



## PASANG SURUT KEKUASAAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN

M.ISMAIL

FAKULTAS HUKUM UNIV. NW MAATARAM

*e-mail : Ismail2011958@yahoo.com*

### ABSTRAK

Pada tanggal 18 Agustus 1945, untuk pertama kalinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Pada masa awal pemerintahan kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan tidak hanya berdasarkan Pasal 4,5,10,11,12,13,14 dan 15 UUD 1945, tetapi juga berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan yang berbunyi “ Sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Berdasarkan ketentuan aturan peralihan pasal IV, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar. sehingga Presiden dengan sah dapat bertindak sebagai dictator, karena kehadiran Komite Nasional Pusat yang berperan membantu tugas Presiden sama sekali tidak dapat diartikan sebagai suatu pengurangan atas kekuasaan Presiden. Perjalanan sejarah Republik Indonesia telah membuktikan bahwa UUD 1945 sudah mengalami perkembangan yang sangat pesat dan dalam waktu dua bulan berjalan UUD 1945 telah terjadi perubahan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, setelah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.

Dari uraian di atas, sebenarnya sudah tidak menjalankan pasal-pasal dari UUD 1945, karena pasal yang digunakan justru pasal Aturan Peralihan. Sebagai contoh Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD 1945 seharusnya dipilih oleh MPR sesuai ketentuan Pasal 6 ayat ( 2 ), tapi dipilih oleh PPKI menurut Pasal III Aturan Peralihan. Hal ini tentunya dapat dimaklumi, karena ini adalah sesuatu yang pertama kali dalam mengantar adanya suatu negara. Kekuasaan Presiden Soekarno dengan demokrasi terpimpinya bukannya menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, tetapi yang di junjung tinggi adalah kekuasaan pemimpin dan bahkan sangat tragis Soekarno diangkat menjadi Presiden seumur hidup melalui ketetapan MPRS dan ini termasuk penyelewengan UUD 1945. Demikian juga ketika Soeharto naik ke kancah panggung politik menggantikan Soekarno penyelewengan UUD 1945 kembali terulang, karena UUD 1945 tidak boleh disentuh oleh siapapun.

*Kata Kunci : Kekuasaan Presiden, kosntitusi dan politik.*

### ABSTRACT

*On August 18, 1945, for the first time the President and Vice President were elected by PPKI. In the early days of the administration, the power of the President in running the government was not only based on Articles 4.5,10,11,12,13,14 and 15 of the 1945 Constitution, but also based on Article IV of the Transitional Rules which read "Before the MPR, DPR and DPA were formed all power run by the President with the help of a National Committee. Based on the provisions of the provisions of Article IV, the President has enormous power. So that the President can legitimately act as a dictator, because the presence of the Central National Committee which has a role in assisting the President's task cannot at all be interpreted as a reduction in the power of the President. The history of the Republic of Indonesia has proven that the 1945 Constitution has undergone a very rapid development and within two months of the 1945 Constitution there has been a change in the state administration practices of the Republic of Indonesia, after the issuance of the Decree of the Vice President Number X dated October 16, 1945.*

*From the description above, actually it has not carried out the articles of the 1945 Constitution, because the article used is precisely the article of the Transitional Rules. For example, the President and Vice President according to the 1945 Constitution should be elected by the MPR in accordance with Article 6 paragraph (2), but chosen by PPKI according to Article III of the Transitional Rules. This is certainly understandable, because this is the first time in delivering a country. President Soekarno's power with democracy was dreamed up not to uphold the values of popular sovereignty, but what was upheld was the power of the leader and even very tragically Sukarno was appointed as President for life through the MPRS decree and this included the violation of the 1945 Constitution. the political stage replacing Soekarno's violation of the 1945 Constitution was repeated, because the 1945 Constitution could not be formed by anyone.*

*Keywords: Presidential power, constitution and politics.*

## PENDAHULUAN

Menurut Ismail Suny (1983:13), bahwa sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, tepatnya tanggal 18 Agustus Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disahkan Oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan UUD Negara Republik Indonesia UUD 1945 terkenal sebagai konstitusi paling singkat dan sederhana di dunia. Isinya hanya 16 Bab, 37 Pasal, 4 pasal Aturan Peralihan dan 2 Ayat Aturan Tambahan. Undang-Undang Dasar 1945 mengatur lima hal yaitu Kekuasaan Negara, Hak Rakyat, Kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif dan Kekuasaan Yudikatif.

Perjalanan sejarah pembuatannya yang kilat menyebabkan Soekarno pada waktu menyatakan berlakunya UUD 1945 mentakakan bahwa UUD kita ini bersifat sementara, dan pada saatnya nanti UUD ini akan kita sempurnakan ( Valina Singka Subekti 2007 :1).

Para pendiri bangsa ini seperti Soekarno, Soepomo dan Muhammad Yamin telah mengantisipasi akan perlunya penyempurnaan UUD 1945 dengan disiapkannya pasal 37 dalam rangka memudahkan proses penyempurnaannya.

Sebenarnya dalam perjalanan negara Republik Indonesia, UUD 1945 bukan saja pernah dirubah, bahkan pernah diganti, kemudian diberlakukan kembali. Baru kurang lebih dua bulan berjalan, melalui maklumat Wakil Presiden Nomor X, tanggal 16 Oktober Tahun 1945, disusul dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945, UUD 1945 diubah dari Sistem Pemerintahan Presidensial menjadi sistem Parlementer. Kemudian UUD 1945 tidak berlaku karena diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1959, yang kemudian berlanjut dengan UUD Sementara Tahun 1950. Para tokoh penyusun UUD 1945 seperti Soekarno, Soepomo telah mengantisipasi perlunya penyempurnaan UUD 1945 itu, sehingga Pasal 37 UUD 1945 disiapkan untuk mempermudah proses penyempurnaannya. Pasal 37 UUD 1945 menyatakan, pertama, untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR harus hadir. Kedua, putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota yang hadir.

Praktik politik di Indonesia baik di era Soekarno maupun Soeharto memperlihatkan bahwa semangat dan iktikad baik para penyelenggara negara tidaklah cukup untuk menghindarkan diri dari praktik abuse of power. Fakta telah membuktikan bahwa dimasa Soekarno berkuasa UUD 1945 dimantaatkan untuk menggalang dan mempertahankan kekuasaannya. Soekarno dengan demokrasi terpimpinya bukannya menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, tetapi justru menjunjung tinggi kekuasaannya. Akibatnya era pemerintahan saat itu melahirkan sistem dictator dalam menjalankan pemerintahan negara. Soekarno telah gagal dari pilihan dilematismnya antara mengembangkan demokrasi kerakyatan dengan sistem multi partai, dengan ambisinya untuk dapat menguasai seluruh partai politik yang ada, dengan tujuan agar upaya melanggengkan kekuasaannya bisa diwujudkan. Pengangkatannya Menjadi Presiden seumur hidup berdasarkan ketetapan MPRS merupakan titik awal suatu kesalahan yang sangat fatal dan merupakan penyelewengan pelaksanaan UUD 1945. Hal yang sama juga terjadi pada era Soeharto berkuasa, karena telah menikmati kebebasan kekuasaan dalam jabatan Presiden, karena ia sendiri yang memberikan tafsiran atas UUD 1945, sementara lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu hanya berfungsi mengamini apa yang dikatakan oleh Presiden yang berkuasa. Bahkan Presiden Soeharto pernah mengatakan tentang berapa kali seseorang bisa menjabat sebagai Presiden sangatlah tergantung pada MPR.

Kekuasaan seorang presiden dalam suatu negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Di Negara Republik Indonesia sejak kemerdekaan hingga sekarang, telah diberlakukan beberapa konstitusi mulai dari UUD 1945, konstitusi RIS 1949, UUD Sementara Tahun 1950, kembali ke UUD 1945 melalui dekrit presiden tanggal 05 Juli 1959 dan pada era reformasi dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali sejak tahun 1999-2002. Penggantian dan pemberlakuan beberapa konstitusi tersebut dapat dipastikan berpengaruh terhadap kekuasaan Presiden Republik Indonesia dari waktu ke waktu. Secara garis besar, bahwa pada awal kemerdekaan berdasarkan ketentuan Pasal IV aturan peralihan UUD 1945 kekuasaan presiden sangat besar karena memegang kekuasaan pemerintahan dalam arti luas. Presiden disamping menjalankan roda pemerintahan, dan disisi lain Presiden juga menjalankan kekuasaan MPR, DPR dan DPA dengan dibantu oleh sebuah Komite Nasional.

Pelaksanaan kekuasaan semacam ini dalam praktiknya hanya bertahan selama dua bulan karena kemudian diganti dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem seperti ini presiden hanya berperan sebagai kepala negara atau simbol saja, sementara kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Kondisi seperti itu terus berlanjut sampai pada masa berlakunya konstitusi RIS tahun 1949 dan UUD Sementara Tahun 1950 karena dalam kedua konstitusi tersebut presiden hanya sebagai kepala negara yang tidak bisa dimintai pertanggungjawaban dalam pemerintahan karena roda pemerintahan dipegang dan dijalankan oleh perdana menteri. Kekuasaan presiden kembali menjadi kepala negara sekaligus sebagai

kepala pemerintahan setelah dikeluarkannya dekrit Presiden tanggal 05 Juli 1959 yang intinya kembali diberlakukannya UUD 1945. Sejak saat itu sampai tahun 1999, bangsa Indonesia menjalankan sistem ketatanegaraannya berlandaskan ketentuan UUD 1945, sampai dengan memasuki era reformasi dan berakhirnya dengan dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 pada tahun 1999-2002.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan memberi kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden RI untuk menyelenggarakan roda kenegaraan dan pemerintahan. Oleh karena itu, para ahli hukum tata negara membagi kekuasaan tersebut dalam beberapa jenis kekuasaan. Prof. DR. Ismail Suny, SH. MCL membagi kekuasaan Presiden RI berdasarkan UUD 1945 menjadi; kekuasaan administratif; kekuasaan legislatif; kekuasaan yudikatif; kekuasaan militer; kekuasaan diplomatik; dan kekuasaan darurat. Sedangkan H. M. Ridhwan Indra dan Prof. DR. Satya Arinanto, SH., MH. membaginya kekuasaan Presiden itu ke dalam; beberapa kekuasaan yang meliputi kekuasaan bidang eksekutif, kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan dalam bidang yudikatif. Kekuasaan Presiden yang luas tersebut tercakup dalam fungsinya sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan sekaligus mandataris MPR.

Kekuasaan yang begitu besar tersebut dinilai oleh banyak kalangan sebagai penyebab, timbulnya kekuasaan pemerintahan yang otoriter, dan korup. Atas desakan dari berbagai pihak, maka pada akhirnya MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Sebagai wujud dari hasil perubahan tersebut, salah satunya adalah mereduksi atau mengatur dan menata kembali kekuasaan presiden. Dalam sistem politik di suatu negara, apabila kekuasaan eksekutif terlalu dominan dan legislatifnya lemah, biasanya fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan juga tidak akan berjalan dengan baik. Apalagi dengan tidak berfungsinya lembaga politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, maka dapat dipastikan eksekutif akan semakin dominan. Dalam situasi yang demikian, maka hak-hak dasar warga negara akan kurang terjamin dan tidak terlindungi oleh negara. Dalam hal ini hak azasi manusia menjadi suatu yang tidak penting dan sering kali oleh penguasa dipandang sebagai masalah yang menyulitkan bagi penguasa. Telaah akademis telah menyimpulkan bahwa telah terjadi anomali politik kekuasaan karena tidak dilakukan pembagian kekuasaan secara berimbang antar lembaga negara, disebabkan karena UUD 1945 belum disempurnakan untuk mendistribusikan kekuasaan itu secara berimbang.

Ketika era reformasi bergulir, maka UUD 1945 sudah dirancang untuk dilakukan perubahan, dan perubahan itu difokuskan pada dua hal yaitu : pertama, pembatasan kekuasaan presiden; dan kedua pemberdayaan MPR dan DPR. Perihal yang sangat mendasar dari perubahan tersebut yang terkait dengan kekuasaan presiden adalah dengan tidak berlakunya lagi penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen. Sebagai konsekuensinya, maka Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR. Selain itu, ketentuan mengenai presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan juga ditiadakan. Atas dasar itu, maka banyak pihak yang menilai bahwa kekuasaan presiden sekarang jauh lebih kecil atau berkurang jika dibanding dengan kekuasaan presiden sebelum perubahan.

Untuk mengetahui hal tersebut, maka akan disajikan kekuasaan presiden sebelum perubahan UUD 1945 mulai dari UUD 1945 pada awal kemerdekaan, Konstitusi RIS, UUDS 1950, dan kembali ke UUD 1945 sampai dengan perubahan atau amandemen UUD 1945 di era reformasi.

## **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945 ?
2. Bagaimana Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Sesudah Amandemen UUD 1945 ?

## **Tujuan dan Manfaat Penelitian.**

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis perbandingan kekuasaan Presiden berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 sesudah perubahan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai referensi atau menambah hasanah ilmu pengetahuan bagi para mahasiswa, peneliti yang membutuhkan informasi yang terkait dengan pergeseran atau pasang surut kekuasaan Presiden Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang pernah berlaku di Negara Republik Indonesia sampai dengan saat ini.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam kajian ini penulis menggunakan metoda pendekatan kelembagaan dan sejarah politik ketatanegaraan. Fokusnya adalah Kelembagaan dan kekuasaan Presiden di Indonesia sebelum amandemen

UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, sampai dengan kembali ke UUD 1945 dan UUD 1945 pasca amandemen.

### **Sumber Data.**

Pengumpulan data dilakukan dengan metoda library research atau studi kepustakaan. Data yang dikumpulkan adalah data skunder berupa : bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUD 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, kembali ke UUD 1945 hingga amandemen UUD 1945.

### **Analisis Data**

Analisis data dengan menggunakan metoda deskriptif komparatif yaitu menggambarkan dan membandingkan kekuasaan Presiden yang pernah berkuasa di Indonesia berdasarkan UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 pasca amandemen.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kekuasaan Presiden RI Menurut UUD 1945 sebelum perubahan.**

#### **a. Kekuasaan Presiden Era Orda Lama.**

Berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dari sejak awal kemerdekaan Presiden memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar dan kuat. Karena Presiden disamping sebagai pemegang kekuasaan dalam bidang pemerintahan juga berfungsi sebagai kepala Negara. Bahkan Presiden memiliki kekuasaan untuk menjalankan fungsi DPR, MPR dan DPA yang dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat ( KNIP ). Menurut UUD 1945, Pemerintah Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden Pasal 4 ayat ( 1 ) dan ( 2 ). Sistem pemerintahan kita adalah Presidensiil, dalam arti Kepala Pemerintahan adalah Presiden dan di pihak lain ia tidak bertanggung jawab kepada DPR artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada DPR ( Alinea kedua angka V, Penjelasan UUD 1945 ) (Pasal 4 dan Pasal 5 ayat ( 2 ) Jo Pasal 10 sd. 15 UUD 1945)

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpendapat bahwa sejak awal kita menyatakan bernegara Republik Indonesia, kita sudah memulai tidak menjalankan ketentuan dari pasal-pasal dari UUD 1945, karena Pasal yang digunakan adalah Pasal Aturan Peralihan. Contohnya. Presiden dan Wakil Presiden seharusnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ( MPR ) sesuai ketentuan Pasal 6 ayat ( 2 ) UUD 1945. Faktanya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia ( PPKI ) karena dasar yang dipakai adalah Pasal III Aturan Peralihan. Sebagai akibat dari ketentuan peralihan tersebut, Presiden dengan sah dan dapat bertindak sebagai dikator, karena bantuan komite Nasional tidak dapat diartikan sebagai suatu pengurangan atas kekuasaannya Presiden ( A.K. Pringgodigdo, 1956 : 11). Kekuasaan yang luas dan kuat dari Presiden menurut UUD 1945 akan berlangsung sampai dengan terbentuknya MPR, DPR dan DPA. Selama lembaga-lembaga negara ini belum terbentuk, kekuasaan Presiden adalah mutlak.

Kekuasaan yang diberikan kepada Presiden berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 secara formal menyerupai kekuasaan seorang penguasa dalam pemerintahan otoriter meskipun dalam pelaksanaannya tidak memerintah secara otoriter. Oleh karena itu tidaklah berlebihan jika dimata internasional Indonesia memperoleh julukan tidak melaksanakan pemerintahan demokratis. Tuduhan pihak luar yang menyatakan bahwa Indonesia bukan pemerintahan demokratis, karena jika dicermati memang secara formal didukung secara konstitusional meskipun tidak mengandung kebenaran materiil. Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal ini terlihat dengan dimilikinya dua fungsi penting oleh presiden, yaitu fungsi sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.

Presiden Soekarno dalam menjalankan pemerintahannya menganut sistem pemerintahan demokrasi liberal pada tahun 1950. Dalam sistem ini presiden hanya bertindak selaku kepala negara, presiden hanya berhak mengatur formatur pemilihan kabinet. Oleh karena itu tanggungjawab pemerintahan ada pada kabinet dan kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Pada masa demokrasi liberal ini peran partai politik seperti PNI, PKI dan Masyumi sangat besar di dalam pemerintahan, karena partai-partai inilah yang mendapatkan kursi dalam parlemen ( DPR ) sebagai representasi perwakilan rakyat. Berdasarkan amanat UUDS tahun 1950 maka dibentuklah Kabinet yang bertanggungjawab kepada Perlemen. Setiap Kabinet

harus mendapatkan dukungan mayoritas di Perlemen, jika tidak maka mandat yang diberikan harus dikembalikan kepada Presiden.

Sejak diterapkannya sistem pemerintahan demokrasi liberal diantaranya adalah Kabinet Natsir ( 1950-1951 ), Kabinet Sukirman Suwirjo ( 1951-1952 ), Kabinet Wilopo ( 1952-1953 ), Kabinet Ali Sastroamidjojo I ( 1953-1955 ), Kabinet Burhanuddin Harhap ( 1955-1956 ), Kabinet Ali Sastroamidjojo II ( 1956-1957 ), dan Kabinet Djuanda ( 1957-1959 ). Berdasarkan uraian ini merupakan realita bahwa Kabinet sering bergonta ganti, akibatnya kabinet mengalami hambatan terutama dari tubuh parlemen itu sendiri. Pada masa demokrasi liberal inilah untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilihan umum pertama di Indonesia pada tanggal 29 September 1955 dengan agenda memilih anggota perlemen yang akan dilantik pada tanggal 20 Maret 1956. Pada pemilu pertama ini juga berhasil dibentuk Badan Konstituante yang akan bertugas untuk menyusun konstitusi yang lebih lengkap dan sempurna sesuai dengan amanah UUD 1945. Sistem pemerintahan yang diterapkan oleh Soekarno diliputi oleh suasana yang kacau, maka Soekarno mulai merubah sistem pemerintahan yang dijalankan dari demokrasi liberal diganti dengan demokrasi terpimpin. Secara resmi Presiden Soekarno mulai menerapkan sistem pemerintahan demokrasi terpimpin sejak dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kabinet Djuanda dibubarkan digantikan dengan kabinet kerja yang dipimpin langsung oleh Soekarno sendiri selaku perdana menteri dan Ir. Djuanda diangkat menjadi menteri pertama.

### **b. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi RIS 1949**

Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam UUD RIS 1949 kedudukan presiden hanya sebagai kepala negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dibawah kekuasaan *Perdana Menteri*. Namun secara formal, presiden juga adalah pemerintah. Karena sifatnya Cuma formalitas, maka kekuasaan dalam pemerintahan bergantung pada menteri-menteri. Semua keputusan atau peraturan harus diambil oleh kabinet, kemudian keputusan atau peraturan tersebut ditandatangani oleh presiden dan juga oleh menteri.

### **c. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950**

Ketentuan yang hampir sama dengan UUD RIS 1949, UUD Sementara 1950 juga secara tegas menyatakan dalam Pasal 45 Ayat (1) "Presiden ialah Kepala Negara." Karena kedudukan presiden adalah sebagai kepala negara, maka Presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas roda pemerintahan, sementara yang harus bertanggungjawab adalah para menteri baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif. Persoalan kemudian muncul ketika UUD Sementara 1950 tidak secara tegas dalam satu pasal pun yang menyatakan apakah presiden merupakan bagian dari pemerintah bersama-sama para menteri, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 60 UUD RIS, atau yang dimaksud pemerintah itu hanya menteri-menteri saja tanpa presiden.

Keadaan seperti inilah yang kemudian menimbulkan ketidakstabilan dalam menjalankan roda pemerintahan. Presiden Soekarno menganggap keadaan seperti ini menimbulkan "dualisme" dalam kepemimpinan bangsa di mana pimpinan revolusi dipisahkan dari pimpinan pemerintahan. Pimpinan revolusi justru dilumpuhkan oleh pimpinan pemerintahan dan hanya dijadikan "tukang stempel". Menurut Ismail Suny, Presiden adalah bagian dari suatu "dwi-tunggal" Pemerintah Republik Indonesia. Sedangkan para menteri merupakan bagian yang lain. Pendapat ini didasarkan pada penafsiran sistematis penempatan ketentuan mengenai presiden dan menteri-menteri yang ditempatkan secara bersama-sama pada Bagian I dari Bab II dengan kepala; "Pemerintah." Kemudian apabila dihubungkan Bagian I dari Bab II ini dengan Bagian I dari Bab III terutama Pasal 83, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa peniadaan Pasal 68 UUD RIS 1949 dalam UUD Sementara 1950, hanyalah dimaksudkan untuk tidak perlu menjelaskan hal yang sudah dianggap sudah cukup terang.

Dalam hal adanya ketentuan dalam Pasal 85 yang mengharuskan segala keputusan presiden ditandatangani oleh menteri-menteri yang bersangkutan adalah dimaksudkan bahwa menteri-menteri yang tersebut setuju dengan keputusan itu. Persetujuan itu sangat penting karena Pasal 83 UUD Sementara 1950 menyatakan bahwa menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu-gugat dalam arti tak bertanggung jawab. Oleh karena itu, maksud dari Pasal 83 tersebut adalah untuk memberikan kepada menteri-menteri dan parlemen sebagai tempat menteri-menteri bertanggung jawab, sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, sementara kekuasaan yang dipegang oleh presiden hanya apa yang secara tegas dinyatakan oleh beberapa pasal yang tertera di dalam UUD Sementara 1950.

## 2. Kekuasaan Presiden Di Era Orde Baru.

Undang-Undang Dasar 1945, menentukan kedudukan Presiden pada posisi yang sangat Vital dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan Presiden yang sangat penting tersebut terlihat dengan adanya dua fungsi yang dimiliki oleh Presiden, yaitu fungsi sebagai kepala Negara dan sebagai fungsi kepala Pemerintahan. Pasal 4 ayat ( 1 ) UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Pasal 5 UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR, menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Ketentuan yang dimuat dalam UUD 1945 memberikan peluang dan kesempatan kepada Presiden untuk memiliki kedudukan dan kekuasaan yang sangat dominan dibandingkan dengan kekuasaan lembaga negara lainnya. Tidak mengherankan jika sistim politik yang otoriter dijalankan dalam praktik pada masa kekuasaan Presiden Soeharto disebabkan karena UUD 1945 tidak membagi kekuasaan secara berimbang diantara lembaga negara yang ada.

Adanya kekuasaan eksekutif yang terlalu dominan, menyebabkan tidak adanya checks and balances. Keberadaan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi negara pada saat itu dengan rincian kekuasaan tak terbatas, justru lembaga MPR ini telah dimanfaatkan oleh Presiden untuk menggalang kekuasaan yang sebesar-besarnya dengan cara-cara yang bertentangan ketentuan UUD 1945 yaitu dengan mengangkat anggota MPR yang jumlahnya lebih besar dari jumlah anggota MPR hasil pemilihan umum. Fungsi DPR dan MPR tidak lebih dari sekedar sebagai alat stempel penguasa. Secara empiris bahwa pada era pemerintahan Orde Baru kekuasaan Presiden sangat dominan dan menentukan dalam menetapkan dan menjalankan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan termasuk di dalamnya pengendalian politik dan militer. Hal ini terus berjalan dalam waktu yang cukup lama, sehingga kondisi ini melahirkan istilah penguasa tunggal pada jabatan Presiden dalam berbagai bidang seperti pemerintahan, politik, ekonomi, militer dan kemasyarakatan. Lahirnya situasi dan kondisi seperti ini, karena memang UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden, sementara lembaga tertinggi negara dan semua lembaga negara diluar lembaga kepresidenan seperti ABRI, Birokrasi, struktur politik dan semua elemen masyarakat dibuat tidak berdaya, sehingga semua mengiakn kemauan penguasa tunggal (Ramlan Surbakti, 1998 : 3).

Timbul pertanyaan kenapa kekuasaan Presiden di era pemerintahan Orde Baru sangat kuat ?. Untuk memberikan jawaban atas pertanyaan ini, maka kita tidak bisa lepas dari landasan yuridis konstitusional yang tercantum dalam UUD 1945. *Pertama* UUD 1945 secara eksplisit telah menyebutkan bahwa kekuasaan Presiden tidak hanya bidang eksekutif, tetapi juga masuk dalam bidang legislatif. *Kedua*, Presiden selain sebagai kepala pemerintahan juga berperan sebagai kepala negara. Hal ini sesuai dengan sistim pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia yaitu sistim Presidensial sehingga memungkinkan Presiden memegang kedua fungsi kekuasaan tersebut diatas. Presiden sebagai kepala negara, memiliki kekuasaan atas Angkatan Darat, Laut, Udara serta berhak menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian dengan negara lain atas persetujuan DPR. *Ketiga*, Selain berbagai macam sebutan terhadap jabatan Presiden yang tertera dalam UUD 1945, dalam kenyataan ada juga jenis kekuasaan baru sebagai Presiden yang terkenal dengan sebutan Mandataris MPR dan sebagai panglima tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

*Keempat*, Presiden baik secara institusional maupun secara peribadi sebagian besar menguasai sumber keuangan negara. Dengan menguasai keuangan negara maka upaya untuk mempertahankan kekuasaan menjadi semakin mudah. Ketika pemerintahan rezim orde baru penguasaan sumber keuangan negara seperti APBN, BUMN tapi juga tersebar pada beberapa yayasan yang dibentuk oleh Presiden sebagai wadah untuk menghimpun dana diantaranya adalah Yayasan Darmain, Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila, Yayasan Supersemar, Yayasan Dana Kemanusiaan dan Gotong Royong, Yayasan Dana Sejahtera Mandiri dan Yayasan Dana Karya Abadi. Dana-dana yang ditampung di beberapa Yayasan tersebut diatas, didasarkan atas Kepres yang dikeluarkan oleh Presiden Soeharto. *Kelima*, Ideologi Pancasila dipraktikan dalam berbagai lini kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pancasila dijadikan sebagai alat untuk melahirkan kepatuhan dan ketaatan masyarakat. Pancasila dipraktikan harus sesuai dengan tafsiran kemauan dan keinginan penguasa serta dijadikan sebagai sumber kebenaran yang harus dilakukan oleh seluruh rakyat tanpa kecuali. Karena itu Pancasila merupakan pedoman dan tolok ukur dalam menjalankan kebijakan penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. *Keenam*, Praktik Politik yang ditrapkan oleh rezim pemerintahan orde baru oleh para ilmuwan seringkali disebut dengan berbagai istilah yang berbeda-beda seperti birokratik otoritarian, pemerintahan otoriter, dictator pembangunan dan neopatrimonial.

Berdasarkan UUD 1945, sistim pemerintahan Indonesia menganut sistim pemerintahan presidensiil seperti yang dijalankan oleh rezim pemerintahan orde lama maupun orde baru. Ciri dari sistim pemerintahan presidensiil adanya kekuasaan yang amat besar pada lembaga kepresidenan. Tidak mengherankan jika kekuasaan yang dimiliki oleh presiden menembus pada area kekuasaan-kekuasaan yang lain, seperti kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Secara rinci berikut ini uraian kekuasaan dalam berbagai bidang antara lain sebagai berikut :

### 1. Kekuasaan di Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan

Pasal 4 ayat (1) jelas mengatakan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Menurut Wirjono Prodjodikoro, ketentuan pasal tersebut mempunyai makna bahwa Presiden RI adalah satu-satunya orang yang memimpin seluruh pemerintahan.

Kata-kata “menurut Undang-Undang Dasar” berarti wewenangnya diatur di dalam UUD sehingga pembatasan wewenang tersebut terletak sesuai dengan apa yang tertulis di dalam UUD tersebut. Meskipun begitu, karena Indonesia adalah negara hukum, maka presiden juga harus tunduk dan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. *Kekuasaan di Bidang Legislatif*

UUD 1945 memberikan kekuasaan legislatif kepada presiden lebih besar daripada DPR. Selain mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang bersama DPR, dalam kondisi kegentingan yang memaksa presiden juga mempunyai kekuasaan membentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu), serta berhak menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan presiden juga terlihat sangat besar dalam hal menentukan anggaran dan pendapatan negara. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengatakan: “anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.”

## 3. *Kekuasaan di Bidang Yudisial*

Presiden, menurut UUD 1945, juga mempunyai beberapa kekuasaan yudisial, yaitu: pertama, kekuasaan memberi grasi kepada orang yang dihukum, baik berupa penghapusan hukuman atau pengurangan hukuman. Kedua, presiden mempunyai kekuasaan untuk menghentikan penuntutan terhadap orang atau golongan orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana dengan memberikan abolisi. Ketiga, presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan amnesti. Keempat, presiden mempunyai kekuasaan untuk melakukan rehabilitasi kepada seseorang yang haknya telah hilang akibat putusan pengadilan.

## 4. *Kekuasaan di Bidang Militer*

“Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.” Demikian bunyi pasal 10 UUD 1945 yang dalam praktiknya dipahami bahwa presiden adalah Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata. Selain itu, presiden, dengan persetujuan DPR, mempunyai kekuasaan untuk menyatakan perang dan membuat perjanjian dan perdamaian dengan negara lain.

## 5. *Kekuasaan Hubungan Luar Negeri*

Kekuasaan mengenai hubungan luar negeri yang sering disebut sebagai kekuasaan diplomatik berupa kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain. UUD 1945 mengatur ketentuan tersebut dalam Pasal 11 yang juga mengatur mengenai kekuasaan menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain. Dalam hal membuat perjanjian, pasal tersebut juga mewajibkan kepada presiden untuk meminta persetujuan DPR.

## 6. *Kekuasaan Darurat*

Kekuasaan ini diatur di dalam Pasal 12 yang mengatakan: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat keadaan bahaya diterapkan dengan undang-undang.” Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya. Dalam sejarahnya, kekuasaan darurat ini pernah dilakukan oleh Presiden Soekarno, yaitu: *pertama*, ketika Perdana Menteri Syahrir diculik. Keadaan Bahaya tersebut diberlakukan mulai tanggal 29 Juni 1946 sampai 02 Oktober 1946. *Kedua*, ketika suasana politik yang memanas akibat perundingan dengan Belanda menemui jalan buntu. Ketika itu, keadaan bahaya diberlakukan mulai tanggal 27 Juni 1947 sampai 03 Juli 1947. *Ketiga*, ketika terjadi perebutan kekuasaan di Madiun. Keadaan bahaya diberlakukan mulai tanggal 15 September 1948 sampai tanggal 15 Desember 1948.

## 7. *Kekuasaan Mengangkat atau Menetapkan Pejabat Tinggi Negara*

Secara eksplisit UUD 1945 hanya mencantumkan beberapa pejabat tinggi negara yang harus diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Pejabat tinggi negara yang secara eksplisit dikatakan oleh UUD 1945 diangkat dan diberhentikan oleh presiden adalah; menteri-menteri, duta dan konsul. Namun, karena presiden mempunyai kewenangan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah, maka hampir semua pejabat tinggi diangkat oleh presiden, seperti: hakim-hakim agung, jaksa agung, ketua badan pemeriksa keuangan, dan lain-lain.

# 3. **Kekuasaan Presiden di Era Reformasi.**

Reformasi bulan Mei 1998 telah membawa berbagai Perubahan politik yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *Pertama*, sejak kejatuhan Soeharto, kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara telah menggeser wewenang dan kedudukan seorang Presiden dari penguasa hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan

biasa yang sewaktu-waktu dapat digugat bahkan sampai dilengserkan atau dimakzulkan dari kekuasaannya sebagai Presiden. **Kedua**, Munculnya suasana kehidupan politik yang lebih liberal, yang pada akhirnya juga ikut melahirkan proses politik yang juga liberal. **Ketiga**, Adanya refoemasi politik juga ikut mempengaruhi pencerahan politik rakyat. Adanya semangat keterbukaan dibidang politik telah memperlihatkan kepada public betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara atas kebinajakan yang diambil oleh seorang Presiden. **Keempat**, Pada tataran lembaga tinggi negara, muncul kesadaran untuk lebih memperkuat proses checks and balances diantara cabang-cabang kekuasaan negara berkembang sedemikian rupa, bahkan melampaui konvensi yang berlaku selama ini yaitu azas kekeluargaan dalam penyelenggaraan negara.

Setelah UUD 1945 terutama yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden dan DPR. Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya pergeseran kekuasaan Presiden ( executive heavy kearah legislative heavy. Hal ini terutama yang terkait dengan kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang yang diatur dalam pasal 5, berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang ( Pasal 20 ). Jika sebelum perubahan UUD 1945 kekuasaan pembentukan undang-undang berada pada Presiden, tentu isi undang-undangnya dirancang untuk yang menguntungkan Presiden, sementara peran DPR hanya sebatas menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang diajukan eksekutif. Hal DPR utuk mengajukan rancangan undang-undang dipersulit dengan banayaknya persyaratan dalam tata tertib.

Dengan jatuhnya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 melalui gerakan reformasi yang diseponsori oleh mahasiswa yang didukung oleh intelektual kampus, LSM yang memperoleh dukungan dari masyarakat. Ketika itu tak seorangpun yang berani membayangkan bahwa Soeharto akan jatuh dari kekuasaannya secara dramatis. Kejatuhan Soeharto dari tahtanya menandai berakhirnya era rezim otoritarian yang telah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun, sehingga membuka peluang suksesi kepemimpinan nasional kepada B.J. Habibie. B.J. Habibie sebagai pengganti Soeharto telah memainkan peran yang maksimal sebagai Presiden masa transisi yang sangat responsip dalam memenuhi tuntutan masyarakat yang sangat rindu dengan kebebasan berpolitik.

Presiden B.J. Habibie telah membuka keran kebebasan politik yang selama Soeharto berkuasa ditutup rapat. Beberapa kebebasan mulai dirasakan seperti kebebasan pers, kebebasan menyampaikan pendapat dan kebebasan berserikat tumbuh kembali pada era BJ. Habibie.. Salah satu kebijakan yang berimplikasi pada penguatan kesadaran berpolitik adalah kebebasan berorganisasi dan mendirikan partai politik. Eforian reformasi politik yang melanda Indonesia mendorong banyaknya berdiri partai baru. Dalam waktu singkat sejak bulan Mei sampai dengan oktober 1998 tidak kurang dari 80 partai baru mendaftarkan di Departemen Dalam Negeri. Menjelang April 1999 meningkat menjadi 181 buah partai. Dari jumlah partai tersebut yang memenuhi persyaratan hukum dan memperoleh pengesahan dari Departemen Kehakiman. Partai yang berhasil diverifikasi dan dapat berkompetisi dalam Pemilu tahun 1999. Penyelenggaraan Pemilu tahun 1999 adalah merupakan terobosan politik yang sangat penting dari Presiden Transisi B.J. Habibie yang didorong oleh oleh kejujuran hati dalam rangka membentuk pemerintahan baru yang memperoleh legitimasi dan mandate dari rakyat.. B.J. Habibie menyadari bahwa dirinya adalah pemegang jabatan Presiden transisional, tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat, karena lahir bukan melalui pemilihan umum.

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Dari pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan antara lain sebagai berikut :

1. Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, kekuasaan Presiden hampir dalam semua aspek yang terkait dengan kebijakan penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan di dominasi oleh Presiden. Hal ini dapat dilihat dari dua priode kekuasaan Presiden Soekarno yang terkenal dengan sebutan Orde Lama yang menerapkan sistim demokrasi terpimpin dan bahkan diangkat menjadi Presiden seumur hidup. Demikian juga dengan Presiden berikutnya yaitu Soeharto dengan sistim orde barunya dan menerapkan sitim demokrasi Pancasila. Di Zaman orde baru ini UUD 1945 merupakan sesuatu yang sangat sacral, sehingga tidak boleh diubah dan ditapsirkan selain oleh Presiden sendiri. Jika ada pihak lain yang ingin atau mau coba-coba untuk menyentuh atau ingin merubahnya, maka itu dianggap sebagi perbuatan subversive atau maker terhadap negara dan pemerintah.
2. Secara substantive, UUD 1945 memuat banyak kelemahan, hal ini terutama dapat dilihat dari besarnya kekuasaan yang ada pada eksekutif atau Presiden, tanpa disertai dengan prinsip checks and balances yang mmadai. Kondisi seperti ini jelas akan sangat menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki



jabatan Presiden. Presiden dengan segala kekuasaan dan hak prerogatifnya menjadikan presiden memiliki kekuasaan absolute.

3. Sesudah UUD 1945 di amandemen beberapa kekuasaan Presiden yang sebelumnya sepenuhnya ada di tangan presiden semuanya ikut berubah seperti antara lain : kekuasaan membentuk UU beralih ke DPR, Kekuasaan dan kewenangan memberikan amnesty, abolisi dan rehabilitasi diperlukan pertimbangan dari lembaga lain seperti Mahkamah Agung. Kewenangan mengangkat Duta besar untuk ditempatkan di negara lain demikian juga dengan penerimaan duta besar yang ditempatkan di Negara Republik Indonesia harus dengan persetujuan DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abraham Amos, H.F.2007. *Sistim Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- Ghoffar, Abdul. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly. 2004 . *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. FH. UII Pres. Yogyakarta
- Mahfud, MD., Moh. 2007. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta
- Mahendra, Yusril Ihza. 2007. *Sistim Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945*. Makalah 22 Maret 2007.
- Manan, Bagir ,2003. *Lembaga Kepresidenen*. FH. UII Press. Yogyakarta
- Manan Bagir. 2004 . *Perkembangan UUD 1945*, FH. UII Press. Yogyakarta
- Maschab, Mashuri. 1983 . *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*. PT Bina Aksara. Jakarta
- Huda, Ni'matul . 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. UII Press. Yogyakarta
- Huda, Ni'matul . 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. UUI Pres. Yogyakarta
- Sitepu, P. Anthonius. 2012. *Studi Ilmu Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sitepu, P. Anthonius. 2012. *Teori-Teori Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suharto, Susilo. 2006. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*. Graha Ilmu. Yogyakarta
- Syafiie, Inu Kencana. 2009. *Pengantar Ilmu Politik*. Pustaka Reka Cipta. Bandung
- Surbakti, Ramlan. 1998. *Reformasi Kekuasaan Presiden*. : PT Grasindo. Jakarta
- Valina Singka Subekti, 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergolakan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta 2008.