berikap negarawan.



## Daftar pustaka

- Abdul Hakim G. Nusantara**, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBHI: Jakarta, 1998.
- Alder John**. *Constitutional and Administrative Law*. London: Macmillan, 1989.
- Adolf Heuken SJ**, *Kamus Jerman-Indonesia*, PT. Gramedia: Jakarta, 1987
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin**, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindi Persada, Jakarta, 2004.
- Arbi Sanit**, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Andi Hamzah**, *Hukurn Acara Pidana Indonesia*, Sapta Artha Jaya: Jakarta, 1996.
- A. Ridwan Halim**, *Pengantar Tata Hukum Indonesia dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1985.
- A. Mukti Arto**, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001,
- A. Mukti**, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Bagir Manan**, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cet.II, FH UII PRESS, Yogyakarta, Maret 2004.
- Bennis, Warren G.** "The Coming Death of Bureaucracy". *Think*, Nov-Dec 1966.
- Budiardjo, Miriam**. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

**Bambang Sunggono**, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

**Bambang Sutiyo dan Sri Puspitasai**, *Aspek-aspek Pengembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005

**Bambang Waluyo**, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991

**Bachan Mustafa**, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001.

**Bachsan Mustafa**, *Sistem Aministrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bkti: Bandung, 2001.

**Bagir Manan**, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yokyakarta: FH UII Press, 2004.

**Bambang Sutiyo & Sri Puspitasari**, *Aspek-Aspek Pengembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press: Yogyakarta, 2005.

**C.F. Strong**, *Konstitusi Politik Moderen: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan SPA Teamwork, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.

**CST Kansil**, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

**Dahlan Thaib**, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994.

**David Osborne and Peter Plastrik**, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, A Plume Book, 1997,

**David Osborne and Ted Gaebler**, *Reinventing Government*, William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992

**Donald C. Hodges**, *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachussetts Press, 1981,

**Deny Indrayana**, *"Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi"*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume I Nomor 1, Juli 2004,

**Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (ED)**, *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi* (Jakarta: P31 Sekretariat Jenderal DPR RI, Agarino Abadi, 2003,

**Djokosutono**, *kuliah dihimpun oleh Harun Al Rasid pada tahun 1959*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982,

**Djalinus Sjah, Azimar Enong**, Serie 555: *Kamus Umum Lengkap Internasional Populer* Simplex Publishing Company: Jakarta, 1983.

**Eriyanto**, *Otoritarime Orde Baru (studi atas Pidato-pidato Soeharto)*, dalam proyek-proyek demokrasi, Jurnal Wacana INSIST, edisi 2 tahun I, 1999.

**E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang**, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ictiar, Jakarta, 1985.

**Effendy Yusuf dan Umar Basalim**, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.

**Efendi lutfi**, *Pokok-pokok hukum administrasi*, Bayumedia: Malang, 2004.

**E. Utrecht**, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Ictiar Baru, 1985.

**Fadjar A. Mukhti**, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekreteriat jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.

\_\_\_\_\_, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Jakarta : In-TRANS Publishing, 2010.

**Friedman Lawrence M**, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung : Penerbit Nusa Media, 2009.

- Flynn, N. and S. Leach**, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*. Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984.
- Goldsworthy, David J. (ed.)**, *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*. Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991.
- Gough, Ian**. *The Political Economy of the Welfare State*. London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979.
- Huda Ni'matul**, *Negara Hukum, Demokrasi dan Jucial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Harahap, M. Yahya**, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bhakti: Bandung, 2007.
- Harun, Refly, Zainal A.M. Husein, Bisariyah**, *Menjaga Denyut Konstitusi :Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Konstitusi Press, 2004.
- Hodges, Donald C.** *The Bureaucratization of Socialism*. The University of Massachussetts Press, 1981.
- Halim, A. Ridwan**, *Pengantar Tata Hukum Indonesia dalam Tanya Jawab*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985.
- , *Pokok-Pokok Peradilan Umum di Indonesia dalam Tanya Jawab*. Jakarta : Pradnya Paramita, 1987.
- Hamzah, Andi**, *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta : Sapta Artha Jaya, 1996.
- Huda, Ni'matul**, *Politik Ketatanegaraan Indonesia : Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta : FH UII Press, 2003.
- Hans Kelsen**, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1961.

**Henry P. Panggabean**, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari: Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2001.

**H.M Laica Marzuki**, *Kedudukan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, dalam **Soewoto Mulyosudarmo**, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

**Ismail Suny**, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, 1985.

-----, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara baru, Jakarta, 1977.

**Ian Gough**, *"The twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of the welfare state"*, *The Political Economy of the Welfare State*, London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979,

**Janet V. Dernhart & Robert B. Dernhart**, *The New Public Service: Serving, not Steering*. M.E Sharpe, New York, 2003.

**Jimly Asshidiqie**, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI*, 2006.

-----, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve: Jakarta 1994,

-----, *"Kata Pengantar"*, dalam buku **A. Ahsin Thohari**, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, Jakarta, ELSAM, 2004.

-----, *"Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945"*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan hukum Nasional VIII dengan tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional

Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Tuli 2003.

-----, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2002.

-----, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

-----, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

-----, *Mahkamah Konstitusi dan Cita Hukum Negara Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*, Makalah Tanpa Tahun.

-----, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, , 1994.

-----, dkk, ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia, Buku II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2006.

-----, *Masa Depan Hukum Di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan Untuk Komputerisasi Sistem Informasi Administrasi Kenegaraan Dan Pemerintahan*. Disampaikan pada Program Pendidikan Lanjutan Hukum Teknologi Informasi dan Telekomunikasi. Lembaga Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Senin, 1 Mei 2000.

-----, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit Buana Ilmu Populer: Jakarta, 2010.

**J.B Daliyo**, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Prenhallindo: Jakarta, 2001.

**J.H.A. Logeman**, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif (judul asl: Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht)* Diterjemah oleh Makkatutu dan J.C.Pengkerego Qakarta: Ichtiar Baru-van Houve, 1975.

**Jose Maria Maravall and Adam Przeworski** (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2003

**John Alder and Peter English**, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London, 1989,

**Kenneth F. Warren**, *Administrative Law In The Political System*, Prentice hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458, Third Edition, 1996

**Koesnoe Moch**, *Konfigurasi Politik Dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1997.

**K. Wantjik Saleh**, *Kehakiman dan Peradilan*, Sumber Cahaya: Jakarta, 1976.

**Kelsen, Hans**, *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.

**Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara**. *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*. Jakarta, 2005.

**Kusuma, RM.A.B.** *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

**Kompas (Jakarta)**. 16 Juni 2003, 23 Juni 2003, 4 Juli 2003, dan 11-16 Agustus 2003.

**Kusnardi, M. dan Bintan R. Saragih**, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Jakarta : Gramedia. Lampung Post (Lampung). 10-11 Agustus 2003.

**Logeman, J.H.A**, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif (Judul Asli : Over de Theorie van een Stellig Staats Recht, 1948)*. Diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.C. Pengkerego. Jakarta : Ichtiar Baru-Van Huove, 1975.

**Laode Ida**, "*Basis Pemililian dan Posisi Tawar DPD*", Kompas 30Ju1i 2003

**Lawrence M Friedman**, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009

**L. J. van Apeldoorn**, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Pradnya Paramita: Jakarta, 1993

**Mac Iver**, *Negara Modern*, Terjemahan Moetono, Aksara Baru, Jakarta, 1999.

**Maria Farida Indrati Soeprapto**, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar Pembentukannya*, Conisius, Yogyakarta, 1998.

**Megawati, Ali Martopo**, *Parlemen Bikameral Dalam Sistim Ketatanegaraan Indonesia, Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta, UAD Press, 2006.

**Mohammad Mahfud MD**, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka, Cipta, Jakarta, 2001.

-----, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

-----, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.

**Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim**, *Pengantar Hukum Tata negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.



**Muhammad Ridhwan Indra**, *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Haji Masabung, Jakarta, 1998.

**M. Solly Lubis**, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981

-----, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

**Muhamad Rakhmat**, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Logoz Publishing: Bandung, 2013.

**Moh. Mahfud MD.**, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta: Jakarta, 2001

**M. Hadi Shubhan**, "*Fenomena UU Tanpa Pengesahan Presiden*", Kompas. 17 Juli 2003.

**Muchan**, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta, 1981.

**Manan, Bagir**, *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta : FH UII Press, 2003.

**Mertokusumo, Sudikno, dan A. Pitio**, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum, Kerjasama antara Konsorsium Ilmu Hukum*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan The Asia Foundation. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003.

**Muchan**, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta, 1981

**Muhammad Shiddiq Tgk Armia**, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita: Jakarta, 2003.

**M. Tahir Azhary**, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Qakarta: Bulan Bintang, 1992.

**Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1992.

**Maurer, H**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13<sup>th</sup> edition. Munich: Beck, 2000.

**Meny, Yves and Andrew Knapp**, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press, 1998.

**Moh Mahfud MD**, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers: Jakarta, 2010.

-----, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta: Jakarta, 2011.

-----, *Amandemen UUD 1945 dalam Perspektif Demokrasi dan Civil Society, Civility : Untuk Demokrasi dan Civil Society*, II, 2011.

**Ni 'matul Huda**, *Politik Ketatanegaran Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

**R. Abdul Djamali**, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 1998, Hlm: 95.

**Robert B. Dernhart**, *Theories of Public Organization*. Thomson & Wadsworth. USA. Fifth Edition, 2008.

**RM.A.B. Kusuma**, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2004.

**Rifqi Sjarief Assegaf**, "Pengantar", dalam **Wim Voermans**, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002,

- Ridwan HR**, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002,
- R. Subekti dan R. Tjitcosoedibio**, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971,
- Rochmat Soemitro**, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (disertasi), Eresco, Bandung, 1976,
- Samuel P. Huntington**, *Political Science Quarterly*, 1984, yang ditulis untuk diterbitkan dalam **David J. Goldsworthy** (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991.
- Saut P. Panjaitan**, *Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*,
- SAHRDC-HRDC**, *Komnas HAM & Prinsip-prinsip Paris*, Jakarta: ELSAM, 2001
- Samuel P. Huntington**, *Political Science Quarterly*, 1984, juga dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, *op. cit.*, 1991.
- SF. Marbun**, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press: Yogyakarta, 2001.
- SF Marbun**, *Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Di Indonesia*, dalam **SF Marbun (Et al)**, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press: Yogyakarta 2001
- Soerjono Soekanto**, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983.

**Sudikno Mertokusumo**, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*, (disertai), Kilat Maju Bandung, 1971.

**Sudikno Mertokusumo, A. Pitlo**, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Kerja Sama antara Konsorium Ilmu Hukum Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan The Asia Foundation, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993.

**Sutarman**, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut*, Disertasi Airlangga: Surabaya, 2007

**Sjachran Basah**, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, cetakan ketiga, 1997

**Sri Hastuti Puspitasari**, *HAM: Analisis Terhadap Kedudukan dan Peranannya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Program - Studi Ilmu Hukum, UI, 2002,

**Stephen P. Robbins**, *Perilaku Organisasi*, Indeks: Jakarta, 2004,

**Sjachran Basah**, *Eksistensi & Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni: Bandung, 1985

**Osborne, David and Ted Gaebler**. *Reinventing Government*. William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992.

**Osborne, David and Peter Plastrik**. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. A Plume Book, 1997.

**Prodjodikoro, Wirjono**. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. cet. Keenam. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

**Padmo Wahyono**, *Kamus Tata Hukum Indonesia*, Qakarta: Ind Hill-Co, 1987,

**Philipus M Hadjon**, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press: Yogyakarta, 2002.

- Philipus M. Hadjon**, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997.
- Philupus M. Hadjon**, *Pengantar Hukum Administrsai Indonesia*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002.
- Philipus M. Hadjon**, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia\_Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002
- Prajudi Atmosudirdjo**, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1986.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto**, *Menelusuri Sosiologi Hukum Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 1993,
- Seerden, Rene dan Frits Stroink (eds.)**. *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*. Groningen: Intersentia Uitgevers Antwerpen, 2002.
- Stoker, Gerry**. *The Politics of Local Government*. 2nd edition. London: The Macmillan Press, 1991.
- Strong C.F.**, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung : Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- Stahl F.J., A.V. Dicey**, ditinjau dari *International Comission of Jurist*, Mengutip *The Dynamic Aspects of The Rule of Law in The Modern Age*, International Comission of Jurist, 1965.
- Sutiyoso Bambang, Sri mastuti Puspitasari**, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Syahrizal Ahmad**, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta : PT. Pradnya Paramita, 2006.

**Saldi Isra**, *"Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi : Memastikan Arah Reformasi Konstitusi"*, Dalam Jurnal Analisis CSIS, tahun XXXI/2002 Nomor 2.

-----, *Lembaga Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945 Dalam Soewoto Mulyosudarmo*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004.

**Sabirin Malian**, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

**Suhino**, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986.

**Sulastomo**, *Kontroversi Di sekitar Perubahan UUD 1945*, Dalam Bambang Widjojanto (et,al), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.

**Susilo Suharto**, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006

**Suwoto Mulyosudarmo**, *Peralihan Kekuasaan : Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

**Sri Soemantri M**, *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara*, Dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Reformasi Konstitusi, Vol 1, Nomor 4 September-November 2001

-----, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.

-----, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

**Sri Soemantri M**, *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara*, dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Reformasi Konstitusi, Vol 1, Nomor 4 September-November 2001

-----, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.

-----, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

- Saleh, K. Wantjik**, *Kehakiman dan Peradilan*, Sumber Cahaya: Jakarta, 1976.
- Sjah, Djalinus, dan Azimar Enong**, *Kamus Umum Lengkap Internasional Populer*. Jakarta : Simplex Publishing Company. 1983. Serie 555
- Sunny, Ismail**, *Pembagian Kekuasaan : Suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet dan Indonesia*. Jakarta : Aksara Baru, 1985.
- Sri Soemantri**, *Hak Uji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 197.
- Thaib Dahlan, Jazim hamidi, Ni'matul Huda**, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 2004.
- Thalib Abdul Rasyid**, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- W.J.S. Poerwardarminta**, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1979.
- Wahyono, Padmo**, *Kamus Tata Hukum Indonesia*. Jakarta. Ind. Hill-Co, 1997.
- Widjojanto, Bambang, Saldi Isra, dan Marwan Mas (Ed.)**, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Yuliandri**, *Azaz-Azaz Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan (Disertasi)*, Progran Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007.
- Yulies Tiena Masriani**, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2004.
- Yves Meny and Andrew Knapp**, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3<sup>rd</sup> edition, (Oxford University Press, 1998), hlm: 280.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPRRI/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPRRI/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.



Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

