

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB III

KONSTITUSI/UNDANG-UNDANG DASAR

A. Sejarah Konstitusi/Undang-Undang Dasar

Konstitusi merupakan suatu fundamen atau arah dari suatu roda kenegaraan yang akan dijalankan, dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan dalam negara, karena dalam suatu negara terdapat banyak pusat-pusat kekuasaan. Oleh karena itu para pendiri negara sepakat untuk membatasi kekuasaan tersebut dalam suatu aturan.

Menurut Chairul Anwar, konstitusi adalah *fundamental laws* tentang pemerintahan negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Mempunyai fungsi khas untuk membatasi kekuasaan-kekuasaan, mencegah kesewenang-wenangan serta gagasan konstitusional.¹⁸

Istilah konstitusi telah lama dikenal, yaitu sejak zaman Yunani Kuno. Diduga “Konstitusi Athena” yang ditulis oleh seorang Aristokrat.... Xenophon (waktunya mungkin 425 S.M.). Penulis itu sekaligus memandang Konstitusi Athena sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga pula bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani Kuno tentang negara.

Hal tersebut dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato; dalam bukunya yang terkenal *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara dan hukum, dan

¹⁸ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), h.3-5

bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya yang terkenal dengan nama *Politica*, yang di dalamnya juga dibicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).¹⁹

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengatakan, bahwa sejak zaman Yunani Purba istilah konstitusi telah dikenal, hanya konstitusi itu masih diartikan materiil karena konstitusi itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada paham Aristoteles yang membedakan istilah *politeia* dan *nomoi*. *Politeia* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah Undang-Undang biasa. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa *politeia* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak bercerai-berai.²⁰

Pemahaman awal tentang “konstitusi” pada masa itu, hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Kemudian pada masa Kekaisaran Roma, pengertian *consitutionnes* memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator. Termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat kebiasaan setempat, di samping undang-undang. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan. Di mana konsep tentang

¹⁹ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), h.85. Lihat pula Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), h.1

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSH Tata Negara Fak. Hukum UI, 1983), h.62

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para Kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk *L'Etat General* di Perancis, bahkan kegandrungan orang Romawi akan *ordo et unitas* telah memberi inspirasi bagi tumbuhnya paham: “Demokrasi Perwakilan” dan “Nasionalisme”. Dua paham inilah yang merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.²¹

Dalam abad pertengahan timbul ajaran dari kaum *monarchomachen* (monarkomaken), yaitu suatu ajaran yang membenci atau tidak senang terhadap ekses kekuasaan raja yang bersifat absolut, sebagai akibat berkembangnya teori *theokrasi* pada waktu itu. Usaha untuk mencegah agar Raja tidak berbuat sewenang-wenang maka golongan ini menghendaki suatu perjanjian yang membatasi kekuasaan Raja. Perjanjian antara rakyat dan raja dalam kedudukan sama tinggi dan sama rendah menghasilkan suatu naskah yang disebut *Leges Fundamental*. Di dalamnya diatur dan ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam perkembangan sejarah sejak saat itu, maka setiap kali diadakan perjanjian antara rakyat dan raja dibuatkan atau dituangkan dalam naskah, yang di dalamnya terdapat hak dan kewajiban yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan (antara yang memerintah dan yang diperintah).²²

Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasarnya mempunyai arti penting atau sering disebut dengan “Konstitusi Modern”, baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya “Sistem Demokrasi Perwakilan dan Konsep Nasionalisme”. Demokrasi Perwakilan muncul

²¹ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), h.1

²² Rozikin Daman, *Hukum...., Op Cit.*, h.87

sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran Lembaga Legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendasarkan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi dari pada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh Lembaga Perwakilan Rakyat.

Pada giliran berikutnya, masa Perang Dunia I Tahun 1914 telah banyak memberikan dorongan yang kuat bagi konstitusionalisme, yaitu dengan jalan menghancurkan pemerintahan yang tidak liberal, dan menciptakan negara-negara baru dengan konstitusi yang berasaskan demokrasi dan nasionalisme. Upaya itu dikonkritkan dengan didirikannya Liga Bangsa-bangsa untuk perdamaian dunia. Tiga tahun kemudian muncul reaksi keras melawan konstitusionalisme politik yang ditandai dengan Revolusi Rusia (1917), diikuti meletusnya fasisme di Italia, dan pemberontakan Nazi di Jerman, sampai pada akhirnya meletus Perang Dunia II.²³

Pengaruh Perang Dunia II terhadap konstitusionalisme politik jauh lebih parah bila dibandingkan pada masa Perang Dunia I. Sebab kemenangan dari bangsa-bangsa yang berserikat terhadap kekuatan tirani saat itu. Berarti Perang Dunia II telah memberikan kesempatan kedua kalinya kepada bangsa-bangsa untuk menerapkan metode-metode konstitusionalisme terhadap bangunan internasional melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mencapai perdamaian dunia yang permanen. Akankah kesempatan ketiga

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

²³ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum..... Op Cit.*, h.5

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

memberikan pekerjaan baru kepada bangsa-bangsa untuk merekonstruksi model negara konstusionalisme baru pada era post-modernisme? Padahal sejarah terus berputar. Selanjutnya konstitusi modern diharapkan bisa merupakan jaminan bagi pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta paham *welfare state*, sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstusional.²⁴

Dari segi bahasa istilah konstitusi berasal dari kata *constituer* (Perancis) yang berarti membentuk.²⁵ Dengan pemakaian istilah konstitusi tersebut, maka yang dimaksud pembentukan di sini ialah pembentukan suatu negara, menata dan menyusun suatu negara. Demikian pula dalam bahasa Inggris kata *constitute* dapat berarti mengangkat, mendirikan atau menyusun.

Kemudian Wirjono Prodjodikoro mengatakan, bahwa konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu Negara; Dengan demikian suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (*fundamental*) mengenai soko guru-soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama “Negara”.²⁶ Suatu sendi atau pokok peraturan dari negara ini tentunya harus kuat dan tidak akan mudah runtuh, agar bangunan negara tetap berdiri. Secara umum dapat dikatakan bahwa istilah konstitusi pada umumnya menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang

²⁴ *Ibid.* h.5

²⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1980), h.10. Lihat pula Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), h.14. Lihat lagi Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), h.87

²⁶ *Ibi.*, h.10

membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, dan ada yang tidak tertulis yang berupa kebiasaan dalam praktek penyelenggaraan negara.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari 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 berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.²⁷

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia adalah undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar. Untuk menyebut pengertian tersebut dalam kalangan orang Indonesia, di samping istilah Undang-Undang Dasar, lazim pula dipergunakan istilah konstitusi. Demikian juga halnya dengan orang Belanda di samping istilah *grondwet* mengenal pula istilah *constitutie*.

Undang-Undang Dasar, ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan daripada suatu negara yang lazim kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal, dan apabila akan mengadakan

²⁷ Dahlan Thaib dkk, *OP Cit.*, h.7

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat kalau dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya.²⁸

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (Undang-Undang Dasar), L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia.

Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar.²⁹

Di negara-negara Eropa, khususnya Inggris, istilah *Constitution* mempunyai dua macam pengertian, yaitu:

- a. *Contitution* dalam pengertian yang sempit, yaitu untuk menyebut konstitusi dalam pengertian Undang-Undang Dasar, sebagaimana yang dikemukakan di atas.

²⁸ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), h.27

²⁹ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum....., Op Cit.*, h.8

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Constitution dalam pengertian yang luas, yaitu untuk menyebut keseluruhan aturan-aturan hukum serta ketentuan-ketentuan hukum tentang sistem ketatanegaraan suatu negara, atau dengan kata lain disebut Hukum Tata Negara.³⁰

Hal ini sesuai dengan ungkapan K.C. Wheare sebagaimana yang dikutip oleh Joeniarto, menyatakan bahwa istilah constitution pada umumnya dipergunakan di dalam dua pengertian, dalam pembicaraan-pembicaraan ketatanegaraan, yaitu:

Pertama, istilah tersebut dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh daripada *rules* yang mengenai ketatanegaraan sesuatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Seluruh *rules* itu dapat digolongkan dalam dua golongan, yaitu *rules* yang berderajat legal atau *law*, maka pengadilan akan bersedia memaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya (catatan penulis: sudah barang tentu kalau ada gugatan untuk itu), sedangkan *rules* yang bukan berderajat *law*, dapat berbentuk macam-macam yaitu *usages*, *understandings*, *customs* atau *conventions*, dalam hal ini pengadilan tidak akan bersedia memaksakan berlakunya, tetapi meskipun demikian *rules* tersebut di dalam hal penyelenggaraan ketatanegaraan tidaklah mempunyai efektivitas yang kalah penting kalau dibandingkan dengan yang berderajat legal.

Kedua, istilah constitution dipergunakan juga untuk menunjuk pengertian yang lebih sempit daripada pengertian tersebut di atas, yaitu untuk

³⁰ Soehino, *Hukum Tatanegara Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1994), h.1

menggambarkan hukum keseluruhan kumpulan dari *rules* baik yang legal atau non legal, tetapi hanya menunjuk kepada *rules* tertentu saja yang pada umumnya termuat di dalam sebuah dokumen (kitab hukum) atau dapat juga kepada beberapa dokumen-dokumen yang sangat tertentu. Selain daripada itu, perlu dijelaskan pula, bahwa *rules* tertentu tersebut sebenarnya sangat berbeda sekali satu dengan lainnya. Dengan demikian, yang dimaksud dengan *the contitution* di sini ialah kumpulan dari *rules* tertentu yang merupakan legal *rules* di dalam lapangan ketatanegaraan dari negara yang bersangkutan dan dimuat di dalam suatu dokumen.³¹

Di Indonesia istilah konstitusi, paralel dengan istilah dalam bahasa Inggris *constitution*, yang dalam kenyataannya juga dipergunakan dalam beberapa pengertian, yang sedikitnya telah dipergunakan dalam 3 (tiga) pengertian. Pengertian pertama dan kedua, ialah dipergunakan dalam pengertian-pengertian yang sama seperti dikemukakan oleh Wheare tersebut di atas, yaitu dalam pengertian yang luas dan dalam pengertian yang sempit.

Sedangkan pengertian yang ketiga yaitu sebagaimana yang diterangkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, pada Bagian Umum Angka I, dalam alinea pertama mengemukakan sebagai berikut:

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak ditulis.”

³¹ Joeniarto, *Selayang Pandang....., Op Cit.*, h. 28

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kemudian di bagian lain dari Penjelasan tersebut, yaitu pada bagian tentang Sistem Pemerintahan Negara, pada pokok pikiran II, mengemukakan bahwa:

“Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme belaka (*machts-staat*).”³²

Dari kedua kalimat tersebut istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada pengertian hukum dasar, yaitu lebih luas dari Undang-Undang Dasar, tetapi jelas lebih sempit dari yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara, karena di sini hanya mencakup aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang dasar-dasar saja.

B. Pentingnya Konstitusi/Undang-Undang Dasar

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara, yang mengatur dasar-dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Konstitusi juga merupakan ketentuan dasar dan fundamen berdiri dan berjalannya suatu proses kenegaraan.

Konsekuensi logis dari kenyataan tersebut, bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk. Oleh karena itu konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa. Dengan demikian negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.³³

Sehubungan dengan hal tersebut A. Hamid S. Attamimi menyatakan, bahwa pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai

³² Lihat Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945

³³ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum....., Op Cit.*, h.37

pemberi pegangan dan pemberi batas serta sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.³⁴ Hal ini penting dilakukan karena dapat memberikan arah dan pedoman, serta memberikan batasan yang jelas dalam menjalankan organisasi yang bernama negara.

Mendirikan dan membentuk negara pada hakekatnya mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Dengan demikian negara pada hakekatnya adalah organisasi kekuasaan. Hal ini terbukti dengan adanya bermacam-macam lingkungan kekuasaan dalam setiap negara, baik yang berada dalam infra struktur politik maupun yang berada dalam supra struktur politik.³⁵

Sebagaimana diketahui, bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung disalahgunakan oleh yang memegangnya. Sebagaimana ungkapan yang diberikan oleh Lord Acton, bahwa *“Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely”* (kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang absolut sudah pasti dilakukan secara absolut). Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan itu perlu dilakukan usaha-usaha untuk membatasinya.

Salah satu pembatasan kekuasaan yang mempunyai arti penting dan menentukan harus dilakukan melalui hukum. Dalam kehidupan bernegara, konstitusi atau undang-undang dasar merupakan satu sumber hukum yang mempunyai kedudukan sangat penting dalam usaha membatasi kekuasaan; bahkan dalam sejarah ketatanegaraan dapat dicatat bahwa terjadinya perubahan dari kerajaan absolut menjadi kerajaan berkonstitusi

³⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: UI, 1990), h.215

³⁵ Sri Soemantri M, *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, (Bandung: Unpad, 1987), h.4

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

(*constitutionale monarchi*) adalah melalui penetapan konstitusi atau undang-undang dasar.³⁶

Hakikat konstitusi menurut Bagir Manan, tidak lain dari perwujudan paham tentang konstitusi atau konstusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak, dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.³⁷

Tentang perlunya pembatasan kekuasaan itu, Maurice Duverger menyatakan, bahwa dalam negara-negara modern, dimana pemerintah setiap hari mendapat kekuasaan-kekuasaan baru, dan dengan begitu harus menghadapi masalah-masalah yang kian bertambah banyak, bertambah luas dan terus bertambah sulit, susunan intern dari pada badan-badan pemerintah telah menjadi sangat ruwet dan banyak macamnya.³⁸

Selanjutnya Miriam Budiardjo menyatakan pula, bahwa di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusionil, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.³⁹

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi.⁴⁰

³⁶ *Ibid*

³⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h.6

³⁸ Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1971), h.29

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia (Jakarta: Pustaka Utama, 1997), h.96

⁴⁰ Sri Soemantri M, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni, 1979), h.2

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
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;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang dasar di atas, 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.⁴¹

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 keempat 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.

⁴¹ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum....., Op Cit.*, h.38

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Untuk memahami hukum asar 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.⁴²

Di Indonesia dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Pemerintah berdasarkan Sistem Konstitusional (Hukum Dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Dengan ketentuan ini diakui pemerintahan Indonesia menganut paham konstitusionalisme, *constitutionalism*, suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi. Suatu konstitusi atau sistem konstitusional adalah menjadi fondasi negara, yang mengatur pemerintahannya, menspesifikasi kekuasaannya dan memimpin tindakan-tindakannya. Dalam negara yang bersifat konstitusional, tidak mungkin kedudukan konstitusi itu lebih kurang fundamentalnya dari ketentuan-ketentuan yang lain. Dalam hierarchie perundang-undangan konstitusi berada di puncak piramide, sedang ketentuan-ketentuan yang lain, berada di bawah konstitusi. Konstitusi itu harus benar-benar merupakan “*a written fundamental law*”, yang mengatur struktur pemerintahan, merumuskan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta menjamin hak-hak warga negara.⁴³

⁴² *Ibid.* h.39

⁴³ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), h.14

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Indonesia secara hukum menempatkan UUD 1945 sebagai kaidah hukum.⁴⁴ Dalam Pasal 1 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 disebutkan:

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan 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, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ketetapan MPR tersebut dijelaskan pula bahwa:

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Sedangkan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

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

⁴⁴ Ketetapan MPR No.III/MPR/2000

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari ketentuan tersebut jelas, bahwa dalam negara yang bersistem konstitusional tidak mungkin ditolerir, bahwa UUD harus mengalah kepada kemauan golongan, partai ataupun pada kehendak seorang pemimpin yang berkuasa. Walaupun pengaruh dan kemauan pemimpin itu kuat, tetapi yang harus dominan itu adalah pengaruh konstitusi.

Namun dalam praktek ketatanegaraan, sering juga terjadi bahwa 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 lebih dijalankan karena kepentingan suatu golongan/kelompok ataupun pribadi dari penguasa saja, di samping itu tetap diakui bahwa banyak pula konstitusi yang dijalankan sesuai dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya.

Dari pemikiran tersebut, Karl Loewenstein mengadakan penyelidikan mengenai apakah arti dari suatu konstitusi tertulis (Undang-Undang Dasar) dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa, sehingga membawa Karl Loewenstein kepada tiga jenis penilaian konstitusi, sebagai berikut:

1. Konstitusi yang bernilai normatif

Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum (legal), akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup (realitas)

dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Dengan perkataan lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

2. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal

Konstitusi yang mempunyai nilai nominal artinya secara hukum konstitusi itu berlaku tetapi kenyataannya kurang sempurna. Kekurangsempurnaan berlakunya konstitusi itu jangan diartikan bahwa seringkali suatu konstitusi yang tertulis berbeda dengan konstitusi yang dipraktekkan. Sebab seperti yang telah dikemukakan, bahwa konstitusi itu dapat berubah-ubah menurut kehendak zaman, jadi baik karena perubahan formal seperti yang dicantumkan dalam konstitusi itu maupun karena kebiasaan ketatanegaraan umumnya.

3. Konstitusi yang mempunyai nilai semantik

Suatu konstitusi yang secara hukum tetap berlaku namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Keadaan yang demikian itu dikatakan bahwa konstitusi tersebut bernilai semantik.

Walaupun dalam praktek ketatanegaraan terdapat tiga macam penilaian terhadap pemberlakuan konstitusi dalam suatu negara, tetapi dari pernyataan-pernyataan tersebut dapat dilihat, bahwa demikian pentingnya konstitusi atau undang-undang dasar untuk membatasi kekuasaan dalam negara dan pemerintahan, agar tidak terjadi penyalahgunaan kebijakan yang dapat merugikan bangsa dan negara.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.