

SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945 ASLI DAN HASIL PERUBAHAN

Vincent Anderson, Wilma Silalahi

Universitas Tarumanagara, Indonesia
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

*Corresponding Author:

Vincent.205240166@stu.untar.ac.id

Abstract.

The Indonesian Constitution, the 1945 Constitution (UUD 1945), has undergone fundamental changes through four amendments between 1999 and 2002. These amendments significantly transformed Indonesia's system of government, from a presidential system dominated by the executive to a purely presidential system with a more balanced checks and balances mechanism between state institutions. This study aims to analyze the system of government under the 1945 Constitution before and after the amendments, and to assess its implications for state governance practices in Indonesia. The method used is normative juridical with a comparative constitutional approach. The results indicate that the original 1945 Constitution gave the President a very strong position, resulting in a tendency towards authoritarian practices. After the amendments, the legislative function was strengthened, new institutions (such as the Constitutional Court and the Regional Representative Council) were established, and presidential term limits were imposed. However, the implementation of the post-amendment system of government still faces challenges in the form of political conflict between state institutions and weak oversight.

Keywords: System of government, 1945 Constitution, amendments, presidential, checks and balances.

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan negara. Ia menjadi kerangka dasar yang menentukan bagaimana kekuasaan negara dibagi, dijalankan, dan diawasi. Dalam konteks Indonesia, sistem pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi yang menjadi landasan hukum tertinggi. UUD 1945 memuat prinsip-prinsip fundamental mengenai bentuk negara, sistem pemerintahan, serta kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara.

Sejak disahkan pada 18 Agustus 1945, UUD 1945 telah mengalami perjalanan yang dinamis. Naskah asli UUD 1945, yang hanya terdiri dari 37 pasal, dua aturan peralihan, dan dua aturan tambahan, disusun dalam suasana revolusi kemerdekaan yang penuh keterbatasan. Para perumus UUD 1945, terutama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), lebih menitikberatkan pada kebutuhan mendesak untuk memiliki konstitusi sebagai dasar berdirinya negara, daripada menyusun suatu naskah konstitusi yang komprehensif dan terperinci. Hal ini membuat UUD 1945 asli bersifat singkat, supel, dan memberikan ruang interpretasi yang luas.

Dalam praktik ketatanegaraan, kelemahan-kelemahan UUD 1945 asli segera terlihat. Salah satu persoalan mendasar adalah besarnya kekuasaan Presiden. Presiden bukan hanya kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi juga memegang kekuasaan legislatif bersama DPR, serta bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukan Presiden yang kuat ini menimbulkan apa yang oleh para ahli disebut sebagai *executive heavy* atau konsentrasi kekuasaan pada eksekutif.

¹ Akibatnya, mekanisme checks and balances tidak berjalan efektif.

Pengalaman sejarah memperlihatkan bahwa kelemahan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 asli melahirkan praktik politik yang tidak demokratis. Pada masa Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, sistem demokrasi dipimpin menempatkan Presiden sebagai pusat kekuasaan dengan melemahkan DPR dan mengabaikan prinsip pemisahan kekuasaan. Demikian pula pada masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto, kedudukan Presiden yang sangat dominan memungkinkan lahirnya rezim otoriter selama lebih dari tiga dekade.

Krisis multidimensional yang melanda Indonesia pada akhir 1990-an menjadi titik balik perubahan. Reformasi 1998 menuntut adanya pembaruan fundamental dalam sistem ketatanegaraan, termasuk perbaikan terhadap UUD 1945. Desakan utama reformasi adalah membatasi kekuasaan Presiden, memperkuat lembaga legislatif dan yudikatif, serta membangun sistem yang lebih demokratis dan akuntabel. Menanggapi tuntutan tersebut, MPR melakukan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali dalam periode 1999–2002.

Amandemen UUD 1945 membawa perubahan signifikan terhadap sistem pemerintahan. Presiden dan Wakil Presiden kini dipilih langsung oleh rakyat, masa jabatan Presiden dibatasi maksimal dua periode, DPR memperoleh kedudukan yang lebih kuat dalam fungsi legislasi dan pengawasan, serta

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 245.

lahirnya lembaga-lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Selain itu, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Perubahan ini dimaksudkan untuk menciptakan sistem presidensial yang lebih murni dengan keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara.

Namun demikian, perubahan konstitusional tersebut juga menimbulkan persoalan baru. Kehadiran lembaga-lembaga negara baru menimbulkan potensi tumpang tindih kewenangan. Hubungan antara Presiden dan DPR sering kali diwarnai tarik-menarik kepentingan politik, sehingga efektivitas pemerintahan tidak selalu berjalan sesuai dengan prinsip presidensial murni. Di sisi lain, budaya politik yang masih bercorak paternalistik dan patronase membuat mekanisme checks and balances sering kali tidak berjalan optimal.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memandang penting untuk melakukan kajian komprehensif mengenai sistem pemerintahan menurut UUD 1945 asli dan hasil amandemen. Kajian ini bukan hanya bertujuan untuk menggambarkan perbedaan normatif antara keduanya, tetapi juga menilai implikasi praktis dari perubahan tersebut terhadap pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam memahami dinamika ketatanegaraan Indonesia serta menjadi rujukan dalam upaya penyempurnaan sistem pemerintahan di masa mendatang.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan normatif-yuridis. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis norma-norma hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik sebelum maupun setelah perubahan (amandemen). Pendekatan normatif dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Asli

Sistem pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen didasarkan pada prinsip presidensialisme, namun dalam praktiknya menunjukkan ciri quasi-parlementer. Hal ini terjadi karena kedudukan presiden sangat kuat, bahkan dapat dikatakan dominan terhadap lembaga-lembaga negara lainnya. Dalam struktur ketatanegaraan sebelum perubahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan presiden hanya pelaksana mandat

MPR. Dalam UUD 1945 asli, beberapa pasal memperlihatkan betapa luasnya kekuasaan presiden, seperti:

- Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- Pasal 5 ayat (1) memberi kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah.
- Pasal 10, 11, 12, dan 13 memberikan presiden kekuasaan dalam bidang pertahanan, hubungan luar negeri, dan keadaan bahaya.

Dalam sistem ini, menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan bertanggung jawab langsung kepadanya. DPR tidak memiliki kekuasaan efektif dalam mengontrol presiden karena fungsinya terbatas, hanya sebagai lembaga pembantu dalam legislasi. Kondisi tersebut menimbulkan kecenderungan konsentrasi kekuasaan pada eksekutif, yang berdampak pada lemahnya kontrol dan pengawasan dari lembaga lain. Dalam praktiknya, sistem pemerintahan ini mengarah pada otoritarianisme, terutama pada masa Orde Lama dan Orde Baru, di mana presiden memiliki kekuasaan hampir tanpa batas.

Selain itu, rakyat tidak memiliki kesempatan langsung dalam memilih presiden. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR, bukan melalui pemilihan umum. Hal ini menyebabkan akuntabilitas presiden lebih kepada MPR, bukan kepada rakyat, meskipun kedaulatan secara formal disebut berada di tangan rakyat. Dengan demikian, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 asli menempatkan presiden sebagai figur sentral dengan otoritas tinggi, sementara keseimbangan antar lembaga negara belum sepenuhnya terwujud.

Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan (Amandemen)

Perubahan besar terhadap UUD 1945 dilakukan sebanyak empat tahap antara tahun 1999 sampai 2002. Perubahan ini berangkat dari tuntutan reformasi yang menghendaki sistem pemerintahan yang lebih demokratis, transparan, dan akuntabel. UUD 1945 hasil perubahan tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, tetapi dengan perbaikan yang signifikan dalam hal pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan mekanisme *checks and balances*.

Beberapa perubahan fundamental yang memperkuat sistem presidensial antara lain:

1. Pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Berdasarkan Pasal 6A UUD 1945 hasil amandemen, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, bukan lagi oleh MPR. Hal ini menjadikan presiden memiliki legitimasi langsung dari rakyat dan memperkuat posisi demokrasi elektoral.

2. Pembatasan masa jabatan presiden. Berdasarkan Pasal 7, presiden hanya dapat menjabat selama dua periode. Ketentuan ini membatasi potensi kekuasaan absolut dan mencegah munculnya pemimpin otoriter.
3. Penguatan DPR sebagai lembaga legislatif. Pasal 20 ayat (1) menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian, presiden tidak lagi menjadi sumber utama legislasi. DPR kini memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang lebih efektif.
4. Reposisi MPR. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Setelah amandemen, MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD (Pasal 2 ayat 1), dan tidak lagi memiliki kekuasaan untuk menetapkan GBHN atau memilih presiden dan wakil presiden. Fungsi MPR kini hanya meliputi pelantikan presiden, mengubah dan menetapkan UUD, serta memberhentikan presiden dalam kondisi tertentu.
5. Pembentukan lembaga-lembaga baru. Perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) yang memperkuat sistem peradilan dan menjaga integritas kekuasaan kehakiman. Hal ini menunjukkan penguatan prinsip rule of law dan checks and balances antar lembaga negara.
6. Penghapusan GBHN. Dengan dihapusnya Garis-Garis Besar Haluan Negara, presiden memiliki keleluasaan menetapkan arah pembangunan nasional berdasarkan visi dan misinya yang ditawarkan dalam pemilu. Hal ini menunjukkan pergeseran dari sistem politik yang berpusat pada lembaga MPR menjadi sistem yang berorientasi pada rakyat.

Melalui amandemen terhadap UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia mengalami transformasi mendasar menuju bentuk yang lebih demokratis. Amandemen ini tidak hanya memperbaiki struktur kelembagaan, tetapi juga memperkuat prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Sebelum perubahan, presiden bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang berarti kedaulatan rakyat disalurkan secara tidak langsung melalui perwakilan. Namun, setelah amandemen, presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Hal ini memperkuat legitimasi politik presiden karena mandat kekuasaannya berasal langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Lebih jauh lagi, amandemen UUD 1945 menegaskan pemisahan kekuasaan dan menata ulang relasi antar lembaga negara berdasarkan prinsip *checks and balances*. Setiap lembaga negara kini memiliki kedudukan sejajar, fungsi yang berbeda, dan kewenangan untuk saling mengontrol agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan. Misalnya, DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan eksekutif, sementara Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD untuk mencegah pelanggaran konstitusional. Mekanisme ini penting untuk menjaga stabilitas demokrasi dan mencegah terulangnya praktik otoritarianisme sebagaimana terjadi pada masa sebelum reformasi.

Dengan demikian, argumentasi yang dapat dikemukakan adalah bahwa amandemen UUD 1945 bukan sekadar perubahan teknis dalam tata kelola kenegaraan, melainkan merupakan reorientasi sistem pemerintahan Indonesia menuju model demokrasi konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi utama kekuasaan dan menegakkan supremasi konstitusi sebagai dasar penyelenggaraan negara. Transformasi ini menunjukkan kematangan sistem politik Indonesia yang semakin menghargai prinsip akuntabilitas, transparansi, dan keseimbangan kekuasaan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 asli pada dasarnya menganut sistem presidensial, namun dengan dominasi kekuasaan eksekutif dan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga menciptakan sistem yang cenderung otoriter.

Setelah dilakukan empat kali amandemen, sistem pemerintahan Indonesia tetap presidensial, tetapi dengan penerapan prinsip demokrasi, supremasi hukum, dan pembatasan kekuasaan yang lebih jelas. Presiden kini dipilih langsung oleh rakyat, DPR memiliki kewenangan yang kuat, dan lembaga yudikatif diperkuat untuk menjaga keseimbangan kekuasaan.

Dengan demikian, perubahan UUD 1945 membawa Indonesia menuju sistem pemerintahan yang lebih demokratis, transparan, dan berlandaskan *checks and balances* antar lembaga negara, sesuai dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) dan kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*).

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Basarah, A. (2013). Sejarah Amandemen UUD 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasilnya. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Harjono. (2008). Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran tentang Reformasi Konstitusi Indonesia. Jakarta: Kompas.
- Jimly Asshiddiqie. (2007). Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945. Jakarta: FH UII Press.
- Mahfud MD. (2003). Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan. Jakarta: Rineka Cipta.
- MPR RI. (2002). Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku I–VII). Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Soemantri, S. (1992). Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Thohari, A. A. (2014). Hukum Tata Negara dan Perkembangannya di Indonesia. Malang: Setara Press.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sebelum dan Sesudah Amandemen).
- Wahyono, S. (2009). Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Perspektif Konstitusi. Jakarta: Rajawali Pers.