

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sejarah Bangsa Indonesia, setelah mengalami prosés kemerdekaan yang panjang, akhirnya pada tahun 1999 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berhasil diadakan perubahan atau diamandemen seiring dengan adanya reformasi, setelah selama kurang lebih 60 tahun Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut tidak ‘terjamah’ oleh perubahan karena begitu disakralkannya produk tersebut.

Reformasi sangat diharapkan oleh masyarakat Indonesia demi mewujudkan Negara yang lebih baik, yang dapat memfasilitasi seluruh keinginan rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan Negara yang tertinggi sekaligus untuk menjalankan fungsinya dalam mensejahterakan rakyat. Adapun reformasi yang dituntut dan diinginkan oleh lapisan masyarakat Indonesia meliputi reformasi pada segala bidang, baik itu ekonomi, politik dan yang terlebih penting, dalam hal ini, adalah reformasi di bidang hukum.

Hukum pada era sebelum reformasi dinilai terlalu lemah dalam melindungi kepentingan rakyat. Hal ini tidak lain lebih disebabkan oleh karena UUD Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi (*superior of law*) tersebut mengatur hal-hal yang terlalu umum, sehingga sebagai konsekuensinya akan timbul interpretasi-interpretasi tersendiri dari pemerintah (eksekutif) dalam menjalankan

.....

konsekuensi dari kesewenang-wenangan pemerintah tersebut maka tidak heran jika dengan mengatas-namakan kepentingan umum pemerintah menjadikan hukum sebagai instrumen yang melegitimasi perbuatan kesewenang-wenangnya.

Pada era Orde Baru kita bisa melihat bahwa hukum sering tidak dilaksanakan oleh penguasa sebagaimana mestinya, terjadi penindasan terhadap hak-hak azasi manusia, KKN, dan masih banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Pemerintah.

Pada tahun 1999 seiring dengan adanya pergantian rezim yang diakibatkan oleh demonstrasi yang dilakukan oleh para mahasiswa untuk menuntut mundurnya Presiden Soeharto dari kursi presiden, maka sekaligus rakyat menuntut untuk segera dilakukan reformasi di segala bidang. Salah satu masalah yang dianggap *urgent* adalah perlunya dilakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD Tahun 1945.

Kesalahan yang dilakukan oleh rezim sebelum reformasi adalah UUD Tahun 1945 dianggap sangat sakral oleh pemerintahan Orde Lama maupun oleh Orde Baru. Padahal salah satu kriteria Konstitusi (UUD) yang baik menurut Jimly Asshiddiqie adalah bahwa Konstitusi itu harus bersifat fleksibel, artinya bahwa tidak mungkin konstitusi itu tidak memerlukan perubahan, sebab perkembangan masyarakat yang dinamis tidak bisa diikuti oleh hukum itu sendiri¹. Dengan kata

¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di*

lain hukum selalu tertinggal dibelakang dari pada perkembangan masyarakat itu sendiri.

Oleh karena itu, sudah sewajarnya, selama lebih kurang 60 tahun berlakunya UUD 1945 yang tidak pernah disentuh oleh perubahan (karena dianggap sakral), maka setelah era reformasi, momentum ini digunakan sekaligus untuk mengamandemen UUD 1945 sebagai reaksi atas dorongan dari masyarakat Indonesia untuk segera melakukan reformasi di segala bidang.

Maka pada tahun itu juga (1999), MPR segera melakukan perubahan atas UUD 1945. Amandemen terhadap konstitusi atau UUD 1945 dilaksanakan sebanyak 4 kali, yaitu dimulai pada tahun 1999 perubahan pertama, tahun 2000 perubahan kedua, tahun 2001 perubahan ketiga dan terakhir tahun 2002 telah dilakukan perubahan keempat.

Kalau kita kaji perubahan amandemen UUD 1945, telah terjadi perubahan yang begitu 'radikal'. UUD 1945 sebelum amandemen jumlah ayatnya 71 butir, sedangkan UUD 1945 versi amandemen (Perubahan I,II,III,IV) jumlah ayatnya menjadi 199 butir atau kalau kita prosentasikan menjadi 300%². Suatu perubahan yang sangat besar terhadap UUD 1945.

Menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan keempat (tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat (setidaknya) 9 buah

² Jimly Asshiddiqie, Makalah Ilmiah, Studium Generale, "*Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Disampaikan Dalam Rangka Kuliah Perdana

organ Negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari UUD (*Constitutionally Entrusted Power*), kesembilan organ tersebut adalah³ :

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
5. Presiden
6. Wakil Presiden
7. Mahkamah Agung (MA)
8. Mahkamah Konstitusi (MK)
9. Komisi Yudisial.

Adanya perubahan atas UUD 1945 ini kita bisa melihat munculnya lembaga-lembaga baru, seperti Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Selain itu, disamping membentuk lembaga-lembaga Negara baru, perubahan UUD 1945 juga telah menghapus lembaga Negara lain yang telah ada sebelumnya yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Kesembilan lembaga Negara ini mempunyai kedudukan yang sederajat antara satu sama lainnya. Jadi

Berkaitan dengan telah diadakannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945 ini, maka sedikit banyak telah terjadi pergeseran kekuasaan antara lembaga-lembaga Negara tersebut, khususnya pergeseran itu terjadi pada lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, sedangkan pada lembaga Negara yang lainnya belum bisa dianalisis karena lembaga-lembaga tersebut masih tergolong baru bagi bangsa kita.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut, bagaimana pergeseran kekuasaan eksekutif dan legislatif pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di bidang legislasi?

C. Tinjauan Pustaka

Pasal 1 ayat (3) amandemen UUD 1945 menyebutkan: “Negara Indonesia adalah Negara hukum.” Ketentuan ini merupakan rumusan yang berasal dari penjelasan UUD 1945 yang kemudian diletakkan pada batang tubuh. Kalimat lengkap penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan : “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).”

Setiap Negara di dunia memiliki hukumnya masing-masing. Dengan

Setiap Negara di dunia memiliki hukum dan peraturan yang

berlaku dan harus dipatuhi. Negara diktator yang paling absolut sekalipun akan mengklaim negaranya sebagai Negara hukum. Pada masa lampau, titah raja atau kata-kata yang keluar dari mulut raja adalah hukum yang harus dipatuhi. Lantas apakah kriteria Negara hukum?

Pada zaman modern ini pengertian mengenai apa yang disebut sebagai Negara hukum terbagi atas dua yaitu⁴ :

1. Negara hukum menurut Eropa Kontinental

Negara hukum menurut eropa kontinental dipelopori oleh pemikiran Immanuel Kant dan Fichte yang mengemukakan paham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut raja. Paham ini menghendaki tidak adanya campur tangan pemerintah terhadap penyelenggaraan kepentingan rakyat, pemerintah hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antara anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingannya, sehingga sikap pemerintah menjadi pasif. Maka menurut Kant untuk dapat disebut sebagai Negara hukum harus memiliki dua unsur pokok yaitu:

- a) Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (*grond rechten*)
- b) Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara (*scheiding van machten*).

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmalaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat

Dalam perkembangan selanjutnya Negara hukum sebagai paham atau falsafat liberal ini berubah ke Negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, maka menurut Julius Stahl, dua unsur pokok di atas ditambah dua unsur pokok lagi yaitu :

- c) Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas undang-undang (*wet mathigheid van het bestuur*), dan
- d) Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri (*administratie rechtspraak*)

Selanjutnya khusus untuk Negara Belanda yang menganut paham *rechtstaat* (Eropa Kontinental) ada 4 prinsip utama dalam tipe negara hukumnya yaitu⁵:

- e) Kepastian hukum
- f) Persamaan
- g) Demokrasi
- h) Pemerintah yang melayani kepentingan umum

2. Negara hukum menurut Anglo Saxon

Negara-negara Anglo Saxon tidak mengenal paham Negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana yang umumnya berlaku di Eropa Kontinental, tetapi menganut apa yang disebut *The Rule Of Law* atau pemerintahan oleh hukum atau *government Judiciary*.

Kriteria negara yang bertipe *rule of law* ini menurut A.V Dicey ada 3 karakteristik yaitu⁶:

- a) Supremasi hukum, artinya kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum (*supremacy of law*)
- b) Persamaan kedudukannya di hadapan hukum bagi setiap orang (*equality before the law*)
- c) Perlindungan hak asasi manusia (*constitution based on human rights*)

Persamaan paham *rule of law* maupun *rechtstaat* adalah sama-sama mengakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi dari hukum. Dengan demikian maka tujuan dari keduanya ialah melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) amandemen UUD 1945, maka Indonesia mengatakan bahwa negaranya adalah negara hukum. Namun demikian pengakuan terhadap kedaulatan hukum saja tidak cukup untuk menggolongkan Indonesia sebagai negara hukum. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa paham negara hukum Eropa Kontinental mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan dalam negara. Bagaimanakah hal ini diterapkan diindonesia, khususnya oleh lembaga eksekutif dan legislatif pasca

amandemen ini? Mengenai pemisahan kekuasaan dalam negara Indonesia dapat dilihat pada sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia. Amandemen UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial.

Sistem pemerintahan presidensial bertitik tolak dari konsep pemisahan kekuasaan sebagaimana dianjurkan oleh teori trias politika. Sistem ini menghendaki adanya pemisahan kekuasaan secara tegas khususnya antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

Ciri-ciri utama dari sistem pemerintahan ini adalah⁷ :

1. Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945 mengenai kekuasaan pemerintahan negara.
2. Presiden dan parlemen masing-masing dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Didalam amandemen UUD 1945 Pasal 6A ayat (1) menyatakan: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Sedangkan Pasal 2 ayat (1) menyebutkan : "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang."

Amandemen UUD 1945 menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, maka kedudukan antara kedua lembaga itu adalah terpisah, karenanya tidak bisa saling mempengaruhi atau saling menjatuhkan. Hal ini mengingat kedua lembaga ini sama-sama bertanggung-jawab kepada rakyat pemilih. Dengan demikian, jelaslah Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan sebagai salah satu syarat negara hukum menurut pandangan Eropa Kontinental⁸.

Dasar utama yang banyak dijadikan rujukan untuk menggolongkan sistem pemerintahan Indonesia sebagai sistem pemerintahan presidensiil adalah ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD." Ketentuan ini tidak mengalami perubahan pada era reformasi dan menjadi penegasan bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif.

Pada masa sebelum era reformasi, lembaga legislatif (MPR) secara struktural berada di atas lembaga eksekutif dan yudikatif. Presiden dipilih oleh MPR sebagaimana ketentuan pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi : "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak." Dengan demikian sebelum era reformasi, presiden tunduk kepada lembaga yang memilihnya yaitu MPR.

Pertanggung-jawaban presiden kepada MPR ini merupakan ciri sistem

pelaksana Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menunjukkan supremasi parlementer atas presiden. Satu-satunya ciri pemerintahan presidensial pada era sebelum reformasi adalah ketentuan mengenai kekuasaan presiden untuk mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggung-jawab kepadanya. (UUD 1945 sebelum amandemen pasal 17).

Berikut adalah perbedaan sistem parlementer dan presidensial⁹

1. Dalam hal yang menjadi subyek Kepala Negara pada sistem pemerintahan Parlementer adalah raja atau presiden sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah presiden saja.
2. Dalam hal yang menjadi subyek Kepala Pemerintahan pada sistem pemerintahan Parlementer adalah Perdana Menteri sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden
3. Kewenangan pembuatan undang-undang dalam sistem pemerintahan Parlementer adalah Parlemen sedangkan Kewenangan pembuatan undang-undang dalam dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah Parlemen bersama-sama dengan presiden (di Indonesia)
4. Mekanisme pemilihan kepala negara dalam sistem pemerintahan Parlementer dan Presidensial dan Presiden dipilih oleh

5. Mekanisme pemilihan Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan Parlementer dipilih oleh mayoritas Parlemen sedangkan dalam sistem Pemerintahan Presidensil, Presiden dipilih oleh rakyat.

Jika kita melihat perbedaan sistem pemerintahan presidensil dan parlementer tersebut di atas, maka pada era sebelum reformasi hanya kekuasaan membentuk kabinet saja yang menjadi ciri sistem pemerintahan presidensil di Indonesia, sementara hal lainnya lebih merupakan ciri sistem pemerintahan parlementer, misalnya soal pemilihan kepala pemerintahan (presiden), pembagian kekuasaan dan pembuatan undang-undang. Namun demikian sistem pemerintahan sebelum amandemen tetap diklaim sebagai sistem pemerintahan presidensil.

Dalam UUD 1945 (pra amandemen) kekuasaan Presiden Republik Indonesia telah dirumuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam ketetapan yang menyatakan bahwa¹⁰ :

1. Presiden memegang kekuasaan pemerintah (Pasal 4-5 ayat 1 UUD).
 2. Presiden membentuk UU bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
 3. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU (Pasal 5 ayat 2 UUD).
 4. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara (Pasal 10 UUD).
-

5. Presiden dapat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 11 UUD).
6. Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan UU (Pasal 12 UUD).
7. Mengangkat dan menerima Duta atau Konsul (Pasal 13 UUD).
8. Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 UUD).
9. Memberi gelar, tanda jas, dan lain-lain (Pasal 15 UUD).

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji pergeseran kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di bidang legislasi.

E. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil, penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan pemikiran bagi ilmu pengetahuan, lebih khususnya bagi Ilmu Hukum Tata Negara.

2. Bagi Pembangunan

Memberikan masukan bagi hukum ketatanegaraan sebagai pendukung dalam rangka melaksanakan pembangunan dibidang kelembagaanan negara

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian Kepustakaan:

Sumber penelitian dengan mempelajari buku-buku, peraturan dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2. Teknik Pengumpulan Data

Jenis Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka tertulis yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer yang terdiri atas : Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut tentang bahan hukum primer, misalnya buku, jurnal, majalah dan lain-lain.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan data primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan.

3. Pengolahan Data

Data yang telah terkumpul disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum dari objek penelitian.

4. Analisis Data

Data yang telah diperoleh akan dianalisa secara yuridis kualitatif. Data yang telah disistematisasikan, diklasifikasikan untuk menemukan unsur-unsur

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.