

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Sebagai hukum dasar yang digunakan untuk penmbentukan dan penyelenggaraan Negara Indonesia adalah Undang-undang Dasar, yang pertama kali disahkan berlaku sebagai konstitusi Negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, dan telah mengalami perubahan sebanyak empat kali perubahan yaitu pada tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat pada tahun 2002.

Bahkan sebelum ada perubahan terhadap Undang-undang Dasar tersebut, kita memiliki tiga macam dokumen Undang-undang Dasar (konstitusi) yaitu:<sup>1</sup>

1. Undang-undang Dasar 1945 yang berlaku antara tanggal 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949.
2. Konstitusi Republik Indonesia serikat 1949 yang berlaku antara 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950
3. Undang-undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959
4. Undang-undang Dasar 1945 yang berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang.

UUD 1945 tersebut sekarang sudah mengalami empat kali perubahan, Undang-undang Dasar amandemen yang keempat yang digunakan dalam

---

<sup>1</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 86.

penyelenggaraan pemerintahan negara. Sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, fungsi dan peranan UUD 1945 seharusnya berfungsi untuk melandasi penyelenggaraan negara dalam mencapai tujuan nasional yang dicita-citakan dan merealisasikannya dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Pertama, fungsi dan peranan UUD 1945 secara konseptual tercermin dalam; berfungsinya Pancasila sebagai landasan filosofi bangsa, berfungsinya sistem presidensial secara konstitusional sebagai landasan struktural yang tertuang dalam Undang-undang Dasar, dan berfungsinya tujuan nasional yang terimplementir dalam kebijakan politik bangsa yang tertuang dalam GBHN. Kedua, fungsi dan peranan UUD 1945 secara operasional artinya apa yang telah tercermin di dalam peranan UUD 1945 secara konseptual di atas, benar-benar dapat terealisasi secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bukan hanya itu saja, tapi mampu dilestarikan serta peningkatan usaha-usaha pelestariannya.<sup>2</sup>

Dalam sejarah perundang-undangan dapat dicatat beberapa pandangan mengenai Undang-undang Dasar:<sup>3</sup>

1. Undang-undang Dasar dipandang mempunyai fungsi membatasi kekuasaan dari penguasa, menjamin hak-hak dari yang dikuasai.
2. Undang-undang Dasar harus mencerminkan keadaan masyarakat atau negara yang memiliki Undang-undang Dasar itu.
3. Undang-undang Dasar harus memberikan petunjuk, memberi arah kemana negara yang memiliki Undang-undang Dasar itu akan hendak dibawa.

---

<sup>2</sup> Ibid., hlm. 92.

<sup>3</sup> J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Karangan Tersebar*, Jakarta: Gunung Agung, 1983, hlm. 8.

4. Undang-undang Dasar mempunyai fungsi sebagai dasar perundang-undangan selanjutnya.

Persoalan mengenai jaminan hak-hak warga negara yang merupakan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) dalam UUD 1945 sebelum amandemen adalah terbatas, dimana konsep HAM dalam UUD 1945 sebelum amandemen hanya memuat hak asasi warga negara, yang artinya hak tersebut hanya mungkin diperoleh jika seseorang tersebut memiliki status warga negara. Bukan sebagai hak asasi manusia yang merupakan hak yang secara kodrati mempunyai hak yang tidak bisa dipindah, dialihkan dan diambil oleh siapapun. UUD 1945 sebelum amandemen memberikan kewenangan pada pemerintah saat itu untuk mengatur mengenai hak-hak sipil dan politik, yang dalam prakteknya hak-hak ini sering dilanggar oleh kehendak pemerintah dengan dasar untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, untuk kepentingan umum yang tidak jelas kriterianya.

Persoalan juga sangat serius di Indonesia selama ini adalah banyaknya pelanggaran HAM yang disinyalir kuat dilakukan oleh negara. Banyak kasus pelanggaran HAM yang tidak terselesaikan dengan transparan bahwa banyak diantaranya yang dijadikan kambing hitam. Di dalam analisis disebutkan bahwa salah satu penyebab terjadinya pelanggaran HAM secara besar-besaran karena konstitusi kita tidak sungguh-sungguh mengelaborasi perlindungan HAM ini didalam pasal-pasal nya secara tegas. Bahkan ada yang mengatakan bahwa UUD 1945 itu tidak berbicara apa-apa tentang HAM karena sebenarnya pengaturan tentang HAM di dalam UUD 1945 itu menganut logika terbalik dan hanya mengatur hak-hak warga negara. Seharusnya UUD 1945 itu mengambil sisa HAM

yang diberikan oleh rakyat kepada negara, tetapi di Indonesia justru rakyat lah yang harus mengambil sisa-sisa HAM nya setelah diambil oleh negara lebih dahulu melalui pembuatan Undang-undang (selanjutnya disingkat UU) tentang HAM yang dalam kenyataannya didominasi oleh negara.<sup>4</sup>

Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen merupakan hasil perjuangan dan milik seluruh rakyat Indonesia, sebagai dasar falsafah yang harus dipersiapkan dalam rangka Indonesia merdeka. Artinya Undang-undang Dasar tersebut memang dirancang sebagai persiapan dalam rangka kemerdekaan Indonesia, yang memang harus diganti dengan yang baru jika negara ini sudah merdeka dan keadaan-memungkinkan, karena sebagai negara yang baru merdeka banyak hal-hal yang belum diatur dalam Undang-undang Dasar tersebut.

”...tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang-undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini, ini adalah Undang-undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula inilah *revolutiegrondwet*....”.

Demikianlah beberapa kalimat yang dikutip dari ucapan Ketua PPKI **Ir. Soekarno** yang memimpin rapat penetapan UUD pada hari Sabtu tanggal 18 Agustus 1945. Jelas kiranya sifat ”kesementaraan” daripada UUD 1945 pada waktu itu. ”sementara” kita artikan dalam pengertian, bahwa dikemudian hari akan dibentuk suatu badan (MPR) yang akan menetapkan suatu UUD yang tetap itu, maka untuk sementara berlakulah UUD sementara ini.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia (Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm. 161.

<sup>5</sup> J.C.T. Simorangkir, op. cit, hlm. 128.

UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 merupakan hasil perjuangan rakyat Indonesia yang mencerminkan keadaan pada saat itu dalam merealisasi tujuan proklamasi kemerdekaan masa kini dan akan datang yaitu membawa bangsa dan negara kita ke arah masyarakat adil dan makmur material dan spiritual.

Undang-undang Dasar juga merupakan dasar bagi penyusunan peraturan-peraturan lainnya, yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar, baik materinya maupun asas-asasnya. Seperti dijelaskan di muka bahwa Undang-undang Dasar 1945 sekarang ini telah mengalami empat kali perubahan atau amandemen. Adanya perubahan atau amandemen ini disebabkan karena dalam UUD 1945 tidak memuat perlindungan terhadap HAM dan pembatasan kekuasaan penyelenggara negara. Hal itulah yang menyebabkan pemerintahan pada masa orde lama dan orde baru akhirnya tumbang. Pemerintahan yang awalnya demokrasi, semakin lama berjalan ke arah otoriter. Oleh karena tidak adanya pembatasan kekuasaan pada penyelenggara negara, atas nama kehendak negara maka melegalisasi perbuatannya dengan mendasarkan diri pada UUD 1945. Pengaturan mengenai HAM diatur terlebih dulu dengan Undang-undang yang dibuat pemerintah sedangkan sisanya hak tersebut diberikan oleh negara kepada rakyat, bukan sebaliknya. Pembahasan mengenai perubahan UUD 1945 ini menjadi hangat dibicarakan, karena pada masa orde baru pemerintahan bertekad untuk melaksanakan Undang-undang Dasar secara murni dan konsekuen, bahwa UUD 1945 tidak perlu untuk dipersoalkan dan sebagai konstitusi tertulis maka perlu untuk dipertahankan.

UUD 1945 merupakan konstitusi Indonesia yang memuat dasar (fundamental) dalam usaha penyelenggaraan negara. Seperti diketahui bahwa UUD 1945 sebelum amandemen adalah Undang-undang Dasar yang telah ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI, yang dikatakan oleh Ir. Soekarno saat itu adalah bahwa Undang-undang Dasar ini boleh dikatakan adalah Undang-undang Dasar kilat, *revolutiegrondwet*. Jika negara telah berdiri dan keadaan telah memungkinkan maka perlu untuk mengadakan perubahan terhadap UUD 1945.

Amandemen dalam hal ini diartikan secara umum sebagai perubahan dalam prakteknya dapat mengubah redaksi, menyisipkan kata-kata, atau menambah kalimat baru. Jadi bukan amandemen dalam arti khusus membuat lampiran tersendiri bagi setiap pasal yang diubah seperti di Amerika Serikat. Amandemen di sini juga tidak diartikan sebagai penggantian total. Para pengusul amandemen ini mengatakan bahwa Indonesia tidak pernah demokratis jika masih memakai Undang-undang Dasar 1945 sebab Undang-undang Dasar tersebut memuat sejumlah kelemahan yang menjadi pintu bagi tampilnya pemerintahan yang otoriter.<sup>6</sup> Dari berbagai studi tentang UUD 1945 tercatat kelemahan-kelemahan muatan yang menyebabkannya tidak mampu menjamin lahirnya pemerintahan yang demokratis-konstitusional, yaitu:<sup>7</sup>

1. Tidak ada mekanisme *checks and balances*

UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dalam arti memberi porsi yang terbesar kekuasaan Presiden tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak

---

<sup>6</sup> Mahfud MD, op. cit., hlm. 138.

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 147.

preogratif, yaitu hak untuk secara sepihak memutus dan menerapkan tanpa harus mendapat persetujuan lebih dulu dari lembaga lain. Selain menguasai bidang eksekutif, sebagian juga memegang kekuasaan legislatif. Sebagai contoh Rancangan Undang-undang tidak dapat diajukan lagi walaupun sudah disetujui DPR namun tidak disetujui Presiden, konkritnya pada tahun 1997. RUU Penyiaran dimana Presiden menolak untuk menandatangani padahal RUU tersebut telah disetujui oleh Pemerintah bersama DPR. UUD 1945 juga tidak memuat secara tegas pengujian suatu Undang-undang, *judicial review*. Sehingga pengujian terhadap Undang-undang selalu ditolak pemerintah dan Undang-undang tersebut harus diterima sebagai produk hukum yang sesuai dengan UUD 1945.

## 2. Terlalu banyaknya atribusi kewenangan

Undang-undang Dasar terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Presiden dalam mengatur hal-hal yang penting dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah sehingga banyak peraturan-peraturan yang sesuai dengan kehendak Presiden saja.

## 3. Adanya pasal-pasal yang multitafsir

Beberapa pasal mengandung multitafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden. Konkritnya pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen ditafsirkan bahwa Presiden dapat dipilih berkali-kali asalkan dilakukan setiap lima tahun. Padahal Presiden yang mendominasi pembuatan Undang-undang yang mengatur orang-orang yang akan duduk di MPR, sehingga ia dapat dipilih secara terus menerus karena orang-orang yang akan memilihnya adalah orang-orang pilihannya yang duduk di MPR berdasarkan peraturan yang telah dibuatnya.

#### 4. Terlalu percaya pada semangat orang (penyelenggara)

UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara daripada kekuatan sistemnya, seharusnya ada keseimbangan antara orang dan sistemnya. Dari kelemahan-kelemahan tersebut yang menyebabkan perlunya amandemen sehingga menjamin lahirnya pemerintahan yang demokratis-konstitusional.<sup>8</sup>

Berdasarkan Latar belakang diatas, penulis menemukan beberapa hal yang menjadi persoalan/ permasalahan yang menarik untuk dibahas dalam penelitan skripsi dengan judul “ Tinjauan Yuridis Perubahan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dalam Konstitusi Indonesia “.

#### **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan masalah yang akan dibahas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia Dalam Konstitusi Indonesia.

#### **1.3. Pembatasan Masalah**

Dalam penelitian ini dibatasi permasalahan yang akan dibahas, sehingga permasalahan yang akan di bahas tidak terlalu luas. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini untuk melihat dan mengetahui perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam konstitusi Indonesia sekaligus mengetahui perubahan amandemen UUD 1945 pada Pasal 5 ayat 1 UUD Negara RI 1945 setelah mengalami amandemen atau perubahan sebanyak 4 (empat) kali.

---

<sup>8</sup> Ibid., hlm. 151.

#### **1.4. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 terutama dalam hal kewenangan Lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif?
2. Bagaimanakah kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara bantu setelah amndemen UUD 1945?

#### **1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Ketika melakukan sebuah penelitian maka pada umumnya terdapat suatu tujuan dan manfaat penelitian, sama halnya dalam penulisan skripsi ini juga mempunyai suatu tujuan dan manfaat yang ingin dicapai di dalam pembahasan. Adapun uraian tujuan dan manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

##### **1.5.1. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan penulisan skripsi ini adapun tujuan penelitian penulis adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 terutama dalam hal kewenangan Lembaga tinggi negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif
2. Untuk mengetahui kedudukan komisi yudisial sebagai lembaga negara bantu setelah amandemen

##### **1.5.2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat terhadap penulisan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

### **1.5.2.1. Manfaat Teoritis**

Memberikan pengetahuan yang besar bagi penulis sendiri mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 serta memberikan pembangunan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum tatanegara.

### **1.5.2.2. Manfaat Praktis**

Diharapkan agar tulisan ini dapat menjadi masukan bagi para pembaca, baik di kalangan akademisi maupun peneliti yang mengkaji masalah yang sejenis ke dalam suatu pemahaman yang komprehensif tentang perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam konstitusi Indonesia.

