

## I. PENDAHULUAN

### I.I Latar Belakang

Perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD tahun 1945) tidak hanya didasari oleh keinginan untuk hidup berbangsa dan bernegara secara demokratis.

Terdapat alasan lain yang mendukung untuk dilakukannya perubahan itu, yaitu :<sup>1</sup>

Pertama, bahwa UUD 1945 pada hakekatnya belum pernah ditetapkan sebagai konstitusi RI yang resmi oleh badan perwakilan pilihan rakyat, kecuali kesepakatan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada masa pemerintahan Orde Baru Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang anggotanya sebagian besar adalah Golong Karya pernah menetapkan TAP MPR yang di dalamnya mengatur tentang referendum terhadap UUD 1945. Di dalam kepemimpinan Era Orde Baru itu dikatakan merupakan rekayasa oleh Rezim Soeharto yang telah melakukan amandemen konstitusi dengan cara yang bertentangan dengan UUD 1945 sendiri.

Kedua, UUD 1945 terlalu bersifat *executive heavy* yang cenderung diktator. Melihat pemerintaha masa era Presiden Soekarno yang cenderung diktator dengan domokrasi terpimpinnya merupakan suatu gambaran bahwa UUD 1945 yang memberi peluang terjadinya pemerintahan yang diktator. Dengan kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 maka akan memberi ruang gerak untuk penguasa cenderung bersifat diktator, absolute dalam memerintah bahkan memusatkan kekuasaan secara sentralistik.

Ketiga, UUD 1945 tidak sesuai dengan perkembangan praktek kenegaraan sekarang, UUD 1945 dianggap terlalu sederhana, banyak kelemahan dan kekurangannya sehingga cenderung multi tafsir. Berbicara kelemahan UUD 1945 yang dimaksud maka sifat *executive heavy* adalah salah satu contohnya dalam pelaksanaan UUD 1945. Karena sistemnya yang *eksecutive heavy* sehingga penafsiran konstitusi yang dianggap benar adalah penafsiran yang dibuat atau dianut oleh presiden.

---

<sup>1</sup> Mochtar Parbottinggi dan Abdul Mukthie Fadjar, 2002, *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, Sinar Harapan, Jakarta, Hal 37-38.

Selain ketiga alasan tersebut perubahan UUD 1945 juga dipengaruhi oleh keinginan untuk melaksanakan kebudayaan berbangsa dan bernegara secara demokratis. Agar dapat tercapai maka harus dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar yang menimbulkan sistem politik yang otoriter. Dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 maka sistem politik yang demokratis dapat terwujud.

Berdasarkan alasan-alasan di atas perubahan UUD 1945 yang berhubungan dengan isi batang tubuh Undang-Undang Dasar dikategorikan dalam tiga kelompok yang mendapat perhatian. Tiga kelompok tersebut yaitu :<sup>2</sup> (1) Pasal-pasal yang seharusnya tidak boleh ada, tetapi ada; (2) Pasal-pasal yang seharusnya ada, tetapi justru tidak ada; dan (3) Pasal-pasal yang tidak jelas atau mengundang interpretasi macam-macam.

Ketiga kategori pasal-pasal tersebut dalam praktek pelaksanaannya memberi peluang terbuka terhadap penyelewengan-penyelewengan praktek penyelenggaraan Negara. Pasal-pasal yang bermasalah tersebut antara lain Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 ayat (2), Pasal 7, Pasal 18 dan Pasal 30.<sup>3</sup> Dalam Pasal 1 ayat (2) berisi tentang kedudukan MPR yang memegang kedaulatan tertinggi sehingga interpretasi terhadap pasal ini menjadikan lembaga Permusyawaratan Rakyat lembaga yang tertinggi.

Pasal 2 ayat (2) yang berkaitan dengan susunan MPR dan Pasal 3 yang berisi tentang fungsi MPR. Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 menempatkan utusan golongan yang didominasi oleh Golongan Karya pada masa era orde baru sehingga parlemen

---

<sup>2</sup> Ibid. Hal 38

<sup>3</sup> Ibid .

dikuasai oleh Eksekutif yang dipimpin oleh Soeharto. Karena kekuasaan MPR dapat dikendalikan oleh Soeharto jadi pelaksanaan perubahan terhadap Undang-undang dapat dihindari karena Undang-Undang Dasar dianggap sakral pada era pemerintahannya.

Salah satu pasal lain yang seharusnya tidak ada adalah Pasal 5 ayat (1) yang sekaligus sebagai alat untuk seorang presiden mengatur susunan dan fungsi MPR. Dengan Pasal 5 ayat (1) berarti kekuasaan pembentuk undang-undang ada ditangan presiden yang seharusnya kewenangan itu ada di kekuasaan Legislatif. Keberadaan Pasal 5 ayat (2) merupakan salah satu penyumbang terjadinya sentralistik kekuasaan di tangan presiden yang cenderung otoriter. Presiden dengan kekuasaan pembentuk undang-undang yang ada padanya dapat mengatur susunan lembaga negara lain selain MPR serta mengatur pemilihan presiden sendiri.

Pemilihan presiden dalam Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi : ‘Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali’. Rumusan pada Pasal 7 tersebut tidak secara tegas mengatur berapa kali seorang warga negara dapat dipilih kembali untuk menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kekuasaan yang dimiliki oleh presiden maka penafsiran presidenlah yang dianggap sebagai kebenaran karena muatan dalam Undang-Undang Dasar dianggap sakral dengan sistem *executive heavy* yang diterapkan. Penafsiran yang dilakukan oleh presiden ini cenderung multi tafsir agar kedudukannya sebagai presiden dapat terjaga dari lawan-lawan politik yang dapat menjatuhkannya.

Dari beberapa permasalahan dalam pasal-pasal UUD 1945 diatas terbuka celah atau kelemahan-kelemahan Undang-undang Dasar yang berkontribusi menimbulkan otoriterisme dalam praktek penyelenggaraan negara.

“.....kelemahan-kelemahan tersebutlah yang menyebabkan timbulnya otoriterisme di Indonesia sepanjang berlakunya UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan. Pada mula berlakunya UUD 1945 memang bersifat demokratis tetapi ketika Undang-Undang Dasar “tidak diberlakukan” demokrasi baru mulai berkembang di Indonesia. Ini ditandai dengan ditandatanganinya maklumat Nomor X oleh Wakil presiden dan disusul dengan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Oktober 1945 terutama yang menyangkut sistem pemerintahan.”<sup>4</sup>

Praktek pelaksanaan UUD tahun 1945 selama beberapa masa pemerintahan yang pernah ada di Indonesia setelah Proklamasi kemerdekaan memiliki ciri sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi yang pernah diberlakukan di Indonesia. Menurut para sarjana dalam beberapa masa pemerintahan yang pernah memerintah di Indonesia sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensil dilihat dari ciri-ciri yang termuat dalam UUD 1945.<sup>5</sup> Salah satunya adalah menurut Jimly Asshiddqie bahwa Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar yang disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 sistem pemerintahannya menganut sistem presidensil.<sup>6</sup>

Undang-undang Dasar tahun 1945 dalam pembentukannya tidak menyatakan secara tegas Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensil atau sistem pemerintahan parlementer. Menurut M. Yamin<sup>7</sup>, para penyusun UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa sistem pemerintahan kita berlainan dengan

---

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal 377.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, Hal. 320.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, Ibid.

sistem presidensial di Amerika Serikat dan berbeda dengan sistem parlementer yang diterapkan oleh Inggris.

Indonesia memiliki sistem pemerintahan sendiri yang berlandaskan pada konstitusi yaitu UUD 1945. Di dalam penjelasan UUD 1945 dikenal tujuh kunci pokok sistem pemerintahan Indonesia. Tujuh kunci pokok itu antara lain :<sup>8</sup>

1. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*),
2. Sistem konstitusional,
3. Kekuatan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis,
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),
6. Menteri negara ialah pembantu presiden,
7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Sistem pemerintahan selalu dihubungkan dengan hubungan antara eksekutif dan legislatif yang melahirkan sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan parlementer.<sup>9</sup> Dari hubungan tersebut nantinya juga lahir satu hubungan yang saling mengawasi antara kekuasaan yang ada yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Saling menjaga dan mengawasi antar kekuasaan ini yang disebut dengan *Check and Balances*. Hal ini juga diatur dalam UUD 1945. Dalam batang tubuh UUD 1945 termuat dalam pasal-pasalnya seperti Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya . UUD 1945 sebelum amandemen hanya mengatur bahwa kedudukan DPR disamping presiden hanya memberi persetujuan dan

---

<sup>8</sup> CST Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2008, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, Ha.l 30

<sup>9</sup> Ibid.

pertimbangan atas kebijakan yang dibuat oleh presiden. Dengan begitu *check and balances* dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak jelas. Sedangkan keberadaan MPR sangat berperan penting dari pada DPR.

Kedudukan MPR yang dulunya begitu kuat dalam ketatanegaraan Indonesia sekarang menjadi lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya. Setelah terjadi gelombang reformasi di Indonesia struktur dan kewenangan lembaga negara mulai ditata ulang dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Pecahnya reformasi dikarenakan keinginan kuat dari bangsa Indonesia untuk keluar dari praktek pelaksanaan sistem pemerintahan yang sentralistik dan otoriter.

Pemerintahan Soeharto yang lebih dari 30 tahun berkuasa dianggap telah mengekang kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Sehingga ada keinginan untuk melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara secara demokratis. Agar keinginan tersebut dapat diwujudkan maka harus dilakukan melalui reformasi. Reformasi yang yarus dilakukan terlebih dahulu adalah reformasi konstitusi agar sistem politiknya tidak lagi otoriter tetapi bersifat demokratis. Dengan jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto pada tahun 1998 telah menimbulkan krisis ketatanegaraan di Indonesia yang memberi dampak luas terhadap stabilitas politik, keamanan dan bidang lainnya.<sup>10</sup> Salah satu penyebab krisis itu adalah UUD 1945 yang tidak mampu untuk mengantisipasi penyelewengan-penyelewengan dalam praktek penyelenggaraan negara. Dengan jatuhnya pemerintahan Soeharto tersebutlah memberi peluang untuk melakukan perubahan mendasar pada UUD 1945. Langkah pertama yang dilakukan adalah merubah kedudukan dan

---

<sup>10</sup> Mochtar Prabottinggi dan Abdul Mukthie Fadjar. 2002, Op.cit. Hal. Xiii.

kewenangan masing-masing lembaga negara, MPR yang dulunya lembaga tertinggi sekarang menjadi lembaga tinggi yang sejajar dengan lembaga negara yang lain begitu juga dengan kewenangan dan kedudukan presiden yang dulunya memiliki kekuasaan legislatif sekarang kekuasaan legislatif tersebut dikembalikan ke DPR.<sup>11</sup>

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana yang dulunya termuat dalam TAP MPR Nomor IV/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat yang telah dirubah beberapa kali dan terakhir dirubah dengan TAP MPR Nomor VII/1998 menyatakan bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Dalam Pasal 37 disebutkan bahwa untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya harus dihadiri dan disetujui 2/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam TAP MPR Nomor IV/1983 tentang Referendum, setelah Majelis setuju dengan usulan referendum maka presiden sebagai mandataris melaksanakan referendum sesuai dengan undang-undangnya.

TAP MPR No. VII tahun 1998 yang merupakan perubahan dari TAP MPR No. I/MPR/1983 dan terakhir diubah dengan Tap MPR No. I/1998 dalam pasal 1 ayat (14)-nya menghapus Pasal 105, 106 dan 107<sup>12</sup> yang mengatur kewenangan Presiden/Mandataris untuk melakukan referendum. Dengan dihapusnya pasal-

---

<sup>11</sup>Titik Triwulan Tuti, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka, Jakarta, Hal. 194.

<sup>12</sup> Pasal 106 yang berbunyi "Apabila kehendak untuk mengusulkan perubahan UUD 1945 sebagaimana dimaksud pasal 105 disetujui oleh majelis, maka majelis menugaskan presiden/mandataris untuk melaksanakan referendum sesuai dengan undang-undangnya; Pasal 107 berbunyi "Hasil referendum sebagaimana dimaksud pasal 106 dilaporkan oleh presiden/mandataris kepada majelis dalam sidang istimewa yang khusus diadakan untuk itu. Untuk lebih lengkap mengenai pasal-pasalnya lihat "Harun Alrasid, 1995, *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara*, UI-Perss, Jakarta, Hal.597."

pasal tersebut maka kekuasaan legislatif yang dimiliki oleh presiden yang diatur dalam TAP MPR Nomor I/1983, dikembalikan kepada Majelis sehingga terjadi pergeseran kekuasaan dari eksekutif ke Majelis. presiden dalam TAP MPR Nomor VII/1998 hanya wajib hadir dalam rapat paripurna penyampaian pandangan umum terhadap laporan Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris.



## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari uraian diatas maka masalah saya angkat dalam skripsi ini adalah :

1. Bagaimana sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945?
2. Apakah perubahan UUD 1945 berpengaruh terhadap sistem pemerintahan Indonesia?

## **I.3 Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penulisan skripsi ini dikhususkan pada bidang Ilmu Hukum bagian Hukum Tata Negara karena mengkaji mengenai Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UUD Republik Indonesia tahun 1945 dan hubungan antar lembaga negara yang menggambarkan sistem pemerintahannya.

## **I.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **I.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah:

1. untuk mengetahui sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945,
2. untuk mengetahui pengaruh perubahan UUD 1945 terhadap sistem pemerintahan Indonesia.

### **I.4.2 Kegunaan Penelitian**

#### **I.4.2.1 Kegunaan Teoritis**

Kegunaan penulisan skripsi ini secara teoritis adalah untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya bidang Ilmu Hukum Tata Negara.

#### **I.4.2.2 Kegunaan Praktis**

Untuk memperluas pengetahuan mengenai Sistem Pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia dan sebagai bahan bacaan serta sumber informasi bagi para pembaca yang membutuhkan.