

NEGARA DAN KONSTITUSI

MIRZA NASUTION

**Bagian Ilmu Tata Negara
Fakultas Hukum
Universitas Sumatera Utara**

BAB I NEGARA (STATE-STAAAT)

Membicarakan masalah hukum konstitusi artinya membahas dua variabel, apa itu hukum? Dan apa yang dimaksud dengan konstitusi? Keduanya terkait erat dengan persoalan negara dan karena itu untuk memahami pengertian hukum konstitusi haruslah dipahami terlebih dahulu tentang negara itu sendiri.

Negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (territorial) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang ada di wilayahnya. Organisasi negara dalam suatu wilayah bukanlah satu-satunya organisasi, ada organisasi-organisasi lain (keagamaan, kepartaian, kemasyarakatan dan organisasi lainnya yang masing-masing memiliki kepribadian yang lepas dari masalah kenegaraan). Kurang tepat apabila negara dikatakan sebagai suatu masyarakat yang diorganisir. Adalah tepat apabila dikatakan diantara organisasi-organisasi di atas, negara merupakan suatu organisasi yang utama di dalam suatu wilayah karena memiliki pemerintahan yang berwenang dan mampu untuk dalam banyak hal campur tangan dalam bidang organisasi-organisasi lainnya.

Ada beberapa elemen atau unsur utama yang membentuk pengertian negara, antara lain :

a. Rakyat

Unsur ini sangat penting dalam suatu negara, oleh karena orang / manusia sebagai individu dan anggota masyarakat yang pertama-tama berkepentingan agar organisasi negara berjalan baik. Merekalah yang kemudian menentukan dalam tahap perkembangan negara selanjutnya. Pentingnya unsur rakyat dalam suatu negara tidak hanya diperlukan dalam ilmu kenegaraan (staatsleer) tetapi perlu juga perlu melahirkan apa yang disebut ilmu kemasyarakatan (sosiologi) suatu ilmu pengetahuan baru yang khusus menyelidiki, mempelajari hidup kemasyarakatan. Sosiologi merupakan ilmu penolong bagi ilmu hukum tata negara.

b. Wilayah (territorial)

Tidak mungkin ada negara tanpa suatu wilayah. Disamping pentingnya unsur wilayah dengan batas-batas yang jelas, penting pula keadaan khusus wilayah yang bersangkutan, artinya apakah layak suatu wilayah itu masuk suatu negara tertentu atau sebaliknya dipecah menjadi wilayah berbagai negara. Apabila mengeluarkan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya hanya berlaku bagi orang-orang yang berada di wilayahnya sendiri. Orang akan segera sadar berada dalam suatu negara tertentu apabila melampaui batas-batas wilayahnya setelah berhadapan dengan aparat (imigrasi negara) untuk memenuhi berbagai kewajiban yang ditentukan.

Paul Renan (Perancis) menyatakan satu-satunya ukuran bagi suatu masyarakat untuk menjadi suatu negara ialah keinginan bersatu (le desir

de'etre anseble). Pada sisi lain Otto Bauer menyatakan, ukuran itu lebih diletakkan pada keadaan khusus dari wilayah suatu negara.

c. Pemerintahan

Ciri khusus dari pemerintahan dalam negara adalah pemerintahan memiliki kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan penduduk suatu negara dan berada dalam wilayah negara. Timbul pertanyaan, dari manakah pemerintahan memperoleh kekuasaan ini? Ada empat macam teori, yaitu teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan (*Gods souvereiniteit*) meyakini atau menganggap kekuasaan pemerintah suatu negara diberikan oleh Tuhan. Misalnya kerajaan Belanda, Raja atau ratu secara resmi menamakan dirinya Raja atas kehendak Tuhan "bij de Gratie Gods", atau Ethiopia (Raja Haile Selasi) dinamakan "Singa Penakluk dari suku Yuda yang terpilih Tuhan menjadi Raja di Ethiopia".

Teori kedaulatan Negara (*Staats souvereiniteit*) menganggap sebagai suatu aksioma yang tidak dapat dibantah, artinya dalam suatu wilayah negara, negaralah yang berdaulat. Inilah inti pokok dari semua kekuasaan yang ada dalam wilayah suatu negara.

Otto Mayer (dalam buku *Deutsches Verwaltungsrecht*) menyatakan "kemauan negara adalah memiliki kekuasaan kekerasan menurut kehendak alam". Sementara itu Jellinek dalam buku *Allgemeine Staatslehre* menyatakan kedaulatan negara sebagai pokok pangkal kekuasaan yang tidak diperoleh dari siapapun. Pemerintah adalah "alat negara".

Teori kedaulatan hukum (*Rechts souvereiniteit*) menyatakan semua kekuasaan dalam negara berdasar atas hukum. Pelopor teori ini adalah H. Krabbe dalam buku *Die Moderne Staats Idee*.

Teori Kedaulatan Rakyat (*Volks souvereiniteit*), semua kekuasaan dalam suatu negara didasarkan pada kekuasaan rakyat (bersama). J.J. Rousseau (Perancis) menyatakan apa yang dikenal dengan "kontrak sosial", suatu perjanjian antara seluruh rakyat yang menyetujui Pemerintah mempunyai kekuasaan dalam suatu negara.

Di dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan, 3 unsur negara menjadi 4 bahkan 5 yaitu rakyat, wilayah, pemerintahan, UUD (Konstitusi) dan pengakuan Internasional (secara de facto maupun de jure).

BAB II KONSTITUSI (CONSTITUTION)

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

A. Konstitusi Tertulis dan Tidak Tertulis

Konstitusi memuat suatu aturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan suatu bangunan besar yang disebut negara. Sendi-sendi itu tentunya harus kokoh, kuat dan tidak mudah runtuh agar bangunan negara tetap tegak berdiri. Ada dua macam konstitusi di dunia, yaitu "Konstitusi Tertulis" (Written Constitution) dan "Konstitusi Tidak

Tertulis" (Unwritten Constitution), ini diartikan seperti halnya "Hukum Tertulis" (geschreven Recht) yang termuat dalam undang-undang dan "Hukum Tidak Tertulis" (ongeschreven recht) yang berdasar adat kebiasaan. Dalam karangan "Constitution of Nations", Amos J. Peaslee menyatakan hampir semua negara di dunia mempunyai konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Kanada.

Di beberapa negara ada dokumen tetapi tidak disebut konstitusi walaupun sebenarnya materi muatannya tidak berbeda dengan apa yang di negara lain disebut konstitusi. Ivor Jennings dalam buku (The Law and The Constitution) menyatakan di negara-negara dengan konstitusi tertulis ada dokumen tertentu yang menentukan:

- a. Adanya wewenang dan tata cara bekerja lembaga kenegaraan
- b. Adanya ketentuan berbagai hak asasi dari warga negara yang diakui dan dilindungi

Di Inggris baik lembaga-lembaga negara termaksud dalam huruf a maupun pada huruf b yang dilindungi, tetapi tidak termuat dalam suatu dokumen tertentu. Dokumen-dokumen tertulis hanya memuat beberapa lembaga-lembaga negara dan beberapa hak asasi yang dilindungi, satu dokumen dengan yang lain tidak sama. Karenanya dilakukan pilihan-pilihan di antara dokumen itu untuk dimuat dalam konstitusi. Pilihan di Inggris tidak ada. Penulis Inggris yang akhirnya memilih lembaga-lembaga mana dan hak asasi mana oleh mereka yang dianggap "constitutional."

Ada konstitusi yang materi muatannya sangat panjang dan sangat pendek. Konstitusi yang terpanjang adalah India dengan 394 pasal. Kemudian Amerika Latin seperti Uruguay 332 pasal, Nicaragua 328 pasal, Cuba 286 pasal, Panama 271 pasal, Peru 236 pasal, Brazil dan Columbia 218 pasal, selanjutnya di Asia, Burma 234 pasal, di Eropa, Belanda 210 pasal.

Konstitusi terpendek adalah Spanyol dengan 36 pasal, Indonesia 37 pasal, Laos 44 pasal, Guatemala 45 pasal, Nepal 46 pasal, Ethiopia 55 pasal, Ceylon 91 pasal dan Finlandia 95 pasal.

B. Tujuan Konstitusi

Hukum pada umumnya bertujuan mengadakan tata tertib untuk keselamatan masyarakat yang penuh dengan konflik antara berbagai kepentingan yang ada di tengah masyarakat. Tujuan hukum tata negara pada dasarnya sama dan karena sumber utama dari hukum tata negara adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, akan lebih jelas dapat dikemukakan tujuan konstitusi itu sendiri.

Tujuan konstitusi adalah juga tata tertib terkait dengan: a). berbagai lembaga-lembaga negara dengan wewenang dan cara bekerjanya, b) hubungan antar lembaga negara, c) hubungan lembaga negara dengan warga negara (rakyat) dan d) adanya jaminan hak-hak asasi manusia serta e) hal-hal lain yang sifatnya mendasar sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

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. Dengan demikian banyak negara yang memiliki konstitusi tertulis terdapat aturan-aturan di luar konstitusi yang sifat dan kekuatannya sama dengan pasal-pasal dalam konstitusi. Aturan-aturan di luar konstitusi seperti itu banyak termuat dalam

undang-undang atau bersumber/berdasar pada adat kebiasaan setempat. Contoh yang tepat adalah Inggris dan Kanada, artinya tidak memiliki sama sekali konstitusi tertulis tetapi tidak dapat dikatakan tidak ada aturan yang sifat dan kekuatannya tidak berbeda dengan pasal-pasal dalam konstitusi.

Inggris yang memelopori seluruh dunia dengan suatu dokumen yang terkenal yaitu "*Magna Charta*" yang merupakan dokumen kenegaraan yang memberi jaminan hak-hak asasi manusia. Pada saat itu raja atas desakan para bangsawan (Baron atau Lord yang berkuasa atas daerah-daerah dari kerajaan Inggris) untuk menandatangani Magna Charta tersebut. Sebenarnya dokumen ini dimaksudkan untuk menjamin hak-hak serta wewenang para bangsawan, tetapi kemudian oleh umum dipandang sebagai jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dari rakyat yang dalam perkembangan selanjutnya tidak dikenal lagi bangsawan-bangsawan sebagai penguasa melainkan hanya Sang Raja sebagai pemegang puncak kekuasaan pemerintahan. Magna Charta terdiri dari 63 pasal yang menentukan dalam garis besarnya (pasal 1) adanya jaminan kemerdekaan bekerjanya gereja Inggris dan kemerdekaan bergerak semua orang bebas (freeman) dalam kerajaan Inggris. Di samping itu dijamin dan dilindungi, antara lain:

- 1). Tidak seorangpun penguasa yang akan mengambil hasil pertanian dari siapapun tanpa membayar harganya seketika itu juga kecuali apabila si pemilik memberi izin menangguhkan pembayaran (pasal 28);
- 2). Tidak seorangpun penguasa yang akan mengambil kuda atau kendaraan dari seorang yang bebas (freeman) untuk keperluan pengangkutan tanpa izin si pemilik (pasal 30);
- 3). Tidak seorangpun penguasa yang akan mengambil kayu-kayu untuk keperluan raja tanpa persetujuan si pemilik;
Terkait dengan kemerdekaan orang-perorangan antara lain ditentukan:
 - 1). Tidak ada seorangpun pegawai kepolisian yang akan mengajukan seorang di muka pengadilan atas tuduhan tanpa kesaksian orang-orang yang dipercaya (pasal 38);
 - 2). Tidak seorang bebaspun (freeman) yang akan dimasukkan ke dalam penjara atau dilarang berdiam di satu daerah tertentu kecuali atas putusan oleh penguasa setempat atau dibenarkan oleh aturan negara (pasal 39);
 - 3). Kepada siapapun tidak dapat diingkari atau ditangguhkan pelaksanaan haknya atau peradilan (pasal 40).

Dalam banyak hal ditentukan juga bahwa siapapun boleh meninggalkan kerajaan atau kembali dengan sehat dan aman melalui daratan atau perairan (laut) kecuali ada perang dan karena ditahan sesuai dengan aturan negara. Yang sangat menarik adalah aturan mengenai pengangkatan/pengisian berbagai jabatan terkait dengan penegakan hukum, misalnya ditentukan tidak seorangpun diangkat sebagai hakim, polisi atau jaksa, kecuali apabila orang itu benar-benar mengetahui aturan hukum negara, beritikad baik untuk melakukan fungsi jabatan yang diisinya.

Ketentuan akhir dari **Magna Charta** antara lain menyatakan gereja Inggris adalah merdeka dan semua orang dalam kerajaan akan menikmati kemerdekaan, hak-hak serta fasilitas sebaik-baiknya dalam suasana damai tenteram sampai turun temurun atas itikad baik raja dan para bangsawan. Berbagai bagian dari Magna Charta ini diulangi lagi oleh raja Edward dalam "*The great Charter Of Liberties Of England and Of The Liberties Of Forest*". Memang di Inggris pernah ada semacam konstitusi tertulis yaitu pada saat Cromwell memegang tampuk kekuasaan

pemerintahan (1653-1660) dengan satu dokumen yang disebut "*The Instrument Of Government*", tetapi berlaku hanya sekali saat itu.

Ada beberapa aturan (undang-undang) lain di Inggris tertentu, antara lain: The Habeas Corpus Act 1670, The Bill Of Rights 1689, The Act Of Settlement 1700, The parliament Act 1911, The Statute Of Westminster 1931, The Representation Of The People Act (1928, 1945, 1948), The House Of Commons Act 1944 dan The Parliament Act 1949.

BAB III PEMISAHAN /PEMBAGIAN KEKUASAAN

Hampir dapat dikatakan konstitusi di semua negara dimuat atau tergambar keberadaan suatu pembagian kekuasaan yang sudah dikenal yaitu kekuasaan membuat aturan/undang-undang (legislatif), kekuasaan melaksanakan aturan/undang-undang (eksekutif/administratif) dan kekuasaan peradilan (yudikatif). Gagasan atau ide dari Montesquieu mengajarkan dalam suatu negara harus ada pemisahan kekuasaan anatar satu dengan kekuasaan yang lain (Separation Of Power). Montesquieu adalah hakim Perancis yang melarikan diri ke Inggris dan gagasan pemisahan kekuasaan saat ia melihat praktek kekuasaan di Inggris. Jika demikian jelas bahwa materi muatan hampir setiap konstitusi di dunia mencontoh pada keadaan politik di Inggris, walaupun Inggris sendiri tidak memiliki konstitusi tertulis.

Pada abad 18 John Locke dalam buku karangannya "Two Treaties Of Government" membela gagasan Montesquieu dalam bentuk yang lain, yaitu:

- 1). Kekuasaan perundang-undangan
- 2). Kekuasaan melaksanakan sesuatu hal (eksekutif) urusan dalam negeri yang mencakup pemerintahan dan peradilan, dan
- 3). Kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir/unsur asing guna kepentingan negara atau warga negara, disebut sebagai kekuasaan negara "*Federative power*" sebagai gabungan dari berbagai orang-orang atau kelompok.

John Locke melihat nama federatif mungkin kurang tepat, yang ia pertingkan bukan nama tetapi isi kekuasaan yang olehnya dianggap berbeda sifatnya dari dua kekuasaan yang lain. Mengacu pada kalimat "Melaksanakan sesuatu hal urusan dalam negeri" kiranya Locke lebih tepat dibanding dengan Montesquieu. Urusan dalam negeri yaitu pemerintahan dan peradilan pada dasarnya adalah melaksanakan hukum atau aturan yang berlaku. Locke menyebutkan urusan pekerjaan pengadilan sebagai "pelaksanaan" undang-undang.

Mengenai urusan pemerintah tidak hanya melaksanakan hukum yang berlaku, tetapi juga dalam keadaan tertentu (tak terduga) tidak termasuk dalam suatu peraturan/undang-undang.

Pada sisi lain kelihatan Montesquieu lebih luas dalam memahami kata "melaksanakan", artinya mencakup pelaksanaan hak-hak negara terhadap luar negeri yang disebutkan sebagai tindakan kekuasaan pemerintahan suatu negara.

Berbeda pandangan adalah C. Van Vollenhoven dalam buku "Staatsrecht Over Zee" yang menyatakan dalam suatu negara ada 4 (empat) macam kekuasaan yaitu:

- 1). Pemerintahan (Bestuur),
- 2). Perundang-undangan,
- 3). Kepolisian dan,
- 4). Pengadilan

Van Vollenhoven pada dasarnya memecah pemerintahan menjadi dua bagian yaitu:

- 1). Kepolisian sebagai kekuasaan mengawasi berlakunya hukum dan jika diperlukan dengan tindakan memaksa (*toezicht en dwang/pengawasan dan pemaksaan*) dan
- 2). Pemerintahan yang tidak mengandung unsur mengawasi dan memaksa.

Apabila dikaitkan dengan Indonesia, ada kekuasaan ke 4 yaitu kekuasaan (kekuasaan menuntut perkara pidana) sebagai kekuasaan yang ada di antara kekuasaan kepolisian dan pengadilan di muka hakim. Hal ini karena secara jelas kekuasaan kekuasaan terpisah dari kekuasaan kepolisian dan pengadilan.

BAB IV KLASIFIKASI KONSTITUSI

A. Klasifikasi Konstitusi

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa hampir semua negara memiliki konstitusi. Apabila dibandingkan antara satunegara dengan negara lain akan nampak perbedaan dan persamaannya. Dengan demikian akan sampai pada klasifikasi dari konstitusi yang berlaku di semua negara. Para ahli hukum tata negara atau hukum konstitusi kemudian mengadakan klasifikasi berdasarkan cara pandang mereka sendiri, antara lain K.C. Wheare, C.F. Strong, James Bryce dan lain-lainnya.

Dalam buku K.C. Wheare "Modern Constitution" (1975) mengklasifikasi konstitusi sebagai berikut:

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)
- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*Supreme and not supreme constitution*)
- d. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)
- e. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parleментар (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*)

Ad.a. (Telah cukup jelas).

Ad.b. 1) Konstitusi fleksibel yaitu konstitusi yang mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

- a. Sifat elastis, artinya dapat disesuaikan dengan mudah
- b. Dinyatakan dan dilakukan perubahan adalah mudah seperti mengubah undang-undang

2) Konstitusi rigid mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

- a. Memiliki tingkat dan derajat yang lebih tinggi dari undang-undang;
- b. Hanya dapat diubah dengan tata cara khusus/istimewa

Ad.c. Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan). Konstitusi tidak derajat tinggi adalah konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan seperti yang pertama.

Ad.d. Konstitusi Serikat dan Kesatuan

Bentuk negara akan sangat menentukan konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam suatu negara serikat terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah federal (Pusat) dengan negara-negara bagian. Hal itu diatur di dalam konstitusinya. Pembagian kekuasaan seperti itu tidak diatur dalam konstitusi negara kesatuan, karena pada dasarnya semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat.

Ad.e. Konstitusi pemerintahan presidensial dan parlementer.

Dalam sistem pemerintahan presidensial (strong) terdapat ciri-ciri antara lain:

- Presiden memiliki kekuasaan nominal sebagai kepala negara, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan
- Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih
- Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan pemilihan umum

Konstitusi dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki ciri-ciri (Sri Soemantri) :

- Kabinet dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang dibentuk berdasarkan kekuatan yang menguasai parlemen
- Anggota kabinet sebagian atau seluruhnya dari anggota parlemen
- Presiden dengan saran atau nasihat Perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum.

Konstitusi dengan ciri-ciri seperti itu oleh Wheare disebut "Konstitusi sistem pemerintahan parlementer". Menurut Sri Soemantri, UUD 1945 tidak termasuk ke dalam kedua konstitusi di atas. Hal ini karena di dalam UUD 1945 terdapat ciri konstitusi pemerintahan presidensial, juga terdapat ciri konstitusi pemerintahan parlementer. Pemerintahan Indonesia adalah sistem campuran.

DAFTAR BACAAN

- Austin Ranney, 1966, *The Government Of Man*, New York : NY. Hooft, Rennehart and Winston inc.
- Dahl, Robert A, 1982, *Dilemma Demokrasi Pluralis*, Terj. S. Simamora, Jakarta: C.V. Rajawali
- Dam B. Van, 1994, *Constitutie Van de Russische Federatie*, Leiden : Rijk Universiteit
- Derbyshire, J. Dennis and Ian, 1989, *Political System Of The world*, Edinburg : W & R Chambers Ltd
- FRG Press & IO Of The Federal Govt. 1991, *Germany, The Federation and The Lander at a Glance*, Bonn
- FRG Press & IO Of The Federal Govt. 1991, *Basic Law For The Federal Republic Of Germany*, Preamble, Bonn
- Hatta, 1967, *Kumpulan Karangan (I)*, Jakarta : Bulan Bintang
- Logemann, J.H.A, 1948 *Over de Theorie van een Stelling staatsrecht*, Leiden : Universiteit Pers Leiden
- Padmo Wahyono, 1986, *Konstitusi Soviet, RRC, Turki*, Jakarta : Ghalia Indonesia
- Rienov, Robert, 1964, *Introduction to Government*, third Edition, Revised, New York : Alfred-A.Knopf
- Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung : Alumni

