

MEMPERKENALKAN GAGASAN  
KONSTITUSI EKONOMI<sup>1</sup>  
Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH<sup>2</sup>.

1. Wacana dan Perkembangan Konsep

Istilah konstitusi ekonomi (*economic constitution*) relative baru dikenal dalam pemikiran tentang hukum konstitusi, hukum ekonomi, dan ilmu ekonomi pada umumnya. Dapat dikatakan, bahwa di lingkungan negara-negara sosialis-komunis di Eropah Timur, negara pertama yang menuangkan prinsip-prinsip dasar kebijakan ekonomi dalam konstitusi adalah Soviet Russia pada tahun 1918, sedangkan negara sosialis-demokrat di Eropah Barat yang pertama adalah Republik Weimar Jerman pada tahun 1919. Namun, perkataan konstitusi ekonomi (*economic constitution*) belum dipakai sebagai istilah resmi.

Menurut Wolfgang K dalam *European Journal of Law and Economics* (1999), yang memelopori ide konstitusi ekonomi adalah Franz Bohn yang mengembangkan ide kompetisi dalam bentuk hukum. Franz Bohn lah yang, menurut Wolfgang, meletakkan landasan teoritis mengenai tataan ekonomi (*economic order*) yang membuka wawasan kita tentang konsep konstitusi ekonomi. Dikatakan oleh Wolfgang K<sup>3</sup>, “*Franz Bohn deserves recognition for having cast the idea of competition into legal forms; thus he laid the foundation of our economic order and opened new horizons for the concept of economic constitution*”.

Dalam perkembangan awalnya, konsep konstitusi ekonomi ini meliputi beragam elemen kebijakan ekonomi yang dituangkan dalam rumusan Konstitusi Soviet-Russia pada tahun 1918 dan Konstitusi Weimar Tahun 1919. Soviet-Russia adalah negara yang menganut paham sosialis-komunis, sedangkan Republik Weimar Jerman menganut paham liberal. Pada awal mula lahirnya Republik Weimar Jerman, prinsip-prinsip dasar kebijakan ekonomi yang mencakup berbagai elemen itu dimuat begitu saja dalam konstitusi tanpa dikaitkan dengan konsep tertentu. Baru sesudah Perang Dunia ke-2 Hugo Sinzheimer menghubungkan ide-ide ekonomi dalam konstitusi itu dengan konsep ‘*Gemeinwirtschaft*’, atau perekonomian yang dikendalikan oleh publik (*publicly controlled economy*), yang terkait dengan pengertian perekonomian terkendali dalam Konstitusi Republik Weimar (*the organized economy of the Weimar Reichsverfassung*).

Saya sendiri memperkenalkan istilah ‘konstitusi ekonomi’ di Indonesia dalam disertasi saya di Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 1990 jauh sebelum Wolfgang K menulis pada tahun 1999. Disertasi saya diterbitkan menjadi buku juga pada tahun 1994 dengan judul: “*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*”. Dalam buku ini,

---

<sup>1</sup> Ceramah disampaikan dalam Seminar yang diadakan oleh Universitas Trisaksi, Jakarta, 12 Juli 2012.

<sup>2</sup> Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Pendiri dan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2003-2008), mantan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden RI (Wantimpres, 2010-2011), Penasihat Komnasham dan Ketua Panitia Seleksi Komnasham 2012-2017, Ketua Panitia Seleksi Penasihat Komisi Pemberantasan Korupsi 2009-2013), Ketua Dewan Pembina Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI, 2010-2015), Ketua Dewan Pembina Asosiasi Auditor Hukum Indonesia, Ketua Dewan Penasihat Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia (ICMI, 2010-2015).

<sup>3</sup> Wolfgang K., “On the Concept of the ‘Economic Constitution’ and the Importance of Franz Bohn from the Viewpoint of Legal History”, *European Journal of Law and Economics*, volume 3, Number 4, Springer, December 1996, hal. 345-356 (12).

saya menggunakan istilah konstitusi ekonomi (*economic constitution*) tersebut untuk membedakannya dari pengertian konstitusi politik (*political constitution*) dan konstitusi sosial (*social constitution*). Dengan membandingkan berbagai konstitusi berbagai negara Eropah Barat dan Eropah Timur, saya membedakan antara kelompok konstitusi yang saya namakan Konstitusi Ekonomi, dan kelompok Konstitusi Politik, dan bahkan Konstitusi Sosial<sup>4</sup>. Dapat dikatakan bahwa sebelumnya, belum pernah ada sarjana yang mengembangkan istilah konstitusi ekonomi ini dalam pemikiran hukum ataupun pemikiran ekonomi di Indonesia.

Sarjana lain yang juga dapat dikatakan merintis penggunaan istilah konstitusi ekonomi itu dalam wacana ilmu pengetahuan adalah Rudiger Zuck (1975)<sup>5</sup>, Gernot Gutmann dan Werner Klein dkk (1976)<sup>6</sup>, Wolfgang Bohlin (1981)<sup>7</sup> dan Werner Mussler (1998)<sup>8</sup>. Istilah-istilah ini pada tahun 1980-an dikembangkan oleh Rittner (1987)<sup>9</sup> dalam empat konteks pengertian, yaitu (i) sebagai kondisi aktual perekonomian nasional (*actual state of national economy*), (ii) dalam arti model-model ekonomi, seperti ekonomi pasar atau ekonomi terencana, (iii) dalam arti tiap-tiap norma hukum yang mengatur perekonomian, dan (iv) dalam arti sebagai kalimat-kalimat pernyataan hukum yang dituangkan dalam rumusan undang-undang dasar suatu negara. Dua yang pertama bertitik tolak dari pandangan ekonomi (Mussler, 1998), sedangkan selebihnya harus dilihat sebagai konsep hukum, khususnya hukum tata negara<sup>10</sup>.

Pada tahun 1986, sarjana Hongaria, Tamas Sarkozy, menulis buku mengenai permasalahan konstitusionalisme ekonomi di Hongaria (*the Problems of the Economic Constitutionalism in Hungary*). Di dalam buku ini, Tamas Sarkozy memberikan perhatian khusus mengenai kedudukan badan-badan usaha milik negara<sup>11</sup>. Imre Voros dan Peter J. Tettinger pada tahun 1993 dengan judul , “*A Gazdasagi Jogalkotas es az Alkotmanybirosag*” (*Economic Legislation and the Constitutional Court*)<sup>12</sup>. Selanjutnya, perkembangan-perkembangan sejarah mengenai gagasan konstitusi ekonomi ini baru ditulis oleh Kornelia Jankovics dan Jozsef Konya pada tahun 2004<sup>13</sup>. Pendek kata, ide konstitusi ekonomi yang menghubungkan studi konstitusi

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru – van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 52.

<sup>5</sup> Rudiger Zuck, *Wirtschaftsverfassung und Stabilitatsgesetz (Economic Constitutions and Law on Stability)*, Wilhelm Goldmann Verlag, Muenchen, 1975.

<sup>6</sup> Gernot Gutmann, Werner Klein, Spiridon Paraskewopoulos, dan Helmut Winter, *Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland (The Economic Constitution and the Federal Republic of Germany)*, Gustav-Fischer Verlag, Stuttgart-New York, 1976.

<sup>7</sup> Wolfgang Bohlin (ed.), *Wirtschaftsordnung und Grundgesetz: Eine Einfuehrung in die Grundprobleme fur Wirtschaftswissenschaftler Juristen und Politologen (Requirements of the German Basic Law in Connection with the Economic Order)*, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York, 1981.

<sup>8</sup> *Die Wirtschaftsverfassung der Europaische Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht (The changing economic constitution of the European Community From Rome to Maastricht)*, Nomos Verlagsgesellschaft.

<sup>9</sup> Fritz Rittner, *Wirtschaftsrecht (Economic Law)*, Verlag C.F.Muller, Heidelberg, 1987.

<sup>10</sup> Timea Drinocsi, *An Introduction to the Economic Constitution(s) in Europe*, Policy Paper by Young Researcher WP II/III Theories: Team 5, March 2007, hal.1-2. Timea Drinocsi adalah pengajar senior pada Departement of Constitutional, Faculty of Law of the University of Pecs, EU-Coaz Allami Pallalatok nsent, lihat [http://www.eu-concent.net/library/deliverables/D11b\\_Team\\_5.Pdf](http://www.eu-concent.net/library/deliverables/D11b_Team_5.Pdf);

<sup>11</sup> Tamas Sarkozy, *A Gazdasagi Alkotmanyossag Problemai Magyarorszagon Kulonos Teknitettel az Allami vallalatok Statusara*, MTA, Budapest.

<sup>12</sup> Imre Voros dan Peter J. Tettinger pada tahun 1993 dengan judul , “*A Gazdasagi Jogalkotas es az Alkotmanybirosag*”, Unio Kiado, Budapest, 1993.

<sup>13</sup> Kornelia Jankovics dan Jozsef Konya, *A Gazdasagi Alkotmanyossag Tortenete (History of Economic Constitutionalism)*, Magyar Rendeszet, No. 1, hal. 44-65.

dengan persoalan-persoalan ekonomi dapat dikatakan memang baru mulai dikembangkan pada dua dasawarsa terakhir abad ke-20.

Pendekatan hukum dan konstitusi di bidang ekonomi ini dikembangkan oleh para ahli, karena adanya ketidakpastian yang luas terjadi dalam perekonomian. Ketidakpastian juga terkait dengan pengertian-pengertian yang terkandung dalam konsep sistem ekonomi (*economic system*), tata ekonomi (*economic order*), dan konstitusi ekonomi (*economic constitution*). Para sarjana<sup>14</sup> seringkali mengacaukan penggunaan istilah-istilah itu untuk pengertian yang sama. Demikian pula yang terjadi dengan perkataan *economic constitution* (konstitusi ekonomi), dan *economic constitutional law* (hukum tata ekonomi), serta konstitusionalisme ekonomi yang sering dianggap mempunyai makna yang sama. Memang tidak mudah untuk memperkenalkan konsep-konsep hukum ke dalam pengertian-pengertian ekonomi ini sebaliknya. Menurut beberapa sarjana, melibatkan pengertian dan logika hukum (*legal meanings*) ke dalam ilmu ekonomi dapat menghancurkan kekhasan ilmu hukum itu sendiri sebagai ilmu yang bertitik tolak dari sistem norma.

Kalaupun istilah *economic constitution* mulai muncul pada akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an, pada awalnya hanya dipakai dalam perspektif ilmu ekonomi atau ilmu hukum pada umumnya. Konstitusi ekonomi sebagai objek kajian hukum tata negara atau sebagai persoalan hukum konstitusi dapat dikatakan memang masih sangat baru. Di level dunia saja, hal itu masih sangat baru, apalagi di Indonesia, sama sekali belum ada satupun sarjana hukum yang menyadarinya apalagi untuk memperbincangkannya dalam konteks konstitusidan hukum tatanegara.

Dalam konteks Uni Eropah, misalnya, istilah konstitusi ekonomi (*economic constitution*) itu juga mulai biasa dipakai untuk pengertian mengenai dasar-dasar pengaturan tentang kebijakan ekonomi. Dalam salah satu Policy Papers EU-Consent, misalnya, dinyatakan<sup>15</sup>,

*“the economic constitution is that part (or set of parts) in the constitution, which contain(s) the stipulations regarding fundamental economic rights and pertaining principles of constitution as well as other regulations on market economy. Similarly, economic duties and competencies of various state organs, or – if this is the case – regulations specifying the limits of their intervention inasmuch as these regulations have implications for the functioning of market economy are also part and parcel of the economic constitution”*.

Menurut laporan EU-Consent tersebut, *“The goal of the economic constitution is to promote relative, i.e. optimal in the given economic circumstances welfare and the economic safety of the citizens (Gygu, 1978:23)”*. Tujuan konstitusi ekonomi tidak lain adalah untuk meningkatkan secara relatif optimal kesejahteraan ekonomi dan keselamatan ekonomi warga negara. Jaminan peningkatan kesejahteraan ekonomi itu dilakukan dengan memastikan pengakuan dan jaminan hak ekonomi dalam konstitusi. Pemuatan ketentuan ekonomi dalam hukum dasar tersebut memberikan jaminan atas kebebasan individu, dan sekaligus menentukan pembatasan atas kebebasan itu dalam bidang ekonomi, sehingga dapat dikatakan mempunyai sumbangan penting bagi terbentuknya sistem perekonomian secara keseluruhan. Pendek kata, penggunaan istilah ‘*economic constitution*’ itu terus berkembang, terutama setelah terbentuknya Uni Eropah yang antara lain memang didasarkan atas idealisme untuk melakukan integrasi ekonomi masyarakat dan negara-negara Eropah.

---

<sup>14</sup> Mussler (1998), hal. 18; Zuck (1975), hal. 12-14.

<sup>15</sup> Policy Papers oleh Peneliti Muda WP II/III Theories: Team 5, EU-Consent, didukung oleh European Union’s 6th Framework Programme, hal.6.

Namun demikian, meskipun istilah konstitusi ekonomi itu sendiri dapat dinilai sesuatu yang baru, tetapi secara umum, ide yang terkandung di dalamnya, sebenarnya, sudah berkembang sejak tahun 1918 di Soviet-Russia dan – seperti dikemukakan di atas -- sejak tahun 1918 di Republik Weimar Jerman. Konstitusi kedua negara ini, yaitu Konstitusi Soviet-Russia Tahun 1918 dan Konstitusi Weimar Jerman Tahun 1919 sama-sama memelopori dimuatnya ketentuan mengenai prinsip-prinsip dasar perekonomian. Bahkan, sebelumnya yaitu pada tahun 1913, seorang sarjana Amerika Serikat, Charles A. Beard, juga sudah menulis buku berjudul “*An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*”<sup>16</sup>, dan pada tahun 1915 buku lain yang berjudul, “*An Economic Interpretation of Jeffersonian Democracy*”.

Pandangan Beard ini banyak mendapat sambutan pro dan kontra. Sarjana yang menolak pandangan Charles A. Beard antara lain adalah Charles A. Barker, Phillip Crowl, Richard P. McCormick, William Pool, Robert Thomas, John Munroe, Kathryn Brown, dan Forrest McDonald. Misalnya, McDonald menulis buku “*We The People: The Economic Origins of the Constitution*” (1958) yang mengemukakan bahwa latar belakang kepentingan ekonomi yang bertarung dalam merumuskan Konstitusi Amerika Serikat bukan hanya terdiri atas dua kepentingan seperti yang digambarkan oleh Charles A. Beard, tetapi menyangkut banyak kepentingan ekonomi yang saling bertarung dan bersaing untuk diadopsikan ke dalam perumusan konstitusi<sup>17</sup>.

Melalui buku ini, Beard berusaha menghimpun berbagai pandangan yang sudah berkembang sebelumnya mengenai konstitusi, yang kemudian membawanya pada ide penafsiran ekonomi atas konstitusi. Dalam pandangan Charles A. Beard, pembentukan konstitusi didasarkan atas konflik antar kepentingan ekonomi, baik kepentingan para pendukung (*proponents*) maupun penentang (*opponents*)<sup>18</sup>. Menurutnya, kaum federalis, para pendiri Amerika Serikat yang mendukung pemerintahan terpusat yang kuat (*a strong centralized government*) dan mendukung konstitusi baik ketika dirancang maupun diratifikasi, adalah orang-orang yang secara pribadi mempunyai kepentingan ekonomi utama (*primary economic interests*) yang terkait dengan kekayaan pribadi atau *personal property*. Mereka pada umumnya adalah pedagang, pengusaha perkapalan, banker, spekulan, dan pemegang jaminan-jaminan asuransi privat dan public<sup>19</sup>. Sedangkan kelompok yang anti-federalis, penentang rancangan konstitusi, dan pengusung ide pemerintahan yang lebih terdesentralisasi (*a more decentralized government*)<sup>20</sup>, terdiri atas pribadi-pribadi yang kepentingan ekonomi utamanya terikat pada kekayaan atas *real property*<sup>21</sup>.

Pendek kata, sejak lama para sarjana sudah menyadari adanya hubungan yang erat antara ekonomi dengan konstitusi. Bahkan Jean Jacques Rousseau (1755) dan juga David Hume (1711-1776) sudah menulis mengenai keterkaitan antara ekonomi dengan politik, J.J. Rousseau membedakan antara ‘*general or political economy*’ dengan ‘*particular economy*’. Yang terakhir inilah yang berkaitan dengan pengertian ekonomi dalam arti sempit, sedangkan yang pertama

---

<sup>16</sup> Lihat juga Buchanan, James M, "[Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation](#)," [American Economic Review](#), American Economic Association, vol. 78(2), pages 135-39, May, 1988; Lihat Alain Marciano, 2009. "[Buchanan's constitutional political economy: exchange vs. choice in economics and in politics](#),"

<sup>17</sup> Forrest McDonald, “Colliding with the Past”, *Reviews in American History*, 25.1.(1997), hal.13-18.

<sup>18</sup> Charles A. Beard, *Economic Interpretation of the Constitution*, 1913, hal. 16-18; Lihat juga [http://en.wikisource.org/wiki/An\\_Economic\\_Interpretation\\_of\\_Constitution\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikisource.org/wiki/An_Economic_Interpretation_of_Constitution_of_the_United_States).

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal.31-51.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal.26-30.

<sup>21</sup> Dalam sistem hukum Amerika Serikat (common law), yang dimaksud dengan ‘real property’ itu adalah hak milik atau kekayaan yang berkaitan dengan tanah, bangunan yang ada di atasnya, dan kekayaan-kekayaan sumberdaya mineral yang terkandung di dalamnya, yang sampai sekarang tidak termasuk dalam yurisdiksi hukum federal.

berkaitan dengan politik. Pada era yang hampir bersamaan, David Hume juga mengaitkan pengertian ekonomi itu dengan politik<sup>22</sup>.

Pengaitan ekonomi dengan politik, khususnya dengan pengertian konstitusi juga berkembang dalam perspektif ekonomi internasional. Misalnya, setelah terbentuknya European Community muncul ide untuk mengembangkan pengertian mengenai konstitusi ekonomi. Seperti dikemukakan oleh Luigi Paganetto (ed) dalam buku *The Political Economy of the European Constitution* (2007)<sup>23</sup>:

*“A Constitution, at least in a liberal version, is a set of laws and procedures aimed at protecting citizens’ rights and individuals from the will of the Government. The European Economic Constitution has to create a coherent architecture with this definition, set out principles and define the precise meaning of concepts such as vertical and horizontal subsidiarity, market liberalization and market surveillance, as well as the regulation of capital mobility and budgetary balance. The issue of the European Constitution therefore refers not only to simplification of the Community Treaties – an exercise that the European Convention has done essentially in the second part of the new Treaty establishing a European Constitution – but also, and most of all, to the relationship between the system of the European Community and constitutional system of the Member States with the prospect of a common constitutional order. A political constitution should be complementary to the existing economic constitutions, and consistent with Community Treaties that created a common market and currency union”.*

Berkembangnya pengertian digunakannya istilah ‘*economic constitution*’ itu dalam teori dan praktik, semakin meluas setelah terjadinya integrasi ekonomi dan sistem keuangan Eropah itu. Salah satu alasan mengapa Uni Eropah terbentuk ialah karena pertimbangan integrasi ekonomi yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan pertumbuhan ekonomi di semua negara anggotanya, terutama dalam berhadapan dengan perekonomian Amerika Serikat dan negara-negara Asia Timur (terutama China dan Jepang) yang berkembang makin dominan pengaruhnya di dunia. Untuk itu, diperlukan kerangka aturan hukum antar negara anggota Uni Eropah di bidang perekonomian, seperti di bidang perdagangan, fiskal, moneter, dan lain-lain. Karena banyaknya hal-hal yang perlu disepakati dan diperjanjikan di antara sesama anggota Uni Eropah di bidang ini, maka muncullah ide untuk menyusunnya dalam satu kode hukum yang berlaku untuk atas dasar kesepakatan bersama, yaitu suatu ‘*constitutional treaty*’ yang pengesahannya dilakukan dengan melibatkan seluruh rakyat masing-masing negara anggota, sebagaimana rakyat negara yang bersangkutan melakukan perubahan undang-undang dasarnya masing-masing.

Pengorganisasian kembali semua perjanjian di bidang ekonomi dan keuangan itu dalam satu kesatuan naskah konstitusi memperjelas tanggungjawab masing-masing anggota dan menentukan prinsip-prinsip kebijakan ekonomi yang berlaku umum. Berdasarkan perjanjian-perjanjian yang sudah disahkan sejak sebelumnya, Uni Eropah diasumsikan sebagai suatu ekonomi pasar yang terbuka (*an open market economy*) yang didasarkan atas prinsip kompetisi bebas (*free competition*) dan kesejahteraan sosial (*social welfare*). Karena itu, Konstitusi Eropah (*European Constitutional Treaty*) – di samping memuat ketentuan-ketentuan yang berkenaan

---

<sup>22</sup> Paul Cheney, 'Constitution and Economy in David Hume's Enlightenment' [David Hume's political economy]. In Schabas, Margaret, 1954-; Wennerlind, Carl (ed.), [David Hume's political economy](#) (Routledge studies in the history of economics, 89) (London: Routledge, 2008).

<sup>23</sup> Luigi Paganetto (ed), *The Political Economy of the European Constitution* (2007), lihat Chapter 1 dengan judul “The European Economic Constitution”.

dengan soal-soal politik antara negara anggota -- disebut juga sebagai *economic constitution* atau bahkan *European Economic and Financial Constitution*<sup>24</sup> (Konstitusi Ekonomi dan Keuangan Eropah)'.

Bahkan, akhir-akhir ini mulai banyak sarjana yang menggunakan istilah '*economic constitution*' dikaitkan dengan pengertian hukum tertinggi di bidang ekonomi atau kebijakan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk hukum yang tertinggi. Pada tahun 1991, Andrew R. Rutten menulis disertasi dengan judul "*The Supreme Court and the Search for an Economic Constitution, 1870-1990*"<sup>25</sup>. Menurut Rutten,

*"Economic historians often give the Supreme Court a starring role in histories of American economic development. Their reasoning is simply judicial review, the power to declare legislation unconstitutional, gives the court control over the economic constitution, the fundamental rules of the political economic game. These constitutional rules in turn shape property rights, the legal rules that constrain ordinary economic decisions"*.

Dalam sejarah, melalui kewenangannya untuk menyatakan suatu undang-undang tidak konstitusional, Mahkamah Agung Amerika Serikat selama ini dianggap telah memainkan peran yang cemerlang bagi perkembangan ekonomi Amerika. Melalui pertimbangan hukum yang terdapat dalam putusan-putusannya, Mahkamah Agung berperan sangat menentukan dalam mengawal konstitusi ekonomi Amerika Serikat dan aturan-aturan dasar mengenai permainan ekonomi politik. Putusan-putusannya itu pada gilirannya berhasil membentuk prinsip-prinsip 'property right' dan aturan-aturan dasar yang membatasi keputusan-keputusan pemerintahan di bidang ekonomi.

Dalam perkembangan di Uni Eropah, istilah '*economic constitution*' juga sudah biasa dinisbatkan dengan sifat dari '*constitutional treaty*' Uni Eropah. Stefan Collignon<sup>26</sup>, dalam salah satu pertemuan InterAction Council misalnya, menulis artikel dengan judul "*Reflections on Europe's Economic Constitution*"<sup>27</sup>. Menurut Collignon,

*"The creation of European Monetary Union has transformed the framework for economic policy making. By establishing one budget constraint for all members, Euroland has effectively become a single economic unit. However, this implies that the structures of economic governance need to be adjusted to ensure that efficiency, stability and equity prevail in Euroland's economy"*.

Terbentuknya Uni Keuangan Eropah telah mentransformasikan kerjasama antar negara anggota ke dalam kerangka perumusan kebijakan ekonomi bersama. Pengaturan mengenai anggaran yang harus ditaati oleh semua negara anggota menyebabkan Eropah menjadi satu kesatuan unit ekonomi. Hal ini tentunya harus diikuti dengan penyesuaian atas struktur pengelolaan ekonomi (*economic governance*) yang menjamin efisiensi, stabilitas, dan keadilan dalam struktur ekonomi Eropah. Persoalan konstitusi ekonomi Uni Eropah dalam hubungannya dengan konstitusi ekonomi masing-masing negara anggota juga terus diperdebatkan di antara para ahli<sup>28</sup>. Menurut Ian Barnes, "*The Treaty of Rome is now fifty years old and has within it the*

---

<sup>24</sup> Holger B. Friedreich, "A European Economic and Financial Constitution", Spotlight Europe, 01-11/2002, hal. 1-7, [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com); juga [http://cap.uni-muenchen.de/konvent/reformen/themen\\_01.htm](http://cap.uni-muenchen.de/konvent/reformen/themen_01.htm). mengenai 'economic governance', lihat [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp).

<sup>25</sup> Disertasi ini dipertahankannya pada tahun 1991 di University of Washington. Lihat JSTOR: The Journal of Economic History, Vol.53, No.2 (June 1993), hal. 391-393.

<sup>26</sup> Stefan Collignon, Professor of European Political Economy, European Institute, London School of Economics.

<sup>27</sup> InterAction Council, Paris, 11-12 April, 2002.

<sup>28</sup> Lihat, misalnya, Ian Barnes dalam "The Economic Aspects of the Constitution" makalah yang disampaikan dalam European Constitution and National Constitutions International Conference, 2007.

*basis of the economic constitution, which governs the relationship between what we now know as the European Union and the member states*<sup>29</sup>.

Dalam hubungan Internasional, Sungjoon Cho, dari Chicago Kent College of Law, misalnya, juga menulis makalah menarik dengan judul “*Toward a New Economic Constitution: Judicial Disciplines on Trade Politics*” (2006)<sup>30</sup>. Pada tahun 2007, seorang pengajar senior hukum tatanegara Fakultas Hukum Universitas Pecs, Tímea Drinóczi juga mengembangkan konsep konstitusi ekonomi dalam laporan penelitiannya yang berjudul “*An Introduction to the Economic Constitution(s) in Europe*”<sup>31</sup>.

Menurutnya<sup>32</sup>, “*the economic constitution has evolved in the field of economy and then developed partly into a legal sense, from which it emerged also as a concept from the viewpoint of constitutional law*”. Pada mulanya, konsep konstitusi ekonomi itu berkembang di dalam ilmu ekonomi, baru kemudian berkembang di dunia hukum, khususnya muncul sebagai konsep dalam hukum tata negara. Dalam pengertian hukum tata negara (*constitutional law*), konstitusi ekonomi itu tidak lain berkenaan dengan norma-norma konstitusi di bidang ekonomi seperti dalam pandangan-pandangan M. Luciani (1990)<sup>33</sup>, Giuseppe Grisi (1999)<sup>34</sup>, dan Baquero J. Cruz (2002)<sup>35</sup>. Pendek kata, sekarang, konstitusi ekonomi telah berkembang menjadi salah satu objek kajian penting dari ilmu hukum tata negara modern. Ide-ide rule of law, demokrasi, dan konstitusionalisme sangat terkait satu dengan yang lain dengan konsep konstitusi ekonomi sebagai sumber rujukan tertinggi untuk penentuan kebijakan-kebijakan perekonomian dalam satu negara demokrasi modern atau dalam suatu negara hukum modern.

## 2. Perekonomian Berdasarkan Konstitusi

Suatu konstitusi disebut Konstitusi Ekonomi tentu saja berkaitan dengan pengertian bahwa konstitusi itu memuat kebijakan ekonomi. Kebijakan-kebijakan itu lah yang akan memayungi dan memberi arahan bagi perkembangan kegiatan ekonomi suatu negara. Pengaturan yang tertuang dalam konstitusi itu dapat bersifat rigid, rinci, dan ekspilisit, tetapi dapat pula bersifat fleksibel atau bahkan hanya memuat rambu-rambu filosofis yang bersifat implisit saja seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat. Bagaimana pun sifat penuangan kebijakan ekonomi itu dalam konstitusi, yang jelas, konstitusi sebagai dokumen hukum dapat menjadi sarana untuk membuka jalan, merekayasa dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat.

Kebijakan-kebijakan ekonomi dalam konstitusi tersebut, baik yang dimuat secara eksplisit ataupun implisit, dijabarkan dalam bentuk kebijakan yang lebih operasional yang biasanya dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, seperti undang-undang dan peraturan

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Sungjoon Cho, “Toward a New Economic Constitution: Judicial Disciplines on Trade Politics” dari Chicago Kent College of Law, lihat <http://ssrn.com/abstract=929709>, 8 September 2006).

<sup>31</sup> Lihat [http://www.icconnecteu.org/leu-governance.search/?qt1=\\_monographtype](http://www.icconnecteu.org/leu-governance.search/?qt1=_monographtype).

<sup>32</sup> Tímea Drinóczi, An Introduction to the Economic Constitution(s) in Europe, Policy Paper by Young Researcher WP II/III Theories: Team 5, March 2007. Tímea Drinóczi adalah pengajar senior pada Departement of Constitutional, Faculty of Law of the University of Pecs, EU-Consent, lihat [http://www.eu-concent.net/library/deliverables/D11b\\_Team\\_5.Pdf](http://www.eu-concent.net/library/deliverables/D11b_Team_5.Pdf).

<sup>33</sup> M. Luciani, *Economia net Diritto Costituzionale (The Economy in the Constitutional Law)*, Utet, Torino, 1990, hal. 374.

<sup>34</sup> Giuseppe Grisi, *L'autonomia Privata. Diritto dei Contratti e Disciplina Costituzionale dell'Economia (Private Autonomy Law of Contracts and Constitutional Control of the Economy)*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, hal. 86.

<sup>35</sup> Baquero J. Cruz, *Between Competition and Free Movement: The Economic Constitutional Law of the European Community*, Hart Publishing, Oxford, 2002, hal.29.

perundang-undangan lainnya. Semua peraturan ini berfungsi sebagai instrumen yang memacu laju perkembangan ekonomi ataupun sebaliknya membuat perekonomian menjadi mandeg. Faktor-faktor peraturan ini dalam ilmu ekonomi disebut sebagai salah satu elemen institusional dalam dinamika kebijakan ekonomi. Seorang ekonom institusionalis, sangat menekankan aspek kelembagaan dan peraturan semacam ini dalam perekonomian.

Dengan demikian, jika kita berbicara mengenai ekonomi konstitusi berarti kita berbicara mengenai perekonomian yang didasarkan atas norma hukum konstisional yang bersifat mutlak tidak boleh dilanggar oleh penentu kebijakan ekonomi yang bersifat operasional. Konstitusi adalah hukum tertinggi di suatu negara, karena itu semua peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengannya. Jika bertentangan, maka kebijakan yang dituangkan dalam bentuk hukum peraturan yang lebih rendah itu dapat dibatalkan melalui proses *'judicial review'* oleh pengadilan ataupun melalui proses *'executive review'* oleh lembaga yang lebih tinggi. Ekonomi konstitusi adalah perekonomian berdasarkan konstitusi, sedangkan konstitusi ekonomi yang menjadi pusat perhatian buku ini adalah konstitusi yang di dalamnya mengandung norma-norma dasar kebijakan ekonomi. Karena itu, ekonomi konstitusi tidak dapat dipisahkan dari konstitusi ekonomi, dan demikian pula sebaliknya.

Saya sendiri sudah memperkenalkan kedua konsepsi tentang konstitusi ekonomi dan ekonomi konstitusi ini dalam disertasi saya di Universitas Indonesia pada tahun 1991<sup>36</sup>. Sekarang ide ekonomi konstitusi itu – meskipun baru di kalangan yang terbatas -- sudah banyak dipakai sebagai istilah baru oleh ahli ekonomi kritis. Meskipun substansi pemikirannya sudah dikembangkan sejak sebelumnya seperti oleh Sri Edi Swasono dari Fakultas Ekonomi UI, Mubyarto dari Fakultas Ekonomi UGM, Soeharsono Sagir dari Fakultas Ekonomi UNPAD, dan M. Dawam Rahardjo dari kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat, tetapi istilah ekonomi konstitusi yang saya perkenalkan baru dipergunakan oleh Rizal Ramli dalam bukunya “Ekonomi Konstitusi” (2009), dan oleh Soengeng Sarjadi<sup>37</sup> dan Imam Sugema yang memberi judul bagi buku yang disuntingnya dengan “*Ekonomi Konstitusi: Haluan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*” (2009)<sup>38</sup>.

Sayangnya, di kalangan ahli hukum, hal ini kurang disadari. Bahkan di kalangan ahli hukum ekonomi, belum banyak yang menyadari pentingnya menjadikan konstitusi sebagai referensi bagi pengembangan pemikiran hukum ekonomi. Dengan buku Konstitusi Ekonomi ini, saya berharap dapat membantu para ahli ekonomi dan ahli hukum ekonomi untuk mengembangkan pemikiran yang lebih berorientasi pasar dengan mengikuti kenyataan yang

---

<sup>36</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru – van Hoeve, Jakarta, 1994, hal.52.

<sup>37</sup> Dalam salah satu forum rutin pengajian konstitusi di kedimanan saya pada tahun 2007, Soengeng Sarjadi yang pernah diundang khusus untuk hadir sangat antusias dengan istilah *'konstitusi ekonomi'* dan *'ekonomi konstitusi'* yang saya perkenalkan. Forum pengajian konstitusi itu dibentuk khusus untuk para anggota DPR usia muda dari lintas fraksi, yang dikoordinasikan oleh Yuddhy Chrisnandy dari Fraksi Partai Golkar. Forum diadakan setiap hari Senin malam selama kurang lebih 2 tahun, antara 2006-2007. Bahkan dalam disertasi di Universitas Indonesia yang saya tulis pada tahun 1990-1991, “Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an)”, saya telah pula menggunakan istilah-istilah *konstitusi ekonomi* dan *ekonomi konstitusi* ini dalam pembahasan tentang demokrasi ekonomi atau kedaulatan rakyat di bidang ekonomi.

<sup>38</sup> Soengeng Sarjadi dan Imam Sugema (eds.), *Ekonomi Konstitusi: Haluan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Soengeng Sarjadi Syndicate, Jakarta, 2009.



berkembang dalam masyarakat yang makin terbuka dewasa ini, tetapi dengan tetap menjadikan konstitusi sebagai hukum tertinggi sebagai acuan yang utama.

Di zaman globalisasi sekarang, kita tidak dapat lagi menghindar dari dinamika pengaruh-mempengaruhi antara kesatuan ekonomi antar negara, tetapi pada saat yang sama kita juga memerlukan pegangan kesepakatan bersama agar tidak larut dalam pragmatisme zaman. Oleh karena itu, ekonomi konstitusi itu juga dinamakan sebagai '*constitutional market economy*', sedangkan konstitusi ekonomi adalah konstitusi yang menjadi referensi atau acuan tertinggi dalam merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi dalam satu negara atau satu kesatuan ekonomi. Apapun kebijakan ekonomi yang dikembangkan, kebijakan itu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum dan acuan tertinggi. Dalam hubungan itu, maka dengan melihat isinya, UUD 1945 dapat kita pahami sebagai konstitusi politik, dan sekaligus konstitusi ekonomi dan sosial. Konstitusi Politik mengatur dinamika dalam kehidupan bernegara (*state*), Konstitusi Sosial mengatur per kehidupan bermasyarakat (*civil society*), dan Konstitusi Ekonomi mengatur dinamika yang terjadi di dunia usaha dan pasar (*market*).

Pengertian bahwa kebijakan ekonomi harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sangat penting, karena seringkali atau biasanya, para penentu kebijakan ekonomi tidak merasa perlu mendasarkan diri pada ketentuan konstitusi dalam merumuskan berbagai kebijakan ekonomi suatu negara. Ilmu ekonomi menganggap bahwa hukum merupakan faktor yang '*given*'. Hukum harus mengabdikan kepada kepentingan ekonomi. Hukum harus fungsional dalam mendukung aneka kegiatan ekonomi yang dikembangkan berdasarkan kebijakan-kebijakan yang ditentukan oleh para ekonom dari pengalaman-pengalaman sukses atau contoh-contoh '*best practices*' dari mana pun juga datangnya. Bahkan, ketika dewasa ini dinamika kegiatan ekonomi satu negara berkembang semakin terintegrasi dengan perekonomian regional dan global, maka tidak ada halangan bagi para penentu kebijakan untuk mencontoh '*best practices*' dari negara lain.

Ekonomi sebagai ilmu sosial deskriptif tentu saja enggan tunduk kepada norma yang dipaksakan dari atas. Ilmu ekonomi lebih percaya kepada fakta-fakta dari lapangan untuk kemudian dijadikan bahan dalam rangka merumuskan kebijakan-kebijakan resmi pada tingkat negara. Padahal, ilmu hukum juga tidak menerima untuk diperlakukan hanya sebagai alat, sebagai instrumen menunjang kegiatan ekonomi semata. Hukum adalah sarana keadilan, bukan sarana kegiatan ekonomi, apalagi ekonomi yang hanya bermotif kepentingan pribadi (*self-interest*). Sesuai dengan tugasnya, ekonomi silahkan memperhitungkan, sedangkan yang memutuskan adalah politik, tetapi yang menentukan tetaplah hukum.

Dalam perspektif konstitusi ekonomi, kita tidak perlu terjebak dalam diskusi mengenai ideologi ekonomi. Perdebatan mengenai ideologi kapitalisme ekstrim versus komunisme sebagai bentuk sosialisme ekstrim sudah berakhir. Sosialisme yang hidup dewasa ini, bukan lagi sosialisme dalam bentuknya yang ekstrim. Demikian pula kapitalisme-liberalisme yang berkembang dewasa ini juga bukanlah kapitalisme dalam bentuknya yang ekstrim. Penganut ajaran liberalisme-kapitalisme juga sudah belajar dari kegagalan dan kelemahan-kelemahan yang dialami sebelumnya sehingga banyak elemen sosialisme yang justru telah diadopsi ke dalam kebijakan yang dikembangkan. Demikian pula, negara-negara yang menganut paham sosialisme tidak lagi seperti dalam buku teks, melainkan telah banyak belajar dengan meliberalkan sebagian kebijakan ekonominya sesuai dengan kebutuhan menurut tempat dan waktu.

Di Eropah Barat sendiri, negara pertama yang berusaha mengintegrasikan paham liberal kapitalis dengan paham sosialis-kolektifis adalah Jerman di masa republik Weimar. Konsep sosial-demokrat pertama kali diadopsikan ke dalam rumusan Konstitusi Weimar Tahun 1919.

Dari situlah di kemudian hari berkembang konsep ekonomi pasar sosial atau *Social Market Economy* (SME) sejak pertengahan tahun 1960-an.. Menurut Andrew Shonfield<sup>39</sup> (1965), konsep ekonomi pasar sosial itu dipraktikkan secara dinamis mulai dari gagasan negara sebagai entrepreneur seperti di Italia sampai ke gagasan ekonomi terencana seperti di Perancis, dan sosialisme pasar (*market socialism*) seperti di Swedia.

Mengenai bagaimana perekonomian negara harus dikelola dan kebijakan ekonomi apa yang mesti diikuti di antara sistem ekonomi yang diperdebatkan, bagi saya bukanlah persoalan terpenting. Yang justru paling penting adalah pokok-pokok atau prinsip-prinsip dasar yang bagaimana yang disepakati bersama dan dituangkan menjadi rumusan undang-undang dasar. Karena itu, yang terpenting bagi kita dewasa ini adalah merumuskan rambu-rambu pokok mengenai dasar-dasar kebijakan ekonomi itu dalam konstitusi sebagai dokumen hukum, dokumen politik, dan dokumen ekonomi tertinggi. Konstitusi berisi kesepakatan bersama seluruh anak negeri. Konstitusi merupakan kontrak sosial yang dapat saja berubah atau diubah setiap saat diperlukan. Namun demikian, selama konstitusi tersebut sah adanya, maka kesepakatan tertinggi itulah yang harus dijadikan referensi tertinggi dalam mengembangkan kebijakan-kebijakan ekonomi. Dinamika kegiatan ekonomi bagaimana pun memang tumbuh dalam mekanisme wadah bersama, yaitu negara dan pasar. Dinamika dan ruang gerak pasar itu sendiri tentu bersifat tumbuh dan terbuka. Karena itu, negara c.q. pemerintah diperlukan perannya dalam hubungan antara dinamika pasar itu dengan konstitusi negara.

Dalam hubungan antara negara, pasar, dan konstitusi, penting bagi kita untuk menempatkan diri secara tepat. Apakah pemahaman kita mengenai konstitusi akan diawali oleh asumsi bahwa kita adalah manusia yang bebas yang membentuk negara untuk maksud mengatur kebebasan itu, atau pada dasarnya kita adalah manusia yang tidak bebas kecuali mengenai hal-hal yang menurut konstitusi negara dibebaskan bagi kita. Konstitusi dalam perspektif yang pertama bersifat mengatur dan membatasi kekuasaan penguasa, sedangkan konstitusi dalam perspektif kedua bersifat mengatur, menjamin, dan memberikan ruang kebebasan bagi setiap warga negara. Dengan kata lain, dalam perspektif pertama, semua orang bebas sampai dibatasi oleh konstitusi, dan negara pada pokoknya dilarang untuk bertindak kecuali dalam hal-hal yang telah ditentukan oleh konstitusi. Sebaliknya, dalam perspektif yang kedua, pada pokoknya, negara bebas bertindak apa saja kecuali mengenai hal-hal yang dilarang untuk dilakukan oleh negara, sedangkan warga negara pada pokoknya dilarang melakukan apapun sampai diperbolehkan oleh konstitusi negara.

Dalam hubungan itu, yang lebih tepat menurut saya adalah perspektif yang pertama yang lebih positif dengan mengedepankan pra-anggapan kebebasan atau *presumption of liberty and justice*, bukan pra-anggapan ketidakbebasan dan ketidakadilan. Sebelum mendirikan negara, pada dasarnya kehidupan manusia bersifat bebas dan berkeadilan. Ketidakbebasan dan ketidakadilan baru timbul dan baru terasa ada setelah manusia mendirikan negara dan memberlakukan kesepakatan bersama yang mengikat dalam bentuk konstitusi. Karena itu, pemahaman kita tentang konstitusi jangan keluar dari asumsi dasarnya, yaitu adanya *presumption of liberty*. Spirit kebebasan inilah yang menurut Randy Barnett telah hilang dari Konstitusi Amerika Serikat sesudah lebih dari 2 abad terakhir sejak pengesahannya<sup>40</sup>, sehingga semua tindakan negara diasumsikan sudah benar dan konstitusional adanya sampai dibuktikan lain oleh mereka yang menganggapnya bertentangan dengan konstitusi. Akibatnya negara

---

<sup>39</sup> Andrew Shonfield, 1965, hal.240-241.

<sup>40</sup> Randy E. Barnett, *Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty*, Princeton University Press, New Jersey, 2004.

terbebaskan dari beban untuk membuktikan bahwa tindakan-tindakannya yang dianggap merugikan wakyat dalam proses peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*).

Padahal subjek yang dibatasi oleh konstitusi bukanlah rakyat warganegara, melainkan penguasa atau pihak yang memegang kekuasaan. Pemegang kekuasaan itu dapat berada dalam ranah negara yaitu pejabat negara, dalam ranah masyarakat yaitu tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi kemasyarakatan dan pers bebas, atau pun dalam ranah pasar yaitu para pemilik modal dan pemegang saham. Ketiga jenis penguasa itulah yang harus dibatasi oleh hukum dan konstitusi suatu negara sebagai dokumen politik, dokumen ekonomi, dan dokumen kemasyarakatan. Konstitusi tidak dibuat untuk membatasi kebebasan warga negara, melainkan untuk membatasi kekuasaan para penguasa itu.

Di samping itu, dapat pula dikatakan bahwa konstitusi di satu pihak merupakan sarana pengendalian (*social control*) terhadap dinamika perubahan ekonomi pasar, tetapi di pihak lain juga merupakan sarana perekayasa (*socio-economic engineering*) atas perkembangan ekonomi ke arah cita-cita kehidupan bersama. Tujuan yang hendak kita capai dalam peri kehidupan bermasyarakat dan bernegara adalah untuk terbukanya kebebasan (*liberty*), terwujudnya keadilan (*equity, justice*), dan terciptanya kemakmuran bersama (*prosperity*). Konstitusi sebagai konsensus bersama harus menjadi faktor penyeimbang dalam hubungan antara negara, masyarakat, dan pasar. Dengan demikian, kebijakan ekonomi yang tepat menurut pendapat saya sudah seharusnya adalah ekonomi atau perekonomian konstitusi, yaitu ekonomi pasar berdasarkan undang-undang dasar (*constitutional market economy*). Hubungan antara state (negara) versus market (pasar) dijembatani oleh konstitusi, yaitu konstitusi ekonomi, sehingga dapat memperkembangkan kegiatan perekonomian secara konstitusional.

Tentu saja, pasar itu bersifat dinamis, karena itu, cara kita memahami konstitusi juga harus bersifat dinamis. Konstitusi itu bersifat '*evolving*', hidup atau '*living*', seolah pasal-pasal tekstualnya terus berkembang, bertambah, dan berkurang dengan sendirinya. Perubahan-perubahan itu terjadi, bukan karena diubah secara resmi, tetapi berubah dengan sendirinya karena perkembangan konteksnya. Teks dapat menerima makna baru, karena konteksnya berubah. Penafsiran yang demikian ini tentu mengandung batas-batasnya sendiri. Teks tetap mutlak harus dijadikan pegangan. Jika ia hendak ditafsirkan secara kontekstual tentu ada caranya, ada metode bakunya, sehingga tidak setiap orang, setiap waktu, dan setiap tempat dapat seenaknya menafsirkan teks konstitusi hanya untuk kepentingan sesaat, setempat, atau hanya untuk kepentingan segolongan orang. Untuk itulah, penafsiran yang bersifat resmi dan final harus diserahkan kepada mekanisme peradilan yang tidak berpihak kepada mereka yang bersengketa atau mereka yang kepentingannya saling bertentangan satu sama lain. Dalam sistem konstitusi, lembaga penafsir final atas ketentuan undang-undang dasar itu adalah Mahkamah Konstitusi, yaitu melalui putusan-putusan yang dibuatnya menurut prosedur yang ditentukan berdasarkan undang-undang dasar.

### **3. Konstitusi Politik, Ekonomi, dan Sosial**

Dari uraian di atas, kita dapat membedakan pertama,(i) antara pengertian konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial; dan (ii) antara konstitusi dalam konteks hubungan dinamis antara negara (*state*), masyarakat (*civil society*), dan pasar (*market*). Dari segi yang pertama, kita dapat mengembangkan tiga pengertian konstitusi politik (*political constitution*), konstitusi ekonomi (*economic constitution*), dan konstitusi sosial (*social constitution*) secara sekaligus. Secara konvensional, konstitusi politik adalah konstitusi yang

hanya mengatur peri kehidupan politik saja, sebagaimana yang menjadi ciri umum negara-negara liberal, seperti Amerika Serikat. Sedangkan konstitusi ekonomi adalah konstitusi yang memuat kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi (*the Constitution of Economic Policies*), dan konstitusi sosial ialah memuat kebijakan-kebijakan di bidang sosial (*the Constitution of Social Policies*).

Seperti sudah dikemukakan terdahulu, para ahli hukum tata negara pada umumnya selalu mengaitkan studi hukum tata negara terbatas hanya dengan pengertian konstitusi dalam arti politik ini. Hal itu dapat dilihat dari judul buku yang ditulis oleh C.F. Strong yang selalu dijadikan rujukan standar dalam ilmu hukum tata negara, yaitu "*Modern Political Constitution*"<sup>41</sup>. Apalagi, seperti telah diuraikan di atas, istilah "*Economic Constitution*" sendiri memang masih baru dikembangkan pada abad akhir ke-20. Bahkan sampai sekarang masih sedikit sekali sarjana hukum yang memahami hakikat konstitusi ekonomi yang dibahas dalam buku ini.

Sebagai contoh, dalam Konstitusi Irlandia Tahun 1937 dimuat ketentuan mengenai prinsip-prinsip haluan negara atau *Directive Principles of State Policy* secara tersendiri, yaitu dalam Artikel 45 dengan judul "*Directive Principles of Social Policy*"<sup>42</sup>. Dalam istilah '*social policy*' itu tercakup pengertian kebijakan ekonomi dan sekaligus kebijakan sosial. Karena itu, ketentuan demikian ditiru oleh Konstitusi India, yaitu memuat ketentuan yang berjudul "*Directive Principles of Economic and Social Policies*"<sup>43</sup>. Dengan perumusan materi yang demikian, kita dapat menyebut kedua Konstitusi Irlandia dan Konstitusi India ini sebagai konstitusi politik dan sekaligus sebagai konstitusi ekonomi dan sosial.

Ketiga pengertian konstitusi itu, dapat pula kita hubungkan dengan teori '*trias politika*' baru dalam peradaban modern, yaitu (i) state, (ii) civil society, dan (iii) market. Semua orang terlibat di dalam ketiga ranah negara, masyarakat kewargaan, dan pasar itu sekaligus. Ketiganya tidak dapat dipisahkan satu sama lain, tetapi dapat dan harus dibedakan antara satu sama lain. Kita semua adalah warga negara, tetapi juga adalah warga dalam kehidupan bermasyarakat, yang terlibat dalam transaksi ekonomi dalam proses produksi, distribusi, dan konsumsi. Setiap orang adalah produsen, dan sekaligus adalah konsumen dan distributor yang menghubungkan sesuatu dengan produsennya ke konsumen. Setiap hari kita – di satu pihak -- terlibat dalam aktifitas-aktifitas yang berkaitan dengan dinamika hubungan produksi, distribusi, dan konsumsi itu dan di pihak lain juga terlibat aktif dalam status kita sebagai warga negara, warga masyarakat, maupun warga pasar.

Di dunia demokrasi modern, ketiga ranah negara, masyarakat, dan pasar itu diandaikan harus sama-sama kuat dan berfungsi dalam hubungan yang seimbang antara satu dengan yang lain. Jika terdapat ketimpangan, misalnya, ada yang kuat dan ada yang lemah, maka demokrasi dan keadilan tidak akan terwujud, sehingga dengan sendirinya tingkat peradaban dalam kehidupan kolektif kita tidak akan berkembang ke taraf perkembangan yang lebih maju. Jika pasar terlalu dominan mengalahkan negara dan masyarakat, niscaya kehidupan akan didominasi oleh cara pandang yang sarwa benda dan perilaku yang hanya diukur dengan uang. Dalam keadaan demikian, nilai-nilai ketaqwaan dan spiritualisme akan dinomorduakan, dan keadilan tidak akan dapat diwujudkan. Pada gilirannya keadaban manusia juga tidak akan berkembang,

---

<sup>41</sup> C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, Capricorn Books, New York, 1963; Lihat juga *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*, Sidgwick and Jackson, London, 1952.

<sup>42</sup> Brian Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*; Michael O. Cearuil, *A Study of the Irish Text*, The Stationery Office, 1999.

<sup>43</sup> Shreeram Chandra Dash (1968). *The Constitution of India; a Comparative Study*. Chaitanya Pub. House. 1068; Lihat juga Durga Das Basu, *Introduction to the Constitution of India* (10<sup>th</sup> ed.). South Asia Books, 1984.

karena keadilan hanya dapat tumbuh jika ada keadilan, dan bahwa sesungguhnya keadilan itu sangat dekat dengan ketakwaan manusia kepada Tuhan Yang Maha Kuasa.

Untuk menjamin keseimbangan di antara ketiganya, konstitusi negara modern haruslah dipahami dan difungsikan, bukan saja sebagai konstitusi negara, tetapi juga konstitusi untuk kehidupan bermasyarakat, dan konstitusi bagi dinamika ekonomi pasar. Oleh karena itu, pengertian-pengertian baru tentang konstitusi harus kita kembangkan. Konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial harus kita kembangkan, tidak saja karena muatan isinya mengandung ketiga aspek kehidupan kolektif kita sebagai warga negara, sebagai warga masyarakat, dan sebagai warga pasar, tetapi juga karena ketiga ranah kehidupan kolektif kita itu memerlukan sistem rujukan yang disepakati bersama sebagai rujukan tertinggi. Sistem rujukan itu dapat berfungsi sebagai sarana pengendalian perubahan (*social control*) dan sekaligus dapat pula berfungsi sebagai sarana perekayasa perubahan (*social engineering*), dan bahkan sebagai sarana emansipasi dan pembebasan (*social emancipation and social liberation*). Disitulah letak relevansinya kita mengembangkan pengertian mengenai konstitusi sosial dan konstitusi ekonomi yang tersendiri, di samping pengertian mengenai konstitusi politik.

Sebagai satu konsep, konstitusi ekonomi itu dapat dikatakan dapat pula dirinci lebih detail, menurut keluasan materi kebijakan ekonomi yang dimuat di dalamnya. Jika konstitusi itu hanya mengatur secara umum, implisit, maka penerapannya prinsip-prinsip ekonomi konstitusi itu tentu membutuhkan penafsiran-penafsiran. Dalam praktik itu, jika timbul perselisihan mengenai penafsiran-penafsiran itu, misalnya, saling bertentangan satu sama lain, maka diperlukan badan khusus yang menengahi atau memutuskannya secara final dan mengikat. Itulah sebabnya di berbagai negara modern, dibentuk Mahkamah Konstitusi sebagai *'the final interpreter of the constitution'*<sup>44</sup>.

Dalam perkembangannya, konstitusi ekonomi itu harus pula dipahami sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi yang dijadikan referensi dalam semua kebijakan perekonomian. Apalagi, pada konstitusi-konstitusi yang sangat rinci mengatur soal-soal perekonomian itu, maka muatannya dapat mencakup beragam sektor ekonomi dan keuangan. Misalnya, oleh Timea Drinoczi<sup>45</sup>,

*"If a constitution is more detailed there is the possibility, in the macroeconomic realm, for the constitution to regulate the sharing of competencies regarding the influencing of economic processes by means of financial policy (e.g. monetary policy, currency policy, a well as taxation and tariffs). With regard to the national economy, constitutions may contain stipulations concerning areas where free competition is not necessary, like tasks concerning the provision of various infrastructure as well as direct intervention regarding the setting of prices, market regulation, economic management, financing through various subsidies and the ownership capacity of the state. By virtue of the right to social security the social sector becomes also involved if regulations within the respective legal branch comprise basic principles, institutions, etc. relevant for constitutional law"*.

Jika suatu konstitusi dirumuskan lebih terinci, tersedia peluang bagi konstitusi itu untuk mengatur pembagian kewenangan yang berhubungan dengan proses-proses ekonomi yang mempengaruhi melalui kebijakan keuangan (*moneter, kurs, dan pajak dan tarif*). Berkaitan dengan ekonomi nasional, konstitusi dapat memuat ketentuan mengenai hal-hal yang tidak diharuskan adanya kompetisi. Misalnya, yang berkaitan dengan pengaturan mengenai

---

<sup>44</sup> Charles Stampford dan Kim Preston (eds), *Interpreting Constitution: Theories, Principles, and Institutions*, The Federation Press, NSW, 1996.

<sup>45</sup> Timea Drinoczi, *Loc.Cit.*, hal 4.

infrastruktur pembangunan, intervensi dalam penentuan harga, pengaturan pasar, pengelolaan ekonomi, pembiayaan melalui berbagai subsidi, dan kemampuan negara untuk mempunyai hak milik.

Dengan demikian, banyak aspek yang dapat diatur dan dimuat ketentuannya dalam konstitusi ekonomi itu. Bahkan, di negara-negara dengan konstitusi yang mengatur kebijakan ekonomi itu secara rinci, hal-hal yang biasa diatur adalah:

- (i) Pembagian kewenangan horizontal antara legislatif-eksekutif dan pembagian kewenangan vertikal antar pusat-daerah mengenai berbagai kebijakan, seperti:
  - (a) kebijakan moneter;
  - (b) kebijakan perbankan; dan
  - (c) kebijakan perpajakan dan tariff;
- (ii) Ketentuan-ketentuan yang mengatur hal-hal dimana monopoli diperbolehkan dan kompetisi dapat ditiadakan atau tidak diperlukan, seperti tugas dan tanggungjawab yang berkenaan dengan pembangunan berbagai infrastruktur dan intervensi langsung dalam kebijakan:
  - (a) penentuan harga;
  - (b) pengaturan pasar;
  - (c) pengelolaan ekonomi;
  - (d) pembiayaan berbagai program subsidi; dan
- (iii) Ketentuan mengenai kepemilikan oleh negara (*the ownership capacity of the state*), dan lain-lain sebagainya;
- (iv) Ketentuan-ketentuan lain yang juga biasa dimuat ialah mengenai:
  - (a) perburuhan dan ketenagakerjaan;
  - (b) kekayaan energi, sumber daya alam dan mineral;
  - (c) perbendaharaan negara;
  - (d) pemeriksaan keuangan dan tanggungjawab pengelolaan keuangan negara;
  - (e) anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah;
  - (f) dan lain-lain sebagainya;
- (v) Ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara di bidang perekonomian, seperti:
  - (a) hak-hak dasar manusia (*fundamental rights*);
  - (b) kebebasan atas hak milik pribadi (*right to property*);
  - (c) kebebasan dan kesempatan yang sama dalam bekerja (*right to occupation*);
  - (d) kebebasan dan kesempatan yang sama dalam berusaha;
- (vi) Ketentuan mengenai kewajiban dan tanggungjawab negara/pemerintah untuk memenuhi hak-hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara serta menjalankan atau tidak menjalankan kebijakan dalam rangka memenuhi hak-hak tersebut;
- (vi) Ketentuan mengenai organ-organ atau institusi-institusi yang akan melaksanakan kewajiban dan tanggungjawab negara/pemerintahan tersebut di atas.

Oleh karena itu, pengertian kita tentang konstitusi ekonomi (*economic constitution*) itu dapat pula dirinci ke dalam beberapa pengertian yang lebih operasional. Pengertian yang bersifat operasional itu disesuaikan dengan konteks materinya atau konteks permasalahan yang diperbincangkan, misalnya konstitusi keuangan (*financial constitution*), konstitusi kepemilikan (*constitution of property*), konstitusi perburuhan, konstitusi energi, konstitusi sumberdaya alam mineral, dan bahkan konstitusi kewirausahaan (*entrepreneurial constitution*).

#### **4. Legislasi dan Konstitusionalisasi Kebijakan Ekonomi**

Dalam buku saya terdahulu, yaitu “*Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*” (2009), saya telah menguraikan bahwa upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan kebijakan lingkungan hidup sejak tahun 1970-an, di semua negara berkembang kecenderungan untuk menuangkan kebijakan itu dalam bentuk undang-undang yang dapat dipaksakan berlakunya secara imperatif. Gejala ini saya namakan gejala legislasi kebijakan lingkungan hidup. Namun, karena ternyata dengan undang-undang saja, daya paksa kebijakan lingkungan itu tidak cukup kuat dan efektif dalam menghadapi persaingan dengan kepentingan-kepentingan lain yang juga dijamin oleh undang-undang. Kebijakan lingkungan selalu kalah bila dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan lain, seperti kebijakan investasi, perdagangan dan industri, kehutanan, perkebunan, dan pertambangan yang pada umumnya juga dituangkan dalam bentuk undang-undang pula. Oleh karena itu, sejak pertengahan tahun 1970-an muncul ide untuk meningkatkan dasar hukum kebijakan lingkungan itu ke dalam rumusan konstitusi yang dapat dipaksakan berlakunya di atas semua undang-undang. Ide demikian saya sebut sebagai konstitusionalisasi kebijakan lingkungan hidup.

Mirip dengan itu, di bidang ekonomi yang lebih luas juga mengalami persoalan yang sama. Berbagai kebijakan ekonomi yang biasa dituangkan dalam bentuk undang-undang sering kali disusun tanpa rambu-rambu hukum yang dapat dijadikan acuan yang mengikat. Karena itu, berkembang kebutuhan untuk menuangkan dasar-dasar kebijakan ekonomi itu dalam konstitusi yang dapat dijadikan pegangan oleh lembaga legislatif sebagai penentu kebijakan negara dan pemerintahan (*policy maker*) dalam menyusun suatu undang-undang di bidang perekonomian.

Sebenarnya, dengan alasan yang demikian itu pula lah maka para perumus Konstitusi Irlandia mencantumkan ketentuan “*directive principles of social and economic policy*” dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1937. Tradisi yang dibangun oleh Irlandia yang baru saja membebaskan diri dari pendudukan dan penjajahan Inggris dengan mencantumkan ketentuan *directive principles of social and economic policy*” itu kemudian diikuti oleh konstitusi negara lain, seperti misalnya, Konstitusi India yang mendapatkan banyak inspirasi dari kemerdekaan Irlandia. Bahkan, para pejuang kemerdekaan India sesudah Perang Dunia Kedua, tidak saja mendapatkan inspirasi dan semangat dari Konstitusi Irlandia untuk menyusun Konstitusi mereka sendiri, tetapi juga mendapat inspirasi untuk menggerakkan perjuangan kemerdekaan melawan Inggris.

Dalam Konstitusi India, ketentuan *directive principles of social and economic policy* itu dirumuskan secara lebih luas menjadi *Directive Principles of State Policy*. Sesudah diikuti oleh India banyak lagi negara-negara lain yang mencontoh pola perumusan konstitusinya dengan memasukkan prinsip-prinsip dasar haluan pemerintahan atau *Directive Principles of State Policy* itu. Bersamaan dengan itu, tradisi negara-negara sosialis-komunis Eropah Timur yang biasa mencantumkan pula ketentuan mengenai kewajiban dasar warga negara dalam konstitusi juga semakin banyak diikuti oleh negara-negara lain yang non-komunis. Ada pula konstitusi-konstitusi yang mencantumkan pula ketentuan eksplisit tentang tugas dan tanggung jawab negara dalam memenuhi hak-hak dasar manusia dan warga negara itu.

Pendek kata, gejala legislasi kebijakan ekonomi telah berkembang menjadi gejala konstitusionalisasi. Karena itu, pengertian konstitusi ekonomi yang ingin diperkenalkan dalam buku ini telah berkembang bukan lagi terbatas sebagai fenomena negara-negara sosialis-komunis, tetapi negara-negara dari lintas benua dan lintas aliran dan sistem politik juga mulai mengadopsi gagasan konstitusi ekonomi melalui tindakan konstitusionalisasi kebijakan-kebijakan pembangunan ekonomi.

Naskah-naskah undang-undang dasar yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya dalam buku ini akan memperlihatkan bagaimana konstitusi negara-negara liberal barat pun semakin banyak yang mengadopsikan ide konstitusionalisasi kebijakan ekonomi itu. Demikian pula negara-negara demokrasi di Asia, seperti India dan Indonesia juga mengadopsi ide konstitusionalisasi semacam itu sejak awal kemerdekaan dan pembentukan konstitusi proklamasi mereka masing-masing.

Sesudah komunisme sendiri runtuh, sekarang banyak sekali negara demokrasi terbuka yang justru mengadopsi gagasan konstitusi perekonomian atau ide konstitusionalisasi kebijakan ekonomi itu. Republik China (Taiwan) yang menganut sistem demokrasi dan anti komunis juga memuat ketentuan pokok mengenai kebijakan ekonomi nasionalnya dalam konstitusi, pada Bab XIII tentang Fundamental National Policies, Section 3, mulai dari article 142 s/d artikel 157.

Memang dapat diakui, ada juga sebagian ketentuan-ketentuan konstitusional yang demikian itu sudah ketinggalan zaman, jika dikaitkan dengan perkembangan globalisasi dewasa ini. Namun, perlu dicatat bahwa sampai sekarang -- terlepas dari masalah politiknya dengan Republik Rakyat China – Republik China Taiwan telah berkembang menjadi salah satu negara tanpa hutang di dunia. Perekonomian rakyat tumbuh merata sampai ke desa-desa. Padahal Taiwan bukan negara komunis dan bahkan anti komunis sejak awal berdirinya.

Selain Taiwan, tentu banyak lagi negara-negara lain yang dapat dibahas berkenaan dengan pengaturan konstitusional kebijakan ekonomi negaranya. Misalnya, Konstitusi Afrika Selatan memuat ketentuan seperti Pasal 34 UUD 1945 yang mengatur serangkaian hak-hak warga negara di bidang ekonomi dan sosial yang membebani Pemerintah dengan kewajiban untuk menyediakan “*basic goods and services*” untuk warganya. Demikian pula banyak negara demokrasi lainnya yang tidak membiarkan kegiatan perekonomian rakyatnya bergerak sendiri tanpa regulasi dan campur tangan pemerintah dimana dan kapan diperlukan, semata-mata untuk menjaga agar dinamika pasar tidak merugikan kepentingan rakyat banyak yang harus dilindungi oleh negara.

Bahkan, di Amerika Serikat sendiri diskusi-diskusi tentang konstitusionalisasi kebijakan ekonomi ini juga sudah berkembang sejak lama. Pentingnya peran dan intervensi negara ke dalam mekanisme pasar terus meningkat dari waktu ke waktu. Apalagi, di tengah krisis keuangan Amerika Serikat sekarang dan kebijakan *bail-out* yang diterapkan untuk mengatasinya sekarang justru menambah bukti mengenai pentingnya peranan negara dalam perekonomian masa kini. Misalnya, Frank I. Michelman<sup>46</sup> dalam bukunya “*Socio Economic Rights in Constitutional Law: Explaining American Way*”, menyatakan,

*“... this article suggests why inclusion (pen: maksud pemuatan ketentuan tentang ekonomi dalam konstitusi) could be demanded, nonetheless, as a matter of political-moral principle. It then canvasses possible responses to the American case. These include both a possible denial that socio-economic guarantees are, in fact, lacking from US constitutional law and a possible claim that omitting them is the correct choice for the US as a matter of non ideal political morality”.*

---

<sup>46</sup> Frank I Michelman, *Economic Power and the Constitution* dalam Jack M. Balkin and Reva B. Siegel (eds), *The Constitution in 2020*, Oxford University Press, hal.45; juga “*Socioeconomic Rights in Constitutional Law: Explaining American Way*”, *International Journal of Constitutional Law*, 6, 2008,



Malah, secara khusus, James M. Buchanan Jr., dalam Prize Lecture-nya guna memperingati Alfred Nobel (1986)<sup>47</sup> menulis judul “*The Constitution of Economic Policy*”. Menurutnya<sup>48</sup>,

*“In the standard theory of choice in markets, there is little or no concern with the constitution of the choice environment”. “There is no institutional barrier between the revealed expression of preference and direct satisfaction”.* Akan tetapi, dalam kesimpulannya ia menyatakan, *“... the political economist who seek to remain within the normative constraints imposed by the individualistic canon may enter the ongoing dialogue on constitutional policy”.* *“The whole contractarian exercise remains empty if the critical dependence of politically-generated results upon the rules that constrain political action is denied. If end states are invariant over shifts in constitutional structure, there in no role for constitutional political economy. On the other hand, if institutions do, indeed, matter, the role is well defined”.*

Dengan menempatkannya sebagai norma-norma konstitusi, maka ketentuan-ketentuan konstitusional perekonomian itu mempunyai kedudukan yang dapat memaksa untuk dipakai sebagai standard rujukan dalam semua kebijakan ekonomi. Jika bertentangan, kebijakan demikian dapat dituntut pembatalannya melalui proses peradilan. Dengan demikian, ekonomi dapat diharapkan membantu dalam membuat perhitungan, tetapi yang memutuskan adalah politik berdasarkan ketentuan hukum sesuai dengan apa yang sudah disepakati bersama oleh seluruh anak bangsa sebagaimana yang tercermin dalam konstitusi sebagai kontrak sosial. Dengan perkataan lain, ekonomi memperhitungkan, politik memutuskan, tetapi hukum lah yang akhirnya menentukan. Jangan biarkan ekonomi memutuskan segala sesuatu dengan logikanya sendiri. Politik juga tidak boleh dibiarkan memutuskan nasib seluruh anak negeri hanya dengan logikanya sendiri. Inilah hakikat makna bahwa negara kita adalah negara demokrasi konstitusional, Negara Hukum, *Rechtsstaat, the Rule of Law, not of Man.*

---

<sup>47</sup> Ekonom James M. Buchanan dikenal sebagai pemenang Hadiah Nobel tahun 1986 dalam Ilmu Ekonomi atas teorinya mengenai dasar-dasar kontraktual dan konstitusional dalam ilmu ekonomi dan pengambilan keputusan politik (*the contractual and constitutional bases for the theory of economic and political decision-making*). Profesor Buchanan mengembangkan teori “*public choice*” dalam ilmu ekonomi yang mengubah metode yang dipakai para ekonom dalam menganalisis pengambilan keputusan ekonomi dan politik. Karyanya dipuji karena berhasil membuka pintu ke arah pengujian mengenai bagaimana kepentingan pribadi para politisi dan kekuatan-kekuatan non-ekonomi mempengaruhi kebijakan ekonomi pemerintahan (how politicians' self-interest and non-economic forces affect government economic policy). Di antara banyak karyanya, buku-buku yang dipandang sangat berpengaruh antara lain adalah *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962) bersama Gordon Tullock; *Cost and Choice* (1969); *The Limits of Liberty* (1975); and *Liberty, Market, and State* (1985); and his autobiography, *Better than Plowing and Other Personal Essays* (1992).

<sup>48</sup> <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>.