

**SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN
UUD 1945¹**

Oleh : Frits Marannu Dapu²

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sampai sekarang Undang-undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali amandemen. Dalam amandemen pertama yang disahkan tanggal 19 Oktober 1999, Pasal 5 ayat (1) dirubah dan berbunyi : Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Pasal 20 Undang-undang Dasar 1945 pasca amandemen dirubah dan berbunyi sebagai berikut :

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan *undang-undang* dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kemudian dalam amandemen kedua Undang-undang Dasar 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 2000, ditambahkan

pasal 20A yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Pelaksanaan lebih lanjut mengenai kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Dar-mI, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan demikian, baik di tingkat nasional, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan ditingkat lokal yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sama-sama berkedudukan sebagai lembaga yang melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Bilamana di tingkat pusat Dewan Perwakilan Rakyat berhak membentuk undang-undang yang dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, maka

¹ Artikel

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat

di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi legislasinya yaitu membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan, bersama (Pasal 42 ayat (1) butir a Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dilihat dari segi kewenangan membuat undang-undang dan Peraturan Daerah, maka fungsi legislasi yang dahulunya melekat pada organ eksekutif, sekarang beralih kepada, organ legislatif. Walaupun Presiden selaku kepala organ eksekutif berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan Kepala Daerah berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi rancangan undang-undang dan rancangan Peraturan Daerah itu harus dibahas bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dan antara Kepala - Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memperoleh persetujuan bersama. Presiden hanya mengesahkan undang-undang.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan dalam penulisan ini yaitu bagaimana sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang merupakan salah satu jenis penelitian yang dikenal umum dalam kajian ilmu hukum. Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yang tidak bermaksud untuk menguji hipotesa, maka titik berat penelitian tertuju pada penelitian kepustakaan.

PEMBAHASAN

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membawa perubahan besar terhadap ketatanegaraan dan perundangan di Indonesia. Di antara perubahan-perubahan tersebut adalah kekuasaan dan kewenangan lembaga-lembaga Negara, ketentuan tentang Hak Asasi Manusia yang sangat minim dalam UUD 1945 dan kehidupan demokrasi yang kesemuanya ditujukan pada perbaikan yang mengarah pada keterbukaan dan peran serta rakyat yang semakin luas. Berikut ini akan dibahas perbandingan sistem ketatanegaraan di Indonesia sebelum dan sesudah pelaksanaan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khususnya masa pemerintahan Orde Baru dengan pemerintahan era reformasi

A. Masa Pemerintahan Orde Baru

Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto lahir dengan tekad untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan dan kebobrokan Demokrasi Terpimpin pada Era Orde Lama. Pada awalnya Orde Baru berupaya untuk memperbaiki nasib bangsa dalam berbagai bidang. Dalam bidang Politik dibuatlah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Atas dasar Undang-Undang tersebut Orde Baru mengadakan pemilihan umum pertama tahun 1971. Namun lama kelamaan banyak terjadi penyimpangan - penyimpangan. Ambisi penguasa Orde Baru mulai merambah ke seluruh sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Penafsiran pasal-pasal UUD 1945 tidak dilaksanakan sesuai dengan isi yang tertuang dalam UUD tersebut, melainkan dimanipulasi demi kepentingan sang penguasa. Realisasi kekuasaan dalam UUD 1945 praktis lebih banyak memberikan porsi pada presiden. Sesungguhnya UUD 1945 memang memberi wewenang yang amat besar pada lembaga kepresidenan. Namun, Presiden hanyalah mandataris MPR

serta dalam menjalankan pemerintahan diawasi oleh DPR. Dalam kenyataan di lapangan, posisi legislative berada di bawah presiden. Seperti tampak dalam UU No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, serta UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum, posisi Presiden terlihat sangat dominan. Dengan paket Undang-Undang politik tersebut praktis secara politis kekuasaan legislatif berada di bawah presiden. Akibat kekuasaan yang nyaris tanpa kontrol tersebut akhirnya menjadikan penguasa Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan hampir di semua sendi kehidupan bernegara. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) merajalela dan membudaya, pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati segelintir orang yang dekat dengan penguasa, kesenjangan sosial semakin melebar, utang luar negeri menjadi menggunung, akhirnya badai krisis ekonomi menjalar menjadi krisis multidimensi. Rakyat yang dipelopori mahasiswa menuntut dilakukannya reformasi di segala bidang. Akhirnya runtuhlah Orde Baru Bersama mundurnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998

Secara konstitusional sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa pemerintahan orde baru menggunakan UUD 1945. Secara prinsip terdapat lima kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945, yaitu:

- 1) Kekuasaan menjalankan perundang-undangan Negara, disebut juga kekuasaan eksekutif dilakukan oleh pemerintah (dalam hal ini adalah presiden)
- 2) Kekuasaan memberikan pertimbangan kenegaraan kepada pemerintah, disebut juga kekuasaan konsultatif dilakukan oleh dewan Pertimbangan Agung

- 3) Kekuasaan membentuk perundang-undangan Negara atau kekuasaan legislative, dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan presiden
- 4) Kekuasaan mengadakan pemeriksaan keuangan Negara, disebut kekuasaan eksaminatif atau kekuasaan inspektif, dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
- 5) Kekuasaan mempertahankan perundang-undangan Negara atau kekuasaan Yudikatif, dilakukan oleh Mahkamah Agung.³

Pelaksanaan kekuasaan Negara dilakukan dengan pembagian (bukan pemisahan) tugas atau fungsi dari masing-masing penyelenggara Negara yang dalam UUD 1945 disebut fungsi negara. Pelaksanaan kekuasaan Negara secara menyeluruh dilakukan berdasar system pemerintahan Negara. Fungsi tersebut antara lain:

- Indonesia adalah Negara yang berdasar atas hukum
- Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi

Dalam prinsip UUD 1945 ini, Republik Indonesia tidak menganut asas Trias Politica seperti yang diajarkan Montesqueau, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan. Kekuasaan tertinggi negara justru disatukan bukan dipisahkan dalam satu lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (MPR). Kekuasaan legislatif dilimpahkan kepada DPR bersama-sama dengan presiden. Kekuasaan eksekutif di tangan presiden, kekuasaan yudikatif ada di tangan Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan, namun sebagian juga di tangan presiden. Selain itu juga terdapat DPA

³ C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1978, hlm. 83.

(Dewan Pertimbangan Agung) dan BPK (Badan Pengawas Keuangan) yang masing-masing sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi untuk menjamin jalannya pemerintahan yang efektif.⁴

Ketentuan mengenai lembaga-lembaga Negara diatur pada pasal 1 sampai dengan 16, pasal 19 sampai dengan pasal 23 (ayat 1 dan 5) serta pasal 24 UUD 1945 dan selanjutnya kedudukan lembaga-lembaga Negara diatur dalam Ketetapan MPR no III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga tertinggi Negara dengan/atau antara lembaga-lembaga tinggi Negara.

Lembaga tertinggi Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disingkat MPR. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi Negara dan pelaksana kedaulatan rakyat. MPR memilih dan mengangkat presiden/mandatris dan wakil presiden untuk membantu presiden. MPR memberikan mandate kepada presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan putusan-putusan MPR lainnya. MPR dapat pula memberhentikan presiden sebelum habis masa jabatannya, yaitu karena:

- a. Atas permintaan sendiri
- b. Berhalangan tetap (mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya, sesuai dengan ketentuan pasal 8 UUD 1945)
- c. Sungguh-sungguh melanggar haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR.

Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR dan pada akhir masa jabatannya (5 tahun) memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan GBHN yang ditetapkan UUD 1945 dan MPR di hadapan sidang MPR.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang seluruh anggotanya adalah anggota MPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dalam rangka pelaksanaan haluan Negara. Apabila DPR menganggap presiden sungguh melanggar haluan Negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden. Jika dalam waktu 3 bulan presiden tidak memperhatikan memorandum tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila memorandum keduanya tidak diindahkan oleh presiden, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden (Lihat pasal 19 – 23 UUD 1945). Selama masa jabatan presiden Soeharto tahun 1967 – 1998 sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden ini belum pernah dilaksanakan.

Pada tanggal 21 Mei 1998, presiden Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya dan menyerahkan segala tanggungjawab sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan kepada Wakil Presiden yaitu B.J.Habibi. Pada masa pemerintahan orde baru, keanggotaan MPR dikelompokkan dalam fraksi-fraksi, yaitu: Fraksi ABRI, Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia, Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi utusan Daerah. Fraksi-fraksi ini dibentuk untuk meningkatkan daya guna kerja MPR dan anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat (C.S.T Kansil: 1978, 90). Sedangkan dalam melaksanakan tugas-tugasnya, MPR mempunyai alat-alat kelengkapan sebagai berikut:

- a. Pimpinan MPR
- b. Badan Pekerja MPR
- c. Komisi Majelis
- d. Panitia ad hoc MPR

Yang termasuk lembaga tinggi negara sesuai dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 ialah presiden (pasal 4 s.d

⁴ Oetojo Oesman, *Pancasila Sebagai Ideologi Negara*. Jakarta: BP7 Pusat, 1991, hlm 295.

15), Dewan Pertimbangan Agung (pasal 16), Dewan Perwakilan Rakyat (pasal 19 s.d 22), Badan Pemeriksa Keuangan (pasal 23) dan Mahkamah Agung (pasal 24).

Presiden ialah penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, yang dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang wakil presiden (pasal 4 UUD 1945). Tidak ada ketentuan lebih rinci mengenai tugas wakil presiden dalam UUD 1945. Dalam Ketetapan MPR no. II/MPR/ 1973 tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pada pasal 2 disebutkan:

- 1) Presiden dan wakil presiden harus dapat bekerjasama
- 2) Calon wakil presiden selain memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan MPR, harus juga menyatakan sanggup dan dapat bekerjasama dengan presiden.

Oleh karena tidak ada ketentuan yang jelas dalam UUD 1945 tersebut, maka dalam pengumuman presiden pada pembentukan Kabinet Pembangunan II tg 27 Maret 1973, presiden RI (Soeharto) menegaskan tugas wakil presiden sebagai berikut:

- 1) Tugas Umum : Sesuai dengan pasal 4 ayat (2) UUD 1945, tugas wakil presiden adalah membantu presiden dalam melaksanakan tugasnya
- 2) Tugas Khusus:
 - a. Memperhatikan secara khusus, menampung masalah-masalah dan mengusahakan pemecahan masalah-masalah yang perlu yang menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat
 - b. Melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan departemen-departemen, dalam hal ini inspektur-inspektur jendral dari departemen- departemen yang bersangkutan.⁵

Presiden bersama-sama dengan DPR membentuk Undang-Undang termasuk menetapkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Presiden juga dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Dalam menjalankan pemerintahannya, presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan presiden juga tidak dapat membubarkan DPR.

Dewan Pertimbangan Agung atau biasa disingkat DPA adalah badan penasehat pemerintah yang berkewajiban member jawaban atas pertanyaan presiden. Disamping itu DPA berhak mengajukan usul dan wajib mengajukan pertimbangan kepada presiden. Susunan dan kedudukan DPA diatur dalam Undang-Undang no. 3 tahun 1967.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, namun tidak berdiri di atas pemerintah. BPK memeriksa semua pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan dan kedudukan BPK diatur dalam Undang-Undang no. 5 tahun 1973.

Mahkamah Agung ialah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Tugas Mahkamah Agung adalah memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada lembaga-lembaga tinggi negara, juga memberikan nasehat hukum kepada presiden/kepala negara untuk pemberian/penolakan grasi. Disamping itu Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji seorang menteri hanya terhadap

⁵ C.S.T Kansil, *Op-Cit*, hlm. 114.

peraturan-peraturan perundangan di bawah Undang-Undang.

Hubungan tata kerja antara lembaga-lembaga tinggi negara diatur sebagai berikut:

- 1) Presiden ialah penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tertinggi di bawah majelis, yang dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh wakil presiden
- 2) Hubungan kerja antara presiden dan wakil presiden diatur dan ditentukan oleh presiden dibantu oleh wakil presiden
- 3) Presiden bersama-sama DPR membentuk Undang-Undang termasuk menetapkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- 4) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain
- 5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan DPR
- 7) Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR

B. Pelaksanaan UUD 1945 Masa Orde Baru 11 Maret 1966- 21 Mei 1998

Masa Orde Baru (1966-1998), Pemerintah menyatakan akan menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Namun pelaksanaannya ternyata menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945 yang murni, terutama pelanggaran pasal 33 UUD 1945 yang memberi kekuasaan pada pihak swasta untuk menghancurkan hutan dan sumberalam yang lain. Pada masa Orde

Baru, UUD 1945 juga menjadi konstitusi yang sangat "sakral", di antara melalui sejumlah peraturan :

a) Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR

berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak akan melakukan perubahan terhadapnya

- b) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang antara lain menyatakan bahwa bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus minta pendapat rakyat melalui referendum.
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang merupakan pelaksanaan TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.
- d) Konvensi Dalam Praktek ketatanegaraan RI pada masa Orde Baru Dalam praktek ketatanegaraan RI konvensi digunakan sebagai pelengkap UUD 1945, fungsi dari konvensi berperan sebagai patner untuk memperkuat kehidupan ketatanegaraan Indonesia di bawah sistem UUD 1945, konvensi merupakan hukum dasar tak tertulis yang dalam peranannya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, contoh konvensi yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dalam praktek ketatanegaraan RI pada masa Orde Baru adalah sebagai berikut:
 - 1) Praktek di Lembaga Tertinggi Negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
 - 2) Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus didepan sidang Paripurna DPR yang di satu pihak memberi laporan pelaksanaan tugas pemerintah dalam setahun anggaran yang lewat, dan dilain pihak mengandung arah kebijaksanaan tahun mendatang
 3. Pada setiap minggu pertama bulan januari, Presiden Republik Indonesia selalu menyampaikan penjelasan terhadap rancangan Undang undang tentang APBN dihadapan DPR. Perbuatan

Presiden tersebut termasuk dalam konvensi.⁶

Bagaimana dengan Perubahan dalam ketatanegaraan RI tentang pelaksanaan Pemilu. Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pada masa Orde Baru, pemilu hanya berasaskan Langsung, Umum, Bebas, Rahasia atau LUBER. Pemilu-Pemilu pada Orde Baru dilangsungkan pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu-Pemilu ini diselenggarakan dibawah pemerintahan Presiden Soeharto. Pemilu-Pemilu ini seringkali disebut dengan Pemilu Orde Baru. Sesuai peraturan Fusi Partai Politik tahun 1975, Pemilu-Pemilu tersebut hanya diikuti dua partai politik dan satu Golongan Karya. Pemilu-Pemilu tersebut kesemuanya dimenangkan oleh Golongan Karya. Dan Presiden Soeharto terpilih terus pada 5 kali pemilu tersebut.⁷

Pemilu yang dilaksanakan sepanjang rezim Orde Baru, lebih merupakan selebresi demokrasi yang artificial, tidak menyentuh substansinya. Bahkan untuk sebuah demokrasi prosedural pun jauh dari memenuhi persyaratan, karena pemilu yang berlangsung secara tidak fair, penuh kecurangan, pemaksaan kehendak bahkan intimidasi. Penyimpangan tiga unsur kehidupan demokrasi, yang bermuara pada maraknya KKN, telah melemahkan kewibawaan pemerintah, sekaligus hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Munculnya krisis

moneter regional, telah menjadi pemicu munculnya gerakan reformasi.

C. Sistem Ketatanegaraan Sesudah Amandemen UUD 1945

Salah satu agenda penting dari gerakan reformasi adalah amandemen terhadap UUD 1945 yang kemudian berhasil dilaksanakan selama 4 tahun berturut urut melalui Sidang Tahunan MPR yaitu tahun 1999, 2000, 2001 dan tahun 2002. Reformasi dalam sistem perundang - undangan Indonesia ini dilakukan dengan pertimbangan penyesuaian dengan kondisi negara dan masyarakat Indonesia. Diharapkan dengan diadakannya amandemen , UUD 1945 sebagai dasar hukum negara Indonesia bisa lebih menyerap kebutuhan rakyat serta sesuai dengan kondisi yang terjadi saat ini. Karena UUD 1945 setelah amandemen dianggap lebih demokratis bila dibandingkan dengan UUD 1945 sebelumnya.

Latar Belakang pelaksanaan Amandemen UUD 1945:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.
- 2) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang.
- 3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" dan "fleksibel" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu

⁶ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2004, hlm. 180.

⁷ Macheda.blog.uns.ac.id.*Sejarah Ketatanegaraan*

penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum di amendemen).

- 4) UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-undang.

Amandemen terhadap UUD 1945 dilaksanakan dengan beberapa kesepakatan dari panitia Ad Hoc, antara lain

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sistematika, aspek kesejarahan dan orisinalitasnya.
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- 3) Mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensial.
- 4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal.
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara "adendum".

Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Setelah dilakukan amendemen, MPR yang semula berisi anggota - anggota DPR dan kelompok - kelompok fungsional tambahan, termasuk militer, telah dirubah sehingga anggota MPR hanya terdiri dari anggota - anggota DPR dan DPD saja. Bila anggota DPR mewakili kepentingan - kepentingan partai politik, maka anggota DPD mewakili kepentingan - kepentingan daerah yang diwakilinya. Anggota MPR tersebut dipilih oleh rakyat sehingga bisa dikatakan bahwa

tidak terdapat lagi "kursi pesanan" untuk militer dan golongan - golongan yang lain.

Perubahan pada sistem pemerintahan setelah amendemen dilakukan juga terlihat jelas pada kekuasaan MPR dimana sebelumnya MPR memiliki kekuasaan yang tidak terbatas dirubah menjadi : kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Amendemen juga mencabut kekuasaan untuk membuat Undang - Undang dari tangan Presiden dan memberikan kekuasaan untuk membuat Undang - Undang tersebut kepada DPR. Sehingga jelas bahwa amendemen ingin mempertegas posisi *check and balances* antara presiden sebagai lembaga eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif.

Setelah pelaksanaan amendemen, Presiden tetap memegang hak veto secara absolut untuk menolak segala rancangan Undang - Undang yang dibuat DPR pada tahap pembahasan. Langkah reformasi lembaga legislatif setelah amendemen adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk memberi kesempatan kepada masyarakat daerah untuk turut berperan aktif dalam pelaksanaan sistem pemerintahan, dimana ide ini sejalan dengan konsep otonomi daerah yang telah berjalan. Namun, otoritas DPD sangat terbatas bila dibandingkan dengan otoritas DPR

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dengan adanya amendemen terhadap UUD 1945, terjadilah perubahan yang signifikan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang DPR/DPRD. Kalau sebelum amendemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, maka sesudah amendemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR, sedangkan Presiden hanya mengesahkan rancangan undang-undang

yang telah dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan diberikannya kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat baik dari aspek politik maupun yuridis menjadi semakin kuat untuk menjaga sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

B. Saran

Pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hendaknya dijalankan dengan sebaik-baiknya dengan penuh rasa tanggung jawab terhadap bangsa dan negara dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Adanya penguatan posisi kekuasaan legislatif pasca amandemen seharusnya menjadikannya semakin efektif dalam melaksanakan fungsi legislasi, tidak hanya sekadar menitikberatkan pada pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran saja.

DAFTAR PUSTAKA

- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2004.
- Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1978.
- Naning, Randlon., *Lembaga Legislatif sebagai pilar Demokrasi dan mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Liberty. Yogyakarta, 1982.
- Oesman, Oetojo., *Pancasila Sebagai Ideologi Negara*. Jakarta: BP7 Pusat, 1991.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Penerbit Balai Pustaka, Cetakan ke-3, 1990).

Sumber-Sumber Lain :

<http://menangpemilulegislatif.blogspot.com/2011/03/legislatif-di-indonesia.html>

Macheda.blog.uns.ac.id/SejarahKetatanegaraan