



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 8 No. 1 (2021), pp. 297-314

DOI: 10.15408/sjsbs.v8i1.19656

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Implikasi Perubahan Konstitusi 1945-1959 Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia*

Nana Turyana¹, Siti Ngainnur Rohmah,²

Institut Agama Islam al-Zaytun Indonesia (IAI AL-AZIS), Indramayu



[10.15408/sjsbs.v8i1.19656](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i1.19656)

Abstract

The Indonesian constitution has undergone several changes, namely in 1949, 1959, and during the reform era. Changing the constitution in a country can result in changing the system of government in that country. Each law that is made can carry its own characteristics, including in the government system regulated in the 1945 Constitution. The study uses Qualitative method with literary and empirical approach. The findings of this study are the constitution of Indonesia have long of history. The changes on constitution therefore implication to system of government because the constitution are rules.

Keywords: Implication, Constitution, System, Governance

Abstrak

Konstitusi Indonesia sudah mengalami perubahan beberapa kali yaitu pada tahun 1949, 1959, dan pada masa reformasi. Berubahnya konstitusi pada suatu negara dapat mengakibatkan berubahnya sistem pemerintahan di negara tersebut. Setiap hukum yang dibuat dapat membawa ciri khas tersendiri, termasuk dalam sistem pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif, dengan pendekatan literatur dan empiris. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa Konstitusi di Indonesia mempunyai sejarah yang panjang. Perubahan pada konstitusi berdampak sistemik terhadap berubahnya sistem pemerintahan karena konstitusi adalah aturan sedangkan pemerintahan adalah alat untuk mencapai tujuan yang tertuang pada aturan (konstitusi).

Kata Kunci: Implikasi, Konstitusi, Sistem, Pemerintahan

*Received: January 16, 2021, Revision: January 20, 2021, Published: February 08, 2021.

¹ Nana Turyana adalah Mahasiswa pada Program Studi Hukum Tatanegara Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Al-Zaytun Indonesia, email: nanaalazis03@gmail.com

² Siti Ngainnur Rohmah adalah Dosen Institut Agama Islam Al Zaytun Indonesia, Mekarjaya, Gantar, Indramayu, Jawa Barat, alamat email: siti.ngainnur@iai-alzaytun.ac.id.

A. PENDAHULUAN

Hukum merupakan segala peraturan yang hidup di masyarakat yang memaksa orang supaya mentaati tata tertib dalam masyarakat. Hukum memberikan sanksi yang tegas (berupa hukuman) terhadap siapa yang tidak patuh mentaatinya. Hukum adalah sebuah aturan tertulis yang mengatur kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Tidak ada satu negara pun di dunia yang tidak mempunyai aturan/hukum. Konstitusi dalam suatu Negara menjadi wajib adanya, karena dengan hukum yang berlaku, rakyat dan pemerintah dapat menjalankan tugas dengan teratur sesuai dengan fungsinya. Tujuan hukum adalah menyelenggarakan keadilan dan ketertiban sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.³

Secara hierarki, hukum yang paling utama dan fundamental adalah konstitusi, karena ia menjadi dasar dalam pembentukan aturan yang ada di bawahnya. Konstitusi merupakan pondasi dalam sebuah tatanan hukum pada setiap negara karena ia mengandung dasar atau tujuan berdirinya sebuah negara. Konstitusi menjadi wajib hukumnya dan menjadi salah satu syarat berdirinya sebuah negara. Konstitusi memiliki dua arti: Pertama dalam arti luas "*konstitusi*" digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan. Aturan tersebut ada yang bersifat hukum, yang mana pengadilan mengakui dan menerapkan aturan-aturan itu dan ada pula yang bersifat nonhukum berbentuk *usages*, *understanding*, dan *customs*. Kedua dalam arti sempit "*konstitusi*" merupakan kumpulan aturan penyelenggara negara yang dimuat dalam dokumen.⁴

Indonesia sebagai negara yang ingin merdeka dan berdaulat mempunyai sejarah panjang tentang konstitusi. Indonesia mempunyai konstitusi sebagai dasar negara yang dapat dijadikan pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembentukan konstitusi di Indonesia diawali dengan kekalahan demi kekalahan dalam perang di Pasifik yang membuat kedudukan Jepang di Indonesia terancam. Jepang mulai mengambil kebijakan dengan memasukkan kekuatan pribumi dengan cara pemberian kepercayaan. Perdana Menteri Koiso pada tanggal 7 September 1944 mengucapkan pidato di muka parlemen Jepang yang antara lain menjanjikan pemberian kemerdekaan kepada Hindia Timur (Indonesia) "*dikemudian hari*". Inilah yang dikenal sebagai "*Koiso Declaration*"⁵

Sejak Proklamasai Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, dan diikuti penetapan UUD 1945 sebagai konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945, hingga kini UUD 1945 sebagai konstitusi telah mengalami perkembangan dan perubahan-perubahan. Hal itu disebabkan karena perkembangan politik demokrasi yang selalu berkembang dan berubah-ubah pula. Kepentingan yang berubah-ubah juga menjadi sebab berubahnya konstitusi, namun semuanya mempunyai tujuan sama yaitu menuju hukum yang dicita-

³ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1977).

⁴ Taufiqurrahman Syahruri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 29-32.

⁵ Heri Rohayuningsih, *Peranan BPUPKI Dan PPKI Dalam Mempersiapkan Kemerdekaan Indonesia Forum Ilmu Sosial*, Vol. 36 No. 2 Desember 2009, hlm. 187.

citakan (*Ius constituendum*).⁶ Adapun perubahannya mengikuti iklim politik yang terjadi di Indonesia. Banyak para ahli yang mengatakan bahwa perdebatan tentang ideologi negara dan Undang-undang Dasar 1945 sudah final dan mengikat, namun hingga saat ini upaya-upaya perubahan terhadap UUD 1945 masih berlanjut.

Dalam permasalahan di atas timbul beberapa pertanyaan yang menjadi fokus penelitian yaitu; Bagaimana sejarah konstitusi Indonesia? Bagaimana implikasi perubahan konstitusi 1945-1959 terhadap sistem Pemerintahan Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan literatur dan empiris. Data dalam penelitian ini diperoleh dari sumber data primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan pendapat. Analisis pada penelitian ini adalah menggunakan analisis yang bersifat naratif, adapun tahapan analisisnya adalah sebagai berikut: *Reading, Writing, dan Reduction*.

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Konstitusi dalam Negara Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan atau undang-undang dasar suatu negara. Menurut istilah Yunani Kuno, konstitusi disebut *Politeia* sedangkan dalam bahasa Latin disebut *Constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *justice*. Menurut E.C.S Wade, konstitusi adalah Undang-Undang Dasar yaitu naskah yang memaparkan kerangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.⁷ Istilah konstitusi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*Constitution*" dan berasal dari bahasa Belanda "*constitue*", dalam bahasa Latin "*contitutio, constituere*", dalam bahasa Prancis yaitu "*constitue*", dalam bahasa Jerman "*vertassung*", dalam ketatanegaraan RI diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi atau UUD dapat diartikan peraturan dasar yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi satu sumber perundang-undangan. Dengan demikian konstitusilah yang dijadikan sumber utama untuk membuat aturan-aturan turunannya.⁸

Menurut Chairil Anwar, konstitusi adalah "*fundamental laws*", tentang pemerintahan suatu negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Sementara menurut Sri Soemantri, konstitusi berarti suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan

⁶ M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, dalam Jurnal Yustisia, Vol. 2 No. 3

⁷ Ari Bakti Winda Aji, *Perubahan Konstitusi (Studi Tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi)*, [Tesis] Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 11.

⁸ Muhammad Rakhmat, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Bandung: LoGoz Publishing, 2014), hlm. 32.

sendi-sendi sistem pemerintahan negara. Menurut K.C Wherae, konstitusi merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasar dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan tersebut ada yang dimaknai hukum dan terdapat juga norma yang bersifat non-hukum. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berjalan pada waktu pembentukannya. Dalam buku yang sama K.C. Wherae mengatakan terdapat beberapa metode perubahan konstitusi, yaitu : *pertama*, perubahan formal (amandemen formal), *kedua*, perubahan melalui penafsiran yudisial, dan *ketiga*, kebiasaan dan tradisi (konvensi ketatanegaraan).⁹

Ada dua macam konstitusi di dunia, yaitu “Konstitusi Tertulis” (*Written Constitution*) dan “Konstitusi Tidak Tertulis” (*Unwritten Constitution*), ini diartikan seperti halnya “Hukum Tertulis” (*geschreven recht*) yang termuat dalam undang-undang dan “Hukum Tidak Tertulis” (*ongeschreven recht*) yang berdasar adat kebiasaan. Amos J. Peaslee menyatakan hampir semua negara di dunia mempunyai konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Kanada, di beberapa negara ada dokumen tetapi tidak disebut konstitusi walaupun sebenarnya materi muatannya tidak berbeda dengan apa yang di negara lain disebut konstitusi. Ivor Jennings menyatakan di negara-negara dengan konstitusi tertulis ada dokumen tertentu yang menentukan: a) Adanya wewenang dan tata cara bekerja lembaga kenegaraan; b) Adanya ketentuan berbagai hak asasi dari warga negara yang diakui dan dilindungi.

Menurut Fajrul Falah pada tataran konseptual, konstitusi memiliki empat (4) karakter yang mencerminkan kedudukan konstitusi tersebut, yaitu: a) Sebagai hukum dasar (*basic law*) dan hukum tertinggi dalam suatu negara (*supreme law of the land*); b) Sebagai suatu kerangka kerja suatu sistem pemerintahan (*a frame work for goverment*), hal demikian menempatkan konstitusi pada tempat yang penting dalam suatu negara; c) Sebagai *instrumen* yang *legitimate* dalam membatasi kekuasaan dan kewenangan pejabat pemerintah; d) Sebagai perangkat yang dapat mengharmonisasikan tatanan dunia ke dalam sistem hukum nasional.

Keempat cerminan kedudukan suatu konstitusi ini dapat lebih disederhanakan lagi. Pertama, pada bagian “a” menggambarkan bahwa konstitusi memiliki kedudukan sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi. Kedua, pada bagian “b, c, dan d” menggambarkan bahwa konstitusi memiliki kedudukan yang penting dalam suatu negara.¹⁰

⁹ Muh. Risnain & Sri Karyati, *Menimbang Gagasan Konstitusi Dan Tata Cara Perubahan Konstitusi Republik Indonesia 1945*, Universitas Mataram dan Universitas Islam Al-Azhar Mataram. Jurnal IUS, Vol V, Nomor 1 April 2017, hlm. 111.

¹⁰ Ari Bakti Windi Aji, *Perubahan Konstitusi (Studi Tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi)*, [Tesis] Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 32.

2. Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Ada beberapa fungsi konstitusi, menurut Jimly Asshiddiqie fungsi konstitusi diperinci sebagai berikut¹¹: a) Fungsi penentu dan pembatasan organ negara; b) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ Negara; c) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga Negara; d) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Negara; e) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ Negara; e) Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony* sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; f) Sebagai sarana rekayasa dan pembaharuan masyarakat.

Konstitusi adalah sebuah instrumen yang sangat fundamental dalam tatanan hukum sebuah negara. Tujuannya adalah untuk mengantisipasi kepemimpinan yang diktator dan membatasi kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Miriam Budiharjo mengatakan, bahwa: “Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya asas Demokrasi Konstitusional, Undang-undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi”.¹²

3. Penetapan dan Perubahan Konstitusi

Menetapkan Konstitusi atau undang-undang dasar sebagaimana dikemukakan Muh. Yamin bukanlah suatu perbuatan hukum tunggal, melainkan meliputi perbuatan hukum, yaitu: (1) *to hold discussion* (bermufakat); (2) *to take decision* (memutuskan); (3) *to pass the constitution* (menerima rancangan UUD); (4) *to proclaim the constitution* (mengumumkan UUD). Kajian tentang penetapan dan perubahan konstitusi serta beberapa kondisi atau faktor yang menimbulkan atau mempengaruhinya akan sangat penting (tidak saja bagi para penstudi masalah-masalah hukum ketatanegaraan ketika membuat eksplanasi tentang konstitusi sebagai *‘fundamental law’* (hukum fundamental) negara, akan tetapi juga bagi mereka yang menjalankan fungsi *‘taak stelling’*, yaitu fungsi untuk menentukan politik negara, atau meminjam istilah Hans Kelsen, *‘politiek als ethiek’* yaitu fungsi untuk menetapkan haluan negara atau kehendak negara, serta mereka yang menjalankan fungsi berupa *‘taak verwekelijking’* atau *‘politiek als techniek’*.¹³ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, *‘taaks telling’* atau *‘politiek als ethiek’* itu dijalankan dan dituangkan oleh MPR dalam UUD dan putusan-putusannya, sedangkan *‘taak*

¹¹ Muhammad Rakhmat, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Bandung: LoGoz Publishing, 2014), hlm. 34.

¹² M. Darin Arif Mu'allifin, *Hubungan Konstitusi Dengan Tugas Dan Fungsi Negara*. Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Tulungagung. Jurnal Ahkam, Volume 4, Nomor 1, Juli 2016, hlm 164.

¹³ Ekatjahjana Widodo, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jember; UPT Penerbitan UNEJ, 2015), hlm. 2.

verwekelijking' atau '*politiekal stech/niek*' dijalankan oleh badan legislatif, (DPR), badan eksekutif (Presiden) dan badan yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi).¹⁴

Menurut Bagir Manan, amandemen terhadap UUD tidak saja ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat-saat tertentu. Sepanjang kekuatan politik atau sosial yang dominan merasa puas atau berdiam diri terhadap UUD yang ada, maka tidak ada perubahan atau amandemen. Jadi, sebenarnya dalam upaya perubahan konstitusi ada dua dimensi: *petama*, dimensi hukum, yang mana cara ini sesuai dengan prosedur perubahan yang telah ditentukan. *kedua*, dimensi politik, yang mana politik ini menjadi penyebab dalam terjadinya perubahan konstitusi. Dalam dimensi politik ini, kadang kala perubahan yang terjadi bisa sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada. Semisal ia hanya menjadi faktor pendorong perubahan, akan tetapi perubahan yang diadakan sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada. Namun di sisi lain, perubahan yang didasari oleh kekuatan politik kadang kala keluar jauh dari pengaturan prosedur yang telah ditentukan atau dalam kata lain tidak sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada.¹⁵

Secara Umum proses Amandemen dalam sebagian besar Konstitusi Modern dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan berikut: a) Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; b) Rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan; c) Dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; d) Hak individu atau masyarakat misalnya hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan mesti dilindungi.¹⁶ Proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 NRI diatur oleh bab 17 pasal 37 tentang perubahan Undang-Undang Dasar.

Perubahan konstitusi pada suatu negara sangat mungkin terjadi karena seiring perkembangan zaman maka hukum yang bersifat dinamis pun bisa saja berubah mengikuti arus pergerakan perubahan. Begitu pun konstitusi di Indonesia, pasal 37 diatas merupakan landasan untuk menuju proses perubahan konstitusi negara. Banyak teori yang menjelaskan mekanisme perubahan konstitusi ada juga yang mengatakan bahwa perubahan konstitusi adalah hasil dari desakan politik tertentu. Sehingga proses menuju perubahan konstitusi tidak bisa dilepaskan dari apa yang namanya politik, akan tetapi pada perubahan konstitusi sesungguhnya bisa jadi lebih tepat apa yang disebut oleh Sri Soemantri bahwa Perubahan Konstitusi adalah hukum yang ada dimensinya politiknya.

¹⁴ Ekadjahjana Widodo, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jember; UPT Penerbitan UNEJ, 2015), hlm. 3.

¹⁵ Ari Bakti Windi Aji, *Perubahan Konstitusi (Studi Tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi)*, [Tesis] Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 72

¹⁶ Rakhmat, Muhammad, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Bandung: LoGoZ Publishing, 2014), hlm. 76.

4. Sejarah Konstitusi di Indonesia

Pada masa awal pembentukan Negara Republik Indonesia, konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang pertama kali berlaku adalah UUD 1945 hasil rancangan BPUPKI, yang telah disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 berlaku secara nasional sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. BPUPKI dan PPKI merupakan suatu badan yang dibentuk Pemerintah Jepang untuk merealisasikan janji kemerdekaan Indonesia pada kemudian hari. BPUPKI mengadakan sidang-sidang yang dapat dikelompokkan menjadi dua masa persidangan; Sidang pertama mulai dari tanggal 29 Mei 1945 sampai 1 Juni 1945 dan masa persidangan kedua tanggal 10 Juli 1945 sampai 17 Juli 1945. Hasil persidangan BPUPKI tersebut yaitu menyusun naskah komplit Rancangan Undang-Undang Dasar meliputi : a) Pernyataan Indonesia merdeka; b) Pembukaan Undang-Undang Dasar; c) Undang-Undang Dasar terdiri atas pasal-pasal.

Hasil sidang tersebut membuat tugas BPUPKI selesai, kemudian Pemerintah Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang bertugas untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kemerdekaan Indonesia. Pada sidang tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan naskah Undang-Undang Dasar 1945 dari Rancangan Undang-Undang Dasar hasil kerja BPUPKI tentunya dengan beberapa perubahan kalimat. Tertama tentang dasar negara: Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya yang termuat pada Piagam Jakarta menjadi Ketuhanan yang Maha Esa.¹⁷

Menurut UUD 1945 kedaulatan berada di tangan rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara sekaligus sebagai pelaksana. Berdasarkan UUD 1945, anggota MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) , perwakilan daerah dan perwakilan golongan. MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat mempunyai tugas dan wewenang menetapkan UUD, Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih dan mengangkat Presiden dan wakil Presiden serta mengubah UUD. Selain MPR terdapat lembaga tinggi negara lainnya dibawah MPR, yaitu Presiden yang menjalankan pemerintahan, DPR yang membuat Undang-Undang, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Mahkamah Agung (MA).

Pada masa awal pembentukan negara Indonesia tentunya tidak mungkin segala urusan dijalankan berdasarkan konstitusi. Berdasarkan hasil kesepakatan yang termuat dalam Pasal 3 Aturan Peralihan menyatakan: "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI". Kemudian dipilihlah secara aklamasi Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama kali. Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Komite Nasional, dengan sistem pemerintahan presidensial artinya kabinet bertanggung jawab kepada presiden.¹⁸

Menurut sejarahnya, Undang-Undang Dasar 1945 dirancang oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Agustus 1945 atau hanya dalam waktu 49 (empat puluh

¹⁷ Kus Eddy Sartono, *Kajian Konstitusi Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi Konstitusi Pasca Orde Baru*, Humanika, Vol 8, No.1, 2008

¹⁸ M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Widy Gama Mahakam Samarinda, Yustisia, Vol.2 No.3, 2013, hlm. 121-122.

sembilan) hari kerja. UUD 1945 dapat dikatakan sebagai UUD kilat karena disusun dalam waktu yang singkat dan dalam suasana yang kurang memungkinkan. Soekarno dalam pidatonya menjelaskan bahwa, "UUD yang dibuat pada saat ini masih bersifat sementara dan apabila keadaan negara sudah dalam suasana yang lebih tenang maka akan dikumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna".¹⁹

Pada tahun 1947 dan 1948 bangsa Belanda melakukan kontak senjata (agresi) sebagai ungkapan rasa ketidakpuasan atas kemerdekaan Republik Indonesia. Belanda berkeinginan untuk memecah belah NKRI menjadi negara federal agar dengan mudah dikuasai kembali oleh Belanda. Melihat hal itu Perserikatan Bangsa-Bangsa melakukan penyelesaian dengan mengadakan konferensi yang disebut Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag Belanda. Konferensi ini dihadiri oleh negara-negara Belanda yang tergabung dalam *Byeenkomst voor Federal Overleg* (BFO). Pada konferensi tersebut menghasilkan tiga buah persetujuan antara lain : 1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat; 2) Penyerahan kedaulatan Kepada Republik Indonesia Serikat; dan 3) Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.²⁰

Rencana Belanda pun terlaksana karena pada 27 Desember 1949 konstitusi Indonesia yaitu dari UUD 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS). Berubahnya konstitusi Indonesia saat itu maka berubah pula bentuk Negara Kesatuan menjadi negara Serikat (federal), yaitu negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri kemudian mengadakan ikatan kerja sama secara efektif, atau dengan kata lain negara serikat adalah negara yang tersusun jamak terdiri dari negara-negara bagian. Dengan berubahnya konstitusi dan bentuk negara maka otomatis sistem pemerintahannya pun turut berubah dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer.

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) adalah konstitusi yang menggantikan UUD RIS. UUDS ini dengan tegas menyatakan kedaulatan rakyat dan perlindungan Hak Asasi yang lebih merinci. Pada masa dibawah ketentuan UUDS 1950, pemilihan umum berhasil dilakukan yakni pada tahun 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan memilih anggota Dewan Konstituante. Dewan konstituante adalah dewan yang dibentuk untuk merumuskan UUD yang baru yang diharapkan akan dapat menggantikan UUDS 1950. Namun ternyata dewan yang dibentuk melalui pemilihan umum ini belum mampu mewujudkan UUD baru karena sulitnya mencapai kesepakatan diantara para anggota dewan.²¹

Badan Konstituante telah bersidang hampir dua setengah tahun, tetapi ternyata belum juga dapat menghasilkan sebuah Undang-Undang Dasar. Perbedaan pendapat

¹⁹ Sonia Ivana Barus, *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia UBELAJ, Volume 1 Number 1, April 2017, hlm. 37.

²⁰ M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, Yustisia, Vol.2 No.3, 2013, hlm 122.

²¹ Side424, 2017, https://ropi-komala.blogspot.com/2017/11/makalah-sistem-pemerintahan-pada-masa_4.html/m=1 (diakses pada 01/03/2020)

yang sangat mencolok, menyulitkan badan ini untuk menyetujui sebuah kesepakatan. Pertentangan pendapat di antara partai-partai politik itu sendiri tidak hanya di parlemen, melainkan juga di badan-badan pemerintahan. Pertentangan semakin meluas dalam badan-badan swasta dan di kalangan masyarakat. Dalam hal perbedaan ini paling tidak dapat digolongkan menjadi dua kubu, yakni sebagai berikut: a) Kelompok Yang menghendaki kembalinya kepada Undang-Undang Dasar 1945. Kelompok ini dimotori oleh Soekarno dan A.H. Nasution; b) Kelompok yang menghendaki Undang-Undang Dasar yang sesuai dengan Piagam Jakarta yang secara tidak terperinci memasukkan prinsip-prinsip Islam. Kelompok ini dimotori oleh Prawoto Mangkusaswito dan Hamka yang tergabung dalam solidaritas kelompok Islam.²²

Demokrasi Terpimpin timbul dari ide untuk mengatasi masalah pertentangan ini. Demokrasi jenis ini dianggap sesuai dengan karakter dan kepribadian bangsa Indonesia. Untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin ini, maka diperlukan Undang-Undang Dasar baru, karena UUDS 1950 sistemnya menggunakan asas Demokrasi Liberal. Dengan demikian, UUDS 1950 mutlak harus diganti. Setelah Badan Konstituante dianggap tidak dapat bekerja dengan baik, maka Kabinet Juanda tepatnya pada tanggal 10 Februari 1959 menyelenggarakan sidang kabinet, dan menghasilkan suatu keputusan untuk melaksanakan ide Demokrasi Terpimpin, yakni melalui cara kembali kepada UUD 1945. Kabinet kemudian mengeluarkan keputusan resmi pada tanggal 19 Februari 1959 dengan nama: Putusan Dewan Menteri mengenai pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.²³

Pada tanggal 22 April 1959, sidang pleno Badan Konstituante diselenggarakan. Sidang tersebut dilakukan dalam rangka memutuskan keputusan Dewan Menteri mengenai pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Presiden Soekarno dengan mengatasnamakan pemerintah, menganjurkan kepada sidang badan ini untuk menerima berlakunya kembali UUD 1945. Amanat ini dikenal dengan judul "Res Publica, sekali lagi Res Publica" Sesudah diselenggarakan sidang ini, maka Badan Konstituante bersidang untuk menentukan sikapnya terhadap anjuran Presiden Soekarno. Setelah melalui pembahasan, maka akhirnya diadakanlah pemungutan suara mengenai penerimaan kembali UUD 1945.

Sidang berlangsung sampai 3 kali, yakni pada tanggal 30 Mei 1959, 1 Juni 1959, dan 2 Juni 1959. Dari ketiga kali sidang tersebut, ternyata tidak dapat memperoleh suara yang diperlukan. Perbedaan pandangan antara yang setuju dan yang tidak setuju sangat kuat sehingga suaranya seimbang, dan tidak dapat memenuhi jumlah yang diharuskan karena banyak pula peserta yang tidak hadir dan tidak memilih. Dengan hasil yang selalu buntu ini, banyak pernyataan dari para anggota Konstituante yang tidak mau lagi menghadiri sidang-sidang berikutnya. Presiden Soekarno menyatakan bahwa segala kesulitan yang dihadapi negara disebabkan oleh banyaknya partai politik. Partai politik yang saling bersaing untuk memperoleh kedudukan yang kuat di parlemen

²² Zulkarnaen. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Isteria, Vol 2, September 2012, hlm. 13.

²³ Zulkarnaen. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Isteria, Vol 2, September 2012, hlm. 14

berpengaruh terhadap terjadinya perpecahan dalam tubuh pemerintahan. Melihat keadaan demikian, Konstituante yang semula menjadi harapan rakyat untuk menciptakan stabilitas politik, sudah tidak diharapkan lagi untuk menyusun sebuah UUD menggantikan UUDS 1950. Keadaan demikian sangat mengganggu stabilitas politik dan pemerintahan dan dianggap sangat membahayakan bagi kelangsungan ketatanegaraan RI. Oleh karenanya dibutuhkan model Pemerintahan yang baik, yakni model demokrasi terpimpin.²⁴

Atas dasar itulah Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli 1959. Adapun isi dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut: a) Dibubarkannya Konstituante; b) Berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; c) Dibentuknya MPRS dan DPAS.

Berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, ternyata diterima baik oleh rakyat Indonesia, bahkan DPR secara aklamasi menyatakan diri bersedia untuk bekerja atas dasar UUD 1945. Dengan demikian, maka dimulailah babak baru ketatanegaraan RI di bawah payung demokrasi terpimpin. Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, berarti Kabinet Parlemen yang sebelumnya memerintah di bawah Pimpinan Perdana Menteri Djuanda dinyatakan demisioner dan diganti oleh Kabinet Presidensial yang langsung dipimpin oleh Presiden Soekarno.²⁵ Presiden Soekarno baru menggunakan kekuasaan atau kewenangannya untuk menetapkan UUD 1945, akan tetapi tidak dilakukan menurut Undang-Undang Dasar, yaitu melalui Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945. Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 inilah yang kemudian populer dengan nama DEKRIT PRESIDEN 5 Juli 1959.²⁶

Perubahan UUD kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 22 UUD. Kesemuanya berjumlah 9 Pasal UUD 1945. Tujuan utama perubahan ini adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang," berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat,

²⁴ Zulkarnaen. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Istorio, Vol 2, September 2012, hlm, 15.

²⁵ Zulkarnaen. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Istorio, Vol 2, September 2012, hlm, 15.

²⁶ Widodo Ekatjahjana, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jember; UPT Penerbitan UNEJ, 2015), hlm. 35.

sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR.²⁷

MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945, menetapkan lima kesepakatan, yaitu: a) Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945; b) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; c) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; d) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan kedalam pasal-pasal (batang tubuh); dan e) Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Pada periode ini UUD 1945 mengalami perubahan hingga ke empat kali, sehingga mempengaruhi proses kehidupan demokrasi di Indonesia. Seiring dengan perubahan UUD 1945 yang terselenggara pada tahun 1999 hingga 2002, maka naskah resmi UUD 1945 terdiri atas lima bagian, yaitu UUD 1945 sebagai naskah aslinya ditambah dengan perubahan UUD 1945 kesatu, kedua, ketiga dan keempat, sehingga menjadi dasar negara yang fundamental/dasar dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁸

5. Sistem Pemerintahan Pada Periode 1945-1959

Sistem pemerintahan yang berlaku pada saat awal pembentukan UUD 1945 adalah menganut sistem presidensial adapun ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yaitu:

a) Presiden tidak hanya menjabat sebagai kepala negara tetapi juga sebagai kepala pemerintahan. Kepala negara menjalankan fungsi simbolik yang mewakili bangsa dan memiliki kedudukan seremonial untuk pengesahan undang-undang, pengambilan sumpah menteri, pengukuhan dan pelantikan kabinet. Adapun kepala pemerintahan menjalankan fungsi pengaturan penyelenggaraan negara. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan presidensial ini presiden menjalankan kedua fungsi sekaligus yaitu fungsi simbolik dan fungsi pengaturan penyelenggaraan negara;

b) Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini sesuai dengan UUD 1945 pasal 6A ayat (1) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Dengan demikian pelaksanaan demokrasi benar-benar dijalankan dimana hak warga negara untuk memilih pemimpinnya terpenuhi. Pemilu untuk memilih presiden ini diselenggarakan oleh badan pemilihan yaitu KPU (Komisi Pemilihan Umum);

c) Sistem pemerintahan presidensial tidak dikenal lagi adanya sebuah lembaga tertinggi negara. Dalam hal ini adalah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) yang

²⁷ Sonia Ivana Barus, *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia UBELAJ, Volume 1 Number 1, April 2017, hlm. 43.

²⁸ Sonia Ivana Barus, *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia UBELAJ, Volume 1 Number 1, April 2017, hlm. 43.

memegang supremasi tertinggi. Semua wewenang dan tugas lembaga negara atas dasar kedaulatan rakyat terdapat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang”. Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR tetapi kepada konstitusi, dengan kata lain pejabat eksekutif tidak bertanggung jawab kepada pejabat legislatif;

d) Tidak adanya lembaga tertinggi negara dan kedaulatan ada pada rakyat membuat kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi sama kuatnya sehingga keduanya tidak dapat saling menjatuhkan. Hal ini akan berbeda jika lembaga eksekutif harus bertanggung jawab kepada lembaga legislatif;

e) Terdapat pemisahan yang jelas tentang pembagian kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, antara lembaga satu dengan lainnya dapat saling melakukan pengawasan sehingga meminimalisir adanya penyalahgunaan wewenang. Tidak hanya itu saja, pemisahan kekuasaan dapat terjadi secara personal. Personal yang dimaksud disini adalah seorang eksekutif tidak dapat merangkap menjadi legislatif, begitu juga sebaliknya jika sudah memiliki jabatan di lembaga legislatif tidak dapat merangkap lagi menjadi eksekutif. Meskipun demikian, penerapan pemisahan kekuasaan secara personal ini tidak berlaku di semua negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial;

f) Adanya supremasi konstitusi membuat presiden dan wakil presiden sebagai pemerintah eksekutif mempertanggung jawabkan pemerintahannya kepada konstitusi. Pemerintah tidak akan dikenai sanksi jika tidak memenuhi janji-janji yang ia kampanyekan menjelang pemilu, tetapi ia akan diberikan sanksi jika melanggar konstitusi.

g) Supremasi konstitusi pada sistem pemerintahan presidensial maka dalam sistem pemerintahan tersebut presiden dan wakil presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Hal ini dikarenakan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Adapun untuk kedaulatan kekuasaan negara sendiri menganut formulasi *Trias Politica* yang dikenalkan oleh Montesquieu yaitu terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

h) Sistem pemerintahan presidensial menunjukkan adanya kejelasan masa jabatan presiden dan wakil presiden karena semuanya telah diatur di dalam konstitusi yaitu UUD 1945. Masa jabatan presiden telah ditetapkan dengan jelas dalam Pasal 7 yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Dengan demikian, tidak ada yang dapat menduduki jabatan presiden lebih dari 2 (dua) kali.

i) Dalam menjalankan fungsinya sebagai kepala negara dan kepala pemerintah, presiden membentuk kabinetnya sendiri yang terdiri dari menteri-menteri seperti tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) yang berbunyi “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”. Para menteri ini dipilih, diangkat, dilantik, dan diberhentikan sendiri oleh presiden sehingga alur pertanggung-jawabannya juga kepada presiden bukan kepada DPR. Menteri-menteri ini membantu menjalankan tugas-tugas presiden dengan membidangi urusan tertentu baik membawahi sebuah departemen maupun non

departemen. Oleh karena itu terdapat 2 (dua) jenis kementerian yaitu departemen kementerian dan kementerian non departemen. Adanya departemen yang dibawahi oleh menteri sudah diatur dalam UUD 1945, namun keberadaan menteri non departemen merupakan sebuah konvensi nasional.

J) Setiap calon presiden dan wakil presiden tentunya diusung oleh partai politik. Dalam sistem pemerintahan presidensial, partai politik hanya berfungsi sebagai fasilitator. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana partai politik memiliki peran utama dalam memasukkan ideologi politik. Walaupun diusung oleh partai politik, presiden tetap bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Adapun terhadap partai yang mengusungnya maka pertanggungjawaban bersifat perseorangan atau individu.²⁹

UUD 1945 berlaku dari 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 dalam perjalannya ternyata ada beberapa penyimpangan praktik kenegaraan yang sebenarnya sudah diatur dalam UUD 1945, misalnya para menteri tidak bertanggungjawab kepada presiden, tetapi kepada Badan Legislatif dan masih banyak lagi contoh yang lain.³⁰

6. Sistem Pemerintahan Pada Periode RIS (Tahun 1949-1950)

Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Bentuk sistem pemerintahannya adalah parlementer. Kebijakan pemerintah berada di tangan menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Karakteristik sistem pemerintahan pada periode konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) sebagai berikut; a) Bentuk pemerintahan yang demokratis di mana partai (atau koalisi partai) dengan perwakilan terbesar di parlemen (legislatif) membentuk pemerintah, pemimpinya menjadi perdana menteri atau kanselir; b) Fungsi eksekutif dijalankan oleh anggota parlemen yang ditunjuk oleh perdana menteri untuk kabinet. Partai-partai minoritas melayani dalam oposisi terhadap mayoritas dan memiliki tugas untuk menantangnya secara teratur; c) Perdana menteri dapat dicopot dari kekuasaan setiap kali mereka kehilangan kepercayaan mayoritas partai yang berkuasa atau parlemen. Sistem parlementer berasal dari Inggris dan diadopsi di beberapa bekas jajahan negara Inggris; d) Karakteristik sistem parlementer adalah supremasi cabang legislatif dalam tiga fungsi pemerintahan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau menggabungkan fungsi eksekutif dan legislatif; e) Fungsi legislatif dilakukan melalui parlemen unikameral (satu kamar) atau bikameral (dua kamar) yang terdiri dari anggota yang bertanggung jawab kepada orang-orang yang mereka wakili; f) Seorang perdana menteri dari beberapa departemen eksekutif pemerintah akan menjalankan fungsi eksekutif. Adapun partai politik atau koalisi partai yang menjadi mayoritas anggota parlemen memilih perdana menteri dan menteri departemen. Namun demikian pada

²⁹ Gurupkn.com, <https://www.google.com/amp/sgurupkn.com/ciri-ciri-sistem-pemerintahan-presidensial/amp>. diakses pada 01/03/2020

³⁰ Sonia Ivana Barus, *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia UBELAJ, Volume 1 Number 1, April 2017, hlm. 38.

konstitusi RIS ini juga belum dilaksanakan secara efektif, karena lembaga-lembaga negara belum dibentuk sesuai amanat UUD RIS.³¹

7. Sistem Pemerintahan Pada Periode UUDS (Tahun 1950-1959)

Bentuk negara pada konstitusi ini adalah Negara Kesatuan, yakni negara yang bersusun tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara sebagaimana halnya bentuk negara serikat. Ketentuan Negara Kesatuan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan Republik Indonesia merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan. Pelaksanaan konstitusi ini merupakan penjelmaan dari NKRI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, serta didalamnya juga menjalankan otonomi atau pembagian kewenangan kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sistem pemerintahannya adalah sistem pemerintahan parlementer semu (*Quasi Parlementer*), karena tugas-tugas eksekutif dipertanggung jawabkan oleh menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri kepada DPR. Kepala negara sebagai pucuk pimpinan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat karena kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan, kemudian apabila DPR dianggap tidak representatif maka Presiden berhak membubarkan DPR.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Sementara 1950 yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959 adalah parlementer. Hal ini dijelaskan dalam pasal-pasal berikut: a) Pasal 45 ayat1 UUDS 1950 : "Presiden adalah kepala negara"; b) Pasal 83 ayat1 UUDS 1950 : "Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat" ; c) Pasal 83 ayat 2 UUDS 1950 : "Menteri-menteri bertanggungjawab atas keseluruhan kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri"; d) Pasal 84 UUDS 1950 : "Presiden berhak membubarkan DPR, keputusan presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan DPR dalam 30 hari".³²

Namun sistem pemerintahan yang dianut UUDS 1950, tidak jauh berbeda dengan yang dianut oleh Konstitusi RIS 1949 yaitu sistem parlementer semu (*Quasi Parlementer*). Ketidakmurnian (semu) parlementer pada masa UUDS 1950 ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut: a) Perdana menteri diangkat oleh presiden (seharusnya oleh parlemen) (Pasal 51 ayat 2); b) Kekuasaan perdana menteri sebagai ketua dewan menteri masih dicampurtangani oleh presiden (seharusnya presiden hanya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahannya adalah perdana menteri) (Pasal 46 ayat 1); c) Pembentukan kabinet dilakukan oleh presiden dengan menunjuk seseorang atau beberapa orang pembentuk kabinet (lazimnya oleh parlemen) (Pasal 50 jo 51 ayat 1); d) Pengangkatan atau penghentian menteri-menteri dan kabinet dilakukan dengan keputusan presiden (lazimnya oleh parlemen) (Pasal 51 ayat 5); e) Presiden dan wakil

³¹ M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, Yustisia, Vol.2 No.3, 2013, hlm. 122.

³² Side424, 2017, https://ropi-komala.blogspot.com/2017/11/makalah-sistem-pemerintahan-pada-masa_4.html/m=1 (diakses pada 01/03/2020)

presiden berkedudukan selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan (seharusnya terpisah) (Pasal 45 jo 46 ayat 1).

Berdasarkan penjelasan di atas, ditunjukkan bahwa sistem pemerintahan dalam UUDS 1950 adalah sistem parlementer yang masih terdapat pula ciri-ciri Kabinet Presidensial. Sistem pemerintahan yang dianut dalam konstitusi RIS masih dapat ditemukan dalam UUDS 1950. Pada tanggal 1 April 1953, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yaitu UU No. 7 tahun 1953 diumumkan selanjutnya tanggal 29 september 1955 diadakan pemilihan umum (pemilu) yang pertama kali di Indonesia, pemilu ini diselenggarakan untuk memilih anggota DPR. Pada tanggal 10 November 1956 Konstituante hasil pemilu 1955 mulai menggelar sidangnya di Bandung.³³

Pada sidang ini agenda utama adalah menetapkan UUDS 1950. Namun setelah bersidang selama tiga tahun, badan yang bertugas membuat konstitusi tersebut gagal membuat UUD baru. Kegagalan ini disebabkan karena adanya perdebatan panjang diseperti persoalan dasar negara. Pada tanggal 25 April 1950, presiden Soekarno memberikan amanatnya dalam sidang Konstituante agar menetapkan UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950.

8. Kembali ke UUD 1945

Berlakunya kembali UUD 1945 berarti merubah sistem ketatanegaraan, Presiden yang sebelumnya hanya sebagai kepala negara selanjutnya juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan, dibantu Menteri-Menteri kabinet yang bertanggung jawab kepada Presiden. Sistem pemerintahan yang sebelumnya parlementer berubah menjadi sistem presidensial.³⁴

Sejak Dekrit tanggal 5 Juli 1959, negara Indonesia kembali menggunakan konstitusi berdasarkan UUD 1945. Masa ini disebut dengan Orde Lama (ORLA). Pada masa ini dipaksakan doktrin seolah-olah negara berada dalam keadaan revolusi dan presiden sebagai kepala negara otomatis menjadi pemimpin besar revolusi. Badan Konstituante yang sudah terpilih melalui pemilihan umum dilantik pada tanggal 10 November 1956. Tugas badan ini bersama-sama dengan pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar yang tetap, dan sedianya untuk menggantikan UUDS 1950. Besar harapan rakyat terhadap kinerja badan ini untuk segera menghasilkan UUD baru yang mampu memberikan suatu sistem politik yang stabil.³⁵

9. Analisis Perubahan Konstitusi Terhadap Implikasi Sistem Pemerintahan

Berubahnya konstitusi pada suatu negara dapat mengakibatkan berubahnya sistem pemerintahan di negara tersebut. Begitupun di Indonesia, jika konstitusinya

³³ Side424, 2017, https://ropi-komala.blogspot.com/2017/11/makalah-sistem-pemerintahan-pada-masa_4.html/m=1 (diakses pada 01/03/2020)

³⁴ M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, Yustisia, Vol.2 No.3, 2013, hlm. 123.

³⁵ Zulkarnaen. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Istorita, Vol 2, September 2012, hlm. 12

berubah maka berubah pula sistem pemerintahannya. Setiap hukum yang dibuat dapat membawa ciri khas tersendiri termasuk dalam sistem pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945.

Pengalaman panjang bangsa Indonesia yang pernah dijajah bangsa asing menjadi sebuah pelajaran berharga bagi para pendiri bangsa. Oleh sebab itu untuk menjaga bangsa Indonesia dari pendudukan kembali bangsa asing dirumuskanlah undang-undang dasar yang isinya berpihak terhadap kepentingan rakyat, bangsa, dan negara. Indonesia terus berbenah diri menjadi negara yang demokrasi. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mensahkan berlakunya Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945 yang selanjutnya dikenal sebagai Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Undang-undang dasar dibuat/dirumuskan sesuai dengan kondisi rakyat Indonesia karena tujuannya adalah untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Namun, perjalanan UUD 1945 tidak berjalan mulus hanya dan bertahan 4 tahun.

Pada tanggal 27 Desember 1945 bentuk bentuk negara Republik Indonesia berubah menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS). Dengan berubahnya bentuk negara maka otomatis Undang-Undang Dasarnya pun berubah. Maka dengan otomatis pula sistem pemerintahannya pun berubah. Semula sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial maka berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Pada sistem ini menurut hemat penulis ada beberapa catatan kekurangan dan kelebihan dari sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD RIS.

Kelebihan sistem pemerintahan UUD RIS adalah: a)Pembuat kebijakan dapat ditangani secara tepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal itu disebabkan kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai; b)Tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas; c)Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen kepada kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan; d)Pembuatan keputusan memerlukan waktu yang cepat.

Kekurangan sistem pemerintahan UUD RIS adalah: a) Kedudukan badan eksekutif atau kabinet sangat bergantung dari mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet bisa dijatuhkan oleh parlemen; b)Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak dapat ditentukan selesainya sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet bisa bubar; c)Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet merupakan anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar di parlemen dan partai, anggota kabinet bisa menguasai parlemen; d)Parlemen menjadi tempat kaderisasi untuk para jabatan eksekutif. Pengalaman merka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya; e)Parlemen bisa buar dalam satu waktu, dibubarkan presiden atas permintaan perdana menteri sehingga harus dilakukan pemilihan umum ulang secara keseluruhan. Parlemen dipengaruhi oleh kekuasaan dari luar, yakni dari partai politik mayoritas, yang mempunyai banyak perwakilan dalam parlemen; f)Kebijakan politiknya dapat menjadi labil apabila sering terjadi pergantian anggota parlemen.

Masa berlaku UUD RIS tidak lama karena pada 17 Agustus 1950 Konstitusi Indonesia mengalami perubahan yang dampaknya adalah berubahnya sistem pemerintahan atau tata negara. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia atau yang selanjutnya disebut UUDS 1950, merupakan konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dasar keberlakuan UUDS 1950 ditetapkan berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang dituangkan dalam sidang Pertama babak ke-3 Rapat ke-71 DPR RIS tanggal 14 Agustus 1950 di Jakarta. Pada dasarnya konstitusi ini dinamakan "sementara" karena memang faktanya keberlakuan dari UUDS hanyalah bersifat sementara hingga terpilihnya konstituante hasil pemilihan umum yang akan menyusun konstitusi baru. Sifat sementara dari UUDS secara jelas tertuang dalam rumusan pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang bertujuan untuk menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Adapun kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan pada masa UUDS 1950 ini menurut hemat penulis adalah sebagai berikut. Kelebihan UUDS: a) Demokrasi multipartai; b) Pelaksanaan pemilu demokratis; c) Berhasil menggalang dukungan internasional melalui Konferensi Asia Afrika (KAA). Sedangkan kekurangan UUDS: a) Stabilitas politik terancam; b) Tidak terdapat partai yang menang secara mayoritas; c) Jatuh bangun kabinet yang singkat; d) Kebijakan pembangunan tidak jalan.

Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam kurun waktu yang cukup singkat pada periode konstitusi tahun 1945, 1949, 1950 hingga akhirnya UUD 1945 diberlakukan kembali pada tahun 1959 adalah bukti bahwa UUD 1945 tidak tergantikan. Menurut penulis, UUD 1945 sudah sempurna yang perlu diperhatikan adalah peran pemerintah dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan dengan mengaplikasikan UUD 1945 dengan serius dan seadil-adilnya.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan penelitian diatas mengenai Implikasi Perubahan Konstitusi 1945-1959 Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia, maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

Pertama: Konstitusi di Indonesia mempunyai sejarah yang panjang setelah ditetapkan pada 18 Agustus 1945. UUD 1945 berlaku sampai 27 Desember 1949 setelah itu digantikan oleh konstitusi RIS 1949. Konstitusi RIS 1949 hanya bertahan setahun karena pada 17 Agustus 1950 konstitusi RIS digantikan dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950). Umur UUDS bertahan 9 tahun pada 5 Juli 1959 UUDS harus digantikan dengan UUD 1945 periode ini disebut sebagai masa berlakunya kembali UUD 1945.

Kedua; Perubahan pada konstitusi berdampak sistemik terhadap berubahnya sistem pemerintahan karena konstitusi adalah aturan sedangkan pemerintahan adalah alat untuk mencapai tujuan yang tertuang pada aturan (konstitusi). Pada masa

berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem Presidensial bentuk negara pada periode ini adalah republik. Pada masa UUD RIS 1949 Sistem pemerintahan yang dipakai adalah sistem parlementer semu. Pada Periode berlakunya UUDS 1950 sistem pemerintahan yang dipakai adalah sistem parlementer. Setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui dekret presiden maka sistem pemerintahan kembali memakai sistem pemerintahan presidensial.

REFERENSI:

- Aji, Ari Bakti Windi, *Perubahan Konstitusi (Studi Tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi)*, [Tesis] Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Barus, Sonia Ivana, *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia UBELAJ, Volume 1 Number 1, April 2017.
- Ekatjahjana, Widodo, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jember; UPT Penerbitan UNEJ, 2015)
- Gurupkn.com, <https://www.google.com/amp/sgurupkn.com/ciri-ciri-sistem-pemerintahan-presidensial/amp>. (diakses pada 01/03/2020)
- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1977).
- Manan, Bagir, *"Menyongsong Fajar Otonomi Daerah"*, (Yogyakarta: PSH UII, 2001)
- Mu'allifin, M. Darin Arif, *Hubungan Konstitusi Dengan Tugas Dan Fungsi Negara*. Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Tulungagung. Jurnal Ahkam, Volume 4, Nomor 1, Juli 2016.
- Rakhmat, Muhammad, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Bandung: LoGoz Publishing, 2014).
- Risnain, Muh. & Sri Karyati, *Menimbang Gagasan Konstitusi Dan Tata Cara Perubahan Konstitusi Republik Indonesia 1945*, Universitas Mataram dan Unversitas Islam Al-Azhar Mataram. Jurnal IUS, Vol V, Nomor 1 April 2017.
- Rohayuningsih, Heri, *Peranan BPUPKI Dan PPKI Dalam Mempersiapkan Kemerdekaan Indonesia Forum Ilmu Sosial*, Vol. 36 No. 2 Desember 2009.
- Santoso, M. Agus, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, dalam Jurnal Yustisia, Vol. 2 No. 3.
- Sartono, Kus Eddy, *Kajian Konstitusi Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi Konstitusi Pasca Orde Baru*, Humanika, Vol 8, No.1, 2008.
- Side424, 2017, https://ropi-komala.blogspot.com/2017/11/makalah-sistem-pemerintahan-pada-masa_4.html/m=1 (diakses pada 01/03/2020)
- Syahruri, Taufiqurrahman, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004)
- Zulkarnaen. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Istorica, Vol 2, September 2012.