



Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945

M. Yasin Al-Arif ✉

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v12i2.9926>

Info Artikel

Article History:

Received : June 2017;

Accepted: December 2017;

Published: December 2017

Keywords:

Constitutionalism; Amendment the 1945 Constitution

Abstrak

Kendati paham konstitusionalisme diterima sebagai konsep pembatasan kekuasaan secara universal, namun dalam praktik di suatu negara memiliki latar belakang yang berbeda-beda. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik paham konstitusionalisme di Indonesia pasca amandemen UUD NRI 1945. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan historis dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kultur konstitusionalisme pada dasarnya sudah tumbuh sejak kemerdekaan yang ditandai dengan adanya maklumat Wakil Presiden Nomor X dan pengalih-fungsikan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Namun dalam perkembangannya kandas dengan dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1959 yang menandai lahirnya otoritarianisme. Adapun aktualisasi paham konstitusionalisme dalam konstitusi pasca amandemen UUD 1945 mendapatkan tempatnya ketika Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diubah yang mengakui prinsip check and balances sebagai pembatasan antar kekuasaan antar cabang kekuasaan. Selain itu juga adanya penegasan Negara Hukum dalam Pasal 1 ayat (3).

Abstract

Although the notion of constitutionalism is accepted as a concept of universal limitation of power, but in practice has differentiate form in many countries. This study aims to analyze the practice of constitutionalism understanding in Indonesia after the amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This research uses the juridical-normative method using historical and the statute approach. The result of the research shows that the culture of constitutionalism has basically grown since independence which was marked by the announcement of Vice President Number X and the delegation of the Central Indonesian National Committee (KNIP). In its development, however, ran aground with the issuance of the July 5, 1959 Decree which marked the birth of authoritarianism. The actualization of constitutionalism understanding in the constitution after the amendment of the 1945 Constitution has its place when Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution was amended which recognizes the principle of checks and balances as a limitation of power between branches of power. In addition, there is also the affirmation of the State Law in Article 1 paragraph (3) of 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.



1. Pendahuluan

Dalam literatur kepustakaan hukum tata negara atau lebih dikenal dengan istilah “*constitutional law*” dalam peradaban khazanah keilmuan di Barat, Konstitusionalisme diletakkan sebagai dasar terbentuknya konstitusi. Jika diibaratkan dengan bangunan rumah, konstitusionalisme dijadikan fondasi yang di atasnya adalah konstitusi. Sehingga, istilah konstitusionalisme dengan konstitusi tidak dapat dipisahkan.

Kemunculan konstitusionalisme sendiri pada dasarnya lebih dipahami sebagai istilah yang muncul tidak berbarengan dengan istilah konsitusi. Dalam catatan klasik terdapat dua perkataan yang berkairan erat dengan pengertian konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani kuno ‘*politiea*’ dan perkataan bahasa Latin ‘*constitio*’ yang juga berkaitan dengan kata ‘*jus*’. Dalam kedua perkataan ‘*politiea*’ dan ‘*constitio*’ itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara 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 (Assiddiqie, 2006:89).

KC Where memaknai konstitusi sebagai kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur mengarahkan pemerintahan. Lebih lanjut ia memberikan keterangan bahwa peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra legal, yang berupa kebiasaan saling-pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum (Where, 2011:1). Pengertian mengatur mengarahkan pemerintahan dipahami sebagai kendali atas kekuasaan pemerintahan dan membatasinya agar tidak absolut.

Seiring dengan berkembangnya praktik pembatasan kekuasaan memunculkan macam konstitusi berbagai negara. Setidaknya pada abad pertengahan ke 12 (tahun 1164)

terminologi konstitusi digunakan secara terbuka untuk apa yang dikenal dengan *Clarendon Constitution*. Sering kali konstitusi ini diandaikan sebagai konstitusi modern pertama, tentu yang bersifat sekuler. Konstitusi ini dikenal pula dengan istilah *Avitae Constitutions of Leges, a Recordatio Vel Recognitio*. Penamaan seperti itu disebabkan oleh konstitusi itu mencamtumkan aturan, yang menggariskan batas pemisah antara kekuasaan sekuler raja di satu sisi dengan gereja, di sisi yang lain.

Dalam praktiknya, pembatasan kekuasaan muncul karena ada suatu peristiwa yang melatarbelakanginya. Tumbuh dan berkembang dalam penyelenggaraan negara. Kekuasaan yang *absolute* oleh raja Inggris misalnya, menyisakan kisah kelam dalam praktik bernegara. Tak pelak praktik *absolute power* ini menimbulkan perlawanan dari para Baron yang kemudian secara evolutif merangsang lahir, tumbuh dan berkembangnya parlemen di Inggris. Dari peristiwa adanya pembatasan kekuasaan negara kemudian berkembang menjadi kultur dalam penyelenggaraan negara, meskipun hal ini tidak dituliskan dalam sebuah teks.

Maraknya beragam konstitusi, sekurang-kurangnya sejak tahun 1164 hingga sebelum dibentuknya konstitusi Amerika Serikat, belum cukup menjadikan konsitusi itu sebagai suatu Isme. Setelah Konstitusi Amerika Serikat, barulah muncul Isme tentang konstitusi. Isme inilah yang kemudian dikenal dengan konstitusionalisme. Namun kemunculan Isme ini tidak serta merta membuat terang tahun berapa persisnya Isme ini muncul. Demikian pula siapa persisnya yang memunculkan Isme ini yang menyedot perhatian begitu hebat, terutama setelah abad ke-20 (Kamis, 2014:23).

Walton H. Hamilton menyatakan bahwa “ *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*”. Untuk tujuan *to keep 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 (Assiddiqie, 2008:6).

Sedangkan menurut Andrew Heywood, dalam ruang lingkup yang sempit, konstitusionalisme dapat ditafsirkan sebatas penyelenggaraan negara yang dibatasi oleh undang-undang dasar—inti negara hukum. Artinya, suatu negara dapat dikatakan menganut paham konstitusionalisme jikalau lembaga-lembaga negara dan proses politik dalam negara tersebut secara efektif dibatasi oleh konstitusi. Sedangkan dalam pengertian yang luas, konstitusionalisme adalah perangkat nilai dan manifestasi dari aspirasi politik warganegara, yang merupakan cerminan dari keinginan untuk melindungi kebebasan, melalui sebuah mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintahan (Djafar, 2010:152).

Melihat takrif di atas, dapat dipahami bagaimana hubungan antara konstitusi dan konstitusionalisme, yang terjalin kuat sebagai basis terciptanya sebuah konstitusi suatu negara. Dapat dipahami pula adanya suatu konteks tertentu yang dapat diartikan sebagai peristiwa, menjadi dasar terbentuknya kultur konstitusionalisme.

Dalam beberapa kajian terakhir, konsep konstitusionalisme dimengerti sebagai proses yang meliputi aspek-aspek sejarah dan kultur interpretasi atas teks, meliputi pula konteks keberlakuan teks itu sendiri. Konstitusionalisme dalam konteks ini dapat diinterpretasi sebagai sebuah sistem yang memungkinkan berkembangnya interpretasi sebagai sebuah sistem yang memungkinkan berkembangnya interpretasi atas ketentuan-ketentuan konstitusi, termasuk di dalamnya praktik dan harapan-harapan terhadap pemerintah (Kamis, 2014:25).

Dalam konteks ini, Indonesia menjadi salah satu negara yang tak luput dari berkembangnya praktik pembatasan kekuasaan yang didengungkan sebagai paham konstitusionalisme untuk menciptakan konstitusi negara. Dari kultur yang terjadi di Inggris dan Amerika Serikat sehingga menjadi penting mengkaji kemunculan konstitusionalisme di Indonesia

dan melihat aktualisasi dari paham konstitusionalisme dalam konstitusi pasca amandemen.

Artikel ini membahas tentang bagaimana praktik kultur paham konstitusionalisme di Indonesia; dan bagaimana Aktualisasi Paham konstitusionalisme dalam konstitusi pasca amandemen UUD 1945.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan historis dan pendekatan perundang-undangan. Data yang diperoleh disajikan dan diaolah secara kualitatif kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kultur Paham Konstitusionalisme di Indonesia

Sebagai negara jajahan Belanda, Perkembangan kultur hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pengaruh signifikan yang ditanamkan oleh Belanda. Pasalnya selain ingin mengambil keuntungan dari kesuburan tanah Indonesia, Belanda secara diam-diam ingin memberlakukan sistem hukumnya agar juga berlaku di Indonesia.

Diawali dengan diberlakukannya *Code du Commerce*, selanjutnya ditopang dengan *Regering Reglement, 1854*. RR, merupakan instrumen untuk memformalisasikan kekuasaan Belanda di Indonesia. Sesuai dengan politik hukum pada masa itu, perlahan-lahan pemerintah Hindia Belanda membelah, boleh jadi juga mendiversifikasi kultur hukum kita (Kamis, 2014:26-27).

Perkembangan kultur konstitusionalisme Indonesia tidak berjalan stagnan, dinamika perkembangan konstitusionalisme dimulai pada awal pemerintahan pasca kemerdekaan. Menurut Margarito Kamis setidaknya ada dua penanda terhadap perkembangan kultur konstitusionalisme, pertama, maklumat Wakil Presiden Nomor X untuk membuka ruang ketatanegaraan bagi tumbuhnya partai politik. Kedua, walaupun begitu sederhana pikiran dasarnya namun pengalih-fungsikan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sambil menunggu pembed-

tukan MPR, dijadikan badan legislatif adalah tindakan yang sangat maju dilihat dari sudut pandang konstitusionalisme. Pengalihfungsian KNIP dari badan pembantu Presiden menjadi badan legislatif sesungguhnya sangat sejalan dengan gagasan dasar konstitusionalisme, yaitu membatasi kekuasaan presiden. Tujuannya adalah agar kekuasaan tidak berevolusi menjadi kekuasaan tanpa batas (Kamis, 2014:30).

Kultur konstitusionalisme yang mulai terpuuk ini, sayangnya harus redup dan bahkan hampir hangus tatkala tiupan sangkakala, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 karena dekrit ini menjadi senjata ampuh untuk membubarkan konstituante yang dianggap gagal memenuhi tugasnya menyusun UUD yang tetap. Menurut Mahfud MD melalui dekrit ini pula sebagai pertanda lahirnya demokrasi dipimpin oleh Soekarno (Mahfud, MD, 2011:129).

Proses pengambilan keputusan dalam demokrasi dipimpin didasarkan pada musyawarah dan mufakat serta semangat gotong royong di bawah kepemimpinan presiden Soekarno yang kemudian menampilkan Soekarno sebagai penguasa yang otoriter. Bersamaan dengan penjelmaan kepemimpinan otoriter Soekarno, ada dua kekuatan lain yang mengokohkan kekeuatan politiknya (di atas melemahnya partai-partai lain), yaitu Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI) (Mahfud, MD, 2011:129).

Dalam cengkeraman otoritarianisme Demokrasi Terpimpin memungkinkan Soekarno menjadi satu-satunya penguasa di zaman Orde Lama. Dalam membuat keputusan, dia kerap melanggar UUD 1945 tanpa hukum. Seperti tampak dalam tiga contoh berikut ini (Indrayana, 2007:139):

Pertama, pada tahun 1960, Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena lembaga ini menolak rencana anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukannya. Tindakan ini melanggar UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa “kedudukan DPR adalah kuat” dan “tidak dapat dibubarkan oleh Presiden” (Bagian VI penjelasan tentang Sistem Pemerintahan). Lebih jauh konstitusi juga mengatur bahwa dalam menetapkan anggaran penda-

patan dan belanja negara, “kedudukan DPR lebih kuat daripada pemerintah” (penjelasan Pasal 23). Bahkan jika DPR tidak menyetujui suatu rencana anggaran sekalipun, Presiden tidak bisa membubarkan lembaga itu. Kalau penolakan ini terjadi, “pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu”, (Pasal 23 (1))

Kedua, Soekarno merecoki kekuasaan kehakiman. Sesuai dengan undang-undang No. 19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Kehakiman, Presiden pertama RI ini secara formal meletakkan peradilan di bawah hak prerogatif presiden dalam masalah yang menyangkut “kepentingan bangsa”, yang arti persisnya bergantung pada penafsiran kemandirian Soekarno.

Puncak keruntuhan konstitusionalisme terjadi pada masa Orde Baru dimana Soeharto menduduki sebagai Presiden. Awalnya, Orde Baru digembar-gemborkan sebagai Orde Konstitusional, terlebih mendeklarasikan jargon demokrasi pancasila sebagai dasar penyelenggaraan pemerinthan. Namun jargon ini hanya dijadikan alat untuk melanggengkan kekuasaannya, presiden menjadi sewenang wenang dan selalu benar.

Dengan dalih integralistik yang disalami pada orde ini, melahirkan pembenaran untuk menolak perbedaan pendapat, membenarkan tindakan sewenang-wenang, dalam semua bidang kehidupan hukum politik ekonomidan sosial budaya. MPR, yang secara tekstual berada di atas presiden, ternyata cuma jadi tukang stempel paling terlatih, begitu juga DPR (Kamis, 2014:33).

Pada akhirnya kultur konstitusionalisme memperoleh kejayaannya dimulai setelah babakan reformasi dimana kepemimpinan Soeharto yang dinilai sudah melewati batas kewajaran kurang lebih selama 32 tahun memimpin Indonesia dengan tangan besi harus tumbang dalam gelombang reformasi yang digalang oleh mahasiswa Indonesia. Reformasi membawa angin segar terhadap proses demokratisasi di Indonesia, dimulai dengan tuntutan perubahan UUD dan Desentralisasi kekuasaan. Hal ini menandai tumbuhnya kembali kultur konstitusionalisme dan berjaya pada babakan ini.

Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen

Hampir seluruh negara di dunia mempunyai aturan tertinggi yang dijadikan dasar penyelenggaraan negara mereka masing-masing. Aturan tertinggi tersebut biasanya disebut dengan konstitusi. Sebagian besar adanya konstitusi suatu negara diawali oleh praktik kewenangan yang tak terbatas dari pimpinan suatu negara. Sehingga kerap kali muncul perlawanan dari rakyat untuk menghapus kekuasaan absolute. Dalam memulai pemerintahan yang baru ini, negara membuat suatu konstitusi yang biasanya berisi tentang perjanjian antara penguasa dengan rakyatnya untuk mengatur dan membatasi kekuasaan.

Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Seperti kata Lord Acton yang terkenal dan sering dilakukan oleh banyak penulis, *'power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely'*. (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangannya juga cenderung mutlak) (Assididjie, 2005:36-37).

Istilah konstitusionalisme berarti kekuasaan pemerintah dan pemimpin yang dibatasi dan pembatasan tersebut dapat ditegakkan melalui penetapan prosedur. Sebagai doktrin lembaga politik dan hukum, hal ini mengacu pada pemerintah yang pada awalnya dikhususkan baik untuk kebaikan seluruh masyarakat maupun untuk melindungi hak-hak individual seseorang. Konstitusionalisme merupakan konsep dalam teori politik yang menjelaskan bahwa pemerintah tidak mendapatkan kekuasaannya melalui dirinya sendiri, melainkan kekuasaan tersebut merupakan hasil dari hukum tertulis (undang-undang) yang memberi badan pemerintah kekuasaan yang pasti. Konsep ini bertentangan tajam dengan monarki, teokrasi dan kediktatoran yang mana kekuasaannya tidak berasal dari undang-undang yang dibuat sebelumnya. Dalam monarki, kekuasaannya diperoleh karena hak yang tidak dapat dicabut dari raja atau ratu. Sedangkan teokrasi, semua keku-

asaan partai pemerintahan berasal dari serangkaian keyakinan religius, yang dianggap ada sebagai hasil dari kebaikan Tuhan dan kediktatoran, kekuasaannya berasal dari kehendak seseorang atau kelompok orang dan ideologinya, tidak selalui mewakili kehendak rakyat (Adagbabiri, 2015:109).

Hal ini senada dengan pendapat Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul, *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme mengandung gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwasanya kekuasaan yang diselenggarakan tidak ih ut, lanjdisalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (Marzuki, 2010:4).

Lebih lanjut, C.J. Friedrich mengemukakan bahwa *"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 dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara (Assididjie, 2011).

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J.Friederich bahwa *"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 (Assididjie, 2011).

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu (Assididjie, 2011:26):

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*), dan;
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 abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan 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 atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut falsafah kenegaraan atau *staatside* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische gronslag* dan *common platform* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara (Assiddiqie, 2011:21-22).

Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil karena 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 man by law* yang dipelopori oleh A.V Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan (Huda, 2008:46). Konstitusionalisme itu sendiri merupakan abstraksi lebih tinggi dari "*rule of law*" (*rechtsstaat*), yang maksudnya kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan dipagari hukum agar tidak sewenang-wenang dan berlebihan, seperti ditulis oleh Eric Barendt tentang pernyataan Montesquieu mengenai konstitusionalisme: "*is a belief in the imposition on government by means of a constitution.*" (Winarta, 2013).

Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan (1) bangunan negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (2) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (3) hubungan antar organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan tersebut, 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 dalam kurun waktu yang cukup lama (Assiddiqie, 2011). Tiga basis kesepakatan itulah yang menjadi ruh dalam paham konstitusionalisme yang kemudian menjadi dasar pembentukan sebuah konstitusi suatu negara.

Lebih lanjut, Jhon Alder, mengungkapkan bahwa *the rule of law* dan pemisahan kekuasaan—*separation of powers*—sebagai dua aspek utama yang menegakkan konstitusionalisme, hukum harus membatasi kekuasaan pemerintahan. Secara lengkap dikatakan, "*the concepts of the rule of law and the separation of powers are aspects of the wider notion of 'constitutionalism', that is, the idea that governmental power should be limited by law.*" (Djafar, 2016).

Konstitusi Indonesia pertama kali disahkan pada hari sabtu pada tanggal 18 Agustus 1945 (Thaib, 2013:79). Ini merupakan puncak kemenangan bangsa Indonesia setelah sekitar tiga ratus tahun dijajah oleh Belanda. Konstitusi Indonesia dikenal sebagai Undang-Undang Dasar yang dituangkan dalam bentuk dokumen. Artinya konstitusi ini merupakan konstitusi tertulis berbeda halnya dengan yang ada di Inggris.

Konstitusi yang disahkan tersebut merupakan buah pikiran para pendiri bangsa (*founding fathers*) yang sudah diperdebatkan dalam sidang BPUPKI (*Dokuritsu Zyunbi Cosakai*) sebagai bentuk realisasi dari janji Perdana Menteri Kaiso untuk memberikan kemerdekaan kepada Indonesia (Bahar, 1998:xxv). Melalui BPUPKI tersebut lah di-

rumuskan UUD sebagai konstitusi Indonesia yang bersidang dari tanggal 28 Mei- 1 Juni 1945 dan 10-17 Juli 1945. Kemudian hasil rancangan BPUPKI disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus (Santoso, 2013:121).

A.A. H struycken berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi (Soemantri, 2006:2-3):

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampu.
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Paham konstitusionalisme dalam pembentukan konstitusi pertama Indonesia secara eksplisit masih disangsikan tertuang dalam konstitusi Indonesia. Konsep pembatasan kekuasaan ini sejatinya belum sepenuhnya diadopsi dalam UUD pertama, oleh karenanya kekuasaan yang penuh yang dipegang oleh presiden pun menjadi ciri utama dalam penyelenggaraan pemerintah saat itu, terlebih bahwa UUD masih bersifat *general* sehingga sering kali disalah tafsirkan.

Pada masa awal pemerintahan di Indonesia, tidak mengenal adanya *sparation of power*, sehingga kekuasaan tidak terbagi secara merata. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa "keadulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Melalui ketentuan pasal ini penyelenggaraan pemerintahan negara dibagi secara vertikal ke lembaga-lembaga di bawahnya.

Dengan kata lain, kekuasaan dibagikan berdasarkan prinsip *distribution of power*. MPR sebagai lembaga tertinggi negara membawahi lembaga-lembaga lainnya. Seperti lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung. Selain itu, Presiden yang hanya ditunjuk

oleh MPR, tidak melalui pemilihan langsung memberikan kesan bahwa tidak adanya konsesus terhadap pemimpin negara.

Secara eksplisit tidak ditemukan Pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas hukum dalam Undang Undang Dasar pertama ini, namun anehnya hal ini dijumpai dalam penjelasan yang menyatakan bahwa Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Dalam kajian ilmu perundang-undangan ketentuan yang hanya dibunyikan dalam penjelasan maka tidak dapat mengikat secara hukum. Artinya hal ini dapat disimpangi. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum tidak mempunyai dasar yang kuat dalam konstitusi. Oleh karenanya ruh konstitusionalisme tidak terimplementasikan dalam konstitusi.

Di samping itu, rumusan pasal yang tidak rigid turut mendorong terjadinya absolutisme kekuasaan. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa telah terjadinya penyimpangan terhadap prinsip negara hukum yang nyata terhadap pemerintahan Soeharto. Dengan kekuatan militernya, Soeharto mengendalikan MPR dan DPR hanya sebagai cap stempel, yang tunduk dan patuh atas perintah Soeharto.

Lembaga parlemen yang tidak dapat lagi mengontrol kekuasaan presiden menjadi preseden buruk dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebab kekuasaan presiden menjadi tak terkontrol dan sewenang-wenang sehingga akan menyebabkan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Negara hukum yang dicitakan dalam penjelasan UUD tidak lagi diindahkan sebab yang terjadi bukan *rule of the law by man* melainkan *rule by man*.

Selain itu juga memberikan tafsir menyeleweng terhadap Pasal 7 Undang Undang Dasar (sebelum perubahan) bahwa presiden dapat dipilih kembali tanpa ada batasan. Sehingga yang terjadi selama 32 tahun Indonesia berada pada rezim otoriter. Disinilah letak kemerosotan kultur konstitusionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan sebelum perubahan Undang Undang Dasar.

Seiring dengan tuntutan penolakan pe-

merintahkan Soeharto yang dinilai otoriter dan koruptif, melalui gelombang reformasi akhirnya Presiden Soeharto harus rela melepaskan jabatan presidennya. Bersamaan dengan itu, tuntutan perubahan Undang Undang Dasar sebagai konstitusi puh tidak dapat dibendung. Sehingga pada tahun 1999 menjadi puncak terjadinya perubahan konstitusi Indonesia.

Perubahan tersebut terhitung sebanyak empat kali hingga saat ini, dimulai tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. banyak pengamat mengatakan bahwa dalam melakukan perubahan tersebut, masih ditunggangi oleh aktor-aktor otoriter yang turut merumuskan naskah perubahan Undang Undang Dasar. Salah satunya adalah Donald Horowitz yang mengatakan bahwa

“Konstitusi hasil revisi pun jelas-jelas merupakan kerjaan para politisi. Konstitusi yang direvisi ini sedikit pun tidak tunduk pada proses persetujuan dari luar. Konstitusi ini merupakan buah karya orang dalam” (Horowitz, 2014:1).

Kendatipun demikian, hasil dari perubahan tersebut mampu menciptakan demokrasi konstitusional. Hal inipun diakui olehnya, dengan mengatakan bahwa:

“watak reformasi Indonesia yang didominasi-orang-dalam, berlangsung sangat berurutan, dan santai ternyata berhasil menciptakan demokrasi konstitusional” (Horowitz, 2014:1).

Seolah telah menjadi mimpi buruk, pengalaman kelam rezim orde baru mendorong perumus perubahan Undang Undang Dasar untuk dapat mendesain serapi mungkin ketatanegaraan agar tidak kembali pada masa kelam tersebut. Tak ayal jika perubahan Undang Undang Dasar berlangsung hingga empat kali.

Hasilnya pun membawa lompatan yang luar biasa terhadap perkembangan konstitusionalisme di Indonesia. Perumusan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum menjadi tonggak awal terhadap penegakan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia. Hal ini pula yang mengawali adanya penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).

Menurut M. Scheltema, setidaknya ada empat unsur berikut turunannya yang menjadi karakteristik suatu negara menganut negara hukum, diantaranya adalah (Ridwan, 2014:53-54).

- a. Adanya kepastian hukum, yang unsur turunannya adalah:
 1. Asas legalitas;
 2. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
 3. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
 4. Hak asasi dijamin dengan undang-undang;
 5. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- b. Asas persamaan, yang unsur turunannya adalah:
 1. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil;
 2. Adanya pemisahan kekuasaan;
- c. Asas demokrasi, yang unsur turunannya adalah:
 1. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
 2. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
 3. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah;
- d. Asas pemerintahan untuk rakyat, yang unsur turunannya adalah:
 1. Hak asasi dijamin dengan UUD;
 2. Pemerintahan secara efektif dan efisien.

Asas legalitas menjadi unsur terpenting dari negara hukum itu sendiri. sebab hal inilah yang dapat dijadikan kontrol terhadap tindakan penguasa. Melalui asas legalitas ini pula konsesus kedua dalam ruh konstitusionalisme bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil karena setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks pe-

nyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *rule of the game* yang ditentukan bersama teraktualisasikan dalam konstitusi pasca amandemen.

Selain itu, paham konstitusionalisme juga tercermin dalam *separation of power* (pemisahan kekuasaan) pasca amandemen ini. Dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi. Karena tidak lagi sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.

Melalui rumusan pasal tersebut, bahwa setiap lembaga negara yang disebutkan dalam UUD memiliki kedudukan yang sama tingginya untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Artinya tidak ada lagi lembaga yang dominan atas lembaga yang lain. Masing-masing lembaga memiliki wewenang untuk saling kontrol dan mengimbangi (*check and balances*).

Adapun lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sama sebagai lembaga tinggi negara yang disebutkan dalam UUD 1945 adalah Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Melihat susunan dan fungsi lembaga negara tersebut, dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut ajaran Trias Politika. John Locke (1632-1704) sebagai orang pertama mengemukakan ajaran ini mengatakan bahwa negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain (Budiardjo, 2009:282).

Beberapa puluh tahun kemudian, pada tahun 1748, filsuf perancis Montesquieu memperkembangkan lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya *L'Esprit des Loix* (The Spirit of Laws). Dalam uraiannya ia membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tu-

gas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya (Budiardjo, 2009:282).

Melalui konsep yang dipaparkan oleh John Locke dan Montesquieu susunan kelambagaan Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, diantaranya, lembaga legislatif meliputi DPR, DPD dan MPR. Ketiga lembaga ini mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Selanjutnya lembaga eksekutif meliputi Presiden dan Wakil Presiden beserta jajarannya dengan kekuasaan penyelenggaraan undang-undang dan terakhir lembaga yudikatif yang meliputi Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Kenditipun demikian, ada pihak tertentu yang menyangsikan sepenuhnya menganut ajaran Trias Politika. Sebab Indonesia tidak sepenuhnya menerapkan *separation of power* dimana fungsi dan wewenang setiap lembaga harus terpisah. Keikutsertaan Presiden dalam proses legislasi yang mana presiden juga dapat membahas rancangan undang-undang menjadi sebab tidak sepenuhnya menerapkan *separation of power* melainkan juga *distribution of power* (Marzuki, 2016:54-55).

Terlepas dari itu semua, fungsi *check and balances* di antara lembaga tetap menjadi karakteristik utama konstitusionalisme dalam penyelenggaraan negara. Karena melalui prinsip *check and balances* maka akan tercipta pembatasan kekuasaan di antara lembaga negara.

4. Simpulan

Berangkat dari uraian yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diperoleh dua kesimpulan, bahwa *pertama*, kultur konstitusionalisme sudah ada sejak awal kemerdekaan Indonesia, dengan beberapa peristiwa yang tidak menghendaki adanya keseimbangan dalam kekuasaan pemerinthan seperti diubahnya KNIP menjadi dewan legislatif. Namun dalam perkembangannya kultur ini belum terlembaga secara baik hanya kesadaran beberapa penyelenggara negara, terlebih belum terartikulasikan dengan baik dalam

konstitusi. Sehingga praktik absolutisme masih menghiasi penyelenggaraan pemerintahan.

Kedua, reformasi membawa angin segar terhadap penyelenggaraan tata pemerintahan di Indonesia, selain memberikan pupuk terhadap demokratisasi juga menjadi titik awal desakralisasi terhadap UUD 1945. Pasalnya tepat satu tahun setelah reformasi yaitu pada tahun 1999 UUD 1945 diamandemen untuk pertama kalinya dan berturut-turut hingga tahun 2002. Hasi amandemen pun membawa hasil yang signifikan khususnya terhadap perkembangan kultur konstitusionalisme. Konsesus antara rakyat dengan penguasa yang menjadi ruh konstitusionalisme semakin jelas dituangkan dalam konstitusi, terlebih diaturnya dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Indonesia adalah negara hukum. Bunyi pasal ini memberikan dampak terhadap pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Adagbabiri, M., "Constitutionalism and Democracy: A Critical Perspective", *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol 5, No 12, Desember 2015.
- Ashiddiqie, J. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- Assiddiqie, J. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Assiddiqie, J. 2008, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Assiddiqie, J. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.
- Bahar, S., dan Nannie Hudawati, 1998. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia*, Jakarta.
- Budiardjo, M. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Pustaka Utama.
- Djafar, W. "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan atas Kecendrungan Defisit Negara Hukum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010
- Djafar, W., *Konstitusionalisme Indonesia: Konstitusi dan konstitusionalisme*, diakses dari wahyudidjafar.web.id tanggal 03 Agustus 2016 pukul 7.41
- Horowitz, D., 2014. *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*, terjemahan dari *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, alih bahasa: Daryanto, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014.
- Huda, N. 2008. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta, Rajawali Press.
- Indrayana, D., 2007. *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung, Mizan.
- Kamis, M., 2014. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Malang, Setara Press, 2014.
- Mahfud, MD, 2011. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press.
- Marzuki, M.L., "Konstitusi dan Konstitusionalisme", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 4, Agustus 2010,
- Marzuki, M. 2016. *Introduction To Indonesian Constitutional Law*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Ridwan, 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintahan*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Santoso, M.A., "Perkembangan Konsitusi di Indonesia", *Yustisia*, Edisi 87 September – Desember 2013.
- Soemantri, S., 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni.
- Thaib, D., Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2013. *Teori dan Hukum konsitusi*, Jakarta, Rajawali Press.
- Where, KC, 2011. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, diterjemahkan dari, *Constitutions Modern*, Alih Bahasa, Imam Baehaqi, Bandung, Nusa Media.