

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/325254016>

# Lukman Santoso: Dialektika Kekuasaan dan Konstitusi Dalam Negara Hukum

## DIALEKTIKA KEKUASAAN DAN KONSTITUSI DALAM NEGARA HUKUM

Article · May 2018

CITATIONS

0

READS

408

1 author:



[Lukman Santoso Az](#)

Institut Agama Islam Negeri Ponorogo

55 PUBLICATIONS 14 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



research [View project](#)



article research [View project](#)

## **DIALEKTIKA KEKUASAAN DAN KONSTITUSI DALAM NEGARA HUKUM**

*Lukman Santoso*<sup>1</sup>

E-mail: cak\_luk2005@yahoo.co.id

### **Abstract**

*In the country, the directionary can be understood as ability of someone or party to influence behavior until balance with will and aim of someone who has a directionary based on certain regulation. As explicated by theory of law sovereignty, that country run not over directionary merely (machtsstaat), but it must depend on law (rechtsstaat). The kind of this law materially is in contradiction to the nature aim of law, that is justice. Ideally is that in the democratic country, the government is responsible to the society, particularly in using its directionary which must be agree with society's will. Country, as a organization in the region has a directionary to force its state officially toward all class in its region and decides the aim of living together. Country has a obligation to decide the manners and limit of dominance to be used in living together. In the practice of state affair often happened a centralization of directionary in one hand, so it occurred to carry out the system of governance which is done absolutely or authoritatively. Then for avoiding that case, it is needed distribution/separation of directionary, in order to make control and equality among institution of seizer of directionary through constitution. Constitution in a country has a characteristic of each country which agrees with the philosophy of nation and its law.*

### **Abstrak**

Dalam sebuah negara, kekuasaan dapat dipahami sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keinginan dan tujuan orang yang mempunyai kekuasaan berdasarkan aturan tertentu. Sebagaimana ditegaskan oleh teori kedaulatan hukum, bahwa negara dijalankan tidak atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan tujuan dasar hukum, yakni keadilan. Idealnya ialah bahwa dalam sebuah negara yang demokratis, pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, terutama dalam penggunaan kekuasaannya yang harus sesuai dengan kehendak rakyat. Negara, sebagai suatu organisasi di suatu wilayah memiliki kekuasaan untuk memaksakan kedudukannya secara sah terhadap semua golongan yang ada dalam wilayah itu dan menetapkan tujuan kehidupan bersama. Negara berkewajiban menetapkan cara dan batas kekuasaan untuk digunakan dalam kehidupan bersama, sehingga dapat membimbing berbagai kegiatan penduduk ke arah tujuan bersama. Dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan melalui konstitusi. Konstitusi dalam sebuah negara memiliki karakteristik masing-masing negara yang disesuaikan dengan falsafah bangsa dan cita hukumnya.

**Keyword:** *authority, constitution, rule of law*

---

<sup>1</sup> Peneliti STAIDA Institute; Peserta Program Doktor Ilmu Hukum UGM Yogyakarta

## A. Latar Belakang

Salah satu persoalan pokok perwujudan negara hukum adalah persoalan kekuasaan. Secara historis persoalan kekuasaan (*authority*) telah muncul sejak masa Plato. Filsuf Yunani tersebut menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan selalu dihadapkan pada kekuasaan dan akhirnya hingga saat ini persoalan kekuasaan tetap menjadi persoalan klasik.<sup>2</sup>

Subtansi yang sangat diharapkan dari fluktuasi-korelatif ini adalah keseimbangan nilai pada kedua belah pihak (*ballanced*). Untuk itu, hukum tidak bekerja menurut ukuran dan pertimbangannya sendiri, melainkan dengan memikirkan dan mempertimbangkan apa yang baik dilakukan bagi masyarakatnya. Dengan rumusan yang demikian itu, kemudian muncul persoalan bagaimana membuat aturan hukum yang pada akhirnya dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi masyarakat. Untuk menjawab persoalan itu, hukum membutuhkan suatu kekuatan pendorong, yaitu kekuasaan.

Kekuasaan dapat dipahami sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keinginan dan tujuan orang yang mempunyai kekuasaan itu. Pengertian ini kendati bermakna sosiologis, boleh jadi sangat realistis mengingat bahwa manusia hidup pada dasarnya mempunyai berbagai keinginan dan tujuan yang hendak dicapai.<sup>3</sup> Sebagaimana ditegaskan oleh teori kedaulatan hukum, bahwa negara dijalankan tidak atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).

Meskipun demikian, suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah, tergelincir menjadi negara diktator (negara kekuasaan). Karena meskipun dalam negara tersebut berlaku hukum dan pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku di negara itu adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa. Hukum tersebut secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang, tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan tujuan dasar hukum, yakni keadilan.<sup>4</sup>

Idealnya ialah bahwa dalam sebuah negara yang demokratis, pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, terutama dalam penggunaan kekuasaannya yang harus sesuai dengan kehendak rakyat. Karena suara yang bersumber dari sanubari rakyat itu akan dimenangkan oleh Tuhan dan akan menemukan jalannya sendiri.<sup>5</sup> Hal ini telah menyebabkan sebagian pemikir menolak definisi yang mengartikan negara sebagai kekuasaan untuk memerintah yang dijalankan oleh pemerintah itu. Mereka mengatakan bahwa jika rakyat yang memberi keputusannya, maka dengan demikian rakyatlah yang sebenarnya memerintah. Akan tetapi, setiap warga negara masih pula harus taat kepada pemerintahnya.<sup>6</sup>

Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat). Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum

---

<sup>2</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal.1.

<sup>3</sup> Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1992, hal. 10.

<sup>4</sup> SF. Marbun, *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, "Konstitusi Vox Populi," Artikel dalam *Majalah Gatra*, edisi 23 Mei 2007, hal. 106.

<sup>6</sup> Dorothy Pickles, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991. hal. 31.

tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>7</sup> Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.<sup>8</sup> Sehingga negara hukum demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).<sup>9</sup>

Dengan demikian, tulisan ini akan lebih memfokustkan terkait apakah kekuasaan memiliki hubungan dialektis dengan konstitusi sebagai dasar hukum. Atau apakah kekuasaan dapat mempengaruhi konstitusi sebagai hukum dasar untuk membatasi kekuasaan agar terpisah antar cabang kekuasaan, sementara konstitusi juga merupakan norma dasar yang dibuat berdasarkan kehendak masyarakat banyak ?”

## **B. Pembahasan**

### **1. Konsep Kekuasaan dan Konstitusi dalam Negara**

Kekuasaan secara harfiah berasal dari kata “kuasa” yang memiliki makna kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu. Kekuasaan dalam konteks hukum, sering pula dipersamakan dalam dua terminologi, yaitu kekuasaan (*authority* atau *gezeg*) dan kekuatan (*force, power, macht*).<sup>10</sup> Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau satu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dengan kata lain, kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tersebut.<sup>11</sup>

Utrecht berpendapat bahwa kekuatan adalah paksaan yang dilakukan suatu badan yang kedudukannya lebih tinggi pada seseorang, biarpun orang itu belum menerima paksaan tersebut sebagai sesuatu yang sah (sebagai bagian dari tata tertib hukum positif) serta sesuai dengan perasaan hukumnya. Kekuatan baru merupakan kekuasaan apabila diterima, oleh karena dirasa sesuai dengan perasaan hukum orang yang bersangkutan, atau oleh karena badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa (otoritas atau *outhority*).<sup>12</sup> Dari kacamata ilmu hukum, kekuasaan adalah dalam pengertian hukum, sedangkan kekuatan adalah dalam pengertian politik.

Selain klasifikasi tersebut, jenis kekuasaan lain yang juga populer adalah kekuasaan politik. Hal tersebut senada dengan pendapat Sri Soemantri yang mengatakan bahwa dari sekian banyak jenis kekuasaan dalam masyarakat, kekuasaan politik memegang peranan paling sentral dan menentukan.<sup>13</sup>

Menurut Ramlan Surbakti kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain sehingga pihak lain berprilaku sesuai kehendak pihak yang mempengaruhi. Secara lebih

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 6.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007, hal. 300.

<sup>9</sup> Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1982, hal 199-200.

<sup>10</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakuknya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 33.

<sup>11</sup> Masnur Marzuki, “Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUD 1945,” *Makalah Workshop Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Yogyakarta, 18 Desember 2010.

<sup>12</sup> Sebagaimana dikutip Moh. Saleh Djinjang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hal.24.

<sup>13</sup> Sri Soemantri, *Konstitusi Serta Artinya untuk Negara*, Dikutip dalam Padmo Wahono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 8.

sempit kekuasaan politik dapat dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sehingga keputusan itu menguntungkan dirinya, kelompoknya ataupun masyarakat.<sup>14</sup>

Apabila legalitas kekuasaan diperoleh secara konstitusional dan dipergunakan sesuai dengan hukum dasar yang berlaku, maka hukum mempunyai wewenang tertinggi dan penguasa berada dibawah hukum. Unsur pemegang kekuasaan merupakan faktor penting dalam hal digunakannya kekuasaan yang dimilikinya itu sesuai dengan kehendak masyarakat.<sup>15</sup> Artinya, hukum harus menjaga kekuasaan agar tidak merusak sifat dasar harkat dan martabat kodrati manusia.

Ibnu Khaldun memaknai kekuasaan negara sebagai dominasi dan memerintah atas dasar kekerasan. Kekuasaan ini memiliki dinamika kehidupannya tersendiri, sehingga apabila seseorang telah berhasil mencapai tingkat kekuasaan tertentu, ia tidak akan puas dengan apa yang telah dicapainya. Ia akan terus maju ke depan untuk mencapai tingkat kekuasaan yang lebih tinggi lagi. Seakan-akan seseorang yang telah maju di jalan kekuasaan itu tidak dapat mengendalikan dirinya lagi, akan tetapi terus maju ke depan, dibimbing oleh suatu tangan yang tidak kelihatan, untuk pada akhirnya, apabila ia berhasil terus, ia akan mencapai tingkat yang paling tinggi, yaitu kekuasaan negara.<sup>16</sup>

Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dalam hal demikian, kekuasaan itu bersumber pada norma hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi. Mengingat bahwa hukum itu memerlukan paksaan bagi penataan ketentuan-ketentuannya, maka dapat dikatakan bahwa hukum memerlukan kekuasaan bagi penegaknya.

Sedang otoritas atau wewenang menurut Robert Bierstedt, dapat dipahami sebagai kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*). Pengertian ini bersesuaian pula dengan pandangan Laswell dan Kaplan, yang menyatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*), dalam arti dimilikinya hak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta dimilikinya hak untuk mengharap kepatuhan orang lain terhadap peraturan yang dibuatnya.<sup>17</sup>

Sedangkan, makna konstitusi menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>18</sup> berasal dari bahasa Latin, *constitutio*, yang berarti prinsip. Dalam bahasa Prancis, dipergunakan istilah *Droit Constitutionnel* untuk pengertian luas, yang berarti konstitusi, dan *Loi Constitutionnel*, yang berarti undang-undang dasar (konstitusi tertulis). Konstitusi menurut K.C Wheare,<sup>19</sup> merupakan produk politik (*resultante*) yang dibuat sesuai kebutuhan dan situasi tertentu. Sehingga dapat dipahami bahwa konstitusi harus selalu sesuai dengan situasi dan kebutuhan masyarakat luas. Konstitusi juga merupakan hukum dasar atau undang-undang dasar (*groundnorm*) yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1997, hal. 73.

<sup>15</sup> Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, CV Remadja Karya, 1989. hal. 55.

<sup>16</sup> A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara, Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal. 131.

<sup>17</sup> Tri Widodo W. Utomo, "Pembatasan Kekuasaan dan Pemberdayaan Demos," *Makalah*, tidak dipublikasikan, t. t.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010, hal. 3.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, "Konstitusi Vox Populi," *Artikel* dalam Majalah Gatra Edisi 23 Mei 2007, hal. 106.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 29.

Dahulu konstitusi digunakan sebagai penunjuk hukum penting biasanya dikeluarkan oleh kaisar atau raja dan digunakan secara luas dalam hukum kanon untuk menandakan keputusan subsitusi tertentu terutama dari Paus. Konstitusi pada umumnya bersifat kondifaksi, yaitu sebuah dokumen yang berisikan aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara, namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal).<sup>21</sup>

Dengan demikian, konstitusi dapat dipahami dalam dua pengertian, yakni peraturan tertulis dan tidak tertulis. Peraturan tidak tertulis berupa kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara. Namun menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.<sup>22</sup>

Artinya, dalam konsep konstitusi itu juga tercakup aturan yang menentukan hubungan antar organ negara, dan mengatur hubungan organ-oragan negara tersebut dengan warga negara (rakyat). Jadi, jelaslah bahwa sepanjang lintasan sejarah, masalah kekuasaan terutama di dalam konteks negara, selalu menjadi bahan pikiran dan renungan, lebih-lebih setelah rakyat suatu negara sadar akan kedudukannya di dalam masyarakat dan negara.

Karena sadar bahwa kekuasaan di manapun mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan, maka rakyat melalui pemimpin-pemimpinnya harus berusaha untuk memberikan pembatasan terhadap kekuasaan tersebut. Salah satu pembatasan yang telah lama dilakukan ialah melalui konstitusi sebagai sumber hukum formalnya.<sup>23</sup>

## 2. Konstitusionalisme Negara

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi atau paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada dibawah konstitusi dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

Sehingga, dalam konteks Indonesia, keberadaan konstitusi sebenarnya telah meneguhkan bagi adanya “kontrak sosial” yang ideal, seperti tercermin dalam pembukaan

---

<sup>21</sup> Mirza Nasution, “Negara dan Konstitusi,” *Makalah*, USU Digital Library, 2004.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, “Membangun Budaya Sadar berkonstitusi,” *Makalah* seminar Konstitusi, Jakarta, 8 Juli 2008, hal. 2.

<sup>23</sup> Sri Soemantri, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 8.

UUD 1945. Terlebih UUD 1945 menyebut bahwa undang-undang dasar suatu negara hanya sebagai hukum dasar negara itu. Undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedangkan disamping undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam kehidupan bernegara.

Artinya, konstitusi merupakan 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. Kata kuncinya adalah konsensus atau *general agreement*.

Oleh karena itu, karakteristik dan identitas suatu bangsa sangat menentukan dasar-dasar kebangsaan dan kenegaraan di dalam konstitusi. Hal itu dapat dilihat dari salah satu konsensus dasar yang termaktub dalam konstitusi, yaitu kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). Hal itu memiliki konsekuensi bahwa konstitusi selalu dibuat dan berlaku untuk suatu negara tertentu. Konstitusi dibuat berdasarkan pengalaman dan akar sejarah suatu bangsa, kondisi yang sedang dialami, serta cita-cita yang hendak dicapai.<sup>24</sup>

Sehingga konstitusionalisme dapat dipahami sebagai ide/gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam Negara. Sedang konstitusi merupakan konstruksi bangunan hukum dasar (UUD) atau produk dari konstitusionalisme yang berfungsi untuk mebatasi kekuasaan Negara.<sup>25</sup>

Konstitusi yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:<sup>26</sup>

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

Pada tataran impelementasinya, konstitusi mengalami dinamika internal yang menghendaki keberlanjutan kebebasan kolektif dalam bentuk kebebasan yang lebih luas dari kebebasan individu warga negara.<sup>27</sup> Sehingga keterlibatan yang lebih efektif dari warga negara dalam menunjang proses demokrasi menjadi sebuah keharusan. Artinya jaminan hak-hak warga negara sebagai unsur demokrasi juga mewujud dalam konstitusi. Demokrasi dalam dimensi tersebut menjadi salah satu pilar dalam sebuah konstitusi yang ideal. Karena itu, demokrasi dalam pengaturan suatu konstitusi tetap diletakkan dalam keseluruhan sistem konstitusionalisme. Demokrasi berkesinambungan akan sangat ditentukan keberadaannya jika konstitusi secara sistematis mengandung hal-hal berikut:<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Membangun..., Op. Cit.*, hal. 4, lihat pula Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Hukum Tata Negara," dalam <http://www.zamronicenter.com/orasi/hukum/101-konstitusi-dan-hukum-tata-negara.html>, diakses pada 3 Mei 2011 pukul 23. 20 WIB.

<sup>25</sup> Saifudin, "Materi Kuliah Teori Hukum dan Konstitusi," Pada 12 Maret 2011, pukul 18.00-21.00 WIB.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2010, hal. 21.

<sup>27</sup> Mirza Nasution, "Tinjauan Konstitusional Terhadap Pelaksanaan Pemilu dalam Negara Demokrasi Indonesia," *Makalah*, dalam USU Repository, 2004, hal. 3.

<sup>28</sup> *Ibid.*

1. Jaminan adanya pembagian fungsi lembaga-lembaga kenegaraan, sehingga terwujud *checks and balances*.
2. Jaminan berfungsinya lembaga-lembaga masyarakat, sehingga terbangun *civil society*, sebagai basis terwujudnya demokrasi partisipatoris.
3. Adanya jaminan penghargaan terhadap hak-hak individu warga negara, sehingga entitas kolektif tidak menghilangkan hak orang perorang.
4. Adanya jaminan atas pluralisme sosial ditengah masyarakat. Sehingga hak-hak minoritas terlindungi atas hegemoni mayoritas.
5. Adanya jaminan integritas nasional dan keutuhan wilayah.
6. Adanya jaminan atas prakarsa daerah untuk mengembangkan diri. Yang berarti memberi keadilan politik, ekonomi dan kultural.
7. Adanya jaminan keteribatan rakyat dalam proses bernegara melalui pemilihan umum yang bebas.
8. Adanya jaminan berlakunya hukum dan keadilan melalui proses peradilan yang independen.
9. Adanya jaminan keadilan ekonomi dan sosial di masyarakat.

Karena dalam negara hukum, salah satu tiang penegak kehormatan negara adalah dijaminnya hak-hak dan kedaulatan rakyat. Sehingga dapat ditegaskan bahwa kekuasaan harus tunduk pada konstitusi sebagai dokumen wujud kehendak bersama dari hak-hak rakyat.

### **3. Pembagian/ Pemisahan Kekuasaan oleh Konstitusi**

Dalam konteks modern, sudah menjadi kesepakatan bersama bahwa terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan sistem demokrasi. Korelasi itu mewujud dalam konsepsi penyelenggaraan negara yang berlandaskan demokrasi konstitusional. Artinya, demokrasi yang dijalankan dalam sebuah negara harus selaras dengan konstitusi dasar sebagai wujud kehendak bersama (*social contract*) dan aspirasi masyarakat.

Menurut SF Marbun, hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yakni keadilan. Hukum yang baik dan adil perlu dikedepankan, utamanya guna menghindari kemungkinan hukum dijadikan alat oleh penguasa untuk melegitimasi kepentingan tertentu.<sup>29</sup>

Tujuan lahirnya konstitusi pada sebuah negara merupakan hekendak untuk membatasi dan mengatur:<sup>30</sup> 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.

Artinya, semua konstitusi di negara modern, selalu mejadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada dasarnya perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum dari

---

<sup>29</sup> SF Marbun, *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>30</sup> Mirza Nasution, *Op. Cit.* hal.3.

materi konstitusi. Sehingga, konstitusionalisme dimaknai sebagai suatu sistem terlembagakan menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintah.<sup>31</sup>

Hadirnya ide pembatasan kekuasaan dalam diskursus negara hukum tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Misalnya perkembangan dalam sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan. Karena itu, sejarah pembatasan kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).<sup>32</sup>

Sehubungan dengan pembatasan kekuasaan itu, Miriam Budiardjo,<sup>33</sup> membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku *Two Treaties of Civil Government*. Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), yakni kekuasaan membentuk undang-undang; kekuasaan eksekutif (*executive power*), yakni kekuasaan melaksanakan undang-undang; dan kekuasaan federatif (*federative power*), yakni kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.<sup>34</sup>

Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.<sup>35</sup> Konsepsi yang dikembangkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*.

Jika dibandingkan konsep pemisahan kekuasaan Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1785), perbedaan mendasar pemikiran keduanya, yakni Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri.<sup>36</sup> Montesquieu sangat menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon.<sup>37</sup> Sementara pemikiran Locke sangat

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 17-18.

<sup>32</sup> Moh. Mahfud M.D, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Bandung, 2001, hal. 72.

<sup>33</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 138.

<sup>34</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 76 Lihat pula John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, J.M.Dent and Sons Ltd., London, 1960, hal. 190-192.

<sup>35</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 152.

<sup>36</sup> Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, Elsam, Jakarta, 1997, hal. 49.

<sup>37</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 223-231.

dipengaruhi praktik ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tertinggi di lembaga legislatif, yaitu *House of Lord*.

Tidak terbantahkan, pandangan Montesquieu memberikan pengaruh yang amat luas dalam pemikiran kekuasaan negara. Argumentasi Montesquieu tersebut dimaknai bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak punya hubungan sama sekali. Hadirnya pemahaman seperti itu, karena sulit untuk membuktikan ketiga cabang kekuasaan itu betul-betul terpisah satu dengan lainnya, banyak pendapat yang mengatakan bahwa pendapat Montesquieu tidak pernah dipraktikkan secara murni<sup>38</sup> atau tidak pernah dilahirkan dalam fakta. Karenanya itu, Jimly Asshidiqie menyatakan:

“Konsepsi *Trias Politica* yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*”.<sup>39</sup>

Montesquieu secara eksplisit memang tidak menjelaskan bahwa antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lainnya. Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Namun secara umum dipahami, Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat di antara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja. Padahal, Montesquieu menghendaki agar fungsi satu cabang kekuasaan negara tidak dilakukan oleh cabang kekuasaan lain atau dirangkap oleh cabang kekuasaan yang lain.

Secara ideal, teori pemisahan kekuasaan mestinya dimaknai bahwa dalam menjalankan fungsi atau kewenangannya, cabang kekuasaan negara punya eksklusivitas yang tidak boleh disentuh atau dicampuri oleh cabang kekuasaan negara yang lain. Artinya dalam Teori *Trias Politica* tidak mungkin memisahkan secara ketat cabang-cabang kekuasaan negara. Oleh karena itu, yang paling mungkin adalah memisahkan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara berdasarkan konstitusi, bukan memisahkannya secara ketat hingga tidak punya hubungan sama sekali.

Terkait hal ini, Jimly menilai bahwa istilah-istilah *separation of power*, *distribution of power/division of power* sebenarnya mempunyai arti yang tidak jauh berbeda.<sup>40</sup> Untuk menguatkan penilaian tersebut Jimly mengutip O. Hood Phillips dan kawan-kawan yang mengatakan, *the question whether the separation of power (i.e. the distribution of power of the various powers of government among different organs)*. Karena pendapat itu, Jimly

---

<sup>38</sup> Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara; Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbitan Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hal. 30. Dikutip kembali oleh Saldi Isra, *Op. Cit.*

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta. 2006, hal. 36.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal.19.

mengatakan, Hood Phillips mengidentikkan kata *separation of power* dengan *distrubtion of power*. Oleh karena itu, kedua kata tersebut dapat saja dipertukarkan atau dipersamakan.<sup>41</sup> Sebenarnya, yang menjadi titik tolak dari pembagian ataupun pemisahan kekuasaan adalah harapan agar kekuasaan tidak menimbulkan absolutisme penindasan dan kekerasan. Montesque menegaskan bahwa kebebasan akan menjadi taruhan jika semua cabang kekuasaan berada pada satu tangan tanpa pengawasan.<sup>42</sup>

Sehingga dalam pembatasan kekuasaan yang ideal, prinsip *checks and balances* melalui konstitusi menjadi mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar-cabang kekuasaan negara. Bagaimanapun, mekanisme *checks and balances* dapat mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan negara. Diberbagai negara maju, upaya pembatasan kekuasaan sekaligus mekanisme *checks and balances* lazim di atur dalam konstitusi. Karena secara filosofis konstitusi lahir untuk membentuk dan membatasi kekuasaan sekaligus mengendalikan kekuasaan. Konstitusi yang kokoh dan demokratis adalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif secara seimbang.<sup>43</sup> Sehingga tidak melahirkan salah satu lembaga negara yang *supreme*.

Dan ketika konstitusi sebagai produk kehendak bersama dari sebuah masyarakat demokratis tidak lagi selaras dengan harapan masyarakat yang terimplementasi dalam kekuasaan negara, maka masyarakat dapat merubah konstitusi, tentu dengan mekanisme yang demokratis pula. Sebagaimana dikatakan K.C Wheare, bahwa masyarakat demokratis secara bersamaan harus hadir dalam masyarakat konstitusional. Yakni sebuah masyarakat yang melahirkan pemerintahan yang selaras dengan konstitusi. Pemerintahan yang bukan hanya sekedar dibatasi oleh kehendak kekuasaan, tetapi pemerintahan yang didasarkan pada garis konstitusi. Artinya, ketika rakyat menghendaki pemerintahan yang baik, maka secara bersamaan juga harus dikatakan bahwa rakyat menghendaki pemerintahan yang demokratis-konstitusional. Salah satu format mekanisme pengawalan konstitusi di Indonesia adalah melalui lembaga Mahkamah Konstitusi (MK).

### C. Kesimpulan

Negara, sebagai suatu organisasi di suatu wilayah memiliki kekuasaan untuk memaksakan kedudukannya secara sah terhadap semua golongan yang ada dalam wilayah itu dan menetapkan tujuan kehidupan bersama. Negara berkewajiban menetapkan cara dan batas kekuasaan untuk digunakan dalam kehidupan bersama, sehingga dapat membimbing berbagai kegiatan penduduk ke arah tujuan bersama. Dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan melalui konstitusi.

Konstitusi dalam sebuah negara memiliki karakteristik masing-masing negara yang disesuaikan dengan falsafah bangsa dan cita hukumnya. Sehingga, pembagian/pemisahan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Masnur Marzuki, *Op. Cit.*, hal. 5.

<sup>43</sup> Romi Librayanto, *Trias Politika Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Pukap, Makassar, 2008, hal. 2.

kekuasaan yang ideal, prinsip *checks and balances* melalui konstitusi menjadi mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar-cabang kekuasaan negara. Maka menjadi mafhum ketika konstitusi kemudian dimaknai sebagai produk kesepakatan politik yang dibuat sesuai dengan kebutuhan dan kehendak tertentu. Oleh karena itu, dinegara hukum yang demokratis, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

## Daftar Pustaka

- A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara, Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, Elsam, Jakarta, 1997.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1982.
- Dorothy Pickles, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991.
- Fransz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, PT. Gramedia, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta. 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi,” *Makalah* seminar Konstitusi, Jakarta, 8 Juli 2008.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, “Konstitusi dan Hukum Tata Negara,” dalam <http://www.zamronicenter.com/orasi/hukum/101-konstitusi-dan-hukum-tata-negara.html>, diakses pada 3 Mei 2011 pukul 23. 20 WIB.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2010.
- John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, J.M.Dent and Sons Ltd., London, 1960.
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, CV Remadja Karya, 1989.

Masnur Marzuki, "Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUD 1945," Makalah Workshop Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi, Yogyakarta, 18 Desember 2010.

Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1992.

Mirza Nasution, "Tinjauan Konstitusional Terhadap Pelaksanaan Pemilu dalam Negara Demokrasi Indonesia," *Makalah*, dalam USU Repository, 2004.

Mirza Nasution, "Negara dan Konstitusi," *Makalah*, USU Digital Library, 2004.

Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Binacipta, 1978.

\_\_\_\_\_, dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakuknya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.

Moh. Mahfud M.D, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Bandung, 2001.

\_\_\_\_\_, "Konstitusi Vox Populi," Artikel dalam *Majalah Gatra*, edisi 23 Mei 2007.

Moh. Saleh Djinjang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983.

Padmo Wahono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1997.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Romi Librayanto, *Trias Politika Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Pukap, Makassar, 2008.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.

\_\_\_\_\_, "Negara Hukum dan Demokrasi, Sistem Peradilan dan Realitas Penegakan Hukum", *Makalah* dalam diskusi di Komisi Yudisial RI, Jakarta, t.t.

Saifudin, "Materi Kuliah Teori Hukum dan Konstitusi," Pada 12 Maret 2011, pukul 18.00-21.00 WIB.

Lukman Santoso: *Dialektika Kekuasaan dan Konstitusi Dalam Negara Hukum*

SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Penerbit Liberty, 1997.

Sri Soemantri, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Alumni, Bandung, 1984.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Ilmu Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991.

Tri Widodo W. Utomo, "Pembatasan Kekuasaan dan Pemberdayaan Demos," *Makalah*, tidak dipublikasikan, t. t.