

**TIM PENGUJI DISERTASI****JUDUL DISERTASI :**

PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA

Nama Mahasiswa : Didik Suhariyanto  
NIM : 107010100111011  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Minat : Hukum Tata Negara

**KOMISI PROMOTOR :**

Promotor : Prof. Dr. Isrok, S.H.,M.S  
Ko-Promotor 1 : Prof. H.A. Mukthie Fadjar, S.H.,M.S  
Ko-Promotor 2 : Dr. Mohammad Ridwan, S.H.,M.S

**TIM PENGUJI :**

Penguji 1 : Prof. Dr. Isrok, S.H.,M.S  
Penguji 2 : Prof. H.A. Mukthie Fadjar, S.H.,M.S  
Penguji 3 : Dr. Mohammad Ridwan, S.H.,M.S  
Penguji 4 : Prof. Dr. Sudarsono, S.H.,M.S  
Penguji 5 : Dr. Jazim Hamidi, S.H.,M.H  
Penguji 6 : Dr. Rachmat Syafa'at, S.H.,MSi  
Penguji 7 : Prof. Dr. Suko Wiyono, S.H.,M.H  
Penguji 8 : Dr. Harjono, SH.,M.C.L

Ujian Terbuka : 2 Maret 2013



## PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : DIDIK SUHARIYANTO  
Tempat/Tanggal Lahir : Jember, 15 Desember 1970  
NIM : 107010100111011  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Kekhususan : Hukum Tata Negara  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Perum Sobo Indah Permai A-5 Banyuwangi

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain, untuk memperoleh gelar akademi di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain (*plagiator*), kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah Disertasi ini dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Disertasi ini digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (Doktor) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Malang, Maret 2013

Yang Menyatakan,

**DIDIK SUHARIYANTO**

NIM: 107010100111011

**DALIL, MOTTO dan PERSEMBAHAN****DALIL**

Jadikan pemimpin bangsa (Presiden) yang memiliki karakter jujur, terpercaya, berkemampuan, aspiratif dan menjadi suri tauladan bagi rakyat

**MOTTO**

Hidup ini adalah memberi dan membagi, sehingga bermanfaat bagi sesama, itulah sebaik-baik manusia

**PERSEMBAHAN**

Karya ilmiah ini saya persembahkan untuk :  
Bangsa dan Negara

Ayahanda : Drs. Rasijo (Alm).

Ibunda tercinta : Dewi Anggraeni

Ayahanda & Ibunda Mertua : Frans P. Rooroh (Alm) & Weltje K. Tuwaidan

Istriku tercinta : Marijke Corrie Rooroh, SE

Anak-anakku tersayang : 1. Rafael Ekky Ramadhan

2. Rhania Dwi Cantika

3. Daffa Rizky Danendra

## RINGKASAN

Disertasi ini berjudul "Pergantian Presiden Di Indonesia", dengan tiga permasalahan utama yaitu : (1) Apakah pergantian Presiden sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia ? (2). Bagaimana mekanisme pergantian Presiden di Indonesia ? (3). Apa implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia ?

Ketiga isu hukum (*legal issue*) dilatarbelakangi tiga problem utama yaitu pertama, "**problem filsafat**" (**philosophy problem**), pergantian Presiden sebelum Perubahan UUD 1945, paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan. Dalam UUD NRI 1945, paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi kedaulatan hukum atau konstitusi dengan tujuan kekuasaan. Maka Pergantian Presiden tidak demokratis, warganegara tidak dapat memilih Presiden sesuai haknya.

Kedua, "**problem yuridis**", (**legal problem**), 1. Pasca kemerdekaan - Era Orde Lama: Presiden dipilih secara aklamasi Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945. Presiden diangkat seumur hidup (*conflict of norm*) dengan pasal 7 UUD 1945. Terjadi kekosongan norma (*vacum of norm*), Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Partai Politik. 2. Era Orde Baru: (*vague of norm*) Pasal 7 UUD 1945, Dan Undang-Undang No. 17 Tahun 1969 Tentang Pemilu dan Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dibentuk untuk kelanggengan penetapan Presiden. 3. Era Reformasi :1. UUD NRI 1945, tidak mengatur ambang batas (*presidential threshold*). 2. Norma kabur (*vague norm*): Pasal 6, Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 5 d Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, syarat calon secara jasmani dan rohani. Dan (*vague of norm*) Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Rekrutmen calon Presiden dan Wakil Presiden secara demokratis.

Ketiga, "**problem teoritis**", (**theory problem**), dalam UUD 1945, kedaulatan rakyat diwakili oleh MPR. Masa jabatan Presiden ditafsirkan dapat dipilih tanpa batas. Di dalam UUD NRI 1945, kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan hukum, ada pembatasan masa jabatan Presiden, tetapi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik.

Tujuan penelitian disertasi adalah mengidentifikasi, menemukan, dan menganalisis pergantian Presiden apakah sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia. Dan mekanisme yang tepat bagi pergantian Presiden di Indonesia. Serta implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia.

Hasil penelitian ini diperoleh kesimpulan: 1. Pergantian Presiden tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, Pada UUD 1945 paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan. Pada UUD NRI 1945 paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan hukum atau konstitusi dengan tujuan kekuasaan. Dalam Faham Konstitusional, paradigma konstitusi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 berubah menjadi faham hukum represif. Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden di Indonesia, pada UUD 1945 terjadi paradigma konstitusi Kedaulatan rakyat di tangan MPR, Masa jabatan Presiden ditafsirkan dapat dipilih tanpa batas. Dalam UUD NRI 1945, kedaulatan rakyat menurut konstitusi. Ada pembatasan masa jabatan Presiden, tetapi Presiden diusulkan oleh Partai Politik.





2. Mekanisme Pergantian Presiden sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) berdasarkan UUD 1945 tidak demokratis selalu menghasilkan calon tunggal Presiden. Mekanisme Pergantian Presiden secara langsung (*direct democracy*) berdasarkan UUD NRI 1945, tidak demokratis ditetapkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik, yang perekrutan calon Presiden tidak terbuka, calon Presiden dominan dari pengurus Partai Politik.

3. Implikasi hukum berpengaruh terhadap legalitas Pergantian Presiden legalitas Pergantian Presiden pasca kemerdekaan Presiden dipilih oleh PPKI, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. Pengangkatan Presiden seumur hidup oleh MPRS inkonstitusional menyimpang (*conflict of norm*) dengan Pasal 7 UUD 1945. Pergantian Presiden Pada masa Orde Baru – masa Transisi – masa Reformasi, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. Pada UUD NRI 1945, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, kontitusional dengan kondisi politik abnormal. Karena Presidential Treshold tidak diatur secara kontitusional. Pergantian Presiden di Indonesia tidak legitimate, pada UUD 1945, Sistem perwakilan, terjadi penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya di MPR. Pada UUD NRI 1945 tidak mengatur (*Presidential Threshold*). Presiden ditentukan Partai Politik secara tidak terbuka. Pertanggungjawaban Presiden terjadi Paradigma pada UUD 1945, Presiden bertanggung jawab kepada MPR, setelah Perubahan UUD NRI 1945 Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat.

Dari hasil kesimpulan direkomendasikan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, hendaknya dibuat sistematis secara tetap dan tidak selalu dirubah menjelang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
2. Presidential Treshold hendaknya dilegalkan dalam UUD NRI 1945 agar tidak dijadikan pintu kepentingan pertarungan politik yang mengakibatkan instabilitas negara.
3. Koalisi antar Partai Politik untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden hendaknya diatur secara permanen berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga menjamin stabilitas pemerintahan Presidential.
4. Perlu dilakukan Perubahan kelima UUD NRI 1945, khusus berkaitan dengan Pergantian Presiden untuk menjamin mekanisme Pergantian Presiden dan Wakil Presiden yang lebih lengkap, jelas, tegas dan demokratis sesuai prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Kata Kunci: Pergantian Presiden Di Indonesia, Paradigma Berbangsa dan Bernegara, Mekanisme dan Implikasi Hukum.

## SUMMARY

The dissertation is titled "The succession President in Indonesia", with three main issues: (1) Is the change of President in accordance with the paradigm of nation and state in Indonesia? (2). How to change the mechanism of the President in Indonesia? (3). What are the legal implications of the turn of the President in Indonesia?

Third issue of law (legal issue) motivated the three main problems: first, the "problem of philosophy", succession the president before the 1945 Constitution Amendment, sovereignty paradigm changed the paradigm of state sovereignty for the purpose of power. In the 1945 Constitution, the paradigm of sovereignty of the people turned into a rule of law or the constitution for the purpose of power. So Succession undemocratic president, citizens can not elect the President according to their rights.

Second, "legal problem", 1. Post-liberty - the Old Order: The President is elected by acclamation Article III of the Transitional Provisions of the 1945 Constitution. The President appointed for life conflict of norm with article 7 of the 1945 Constitution. Vacancy occurs norm (*vacuum of norm*), the Election Law and the Law on Political Parties. 2. New Order: (vague of norm) of Article 7 of the 1945 Constitution, and Law. 17 On the Election of 1969 and Law No. 3 In 1975 On Political Parties established for determining the permanence of the President. 3. Reform: 1. The 1945 Constitution, did not set the threshold (*presidential threshold*). 2. Vague norm: Article 6, Law No. 23 Year 2003 on the Election of President and Vice President. Article 5 of Law No. d. 42 Year 2008 on the Election of President and Vice President, candidates for the physical condition and religious. And vague of norm of Article 29 paragraph (2) of Law No. 2 of 2008 on Political Parties, Recruitment of candidates for President and Vice President democratically.

Third, the "theoretical problem", under the 1945 Constitution, the sovereignty of the people represented by the Assembly. Term of office of the President is interpreted can be selected without limits. In the 1945 Constitution, the sovereignty of the people becomes the rule of law, no Presidential term limits, but the nomination of the President and Vice President shall be proposed by a political party or a coalition of political parties.

Dissertation research objective is to identify, locate, and analyze whether the change of President in accordance with the paradigm of the state and nation in Indonesia. And the precise mechanism for the change of President in Indonesia. As well as the change of the legal implications of President in Indonesia.

The results of this study can be concluded: 1. Succession President does not conform to the paradigm of nation and state of Indonesia, the 1945 Constitution sovereignty paradigm changed the paradigm of state sovereignty for the purpose of power. In the 1945 Constitution sovereignty paradigm changed the paradigm of the rule of law or the Constitution for the purpose of power. In the Constitutional ideology, constitutional paradigm based on Pancasila and the 1945 Constitution turned into a repressive law schools. Theoretical arguments Succession President of Indonesia, in the 1945 constitutional sovereignty paradigm occurred at the hands of the Assembly of the people, term of office of the President is interpreted can be selected without limits. In the Constitution 1945, the sovereignty of the people according to the constitution. There is a

limitation of the term of office of President, but the President nominated by political parties.

2. Mechanism Presidential system of representative democracy based on the 1945 Constitution is undemocratic always produce a single Presidential candidate. Succession mechanism President directly (*direct democracy*) the 1945 Constitution, set by the undemocratic political party or coalition of political parties, the recruitment of candidates for President are not open, Presidential candidate of the dominant political party officials.

3. Implications law affect the legality of the President legality succession post-liberty president president elected by PPKI, constitutional politics abnormal conditions. Appointment of President for life by the MPRS unconstitutional deviate conflict of norm and Article 7 of the 1945 Constitution. Succession President In New Order - Transitional - the Reformation, constitutional politics abnormal conditions. At the 1945 Constitution, the president is elected directly by the people, constitutional politics abnormal conditions. Since the Presidential constitutional threshold is not set. Succession president of Indonesia is not legitimate, the 1945 Constitution, the system of representation, there are deviations between the aspirations of the people and their representatives in the Assembly. In the 1945 Constitution did not set up (Presidential Threshold). President of the Political Parties are determined not open. The paradigm of the President's happening on the 1945 Constitution, the President is responsible to the Assembly, after the 1945 Constitution Amendment President is directly responsible to the people.

From the results recommended the following conclusions:

1. Law Election of President and Vice President, should be made permanent and systematic always changed before the election of President and Vice President.
2. Presidential threshold should be legalized in the 1945 Constitution door so as not to be a political battle that resulted in the interests of state instability.
3. Coalition of political parties to nominate the President and Vice President should be set permanently by legislation, thus ensuring stability of the Presidential administration.
4. Changes need to be made five the Constitution of 1945, specifically related to the President to ensure succession mechanism of President and Vice President are more complete, clear, concise, and appropriate democratic principles of a democratic constitutional state.

Keywords: Succession President In Indonesia, a nation and Paradigms State, Mechanisms and Implications of the Law.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas rahmat, karunia, taufiq dan hidayah-Nya sehingga penelitian dan penulisan disertasi yang berjudul "Pergantian Presiden di Indonesia" ini dapat terselesaikan. Penulis sangat menyadari bahwa selesainya penulisan disertasi ini karena bantuan, dorongan, dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan hati yang tulus dan ikhlas penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Prof. Dr. Isrok, SH.,MS. dalam kapasitasnya sebagai Promotor, Ketua Tim Penilai Proposal, Ketua Tim Penguji Kelayakan Disertasi, Seminar Hasil Penelitian, atas segala kebaruan, kearifan, ketulusan hati beliau sebagai ilmuwan telah memotivasi, memberikan semangat, serta membimbing penulis dalam menyempurnakan dan menyelesaikan disertasi ini;
2. Prof. H. A. Mukhtie Fadjar, SH.,MS. dalam kapasitasnya sebagai Ko-Promotor, Tim Penilaian Proposal, Tim Penguji Kelayakan Disertasi, Seminar Hasil Penelitian ditengah kesibukannya masih meluangkan waktu untuk memberikan dorongan, koreksi dan saran-saran yang sangat berharga bagi penyelesaian dan penyempurnaan disertasi ini;
3. Dr. Mohammad Ridwan, SH.,MS. dalam kapasitasnya sebagai Ko-Promotor, Tim Penilai Proposal, Tim Pengujia Kelayakan Disertasi, atas dukungan, koreksi, dan saran-saran yang sangat bermanfaat dalam penyempurnaan Disertasi ini;
4. Para Dosen Penguji, 1. Prof. Dr. Isrok, S.H.,M.S, 2. Prof. H.A. Mukthie Fadjar, S.H.,M.S, 3. Dr. Mohammad Ridwan, S.H.,M.S, 4. Prof. Dr. Sudarsono, S.H.,M.S, 5. Dr. Jazim Hamidi, S.H.,M.H, 6. Dr. Mochamad Ali Syafa'at, S.H.,M.H, 7. Prof. Dr. Suko Wiyono, S.H.,M.H, 8. Dr. Harjono, SH.,M.C.L. yang telah memberikan masukan-masukan yang sangat berharga untuk penyempurnaan disertasi ini.
5. Para Dosen Pengajar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya yang telah mengajarkan dan memberikan ilmu sehingga dapat mengantarkan dan membuka wawasan keilmuan penulis dalam menemukan hakikat ilmu pengetahuan;
6. Rektor Universitas Brawijaya, Prof. Dr. Yogi Sugito, MS, yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti dan menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang;
7. Dekan Fakultas Hukum Universtias Brawijaya, Dr. Sihabuddin, SH., MH., yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti dan menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, beserta seluruh karyawan dan Civitas Akademika Fakultas Hukum yang telah memberikan fasilitas dan dukungan sehingga tercipta suasana belajar yang kondusif dan nyaman;
8. Bapak-bapak dan Ibu-ibu guru penulis dari sejak SD, SMP, SMA, S1, S2 dan S3 yang telah mengajarkan, membimbing, menanamkan nilai, pengetahuan, kesadaran, yang sangat luas, sehingga dapat membentuk pola pikir dan cara pandang penulis sebagai seorang akademisi dan praktisi. Mudah-mudahan semuanya tercatat se bagai amal baik disisi Allah serta mendapatkan pahala yang berlipat ganda;
9. Khusus kepada kedua orang tua penulis, ayahanda Rasijo (Almarhum) dan ibunda Dewi Anggraeni atas asuhan, kasih sayang, bimbingan, dan doanya yang tulus ikhlas demi keberhasilan dan kesuksesan penulis. Semoga







perjuangan ayahanda dan ibunda dicatat sebagai amal ibadah yang mendapat balasan pahala yang terus menerus dari Allah SWT. Begitu juga kepada saudara-saudaraku yakni yang telah banyak memberikan dorongan, semangat dan bantuan materiil maupun moril kepada penulis untuk menyelesaikan nstudi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang;

10. Kepada rekan-rekan satu angkatan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang Tahun 2008 yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
11. Secara khusus kepada isteri tercinta Marijke Corrie Rooroh,SE yang telah memberikan doa, motivasi, spirit yang tinggi kepada Penulis untuk menyelesaikan studi ini;
12. Begitu juga kepada ananda tersayang Rafael Ekky Ramadhan, Rhania Dwi Cantika, Daffa Rizky Danendra yang telah memberikan spirit, dorongan dan doa untuk menyelesaikan jenjang pendidikan formal akademik tertinggi ini.

Akhirnya kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan, bantuan, dan dorongan dalam penyelesaian disertasi ini penulis ucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya.Semoga bantuan Bapak, Ibu, Saudara mendapatkan imbalan pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT.Amin.

Malang, Maret 2013

**DIDIK SUHARIYANTO**

NIM. 107010100111011



## DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan.....	x
Tim Penguji Disertasi.....	i
Pernyataan Orisinalitas Disertasi.....	ii
Dalil, Motto, Persembahan.....	iii
Ringkasan.....	iv
Summary.....	vi
Kata Pengantar.....	viii
Daftar Isi.....	xi
Daftar Tabel.....	xv
Daftar Gambar.....	xvii
Daftar Singkatan.....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	12
F. Desain Penelitian.....	15
G. Metode Penelitian.....	17
1. Jenis Penelitian.....	17
2. Pendekatan Masalah.....	18
3. Sumber Bahan Hukum.....	19
4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum.....	19
5. Analisis Bahan Hukum.....	20
H. Kerangka Konseptual.....	21
I. Sistematika Penulisan.....	36
<b>BAB II KERANGKA DASAR TEORITIK.....</b>	<b>38</b>
A. Teori Negara Hukum Demokratis.....	38
B. Teori Kedaulatan.....	43
C. Teori Demokrasi.....	46
D. Teori Pemilihan Presiden.....	53
<b>BAB III PARADIGMA PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA.....</b>	<b>59</b>
A. Kedaulatan Rakyat Sebagai Dasar Pergantian Presiden Dalam Paradigma Berbangsa dan Bernegara.....	59
1. Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilihan Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945.....	59
2. Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilihan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945.....	68
B. Dasar-Dasar Konstitusional Pergantian Presiden Dalam Paradigma Faham Konstitusi.....	73
1. Faham Konstitusional Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan.....	73
2. Faham Kosntitusional Pemilihan Presiden Secara Langsung.....	79



C.	Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden Dalam Paradigma Negara Demokrasi.....	83
1.	Argumentasi Teoritik Pemilihan Presiden Dengan Sistem Demokrasi Perwakilan.....	83
2.	Argumentasi Teoritik Pemilihan Presiden Dengan Sistem Demokrasi Langsung.....	92
<b>BAB IV</b>	<b>MEKANISME PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA.....</b>	<b>97</b>
A.	Mekanisme Pergantian Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945.....	97
1.	Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.....	97
2.	Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.....	99
3.	Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950.....	101
4.	Berdasarkan Berlakunya Kembali UUD 1945.....	104
B.	Mekanisme Pergantian Presiden Setelah Perubahan UUD 1945.....	129
C.	Mekanisme Pergantian Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia.....	161
1.	Pemilihan Dan Pengangkatan Presiden Soekarno.....	161
2.	Pergantian Presiden Soekarno Ke Presiden Soeharto.....	168
3.	Pergantian Presiden Soeharto Ke Presiden B.J Habibie.....	178
4.	Pergantian Presiden B.J. Habibie Ke Presiden KH. Abdurrahman Wahid.....	179
5.	Pergantian Presiden KH. Abdurrahman Wahid Ke Presiden Megawati Soekarnoputri.....	183
6.	Pergantian Presiden Megawati Soekarnoputri Ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.....	185
D.	Mekanisme Pergantian Presiden Di Berbagai Negara.....	195
1.	Pergantian Presiden Amerika Serikat.....	195
2.	Pergantian Presiden Perancis.....	199
3.	Pergantian Presiden Filipina.....	201
<b>BAB V</b>	<b>IMPLIKASI HUKUM PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA.....</b>	<b>206</b>
A.	Legalitas Pergantian Presiden.....	206
1.	Legalitas Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan.....	206
2.	Legalitas Pemilihan Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat.....	210
B.	Legitimasi Pergantian Presiden.....	216
1.	Legitimasi Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan.....	216
2.	Legitimasi Pemilihan Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat.....	217
C.	Pertanggungjawaban Presiden.....	222
1.	Pertanggungjawaban Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945.....	223
2.	Pertanggungjawaban Presiden Setelah Perubahan UUD 1945.....	226
D.	Hasil Analisis Dan Temuan Penelitian.....	228



### DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbandingan Hasil Pemilu Legislatif Tahun 2004 - 2009 Berpengaruh Terhadap Jumlah Calon Pasangan Presiden Dan Wakil Presiden Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 – 2009	72
Tabel 2	Perbandingan Kedaulatan Rakyat Sebagai Dasar Pergantian Presiden Dalam Paradigma Berbangsa dan Bernegara	73
Tabel 3	Perbandingan Dasar-Dasar Konstitusional Pergantian Presiden Dalam Faham Konstitusi	83
Tabel 4	Perbandingan Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden Dalam Paradigma Negara Demokrasi	96
Tabel 5	Tiga Alternatif Gagasan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Proses Perubahan UUD NRI Tahun 1945	135
Tabel 6	Pelanggaran Tahapan Kampanye Pemilu Tahun 2009 Berdasarkan Partai Politik	157
Tabel 7	Pelanggaran Tahapan Kampanye Pemilu 2009 Berdasarkan Provinsi	158
Tabel 8	Hasil Pemilu 1955 Untuk Anggota DPR	166
Tabel 9	Hasil Pemilu 1955 Untuk Anggota Konstituante	169
Tabel 10	Hasil Pemilu Tahun 1971	171
Tabel 11	Hasil Pemilu Tahun 1977	174
Tabel 12	Hasil Pemilu Tahun 1982	175
Tabel 13	Hasil Pemilu Tahun 1987	176
Tabel 14	Hasil Pemilu Tahun 1992	176
Tabel 15	Hasil Pemilu Tahun 1997	177
Tabel 16	Hasil Pemilu Tahun 1999	181
Tabel 17	Hasil Pemilu Tahun 2004	187
Tabel 18	Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilu Presiden Tahun 2004	189
Tabel 19	Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Putaran Kedua Pemilu Presiden Tahun 2004	189
Tabel 20	Hasil Akhir Pemilu 2009	190
Tabel 21	Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilu Presiden 2009	192
Tabel 22	Hasil Pemilu Presiden 2009	192
Tabel 23	Perbandingan Pergantian Presiden di Berbagai Negara	204
Tabel 24	Perbandingan legalitas Pergantian Presiden	215
Tabel 25	Perbandingan Legitimasi Pergantian Presiden	222
Tabel 26	Hasil Analisis Dan Temuan Penelitian	230



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Desain Penelitian Disertasi	16
Gambar 2	Bagan Mekanisme Pemilihan Presiden Berdasarkan UUD 1945	128
Gambar 3	Bagan Pemilihan Presiden Langsung Berdasarkan Perubahan UUD NRI Tahun 1945	160

**DAFTAR SINGKATAN**

BPUPKI	:	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	:	Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan
BAWASLU	:	Badan Pengawas Pemilihan Umum
DPR – GR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DPR RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPDR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
JURDIL	:	Jujur dan Adil
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
KKN	:	Korupsi, Kolusi, Nepotisme
KPK	:	Komisi Pemberantasan Korupsi
LUBER	:	Langsung Umum Bebas dan Rahasia
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MK	:	Mahkamah Konstitusi
PEMILU	:	Pemilihan Umum
PILPRES	:	Pemilihan Umum Presiden
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PARPOL	:	Partai Politik
PERPPU	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Q,S	:	Al Qur'an Surat
RI	:	Republik Indonesia
SUPERSEMAR	:	Surat Perintah Sebelas Maret
TAP	:	Ketetapan
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Tahun 1945
UUD NRI TAHUN 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUD RIS	:	Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat
UUDS 1950	:	Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pergantian Presiden merupakan amanah demokrasi untuk mendapatkan Presiden yang ideal dengan visi dan misinya yang jelas dan bermanfaat bagi rakyat banyak.<sup>1</sup> Pergantian Presiden dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu cara autokrasi atau otoriter dan cara demokrasi. Menurut cara autokrasi atau otoriter anggota penguasa atau pejabat negara ditetapkan oleh segolongan kecil pemegang kekuasaan negara dan diambilkan dari lingkungannya sendiri. Berdasarkan cara ini segala urusan negara dijauhkan dari jangkauan kekuasaan rakyat.

Sebaliknya menurut cara demokrasi pergantian Presiden ditempatkan dalam suasana kekuasaan rakyat yang didasarkan atas prinsip kedaulatan dari rakyat. Dengan demikian dua cara ini berlawanan satu sama lain karena didasarkan atas gagasan politik dan ideologi yang berbeda.

Cara autokrasi didasarkan atas paham yang bertujuan membangun suatu tertib politik di mana kekuasaan negara berada pada tangan satu orang atau beberapa orang (raja, diktator, junta, dewan revolusi dan sebagainya). Cara demokrasi berlandaskan paham yang mengutamakan kemerdekaan politik bagi setiap orang dan golongan guna menghalau terjadinya pemusatan kekuasaan pada tangan seseorang atau segolongan manusia secara terus menerus dan untuk menjamin adanya kekuasaan pada tangan rakyat, setidaknya-tidaknya dalam arti formal. Kedua paham ini tidak mungkin dipertemukan atau dikompromikan satu sama lain.

<sup>1</sup> Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 193.





Pergantian Presiden di Indonesia dilaksanakan berdasarkan konstitusi.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum formal yang harus dilaksanakan berdasarkan jiwa Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, yang tertuang dalam Alenia keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari sudut hukum, pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechtside*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan termasuk Undang-Undang Dasar.<sup>2</sup> Pembukaan dan Pancasila memberikan batas-batas, norma-norma dan arah bagi kebijaksanaan pelaksanaan Negara, juga dalam hal kebijaksanaan haluan Negara.<sup>3</sup>

Dalam Pembukaan UUD 1945 ini memberi ketentuan bahwa negara demokrasi Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik. Republik menunjukkan pemerintah, sebagai lawan bentuk kerajaan.<sup>4</sup> Sebagai konsekuensi

<sup>2</sup> Moh, Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hlm. 3.

<sup>3</sup> Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 1957), hlm. 10.

<sup>4</sup> Hasan Zaini Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1970), hlm. 154.



logis dari bentuk negara yang berbentuk Republik ini dikehendaki adanya pengangkatan Kepala Negara yang dipilih oleh rakyat dan memangku jabatannya selama periode yang telah ditentukan menurut aturan hukum yang berlaku.<sup>5</sup>

Pergantian Presiden Republik Indonesia dilaksanakan setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, bahwa pergantian Presiden dilaksanakan berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Artinya pergantian Presiden dilaksanakan melalui pemilihan oleh rakyat. Ini merupakan salah satu prosedural demokrasi yang bersifat deliberatif yaitu adanya mekanisme pemilihan umum untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen dan juga untuk memilih calon pemimpin eksekutif.<sup>6</sup>

Presiden dibentuk sebagai penyelenggara Pemerintah Negara. Wewenang dan kekuasaan Presiden Republik Indonesia yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Di dalam negara Republik Indonesia penyelenggaraan pemerintah negara yang dipimpin oleh Presiden adalah untuk melaksanakan amanat cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia.

Menurut Isrok, terkait dengan proklamasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, memaknai proklamasi adalah:

“Menurut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI. Bahwa makna proklamasi dalam bidang hukum mempunyai dua makna, pertama, detik pengebolan tertib hukum kolonial, dan kedua sekaligus detik pembangunan tertib hukum nasional Indonesia<sup>7</sup>”

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 112.

<sup>6</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia*, (Jakarta: Makalah Sidang Terbuka Wisuda ke-XI Sekolah tinggi Ilmu Hukum “IBLAM”, 10 Oktober 2009), hlm. 1.

<sup>7</sup> Isrok, *Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, (Malang: Disertasi Program Doktor Pascasarjana Univesias Brawijaya, 2006), hlm. 1.

Hubungan antara Pembukaan Undang-undang Dasar dengan ketentuan ketentuan dalam Undang-Undang Dasarnya dan ketentuan-ketentuan lainnya di dalam Tata Hukum Indonesia ada dilukiskan di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar, yaitu dalam Penjelasan Bagian Umum Angka III, dikemukakan oleh Joeniarto sebagai berikut :

Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam "Pembukaan" dalam pasal-pasal-pasal. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita Hukum (*Rechts idee*) yang menguasai Hukum Dasar Negara, baik Hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar), maupun Hukum yang tidak tertulis.<sup>8</sup>

Artinya, dalam paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Atas dasar demokratis, *rechstaat* dikatakan sebagai "negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*)", yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.<sup>9</sup>

Pergantian Presiden berdasarkan aturan sebagai sistem hukum yang bersumber dari cita-cita Proklamasi Kemerdekaan dan prinsip-prinsip kerakyatan berdasarkan Pancasila, yaitu adanya semangat kebersamaan yang merespon nilai-nilai kerakyatan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kehidupan berbangsa dan bernegara dengan prinsip-prinsip kerakyatan harus direspon

<sup>8</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hlm. 35.

<sup>9</sup> Ibid. hlm. 76.

dalam produk hukum sebagai sistem secara hierarkis sebagai sumber hukum formal. Mulai dari UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan.

Konsep berbangsa dan bernegara dalam kultur bangsa Indonesia yaitu musyawarah untuk mufakat, sifat gotong royong atau cara-cara kekeluargaan dalam mengurus sesuatu persekutuan hidup termasuk negara.

Asas musyawarah untuk mufakat menurut Mattulada adalah :

Asas yang esensial dalam hidup kerakyatan, karena sekalian pendapat yang dapat saja berbeda-beda diarahkan kepada satu titik temu, untuk terselenggaranya kepentingan bersama, yakni keselamatan bersama yang didasari oleh hikmah kebijaksanaan yang bukan lain daripada aturan-aturan permainan yang berpangkal pada kearifan dan tenggang rasa, sebagai orang-orang merdeka yang sederajat, yang mempunyai hak-hak dan mendukung kewajiban-kewajiban yang setara dengan peranan tanggungjawab yang dipercayakan oleh rakyat kepadanya.<sup>10</sup>

Pergantian Presiden terjadi paradigma dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia. Paradigma menurut Thomas S. Kuhn, adalah cara pandang atau kerangka berpikir yang berdasar fakta atau gejala diinterpretasi dan dipahami.<sup>11</sup>

Adapun menurut Lili Rasjidi dan IB Wyasa Putra, adalah pandangan mendasar ilmuwan.<sup>12</sup> Menurut Abdul Mukthie Fadjar, paradigma adalah cara pandang.

Artinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lama sudah tidak cocok atau relevan lagi dan ingin ditinggalkan, tetapi paradigma baru yang ingin dicapai belum ditemukan atau disepakati, bahwa: "...Pengalaman kesejarahan kita selama lebih dari setengah abad sebagai bangsa dan negara yang merdeka menunjukkan betapa "compang-campingnya" aturan main sistem ketatanegaraan kita yang berlaku atau pernah berlaku, yaitu UUD 1945 pada periode pertama (1945-1949), kemudian Konstitusi RIS (1949-1950), UUDS 1950 (1950-1959), UUD 1945 periode II sejak Dekrit Presiden (1959-1999), dan UUD

<sup>10</sup> Mattulada, *Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 10.

<sup>11</sup> Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1970), Dan Jasim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sejarah Ketatanegaraan RI*, (Yogyakarta: Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, 2006), hlm. 210.

<sup>12</sup> Lili Rasjidi dan IB Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Remadja Rosdakarya, 1993), hlm. 72.

1945 setelah perubahan pertama, kedua dan ketiga (1999-2002) yang selalu berujung pada krisis ketatanegaraan, tidak mampu menjamin *a sustainable democracy*. Momentum reformasi secara total dalam segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dicanangkan pada tahun 1998 harus dimanfaatkan sebaik-baiknya...<sup>13</sup>

Adanya paradigma dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (1999 – 2002) salah satunya menyangkut perubahan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem presidensial, dari yang semula dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi dipilih oleh rakyat secara langsung. Disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Setelah perubahan UUD 1945 atau disebut (UUD Negara RI Tahun 1945), dalam Pasal 6A ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Konsekuensi dari perubahan konstitusi adalah hilangnya Lembaga Tertinggi Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang selama ini dipandang sebagai pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini merupakan suatu perubahan yang bersifat fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimana prinsip supremasi MPR telah berganti dengan prinsip keseimbangan antar lembaga negara.

Pergantian Presiden melalui Pemilihan Umum (Pemilu) baik dengan sistem perwakilan maupun sistem langsung oleh rakyat, merupakan salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Oleh

<sup>13</sup> A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-TRANS, 2003), hlm. vi.



karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>14</sup>

Pergantian Presiden Republik Indonesia mulai Pemilihan dan pengangkatan Presiden Soekarno, Pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, Pergantian Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie, Pergantian B.J. Habibie ke Presiden KH. Abdurrahman Wahid dan Pergantian Presiden KH. Abdurrahman Wahid ke Presiden Megawati Soekarnoputri) dari enam pergantian Presiden terjadi dengan cara yang tidak normal<sup>15</sup> yaitu pergantian Presiden sebelum berakhir masa jabatannya. Presiden Soekarno diganti Presiden Soeharto karena diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) tahun 1967. Karena mendapat memorandum DPR-GR<sup>16</sup> yang menuduh Presiden Soekarno terlibat Gerakan 30 September 1965.

Presiden Soeharto berhenti di tengah masa jabatannya setelah berkuasa selama enam periode jabatan, yaitu dengan mengundurkan diri karena tekanan dari demonstrasi mahasiswa yang didukung oleh elemen reformasi pada tahun 1998 dan permintaan pimpinan DPR/MPR kemudian Presiden B.J Habibie yang semula menjadi Wakil Presiden kemudian dilantik menjadi Presiden menggantikan Soeharto. Kemudian Presiden B.J Habibie yang mengundurkan diri juga berhenti dari jabatannya karena pertanggungjawabannya ditolak oleh DPR. Yang kemudian digantikan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dari hasil Pemilu, yang kemudian berhenti di tengah masa jabatannya dalam Sidang Istimewa MPR karena dianggap melanggar UUD dan Tap MPR tanggal 23 juni 2001 hingga akhirnya diganti oleh Presiden Megawati Soekarnoputri.

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Ilmu Hukum UI), hlm. 329.

<sup>15</sup> Iwan Permadi, *Impeachment MK Terhadap Presiden dan Kekuasaan Mayoritas di MPR*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi MKRI, Vol. 4 No. 3, September 2007), hlm. 126.

Pergantian Presiden secara konstitusional terjadi problem filsafat (*philosophy problem*), problem yuridis (*legal problem*) dan problem teoritis (*theory problem*). Terjadi "**problem filsafat**", (*philosophy problem*), terjadi paradigma dalam proses pergantian Presiden Republik Indonesia sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Pergantian Presiden akan menentukan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pergantian Presiden diatur berdasarkan konstitusi UUD 1945 yang bersumber dari Pancasila. Juga ditegaskan di dalam alenia ke empat Pembukaan UUD 1945. Esensinya bahwa pergantian Presiden dilaksanakan sesuai dengan nilai-nilai kerakyatan budaya bangsa Indonesia.

Amien Rais, menyebut beberapa kriteria suksesi kekuasaan seorang pemimpin nasional di Indonesia. Pertama, calon pemimpin harus taat menjalankan sila-sila Pancasila. Dan pasal-pasal yang tertulis dalam UUD 1945.<sup>16</sup>

Tetapi suatu pemerintah selalu menginginkan tetap berkuasa dan oleh karenanya berusaha menghindarkan diri dari pada melukai hati yang diperintah. Oleh karena itu harus menyesuaikan dirinya pada sentimen-sentimen yang sedang kuat bergema di kalangan pendukung-pendukungnya, dan pada saat yang sama mencari simpati pihak-pihak lain atau sekurang-kurangnya menjaga jangan sampai timbul sikap melawan kedudukannya maka pemerintah harus bertindak untuk menyokong kelangsungannya memegang tampuk pimpinan.<sup>17</sup>

Dalam pelaksanaan pergantian Presiden tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, terjadi permasalahan yaitu paradigma kedaulatan rakyat berubah atau menjelma menjadi kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan. Paradigma negara hukum dengan paradigma negara

<sup>16</sup> Idris Thaha, *Demokrasi Religius*, (Jakarta: Teraju, 2005), hlm. 117.

<sup>17</sup> Mac Iver, *Negara Modern*, (Jakarta: Aksara Baru, 1980), hlm. 179.

kekuasaan, menyebabkan pergantian Presiden tidak demokratis. Terjadi ketidakadilan bagi hak-hak warganegara dalam proses pergantian Presiden secara demokratis, warganegara tidak dapat memilih Presiden sesuai haknya.

Pergantian Presiden dalam implementasinya terjadi "**problem yuridis**", (*legal problem*), yaitu persoalan-persoalan hukum, menyangkut perumusan norma-norma hukum berkaitan dengan asas kedaulatan rakyat. Dalam praktik ketatanegaraan tahun 1945 – 1949, proses pergantian Presiden, ketika MPR belum terbentuk, untuk pertama kali, berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yaitu dilakukan pada tanggal 18 Agustus 1945. Atas usul anggota PPKI, Soekarno dan Muhammad Hatta dipilih secara aklamasi sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama.<sup>18</sup>

Dalam Pasal 69 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 menyebutkan, Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh Pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2, Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata sepakat". Ketentuan tersebut tidak menentukan untuk berapa lama jabatan Presiden dan berapa kali dapat dipilih kembali.

Sementara dalam Pasal 45 ayat (3) UUD 1950, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang", dan Pasal 45 ayat (4) UUDS 1950 menyatakan, "Untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden dari anjuran yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat". Adapun UUDS 1950 tidak menentukan untuk berapa lama jabatan Presiden dan Wakil Presiden dan juga tidak menentukan apakah Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih kembali.

<sup>18</sup> RM. A.B. Kusuma, 2004, *Sejarah Konstitusi*, (Jakarta: FHUI, 2004), hlm. 492-493.



Abdul Mukthie Fadjar, dalam Pemilihan Presiden menyatakan :

Ketika UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang kemudian diikuti dengan pembentukan MPRS, juga tidak pernah dilakukan pemilihan Presiden. Yang terjadi kemudian adalah bahwa MPRS melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tanggal 18 Mei 1963 telah menetapkan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, yang berarti menyimpang dari ketentuan Pasal 7 UUD 1945 bahwa masa jabatan Presiden adalah lima tahun.<sup>19</sup>

Penetapan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yaitu bertentangan dengan Pasal 7 UUD 1945. Serta terdapat kekosongan hukum (*vacum of norm*) yaitu tidak dibentuknya Undang-Undang Pemilu serta Undang-Undang Partai Politik, sebagai sarana demokrasi dalam Pemilu, sehingga mengabaikan hak-hak warganegara yang berdasarkan asas kerakyatan. Pemilihan Umum (Pemilu) dalam era Orde Baru yaitu dibentuk Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik untuk kepentingan kelanggengan penetapan Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Selanjutnya Abdul Mukthie Fadjar, menegaskan bahwa :

Pemilu pertama kali diadakan pada tanggal 5 Juli 1971 dan MPR hasil Pemilu baru terbentuk pada tahun 1973 yang dengan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1973 mengangkat Soeharto sebagai Presiden RI kembali. Selanjutnya Pemilu diadakan setiap lima tahun sekali, yaitu tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992 dan tahun 1997 dalam hal mana MPR hasil Pemilu-pemilu tersebut juga memilih kembali Soeharto sebagai Presiden RI, sehingga praktis Soeharto memegang tampuk jabatan Presiden RI secara penuh sejak tanggal 12 Maret 1968 hingga lengser atau mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998 sebagai akibat timbulnya gerakan reformasi.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia*, (Jakarta: Makalah dalam Sidang Senat Terbuka Wisuda Ke-XI Program Strata Satu Ilmu Hukum dan Pascasarjana Magister Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum "IBLAM", 10 Oktober 2009), hlm. 6.

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 7.

Pemilihan Presiden era Orde Baru, diatur dalam Pasal 6 UUD 1945, khususnya setelah Pemilu 1971, yaitu diterbitkannya Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia bertanggal 19 Maret 1973 yang memuat antara lain 1. Syarat-syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden, 2. Tata Cara Pemilihan Presiden, dan 3. Tata Cara Pemilihan Wakil Presiden.

Selanjutnya Era Reformasi adalah kehidupan ketatanegaraan dan politik berakhirnya era Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998 yang ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi Kepresidenan RI dan digantikan oleh BJ Habibie dan era ini juga sering disebut era pasca Orde Baru.<sup>21</sup>

Selama era (1998 – 2009) telah terjadi pergantian Presiden sebanyak empat kali, yaitu dari Soeharto ke BJ. Habibie (Mei 1998), dari BJ Habibie ke Abdurrahman Wahib (Oktober 1999), dari Abdurrahman Wahid ke Megawati Soekarnoputri (Juli 2001), dan dari Megawati Soekarnoputri ke Susilo Bambang Yudhoyono (Oktober 2004).

Terkait dengan cara pergantian Presiden di Era Reformasi, dibedakan dalam dua kurun waktu, yaitu sebelum Perubahan UUD 1945 dan sesudah Perubahan UUD 1945 mengenai Pemilihan Presiden Langsung tahun 2004 dan tahun 2009. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 1999 berlangsung di bawah UUD 1945 sebelum mengalami Perubahan, sehingga sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) masih menjadi wewenang MPR untuk melaksanakannya, dalam hal ini adalah MPR hasil Pemilu Legislatif 1999. Sebagai dasar hukum untuk melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, MPR menerbitkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan

<sup>21</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: In Trans, 2008), hlm. 51.

Presiden dan Wakil Presiden tanggal 19 Oktober 1999 (selanjutnya disebut Tap MPR No. VI/MPR/1999) untuk menggantikan Tap MPR No. II/MPR/1973.

Pada dasarnya persyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Tap MPR No. VI/MPR/1999 tidak banyak berbeda dengan ketentuan dalam Tap MPR No. II/MPR/1973, hanya dengan penambahan syarat bahwa calon harus memiliki visi kenegarawanan yang berdasar pada komitmen yang kuat terhadap persatuan dan kesatuan bangsa dan melaporkan daftar seluruh kekayaannya. Penambahan kedua syarat tersebut nampaknya didasarkan atas kondisi politik saat itu yang rawan konflik dan terancam disintegrasi, serta komitmen reformasi untuk memberantas segala bentuk Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Yang juga menarik adalah dihapuskannya syarat bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus dapat bekerja sama dan keharusan calon Wakil Presiden harus dimintakan persetujuan terlebih dahulu dari Presiden Terpilih sebagaimana dipraktikkan pada era Orde Baru.

Berbeda dengan era Orde Baru yang selalu hanya memunculkan calon tunggal (Soeharto), praktek ketatanegaraan tahun 1999 telah memunculkan tradisi baru yaitu ada dua calon Presiden, yakni KH. Abdurrahman Wahid yang kemudian terpilih dan Megawati Soekarnoputri, dan juga dua orang calon Wakil Presiden yakni Megawati (kemudian terpilih) dan Akbar Tanjung.

Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 mengatur mekanisme pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di

setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon-calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, tidak mengatur tentang ambang batas (*"Presidential Threshold"*), persyaratan perolehan kursi atau suara

sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga terjadi muatan politik yang sangat dominan. Yaitu

terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum

Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang

memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR

atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam

Pemilu anggota DPR. Yang digunakan untuk pencalonan pasangan Presiden dan

Wakil Presiden secara langsung Tahun 2004.

Dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden

dan Wakil Presiden, Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan

Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling

sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25%

(dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR,

sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Yang digunakan untuk

pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung Tahun 2009.

Ketentuan ini berpengaruh pada munculnya jumlah calon Presiden dan

Wakil Presiden. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 muncul banyak

calon sampai 6 calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan Pemilu Tahun 2009 hanya mucul 3 calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Maka keputusan ini merupakan keputusan politik, yang tidak memiliki legitimasi hukum.

Dalam praktik ketatanegaraan tahun 2004, Pemilu Presiden Langsung pertama kali yang diselenggarakan pada tanggal 6 Juli 2004 diikuti oleh lima Pasangan Calon, yaitu H. Wiranto, SH – Ir. H. Salahuddin Wahid, Hj. Megawati Soekarnoputri – KH. A. Hayim Muzadi, Prof. Dr. H.M. Amien Rais – Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo, H. Susilo Bambang Yudhoyono – Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (69.266.350 suara) sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI tahun 2004 – 2009, karena pasangan Megawati – Hasyim Muzadi hanya memperoleh 44.990.704 suara, Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik oleh MPR pada tanggal 20 Oktober 2004.

Pada Pemilu Presiden Langsung tahun 2009 yang diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 yang diikuti oleh tiga Pasangan Calon, yakni Megawati Soekarno Putri – Prabowo Subianto, Susilo Bambang Yudhoyono – Budiono, dan Yusuf Kalla – Wiranto. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono – Budiono memenangkan Pemilu Presiden Langsung tahun 2009 dalam satu putaran, apabila hasilnya tidak berubah setelah penyelesaian perselisihan hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi (MK), karena perolehan suaranya telah melebihi 50 persen dan telah menang di 30 provinsi dari seluruhnya 33 provinsi.

Terdapat norma kabur (*vague norm*) dalam persyaratan Presiden Pasal 6 huruf d Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, yaitu mampu secara rohani dan jasmani untuk

melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden, dan huruf j yaitu tidak pernah melakukan perbuatan tercela.

Persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, pada dasarnya sama dengan Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dan dengan sedikit perubahan, yaitu dihapuskannya syarat huruf p Pasal 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden yaitu tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Huruf k terdaftar sebagai pemilih. Dan huruf m, memiliki daftar riwayat hidup, dan huruf i, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, namun didalam Pasal 5 huruf r Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, ditambahkan syarat memiliki visi, misi dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Terhadap perubahan persyaratan tersebut diatas, menjadi kekosongan norma (*vacum of norm*) terkait, penghapusan syarat terdaftar sebagai pemilih dan syarat tidak sedang dicabut hak pilihnya, sebab kedua persyaratan tersebut justru sangat penting dalam suatu proses pemilihan dan sangat ironis apabila calon Presiden dan Wakil Presiden justru tidak terdaftar sebagai pemilih atau sedang dicabut hak pilihnya oleh suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Sedangkan, pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, ketentuan mengenai syarat calon Presiden Wakil Presiden dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan KPU No. 26 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (selanjutnya disebut Keputusan KPU No. 26 Tahun 2004) *juncto* Keputusan KPU No. 31 Tahun 2004 Tentang Petunjuk Teknis Penilaian Kemampuan Rohani dan Jasmani Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004.

Ketentuan mengenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pernah dimohonkan pengujian oleh DPP Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan KH. Abdurrahman Wahib di Mahkamah Konstitusi (MK), sedangkan kedua Keputusan KPU diatas dimohonkan oleh yang bersangkutan ke Mahkamah Agung (MA), namun kedua macam *judicial review* tersebut ditolak. Dalam penerapannya, seorang calon Presiden, yaitu K.H. Abdurrahman Wahid oleh Tim Kesehatan dinyatakan tidak memenuhi syarat kemampuan rohani dan jasmani, sehingga beliau gagal menjadi salah satu calon Presiden dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 berpasangan dengan Dr. Marwah Daud Ibrahim sebagai calon Wakil Presiden.

Pergantian Presiden juga terjadi "**problem teoritis**", (*theory problem*) menurut Jean Jaques Rousseau,<sup>22</sup> kedaulatan rakyat atau *vollenk general*, rakyat merupakan kesatuan individu sehingga kekuasaan rakyatlah yang tertinggi, yang mana memberikan sebagian haknya pada penguasa untuk kepentingan bersama. Akan tetapi, kedaulatan rakyat tidak tak terbatas. Keterbatasan itu berlaku dalam

<sup>22</sup> Budiyo, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Erlangga, 2000). Hlm. 26-27.

dua arah. Seperti dikemukakan Rousseau kedaulatan rakyat tidak menuntut agar tidak ada kekuasaan di atas para warganegara, melainkan bahwa kekuasaan dikontrol oleh mereka. Yang harus dituntut ialah agar pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Kita dapat bicara tentang suatu realisme demokratis yang secara etis pun memadai: yang perlu suatu demokrasi total, melainkan kontrol demokratis efektif.<sup>23</sup>

Konstitusi mengatur pergantian Presiden, diatur pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian secara demokratis suara diwakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dalam pemilu Presiden dan wakil Presiden dilaksanakan dengan sistem perwakilan (*representative democracy*). Dengan demikian Presiden di Indonesia selalu muncul calon tunggal disamping Tidak ada pembatasan masa jabatan Presiden sesuai Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Terjadi paradigma dalam konstitusi yang disebut UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Maka pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan sistem langsung oleh rakyat (*direct democracy*).

Paradigma dalam Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Serta terdapat pembatasan masa jabatan Presiden yaitu dalam Pasal 7 UUD NRI

---

<sup>23</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip - Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), 290.



1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Hal tersebut dipertegas lagi oleh ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam satu paket pasangan calon, tidak terpisah sebagaimana dilakukan ketika pemilihan dilakukan oleh MPR. Serta pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, jadi menutup kemungkinan dari calon perseorangan atau calon independent.

Dalam UUD 1945, Kedaulatan rakyat tidak memiliki hak secara individu, melainkan diwakili dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan dalam perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, kedaulatan tetap ditangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas dan fungsi yang diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan perubahan ini tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara. Kedudukan setiap lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas dan fungsinya masing-masing menurut UUD Negara RI Tahun 1945.

Pergantian Presiden hendaknya dilaksanakan sesuai dengan proses kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia berdasarkan prinsip-prinsip kerakyatan sebagai kedaulatan rakyat dalam sistem hukum. Pergantian Presiden sebagai keikutsertaan rakyat dalam politik diaspirasikan secara konstitusional melalui Pemilu. Pemilu diikuti Partai Politik yang kegiatan utamanya adalah

memilih calon dan merekrut calon pemimpin.<sup>24</sup> Melalui Partai Politik dapat memilih anggota Badan Perwakilan maupun Presiden secara demokratis melibatkan anggota Partai Politik dan masyarakat secara terbuka dan transparan. Partai Politik juga merupakan jembatan antara rakyat dan pemerintah. Yang menjadi tujuan utama daripada setiap pemilihan umum ialah memperoleh hasil yang benar-benar representatif. Hasil daripada pemilihan umum ini sedapat-dapatnya harus menggambarkan kemauan rakyat.<sup>25</sup>

Maka produk hukum terkait pergantian Presiden harus bersifat partisipatif. Menyerap partisipasi kelompok sosial maupun individu-individu dalam masyarakat, sehingga mengkrystalisasikan berbagai kehendak masyarakat yang saling bersaing, dan membatasi intervensi pemerintah untuk membuat interpretasi yang terlalu banyak ditentukan oleh visi dan kekuasaan politiknya.<sup>26</sup>

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian disertasi ini adalah :

1. Apakah pergantian Presiden sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia ?
2. Bagaimana mekanisme pergantian Presiden di Indonesia ?
3. Apa implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia ?

## C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi, menemukan, dan menganalisis pergantian Presiden apakah sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia.

<sup>24</sup> Austin Ranney, *Governing an Introduction to Political Science*, (Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall International, 1990), hlm. 173.

<sup>25</sup> S. Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 85.

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 4.



2. Mengidentifikasi, menemukan, dan menganalisis, mekanisme yang tepat bagi pergantian Presiden di Indonesia.

3. Mengidentifikasi dan menemukan implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran, baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi pemikiran pada Ilmu Hukum Tata Negara atau Hukum Konstitusi, khususnya mengenai alasan, serta adanya kemungkinan mengadopsi hal-hal positif dari konstitusi berbagai negara di belahan dunia, guna penyempurnaan mekanisme pergantian Presiden dalam paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

a. Memberikan kontribusi praktis bagi MPR/DPR RI, terutama berkaitan dengan penyusunan ketentuan pergantian Presiden di Indonesia, yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum demokratis.

b. Memberikan kontribusi praktis bagi pengambil keputusan (*decision maker*), baik Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, Mahkamah Konstitusi (MK) RI, Presiden RI, berkaitan dengan mekanisme pergantian Presiden di Indonesia.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Dari hasil penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, sejauh ini belum ada disertasi yang persis sama dengan kajian yang dilakukan penulis dalam disertasi dengan judul "Pergantian Presiden di Indonesia".



Beberapa karya tulis atau disertasi yang membahas masalah pergantian Presiden di Indonesia, antara lain :

1. Disertasi yang ditulis oleh Lalu Said Ruhpina dengan judul penelitian *"Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Terkait Dengan Pemilihan Presiden Secara Langsung Di Indonesia"*.<sup>27</sup>

Hasil penelitiannya menyimpulkan, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam praktek penyelenggaraan pemilu menimbulkan persoalan:

- a. Masyarakat Indonesia sebagian besar masih dipengaruhi oleh kultur paternalistik, ketokohan atau figur seseorang. Menurut teori seseorang dipandang sebagai tokoh kalau memiliki gezag/kewibawaan (*charismatisch gezag*) ada kekhawatiran bahwa jika pemilihan Presiden dilakukan secara langsung yang akan terpilih bukan Presiden yang berkualitas, tapi calon yang terpilih hanyalah calon kharismatik tetapi tidak berkualitas. Calon pemilih yang panatis tidak memandang visi dan misi calon, yang penting bagi mereka adalah figur atau ketokohan seseorang calon.
- b. Ada kekhawatiran tampilnya Presiden dari etnis tertentu jika pemilihan Presiden dilakukan secara langsung. Dianggap sebagian besar penduduk Indonesia berada di Jawa.
- c. Tidak netralnya birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.
- d. Dari sudut pandang hukum tatanegara pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat akan dapat memperkokoh kedudukan Presiden,

---

<sup>27</sup> Lalu Said Ruhpina, *Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Terkait Dengan Pemilihan Presiden Secara Langsung Di Indonesia*, (Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009), hlm. 385-388.



maka akan mempersulit *impeachment* Presiden di tengah masa jabatannya. Oleh karena itu Presiden terpilih dimungkinkan melakukan tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan tanpa dapat dijatuhkan oleh lembaga lain. Dalam sistem presidensiil dimana Presiden dipilih langsung oleh rakyat Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lainnya, kecuali dalam hal terjadinya pelanggaran hukum.

e. Mengingat pemilihan Presiden dan Wakil Presiden akan berlangsung dalam dua putaran, bisa diduga bahwa kuantitas kekerasan kemungkinan akan mengalami peningkatan pada putaran kedua, karena kubu-kubu kekuatan pada putaran kedua dengan para pendukungnya akan berhadapan-hadapan satu dengan yang lain.

2. Disertasi yang ditulis oleh Suwoto dengan judul "Kekuasaan Dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan".<sup>28</sup>

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dan dalam menjalankan kewajiban Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Ketentuan ini menegaskan adanya stelsel aktif, dalam arti bahwa Wakil Presiden harus diberi tugas sebagian kekuasaan Presiden, tanpa menunggu Presiden berhalangan. Oleh karena itu Presiden memberikan kekuasaan Wakil Presiden untuk melaksanakan tugas pengawasan jalannya pembangunan. Hubungan fungsional antara Presiden dan Wakil Presiden merupakan hubungan antara "Pemberi Kuasa" dengan "Penerima Kuasa", oleh karena itu hanya Presiden yang memegang tanggung

<sup>28</sup> Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 1990), hlm. 182-190.

jawab atas Kekuasaan Pemerintahan. Dasar hukum pertanggungjawaban tidak dapat ditemukan secara jelas dalam batang tubuh UUD 1945.

Sebelum menjalankan kekuasaannya Presiden dan Wakil Presiden wajib terlebih dahulu mengucapkan sumpah dihadapan MPR atau DPR. Hal ini berarti bahwa sesuai dengan isinya sumpah Presiden akan melaksanakan kewajiban sebagai Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD dan segala Undang-Undang dan peraturan-peraturan dengan selurus-lurusnya. Dengan sumpah ini maka logis apabila pada akhir masa jabatannya, Presiden dibebani kewajiban mempertanggungjawabkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam penyelenggaraan Sistem Presidensial di Indonesia terdapat kebiasaan-kebiasaan pemerintahan parlementer. Di dalam sistem Presidensial secara teoritik, menteri tidak dibenarkan mengeluarkan kebijaksanaan atas nama sendiri. Dalam sistem Presidensial, atas nama menteri tidak diberikan kekuasaan untuk mengeluarkan keputusan tentang kebijaksanaan pemerintah. Semua kebijaksanaan dalam sistem Presidensial harus dikeluarkan oleh Presiden, sebab hanya Presiden yang memikul tanggungjawab pemerintahan. Kepercayaan Presiden memberikan kekuasaan kepada menteri untuk mengambil kebijaksanaan tidak perlu dipandang sebagai penyimpangan sistem presidensial, asal dijelaskan bahwa kekuasaan menteri timbul karena pemberian kuasa oleh Presiden. Dengan pemberian kuasa ini menteri hanya bertanggungjawab secara intern, sedang tanggung jawab keluar tetap berada pada Presiden.

3. Disertasi yang ditulis oleh Ibnu Tricahyo dengan judul "Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis".<sup>29</sup>

Hasil penelitiannya menyimpulkan, Pemilu-Pemilu Orde Baru belum menjalankan sepenuhnya asas Luber dan Jurdil. Pemilu masa Orde Baru bukanlah alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Pemilu dilakukan melalui sebuah proses yang tersentralisasi pada tangan-tangan birokrasi. Tangan-tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh proses pemilu, namun juga berkepentingan untuk merekayasa kemenangan bagi partai milik pemerintah. Bahwa ada tiga bentuk penyimpangan penyelenggaraan pemilu-pemilu Orde Baru. Pertama, campur tangan birokrasi yang terlampau besar dalam mempengaruhi pilihan politik masyarakat. Kedua, Panitia Pemilu tidak independen. Ketiga, kompetisi antar kontestan yang tak leluasa.

Sistem Pemilu bagi Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan langsung oleh rakyat secara politik memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia. Presiden relatif independen dari parlemen. Kedudukan Presiden tidak tergantung kepada MPR dan karena itu Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR, melainkan bertanggungjawab langsung secara politik kepada rakyat. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh MPR. Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa diberhentikan hanya karena setelah diminta pertanggungjawaban secara hukum dan dinyatakan bersalah melanggar delik pidana umum sebagaimana disebutkan

<sup>29</sup> Ibnu Tricahyo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional Dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis*, (Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2007).

dalam UUD1945 atau karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

4. Disertasi dalam bentuk buku karya Harun Alrasid berjudul "Pengisian Jabatan Presiden", (Masalah Pengisian Jabatan Presiden, Sejak Sidang PPKI 1945 sampai Sidang MPR 1993)<sup>30</sup>.

Hasil penelitiannya, secara substantif membahas pengisian jabatan Presiden melalui jalan; pemilihan, perwakilan, pergantian dan pemangkuan sementara. Kesimpulan dari buku dimaksud adalah Kedudukan Presiden menurut UUD 1945 sangat penting, karena kekuasaan dan tanggungjawab terpusat pada jabatan Presiden. Sehingga pengisian jabatan presiden pada umumnya diatur dalam UUD 1945 atau merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar. Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), kaidah hukum tentang pengisian jabatan Presiden dengan jalan pemilihan diatur dalam Pasal 6 ayat (1), dan pengisian jabatan Presiden melalui jalan pergantian diatur dalam Pasal 8. Sedangkan pengisian jabatan Presiden melalui jalan perwakilan diatur dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia yang berhalangan, dan pengisian jabatan Presiden karena jabatan pemangkuan sementara diatur dalam Pasal 5 ayat 2 Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973.

5. Disertasi yang ditulis oleh Hufron dengan judul "Pemberhentian Presiden Dan / Atau Wakil Presiden Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945"<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Diangkat dari Disertasi, Pustaka Utama Grafiti, 1999).

<sup>31</sup> Hufron, *Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, (Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012).



Hasil penelitiannya menyimpulkan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama, selanjutnya MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya adalah tidak tepat, karena tidak memiliki landasan normatif, teoritis, filosofis maupun pertimbangan yuridis komparatif yang memadai.

#### **F. Desain Penelitian**

Desain penelitian merupakan rencana atau rancangan yang dibuat oleh peneliti guna menentukan tahap-tahap dalam pelaksanaan penelitian disertai ini dengan didasarkan pada kerangka teoritis yang merupakan sistematisasi masalah dengan cara menderivasikan masalah abstrak teoritik menjadi masalah konkret faktual disertai teori yang digunakan, bahan hukum yang diperlukan serta analisa yang akan dilakukan untuk menjawab masalah tersebut.

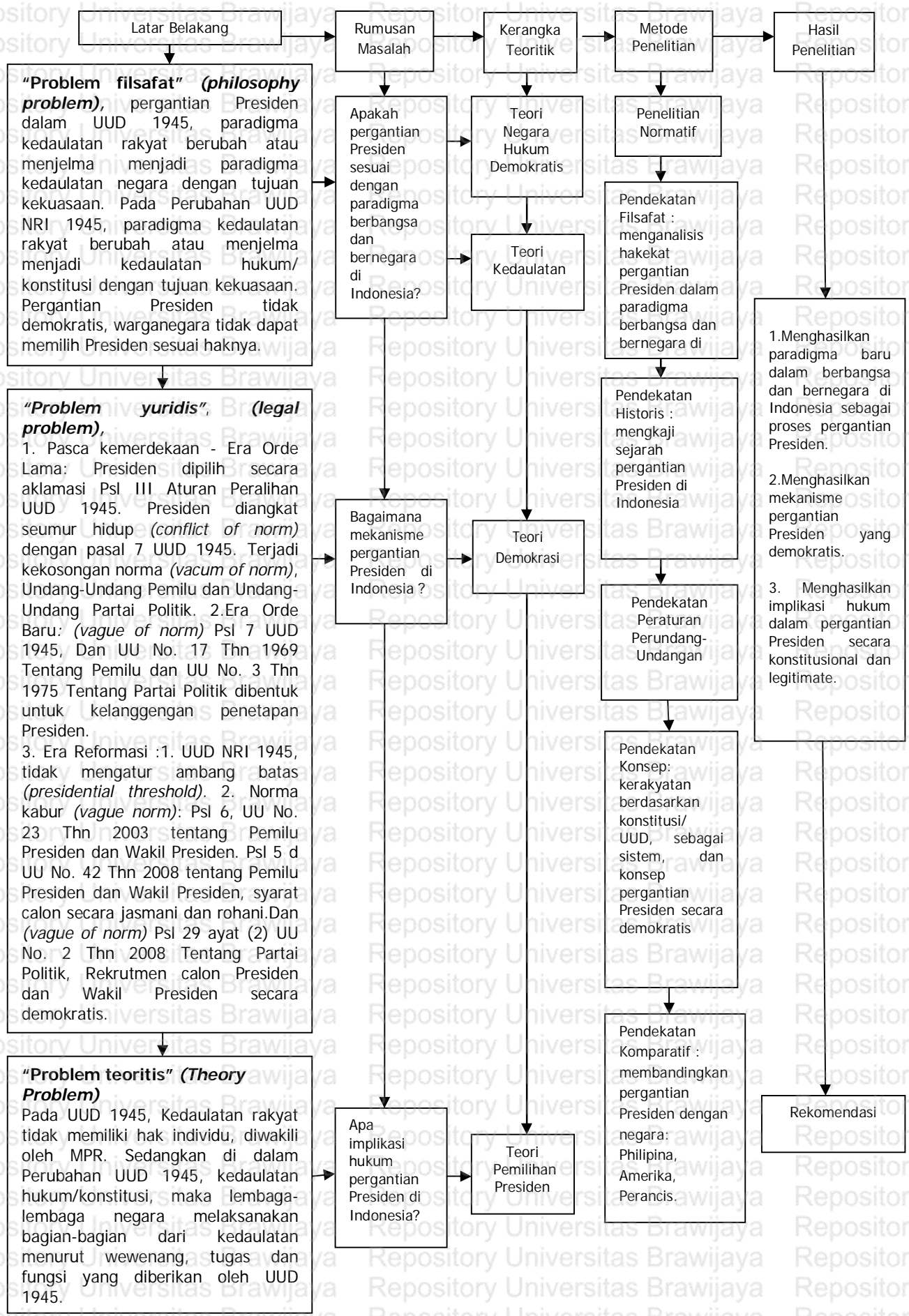
Sebagaimana dipaparkan pada bagian awal disertai ini bahwa isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini mencakup tiga hal adalah : (1) Apakah pergantian Presiden sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, (2) Bagaimana mekanisme pergantian Presiden di Indonesia, (3) Apa implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia.



Ketiga isu hukum diangkat, dengan latar belakang adanya tiga problem utama, yaitu problem filsafat, problem yuridis, dan problem teoritis. Dengan berdasarkan kerangka teoritis sebagai pisau analisis, dengan di tunjang metode penelitian yang relevan yaitu meliputi, bahasan tentang jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum serta jenis analisis bahan hukumnya. Lebih lanjut kemudian dilakukan analisis atau pembahasan masalah, baru kemudian diambil kesimpulan dan rekomendasi atau saran sebagai penutup Disertasi.

Lebih lanjut dibawah ini digambarkan bagan desain penelitian Disertasi ini sebagai berikut :

Gambar 1: Desain Penelitian



## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis penelitian

Penelitian yang hendak dilakukan dalam penulisan Disertasi ini melakukan penelitian hukum, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum. Prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang di hadapi.

Ditinjau dari substansinya, penelitian hukum ini termasuk penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Menurut Soerjono Soekanto<sup>32</sup> penelitian hukum normatif mencakup jenis : penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum, dengan penjelasan sebagai berikut :

**a. Penelitian asas-asas hukum** yaitu kajian terhadap asas-asas hukum publik, baik asas-asas yang terdapat dalam Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara, Asas-asas negara hukum, asas-asas pembentukan hukum yang baik, yang relevan dengan pokok masalah yang sedang di bahas.

**b. Penelitian sistematik hukum** yaitu melihat dan mengkaji pergantian Presiden berdasarkan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, mekanisme, dan implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia, dalam konfigurasi Sistem Hukum Nasional.

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987), hlm. 20.

c. **Penelitian taraf sinkronisasi vertikal** yaitu mengkaji atau menguji sinkronisasi antara ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi No. 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945;

d. **Penelitian taraf sinkronisasi horizontal** yaitu mengkaji atau menguji harmonisasi ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perubahan UUD NRI 1945, harmonisasi antara Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diubah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dengan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Undang Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 sepanjang relevan dengan pokok masalah yang sedang dikaji.

e. **Penelitian perbandingan hukum** yaitu mencari persamaan dan perbedaan antara pengaturan hukum tentang pergantian Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945, serta 3 (tiga) konstitusi negara penganut sistem pemerintahan presidensial.

f. **Penelitian sejarah hukum** yaitu sejarah di bentuknya Pasal-Pasal dalam Perubahan UUD NRI 1945 dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diubah Undang-undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai proses pergantian Presiden di Indonesia.

Penelitian hukum ini juga berbasis pada karakter hukum yang normatif, yaitu pada tataran atau lapisan ilmu hukum dogmatik (*rechtsdogmatiek*), teori hukum (*rechtsteorie*) dan filsafat hukum (*rechtsfilosofie*), sebagaimana disitir oleh Bruggink<sup>33</sup> maupun Peter Mahmud Marzuki dari Jan Gijssles dan Mark Van Hoecke.<sup>34</sup> Pada lapisan filsafat hukum (*rechtsfilosofie*) dalam penelitian ini mengkaji dan membahas tentang pergantian Presiden di Indonesia dalam perspektif prinsip-prinsip negara Hukum dan asas-asas Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Sedangkan pada lapisan teori hukum (*rechtsteorie*) penelitian ini mengkaji dan membahas doktrin atau teori tentang Negara Hukum Demokratis, teori Kedaulatan, teori Demokrasi dan teori Pemilihan Presiden.

## 2. Pendekatan Masalah

Di dalam menjawab isu hukum yang di ajukan dalam penelitian disertasi ini, digunakan berbagai pendekatan sebagai berikut :

a. **Pendekatan filsafat (*philosophical approach*)** : mengkaji pergantian Presiden dalam perspektif asas-asas hukum, nilai-nilai keadilan dan kebenaran yang terkandung dalam konstitusi maupun Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menjadi dasar pergantian Presiden di Indonesia;

<sup>33</sup> Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih bahasa oleh Arif Sidharta, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 168-181.

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 25.

b. **Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)**, yaitu mengelaborasi beberapa konsep hukum, teori hukum, asas-asas hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang relevan guna memecahkan atau menjawab isu hukum atau permasalahan yang ada;<sup>35</sup>

c. **Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)**,<sup>36</sup> peraturan perundang-undangan terkait dengan pokok masalah yang sedang dikaji, meliputi Undang Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, dan Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan/Peraturan Tata Tertib MPR RI, Peraturan Tata Tertib DPR RI, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Kontitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang No. 8 Tahun 2011, Undang Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah di ubah dengan Undang Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

d. **Pendekatan sejarah (*hystorical approach*)**,<sup>37</sup> yaitu melacak secara historis dasar pertimbangan, pergantian Presiden yang terdapat dalam Risalah Perubahan UUD NRI 1945, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diubah

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, *ibid*, hlm. 93 dan hlm. 137.

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 96.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 126.

Undang-undang No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

- e. **Pendekatan kasus (*case approach*)**,<sup>38</sup> yaitu dalam disertasi ini akan di analisis kasus pergantian Presiden di Indonesia.
- f. **Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)**, membandingkan pengaturan hukum tentang pergantian Presiden berdasarkan UUD 1945, dan sesudah Perubahan UUD NRI Tahun 1945, dengan 3 (tiga) negara yaitu, Amerika Serikat, Perancis, dan Filipina. Adapun pertimbangan diambilnya negara Amerika Serikat adalah mewakili negara-negara di benua Amerika, sedangkan Perancis mewakili benua Eropa, dan Filipina mewakili negara-negara di benua Asia.

Dengan berbagai pendekatan yang kombinatif dan simultan tersebut, diharapkan dapat dijawab atau dipecahkan permasalahan yang di ajukan dalam penelitian disertasi ini secara jernih, tepat, benar dan lengkap.

### 3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian disertasi dapat dibagi tiga, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier :

- a. **Bahan hukum primer** adalah Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan pokok masalah yang diteliti, antara lain: UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, Perubahan UUD NRI 1945, Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Perancis, dan Konstitusi Filipina, Ketetapan No.III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, Ketetapan MPR

---

<sup>38</sup> Ibid, hlm. 119.



No.II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI, Ketetapan MPR

No.II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib

MPR RI, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum

Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diganti dengan Undang

Undang Nomor 42 Tahun 2008, dan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003

tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang Undang

Nomor 8 Tahun 2011, Undang Undang Nomor 22 tahun 2003 Tentang

Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang undang

Nomor 27 Tahun 2009 serta Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**b. Bahan hukum sekunder** adalah pendapat para pakar yang tetuang dalam berbagai literatur, buku, makalah, majalah, artikel, jurnal hukum, buletin, koran, internet, penelitian terdahulu yang relevan dengan pokok masalah yang sedang diteliti.

**c. Bahan hukum tersier** meliputi : Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, kamus dan politik, black's Law Dictionary, Ensiklopedia, Glossarium, dan sebagainya.

#### **4. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum**

Bahan hukum dikumpulkan melalui study pustaka (*library study*) atau dokumen (*document study*) yaitu menginventarisasi bahan-bahan yang relevan dengan pokok pemasalahan yang sedang dikaji. Selanjutnya bahan-bahan tersebut dibaca dan dipahami secara mendalam dan hal-hal yang penting dicatat

dengan menggunakan sistim kartu catatan<sup>39</sup> menurut format tertentu sesuai dengan kebutuhan dan pokok masalah yang dibahas. Teknik pengumpulan bahan hukum disamping melalui studi dokumentasi, juga dilengkapi dengan melakukan wawancara/interview/tanya-jawab dengan pihak-pihak yang dianggap berkompeten sehubungan dengan pokok masalah yang sedang diteliti. Interview/tanya jawab dengan ahli dimaksud untuk mengkonfirmasi atas beberapa rumusan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas dalam konteks pergantian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Setelah bahan hukum terkumpul, maka dilakukan pengolahan dengan jalan mengklasifikasikan baha-bahan yang ada sesuai dengan urutan rumusan masalah yang diteliti. Sedangkan bahan hukum yang tidak relevan disisihkan agar analisisnya nanti dapat difokuskan pada bahan-bahan yang relevan.

## 6. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum primer dikelompokkan, maka dilakukan analisa dengan menggunakan model *deskriptif analitis*.<sup>40</sup> Dari hasil analisa tersebut, kemudian dilakukan interpretasi, antara lain meliputi interpretasi otentik, interpretasi gramatikal, interpretasi historis, interpretasi teleologis/sosiologis, interpretasi sistematis, interpretasi komparatif dan interpretasi futuristik.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, Op, Cit, hlm. 22.

<sup>40</sup> Menurut Winarno Surakhmad, sebagaimana, dikutip, oleh Soejono dan Abdurrahman dalam buku "Metode Penelitian Hukum", (Jakarta: Rineka Cipta, Februari 2003), hlm. 23, dikatakan bahwa pada hakekatnya setiap penelitian atau penyelidikan mempunyai sifat deskriptif, dan setiap penelitian juga merupakan proses analitis, oleh karena itu metode deskriptif dan analitis mendapat tempat yang penting, olehkarena itu dua aspek ini mendapat penekanan dalam bekerjanya seorang peneliti, termasuk dalam penelitian ini.

<sup>41</sup> Pemilahan dan penggunaan tujuh jenis penafsiran tersebut semata - mata berdasarkan pertimbangan relevansi terhadap pokok masalah yang sedang diteliti. Mengingat di dalam bidang hukum atau ilmu hukum, dikenal banyak macam dan ragam penafsiran hukum. Jimly Asshiddiqie mengompilasi 23 (dua puluh tiga) macam penafsiran hukum, sebagaimana dijelaskan pada buku *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, (Jakarta: Konpres, 2006), hlm. 290-304.

- a. **Interpretasi otentik**, dalam kajian penelitian ini, dipergunakan dalam pemaknaan arti yang tercantum dalam UUD 1945 dan Perubahan UUD NRI 1945 atau Undang Undang yang dipakai sebagai dasar hukum dalam pergantian Presiden di Indonesia.
- b. **Interpretasi gramatikal**, dalam kajian atau penelitian ini, dipergunakan dalam menafsirkan istilah atau kata-kata yang terdapat dalam UUD 1945 dan Perubahan UUD NRI 1945 atau Undang Undang yang dipakai dalam pergantian Presiden di Indonesia sesuai dengan kaedah tata bahasa yang berlaku.
- c. **Interpretasi historis**, dalam kajian atau penelitian ini dipergunakan untuk memaknai sejarah terbentuknya UUD 1945 dan Perubahan UUD NRI 1945 serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diubah Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- d. **Interpretasi teleologis atau sosiologis**, dalam kajian atau penelitian ini dipergunakan untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar atau Undang Undang yang dipakai sebagai dasar hukum dalam pergantian Presiden di Indonesia sesuai tujuan pembentukannya;
- e. **Interpretasi sistematis**, dalam kajian atau penelitian ini dipergunakan untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pergantian Presiden dengan menghubungkan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam suatu sistem hukum nasional;
- f. **Interpretasi komparatif**, dalam kajian atau penelitian ini dipergunakan untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan Pergantian Presiden dengan membandingkan dengan 3 (tiga) konstitusi



negara lain, yakni konstitusi negara lain, yakni Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Perancis, dan Konstitusi Filipina.

- g. **Interpretasi futuristik**, dalam kajian atau penelitian ini dipergunakan untuk menafsirkan ketentuan peraturan perundangan yang belum mempunyai kekuatan mengikat. Misalnya Draft Perubahan Kelima UUD 1945 dengan bantuan ketujuh metode interpretasi hukum dan pendekatan perbandingan konstitusi tersebut diatas, diharapkan pemaknaan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan, baik konstitusi, Undang-Undang maupun ketetapan MPR, yang berkaitan dengan pergantian Presiden menjadi semakin jelas, lugas dan tepat. Setelah itu, dianalisa secara kritis dan hasilnya dipaparkan secara sistematis dan terinci. Dengan demikian semua rumusan masalah dapat dijawab secara rinci dan lengkap.

## G. Kerangka Konseptual

Untuk kesamaan pemahaman atas pengertian atau istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini, perlu diberikan batasan atau defnisi operasionalnya. Agar tidak menimbulkan interpretasi atau penafsiran antara satu sama lain.

### 1. Pergantian Presiden

Pergantian artinya pertukaran; pergiliran; perbuatan (jabatan dsb); peralihan (keadaan, pemerintahan dsb).<sup>42</sup> Menurut Usep Ranawijaya bahwa, cara autokrasi dalam penetapan penguasa dapat mengambil bentuk berikut :

1. Penetapan pejabat berdasarkan keturunan seperti untuk kepala negara dalam setiap kerajaan;
2. Kooptasi, yaitu penunjukan bakal penguasa oleh pejabat kekuasaan yang ada;
3. Pengundian seperti dipraktekkan di Yunani Kuno untuk menetapkan

<sup>42</sup> W.J.S. Perwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1983). hlm. 297.

sementara pejabat (magistraat);

4. Pengangkatan pejabat oleh pejabat yang lebih tinggi kedudukannya seperti dalam hal pengangkatan Menteri oleh Presiden dalam sistem Kepresidenan;
5. Penetapan pejabat dengan perebutan kekuasaan yang dapat dilakukan melalui :
  - a. *Revolusi Istana*, yaitu suatu perebutan kekuasaan dari dalam tubuh kekuasaan oleh kekuatan yang ada di dalam organisasi kekuasaan sendiri.
  - b. *Coup d' etat*, yaitu perebutan kekuasaan yang dapat dipimpin dari luar dan dilakukan di luar pemerintahan dengan tujuan membebaskan alat-alat birokrasi dan alat kekuasaan negara dari kepemimpinan politik yang ada.
  - c. *Pronunciamento*, yaitu satu jenis *coup d' etat* militer model Spanyol dan Amerika Selatan yang dilakukan sepenuhnya oleh dan atas nama golongan militer.
  - d. *Putsch*, yaitu perebutan kekuasaan yang dilakukan oleh satu bagian dari angkatan bersenjata di bawah pimpinan yang resmi.
  - e. *Pembebasan*, yaitu penumbangan kekuasaan pemerintahan melalui kekuatan militer asing atau intervensi diplomatik seperti terjadi dengan Kamboja oleh Vietnam dan Rumania tahun 1947 oleh Uni Soviet.
  - f. *Perang Saudara*, yaitu suatu perjuangan kekuasaan diantara unsur-unsur angkatan bersenjata dengan tujuan mengganti pemerintahan.
  - g. *Perang Pembebasan*, yaitu perjuangan kekuasaan dengan kekerasan untuk membangun organisasi negara baru yang lain dari organisasi negara yang ada. Contohnya perjuangan Viet Cong di Vietnam Selatan sampai tahun 1974.
  - h. *Revolusi*, yaitu satu penumbangan kekuasaan oleh kekuatan massa rakyat tanpa sesuatu koordinasi dengan tujuan mengubah baik tertib politik dan sosial maupun kepemimpinan negara.<sup>43</sup>

Dari berbagai bentuk autokratik mengenai penetapan penguasa yang tersebut diatas, perebutan kekuasaan adalah bentuk yang paling umum dipakai di zaman modern oleh negara otoriter. Cara ini bukan saja dipakai pada saat mulai membangun sistem otoriter, akan tetapi juga kelangsungan hidup sistem itu ditandai oleh cara yang sama dalam hal penetapan pejabat. Pergantian pejabat tertinggi pada umumnya dilakukan melalui jalan kekerasan sesuai dengan watak sistem otoriter itu sendiri.

<sup>43</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar - Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 211.

Adapun menurut Abdul Mukthie Fadjar, Istilah dan Pengertian “Makar” dan atau “Bughat” adalah :

*Makar* dan atau *bughat* keduanya berasal dari bahasa Arab, namun istilah *makar* lebih populer dari pada istilah *bughat*. Dalam *Ensiklopedia Hukum Islam*, istilah *makar* (Arab: *al-makr*) artinya tipu daya, tipu muslihat, yang secara semantik berarti: 1) akal busuk, tipu muslihat; 2) perbuatan dengan maksud hendak menyerang orang; dan 3) perbuatan menjatuhkan pemerintah yang sah. Yang dimaksud *makar* dalam Al-Qur’an adalah suatu perbuatan (usaha) oleh seseorang atau kelompok untuk menentang atau membunuh seseorang yang tidak disenangi atau dianggap sebagai musuh atau saingan, baik dalam hal agama maupun dunia, dengan cara tipu daya dan perbuatan lain yang bertentangan dengan ajaran Islam (Q.S. 3: 54; Q.S. 6: 123; Q.S. 7:99 dan 123; Q.S. 8:30; Q.S. 10: 21; Q.S. 12: 31 dan 102; Q.S. 13: 33 dan 42; Q.S. 14: 46; Q.S. 16:45 dan 127; Q.S. 27: 50,51 dan 70; Q.S. 34:33; Q.S. 35:10 dan 43; dan Q.S. 71:22).

Dalam pengertian tersebut diatas Istilah *makar* lebih menekankan pada aspek tipu daya dengan rencana dan siasat yang licik untuk menjatuhkan seseorang atau pemerintah. *Makar* dalam aksinya dapat menjurus kepada *bughat*.

Selanjutnya Abdul Mukthie Fadjar menyatakan :

Dalam KUHP, perbuatan makar tercantum dalam Pasal 104 (untuk membunuh Presiden dan Wakil Presiden), Pasal 106 (makar untuk pemisahan wilayah atau separatisme), dan Pasal 107 (untuk menggulingkan pemerintahan). Pasal 104 yang berbunyi “*Makar dengan maksud membunuh Presiden atau Wakil Presiden, atau dengan maksud merampas kemerdekaan mereka atau menjadikan mereka tidak mampu memerintah, diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana selama waktu tertentu, paling lama dua puluh tahun*” mencakup tiga macam perbuatan pidana, yaitu:

1. Makar yang ditujukan atau dilakukan dengan tujuan (*oogmerk*) untuk membunuh Kepala Negara (Presiden dan Wakilnya); delik ini terkait juga dengan ketentuan Pasal 338 KUHP;
2. Makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menghilangkan kemerdekaan Kepala Negara; delik ini terkait dengan ketentuan Pasal 333 KUHP;
3. Makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menjadikan Kepala Negara tidak dapat menjalankan pemerintahan.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press & Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 3.

Penetapan pejabat dengan cara demokrasi berarti melibatkan orang banyak dalam proses penentuan penguasa. Lembaga yang tumbuh untuk keperluan itu adalah lembaga perwakilan, lembaga pemilihan umum, lembaga kepartaian, lembaga referendum, lembaga plebisit dan lembaga inisiatif. Karena dimaksudkan untuk melaksanakan gagasan demokrasi politik maka lembaga-lembaga itu disebut lembaga demokrasi. Lembaga-lembaga ini hanya berfungsi benar-benar sebagai lembaga demokrasi jika dilaksanakan secara beres dalam suasana merdeka.

Syarat-syarat yang diperlukan menurut Usep Ranawijaya adalah :

1. Jaminan kemerdekaan menyatakan pendapat, berkumpul, berapat, kemerdekaan pers dan sebagainya.
2. Penghormatan terhadap kehidupan partai politik.
3. Penghargaan terhadap golongan oposisi.
4. Tidak ada ancaman dan paksaan.
5. Tidak ada hak-hak istimewa dari pejabat apapun.
6. Tidak ada polisi politik atau semacam itu.
7. Pemilihan umum diselenggarakan secara jujur di bawah pengawasan yang terbuka dari rakyat.
8. Mekanisme demokrasi berjalan tanpa hambatan apapun.<sup>45</sup>

Terdapat lembaga yang menurut bentuknya adalah lembaga demokrasi atau menyerupai lembaga demokrasi dipergunakan dalam tata pemerintahan autokrasi dan otoriter sebagai muslihat untuk memperdaya rakyat banyak dan membohongi masyarakat dunia. Lembaga yang dilahirkan sebagai alat demokrasi untuk mewujudkan cita-cita demokrasi dengan demikian berfungsi sebagai kedok untuk menyembunyikan maksud dan tujuan yang sama sekali berlawanan dengan demokrasi dalam segala seginya. Terhadap praktek ini perlu ada kewaspadaan dari setiap pendukung demokrasi. Di antara lembaga demokrasi yang paling banyak dipakai, baik oleh sistem demokrasi maupun sistem autokrasi

---

<sup>45</sup> Usep Ranawijaya, Op.cit, hlm. 213

adalah lembaga perwakilan, lembaga pemilihan umum dan lembaga kepartaian. Ketiga lembaga ini menjalankan peranan penting dalam penetapan pejabat.

Pergantian Presiden di Indonesia diatur, di dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Menurut Ramdlon Naning, cara untuk menerapkan pemerintahan demokrasi umumnya digolongkan menjadi dua bentuk : pertama, demokrasi langsung (*directe democratie*) adalah bilamana segala rakyat berkumpul secara bersama-sama untuk membuat undang-undang negara yang perlu, kedua, demokrasi perwakilan (*representatieve democratie*) yaitu bilamana segala rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam dewan perwakilan rakyat, baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan mekanisme pemerintahan.<sup>46</sup>

Menurut Jimly Asshidiqie dan Bagir Manan, pergantian dengan proses pemilihan Presiden dapat dibedakan menjadi dua cara utama yaitu:

1. Pemilihan langsung (*popular vote*). Rakyat secara langsung memilih calon-calon Presiden yang diajukan atau memajukan diri dalam pemilihan.
2. Pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*).

Pemilihan tidak langsung dapat dibedakan antara :

- a. Presiden dipilih oleh Badan Perwakilan Rakyat seperti Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Presiden dipilih oleh badan atau lembaga pemilih (*electoral college*) yang sengaja dibentuk melalui pemilihan langsung oleh rakyat untuk setiap kali pemilihan Presiden.

<sup>46</sup> Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 53.



- c. Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat negara bagian.
- d. Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat dan oleh anggota-anggota yang khusus dipilih badan perwakilan rakyat negara bagian.<sup>47</sup>

## 2. Konsep Paradigma

“Teori” istilah “Paradigma” telah menghuni sesak pemikiran ilmuwan di setiap waktu dan kesempatan. Barangkali apabila diteliti lebih cermat, sejak bergulirnya reformasi, Paradigma dalam bahasa Inggris “*paradigm*” dari bahasa Yunani “*paradeigma*” dari “*Para*” (disamping, di sebelah) dan “*dekynai*” (memperlihatkan; yang berarti; model contoh, arketipe, ideal). Menurut Oxford English Dictionary “*paradigm*” atau paradigma adalah “contoh atau pola” Akan tetapi di dalam komunitas ilmiah paradigma dipahami sebagai sesuatu yang lebih konseptual dan signifikan, meskipun bukan sesuatu yang tabu untuk diperdebatkan.<sup>48</sup>

Dalam gagasan Thomas S. Kuhn,<sup>124</sup> tidak ditemukan makna teknis apa yang disebut dengan paradigma itu ? Namun sesuai dengan pandangan atau teori yang dikembangkan, paradigma selalu berkaitan dengan revolusi keilmuan.

Menurut Thomas S. Kuhn, aktivitas yang terpisah-pisah dan tidak terorganisasi yang mengawali pembentukan suatu ilmu akhirnya menjadi tersusun dan terarah pada saat suatu paradigma terdiri dari asumsi-asumsi teoretis yang umum dan hukum-hukum serta teknik-teknik untuk penerapannya yang diterima oleh para anggota suatu masyarakat ilmiah.

<sup>47</sup> Jimly Asshidiqie dan Bagir Manan dkk, *Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta Setjen & Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 36-37.

<sup>48</sup> H.R Otje Salman & Anton F Susanto, *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2004), hlm 67.

Pekerja di dalam suatu ilmu (Ilmuawan) mempraktekkan apa yang disebut Kuhn dengan Ilmu biasa (*normal science*). Para ilmuwan akan menjelaskan dan mengembangkan paradigma dalam usaha untuk mempertanggungjawabkan dan menjabarkan perilaku beberapa aspek yang relevan dengan dunia nyata ini. Apabila sudah bebas dari kesulitan semacam itu, maka berkembanglah keadaan krisis.

Krisis teratasi bila lahir paradigma yang baru sepenuhnya dan menarik makin banyak kepercayaan para ilmuwan, sampai akhirnya paradigma orisinal yang telah menimbulkan problema itu dilepaskan. Perubahan terus menerus dan terputus-putus itu merupakan revolusi ilmiah Paradigma baru yang penuh dengan janji dan tidak terkurung oleh kesulitan kesulitan yang tidak dapat diatasi, sekarang lantas membimbing aktivitas ilmiah yang baru dan bisa sampai akhirnya ia jatuh ke dalam kesukaran yang serius dan timbul suatu krisis baru yang diikuti oleh revolusi baru.

Mengacu pada teori Paradigma Thomas S. Kuhn, maka yang dimaksud dengan paradigma Pergantian Presiden di Indonesia, yaitu cara pandang atau kerangka pikir baru yang dilandasi dalil-dalil filsafat, yuridis dan teoritis yang dapat diinterpretasi secara tepat, dipahami secara benar, kemudian dirumuskan secara konsisten, taat asas dalam UUD 1945 dan Perubahan UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan dipedomani sebagai landasan dalam pelaksanaan Pemilu Presiden.

Di bawah ini akan diuraikan pengertian paradigma menurut beberapa ahli:

1. Menurut Gregory dikatakan bahwa pradigma adalah berbagai *working assumption*, prosedur, dan temuan yang secara rutin diterima atau diakui

oleh sekelompok scholar, yang keseluruhannya mendefinisikan suatu pola aktivitas ilmiah/ilmu pengetahuan yang stabil sebaliknya pola ini pada gilirannya akan mendefinisikan komunitas (tadi) yang terbagi (memakai) paradigma (yang sama) tersebut.

2. Menurut Patton, paradigma adalah, Suatu "set proposisi" yang menjabarkan bagaimana dunia ini dilihat/dipahami. Paradigma mengandung suatu *world view*, yakni suatu cara melalui mana kompleksitas dunia ini dipecah/dipilih agar mudah dimengerti. Secara umum paradigma menggariskan bagi researcher apa yang penting, apa yang legitimate dan apa yang reasonable.
3. Menurut Neuman, paradigma sesungguhnya serupa dengan pendekatan atau *approach* maupun tradisi, dalam kaitannya dengan ini, Neuman menjelaskan paradigma sebagai suatu orientasi dasar terhadap teori dan *research*. Yaitu keseluruhan sistem berfikir atau *system of thinking* yang meliputi ; asumsi dasar, pernyataan yang harus dijawab atau teka – teki ilmiah yang hendak dipecahkan, berbagai teknik atau metode penelitian yang akan diterapkan serta beraneka contoh bagaimana sebenarnya penelitiannya ilmiah yang baik dilakukan.
4. Menurut Sarantakos paradigma dipadankan dengan perspektif.
5. Menurut Masterman, dikatakan paradigma Thomas Kuhn kurang lebih memiliki dua puluh satu cara yang berbeda yang olehnya kemudian dibagi menjadi tiga tipe yaitu, yaitu paradigma metafisik (*metaphysical paradigm*). Paradigma yang bersifat sosiologis (*Sociological paradigm*); dan paradigma konstruktif (*construct paradigm*)

6. Robert K. Merton, memandang paradigma lebih kepada kode etik profesi (keilmuan) yang terdiri 4 (empat) kategori imperatif yaitu universalisme komunalisme *detachment* dan skeptisisme terorganisasi.<sup>49</sup>

### 3. Konsep Berbangsa Dan Bernegara

Konsepsi Negara bangsa tidak bisa lepas dari sejarah kebangsaan dan kelahiran suatu negara yaitu Indonesia. Pengertian bangsa menurut Ernest Renan,<sup>50</sup> bangsa atau *nation*, adalah kesatuan yang terdiri atas manusia-manusia yang saling merasa bersetiakawan satu sama lain. *Nation* adalah suatu jiwa, suatu asas spiritual. Ia, adalah suatu kesatuan solidaritas yang besar, tercipta oleh perasaan pengorbanan yang telah dibuat dimasa lampau dan yang oleh manusia-manusia yang bersangkutan bersedia dibuat dimasa depan. *Nation* mempunyai masa lampau, tetapi ia melanjutkan dirinya pada masa kini melalui suatu kenyataan yang jelas: yaitu kesepakatan, keinginan yang dikemukakan dengan nyata untuk terus hidup bersama. Oleh sebab itu *nation* tidak bergantung pada kesamaan asal ras, suku atau etnis, agama, bahasa, geografi atau hal-hal lain yang sejenis.

Hubungan erat antara bangsa dan negara, yaitu timbulnya rasa kesadaran kebangsaan menimbulkan hasrat suatu bangsa untuk membentuk suatu negara merdeka. Ketika Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 diproklamasikan sebagai bangsa dan negara yang merdeka untuk mewujudkan suatu kehidupan kebangsaan yang bebas dengan membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang tujuannya dirumuskan dalam Alenia IV Pembukaan UUD NRI 1945.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> E. Renan dalam Harsja W. Bachtiar, Integrasi Nasional Indonesia, (Jakarta: CSIS,2002) hlm. 33.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, pada saat membahas "konsep bernegara" harus dibedakan dengan "konsep negara",<sup>51</sup> sebab seringkali antara keduanya terjadi tumpang tindih pemahaman. Konsep Negara itu berbicara pada persoalan mengapa diantara manusia itu hidup berkelompok, bermasyarakat, dan sebagian dari kelompok memerintah yang lain. Jadi pusat perhatian konsep negara itu menyangkut masalah wibawa, kuasa, perintah, membahas negara sebagai struktur kekuasaan. Konsep Negara itu melihat negara dari sudut hukum, sedangkan konsep bernegara melihatnya dari sudut sosial dan filsafat.

Konsep bernegara memandang negara tidak sebagai suatu struktur kekuasaan yang menentukan kata putus bagi kekuasaan-keuasaan lain yang ada di dalamnya. Menurut Padmo Wahyono, kajian tentang konsep bernegara itu meliputi : arti negara atau sifat hakekat negara, pembenaran adanya negara, terjadinya suatu negara, dan tujuan negara itu sendiri.

Lebih lanjut Padmo menjelaskan, arti atau sifat hakekat negara itu dibedakan dalam tiga cara pandang. Cara pandang yang individualistik, di mana orang-seorang lebih dari pada paguyuban masyarakat atau bangsanya. Cara pandang kelas atau golongan, yang menganggap negara sebagai alas suatu golongan untuk menindas golongan lain. Cara pandang integralistik yang mesti mengutamakan masyarakat umum, namun harkat dan martabat manusia orang-seorang tetap dihargai. Cara pandang yang terakhir inilah yang dominan mengilhami praktek ketatanegaraan di Indonesia, sebagaimana telah digagas oleh Soepomo.

---

<sup>51</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden R I Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1999), hlm. 83-87.

Konsepsi tentang pembenaran adanya negara, tergantung teori yang digunakan. Jika teori relegius-teologis yang digunakan, maka negara itu sebagai lembaga ketuhanan, demikian juga pembenaran adanya negara dapat dilihat dari teori kekuasaan, teori hukum (baik yang patriarkhal, patrimonial, atau teori perjanjian), teori etik, dan teori psikologi.

Dalam perspektif teori terbentuknya negara, kapan suatu negara (Indonesia, misalnya) itu terbentuk, ada dua pandangan yang meresponnya yaitu pandangan primer dan sekunder. Terbentuknya negara secara primer, hanya didasarkan pada hipotesa-hipotesa dalam sejarah. Karena sejarah pergerakan bangsa Indonesia itu (apa mulai dari Budi Utomo 1908 atau dari gerakan Manifesto Politik 1925) mempunyai andil besar dalam mengantarkan terbentuknya negara Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945. Sedangkan terbentuknya negara secara sekunder, mengacu pada pemenuhan unsur-unsur berdirinya suatu negara, di mana yang pokok ada 3 yaitu : adanya rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat. Perdebatan klasik mengenai hal ini pernah terjadi, ada yang mengatakan negara Indonesia itu mulai ada atau berdiri sejak tanggal 17 Agustus 1945 (misal Pujosewoyo, dkk.) dan ada yang berpendapat baru tanggal 18 Agustus 1945 negara Indonesia itu berdiri (misal A.G Pringgodigdo, dkk.).

Perdebatan mengenai hal ini sudah dijawab secara tuntas oleh Simorangkir dalam disertasinya, akhirnya kedua kubu di atas, setelah mendalami berbagai teori para ahli (terutama setelah memahami teori-teori Logeman dan Hans Kelsen) juga mengacu pada Konvensi Montevideo mereka bersepaham bahwa negara Indonesia itu lahir dan terbentuk sejak Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945. Karena ketiga unsur tersebut sudah terpenuhi, meski dalam

batas yang masih sederhana, sedangkan unsur yang keempat yaitu kecakapan melakukan hubungan dengan negara-negara lain juga sudah terpenuhi.

Dari sudut tujuan negara, baik yang bersifat objektif partikular maupun yang objektif universal, keduanya telah terpenuhi secara konsepsional sejak disahkannya Pembukaan UUD 1945. Tujuan umum negara Indonesia adalah terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, di mana unsur-unsurnya sebagaimana telah dikandung dalam Pembukaan UUD pada alenia IV. Sebenarnya kita sudah memiliki konsepsi bernegara bangsa Indonesia, hanya saja pemaknaannya perlu dilakukan terus menerus, dari generasi ke generasi, di samping konsepsi bernegara bangsa itu sangat dinamis.<sup>52</sup>

#### 4. Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Menurut tata-bahasa : kata Presiden (kata benda) adalah derivatif (turunan) dari *to preside* (kata kerja) yang artinya memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata lain *presidere* berasal dari kata *prae* yang artinya di depan, dan kata *sedere* artinya duduk. Dengan demikian pengertian tata bahasa, presiden adalah pemimpin utama. Jabatan presiden erat hubungannya dengan bentuk pemerintahan republik.<sup>53</sup> Kata *President* di dalam *Black's law Ditionary* diartikan : (i) *the chief of executive officer of executive of government; the head of state; (ii) the chief of executive officer of a corporation or other organization.*<sup>54</sup>

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kata "Presiden"* diartikan sebagai kepala (lembaga, perusahaan, dan sebagainya) atau Kepala Negara (bagi Negara yang berbentuk republik)<sup>55</sup>. Dalam UUD 1945 kekuasaan Presiden Indonesia, diatur

<sup>52</sup> Jazim Hamidi, *Konsepsi Bernegara Bangsa Indonesia, dalam Pernak-Pernik Hukum Tata Negara & Hak Asasi Manusia*, (Bali: Bali Aga, 2009), hlm. 290.

<sup>53</sup> Harum Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 10.

<sup>54</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Balai Pustaka, *op.cit.* hlm. 78.

<sup>55</sup> *Ibid.* hlm. 787.

pada Bab III tentang kekuasaan Pemerintahan Negara, mulai pasal 4 sampai dengan pasal 16. Sedangkan kata 'wakil' diartikan sebagai jabatan kedua setelah orang yang tersebut di depannya. Wakil Presiden, adalah orang kedua setelah Presiden<sup>56</sup>. Dalam pasal 4 ayat 2 UUD 1945 disebutkan bahwa : "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dengan demikian, Wakil Presiden adalah orang kedua setelah presiden, yang tugas membantu Presiden dalam menjalankan kewajibannya. Selanjutnya, frase "dan/atau" di antara kata Presiden dan Wakil Presiden, dalam disertasi ini, memiliki makna pilihan, dapat bermakna "komulatif" artinya Prsiden Bersama-sama Wakil Presiden, dan dapat pula bermakna "alternatif", yaitu Presiden atau Wakil Presiden, salah satu di antaranya, yang berarti menunjukkan pada *person* Presiden (pemegang jabatan Presiden) atau *person* Wakil Presiden (pemegang jabatan Wakil Presiden). Selanjutnya, untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, dalam suatu konstitusi ditetapkan prosedur dan mekanismenya.

### **5. Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden**

Pemilihan Presiden adalah pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945 dari calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)

<sup>56</sup> Ibid, hlm. 1123.



dan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan untuk mendapat Presiden dan Wakil Presiden devinitif, sah sesuai suara mayoritas rakyat sebagai inti demokrasi. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

#### **6. Secara Langsung Oleh Rakyat.**

Pemilihan langsung terdiri atas kata "pemilihan" dan "langsung" Poerwadarminta<sup>57</sup> mengartikan "pemilihan" sebagai perbuatan (hal, cara, dsb.) memilih. Kata "memilih" disini berarti :

1. menentukan (mengambil, dsb.) mana-mana yang disukai;
2. mencari atau mengasing-asingkan mana-mana yang baik;
3. menunjuk (orang, calon, dsb.) dengan memberikan suaranya.

Dan yang dimaksud "langsung"<sup>58</sup> ialah:

1. lantas; terus (tidak dengan perantaraan, tidak berhenti, dsb);
2. lanjut (hingga beberapa lamanya, hingga jauh, dsb);
3. lewat dari tujuan;
4. jadi (tidak urung).

Sehingga "pemilihan langsung"<sup>59</sup> berarti pemilihan yang langsung dari rakyat (rakyat langsung memilih). Secara langsung oleh rakyat adalah satu-satu asas penting dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

<sup>57</sup> Poerwadarminta, *Op.cit.*, hlm. 753 – 754.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 562.

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 754.

Secara langsung memiliki makna, bahwa rakyat tanpa diwakili oleh lembaga apapun secara langsung memilih sendiri pemimpinnya dalam sebuah Pemilu yang diselenggarakan secara demokratis dan adil. Jika pengertian kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dimaknakan sama dengan pengertian demokrasi, maka Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat juga merupakan bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu rakyat dengan kehendak atau suaranya sendiri melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden memutuskan sendiri siapa yang menjadi pemimpinnya. Ini bentuk hakiki dari kedaulatan rakyat sesuai makna dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam rumusan huruf a dan b, Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya merupakan sarana kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945.

## 7. Tugas dan Wewenang Presiden.

Presiden Republik Indonesia memiliki wewenang dan kekuasaan selaku kepala Negara dan selaku kepala pemerintahan.<sup>60</sup> Kekuasaan dan kewenangan kepala Negara meliputi : melangsungkan perjanjian dengan negara lain, mengadakan perdamaian dengan negara lain; menyatakan negara dalam keadaan bahaya, mengumumkan perang terhadap negara lain; mengangkat, melantik dan memberhentikan duta serta konsul untuk negara lain; menerima

<sup>60</sup> H. Inu Kencana Syafii dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 66.

surat kepercayaan dari negara lain melalui duta dan konsul negara lain; memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan tingkat nasional, menguasai Angkatan Laut, Darat, dan Udara serta Kepolisian. Kekuasaan dan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas eksekutif, meliputi : memimpin kabinet; mengangkat dan melantik menteri-menteri; memberhentikan menteri-menteri; mengawasi operasional pembangunan; dan menerima mandat dari MPR-RI.

Di Indonesia berlaku pembagian kekuasaan, (*distribution of power*) kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Masih terdapat hubungan satu sama lain, jadi bukan pemisahan kekuasaan sama sekali (*separation of power*), maka Presiden mempunyai kekuasaan sebagai berikut: Pertama di bidang Legislatif: membuat Undang-Undang; menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang. Kedua di bidang yudikatif: memberikan Grasi: yaitu hak untuk memberikan pengurangan hukuman atau pengampunan dan pembebasan hukuman sama sekali; memberikan Abolisi: yaitu hak untuk memberikan pernyataan bahwa tuntutan pidana harus digugurkan atau suatu tuntutan pidana yang telah dimulai harus dihentikan; pemberian Amnesti: yaitu hak untuk memberikan pernyataan bahwa hukuman tuntutan pidana yang telah dijatuhkan, harus dibatalkan; pemberian Rehabilitasi : yaitu hak untuk memberikan pernyataan pengembalian nama baik seseorang. Kekuasaan menurut Plato dan Aristoteles, menyatakan bahwa negara memerlukan kekuasaan yang mutlak.

Kekuasaan ini diperlukan untuk mendidik warganya dengan nilai-nilai moral yang rasional.<sup>61</sup>

## 8. Partai Politik

Samuel Huntington berpendapat Pemilu sebagai media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern. Partisipasi politik merupakan arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan<sup>62</sup>. Adapun Pemilu tidak dapat dipisahkan dengan Partai Politik. Partai Politik adalah alat yang paling ampuh bagi manusia untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Dari urgensi Partai Politik inilah muncul pemero dalam masyarakat, politisi modern tanpa partai politik sama dengan ikan yang berada di luar air.<sup>63</sup> Hubungan antara partai sebagai institusi yang menjadi alat manusia untuk mengendalikan kekuasaan dengan masyarakatnya sangat erat sekali.

Partai politik sebagai penjelmaan kemerdekaan politik berfungsi mempersiapkan dan membina calon pejabat, merumuskan dan menyalurkan pendapat kepada pejabat, mengawasi dan mengoreksi pejabat, menyelenggarakan pendidikan politik bagi rakyat, melaksanakan komunikasi politik dalam masyarakat, dan memperpadukan berbagai jenis kepentingan hidup dalam bentuk gagasan politik untuk diwujudkan dalam negara. Dengan menjalankan fungsi-fungsi tersebut partai politik secara langsung atau tidak langsung berperan melibatkan sebanyak mungkin rakyat dalam urusan kenegaraan yang berarti juga ikut serta melaksanakan kedaulatan rakyat. Dari sini menjadi jelas kedudukan partai politik sebagai alat rakyat untuk mewujudkan

<sup>61</sup> Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 10.

<sup>62</sup> Samuel Huntington, dalam Toni Andrianus Pito, SIP et,al, *Mengenal Teori - Teori Politik*, (Bandung: Bandung, 2006), hlm. 301.

<sup>63</sup> M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik Di Indonesia*, (Jakarta: CV Rajawali, 1993), hlm. 1.

kedaulatannya. Karena itu dalam satu sistem demokrasi adanya partai politik merupakan syarat mutlak.

Kehidupan kepartaian yang ada sampai sekarang dapat dibagi atas tiga sistem, yaitu sistem multipartai, sistem dua partai dan sistem satu partai. Sistem multipartai ditandai oleh tidak adanya partai yang mempunyai kedudukan sebagai mayoritas mutlak dalam badan perwakilan sehingga selalu diperlukan kerjasama antara dua partai atau lebih untuk pembentukan pemerintah yang tergantung pada dukungan parlemen. Sistem ini di negara yang dapat melaksanakan pemilihan umum tumbuh sebagai akibat dari system pemilihan proporsional (sistem perwakilan berimbang). Menurut sistem proporsional negara itu pada dasarnya merupakan satu distrik pemilihan, dan seluruh suara pemilih dihitung untuk menentukan terpilihnya seorang kontestan atas dasar bilangan pembagi pemilihan. Sistem ini membuka peluang bagi setiap golongan bagaimanapun juga kecilnya untuk berlomba mempersatukan kursi perwakilan sehingga tumbuhlah banyak partai politik.

Sistem dua partai menggambarkan adanya dua partai besar di antara banyak partai politik dalam negara, dan satu di antara dua besar ini secara bergantian sebagai hasil kemenangan dalam pemilihan umum menguasai mayoritas mutlak dalam badan perwakilan. Partai mayoritas memegang pemerintahan sebagai mandataris badan perwakilan untuk jangka waktu di antara dua pemilihan umum, sedangkan partai besar kedua menjalankan fungsi oposisi dalam arti koreksi dan pengawasan terhadap golongan yang berkuasa dan sekaligus berkedudukan sebagai suatu alternatif lain dalam menjalankan tampuk pemerintahan untuk masa berikutnya. Sistem dua partai adalah hasil dari pemilihan umum menurut sistem distrik yang memilih satu wakil dalam setiap

distrik pemilihan dengan suara terbanyak biasa (mayoritas sederhana atau relatif). Dalam sistem ini wilayah negara di bagi atas sejumlah distrik yang sama banyaknya dengan jumlah wakil yang akan dipilih.

Ada dua sistem satu partai, yaitu system satu partai pola kompetitif dan system satu partai pola paksa. Sistem satu partai pola kompetitif lahir dari pemilihan umum yang dijalankan secara merdeka dan jujur dimana perimbangan kekuatan dalam masyarakat menggambarkan dominasi terus-menerus dari satu partai dalam kehidupan politik. Sebaliknya sistem satu partai pola paksa dilahirkan oleh sistem politik yang melaksanakan berlangsungnya dominasi suatu partai dalam negara dimana partai yang memegang hegemoni berfungsi sebagai alat penguasaan rakyat.<sup>64</sup>

## 9. Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagaimana disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 (disingkat UUD 1945). Dalam sejarah perkembangan konstitusi, di Indonesia terdapat 5 (lima) tahap atau periode pemberlakuan kontitusi. *Periode Pertama*, adalah berlakunya UUD 1945 sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. *Periode kedua*, berlakunya UUD RIS 1949 sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai tanggal 17 Agustus 1950. *Periode ketiga*, Berlakunya UUDS 1950 sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959. *Periode keempat*, berlakunya kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya, sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999, dan *periode kelima* adalah berlakunya Perubahan UUD NRI 1945 Perubahan Pertama

<sup>64</sup> Usep Ranawijaya, *Op.cit*, hlm. 214.

(19 Oktober 1999), Perubahan Kedua (18 Agustus 2000), Perubahan Ketiga (9 Nopember 2001) dan Perubahan Keempat (10 Agustus 2002).

#### 10. Setelah Perubahan UUD 1945.

Yang dimaksud dengan pengertian setelah disini adalah sesudah<sup>65</sup>, maka setelah perubahan UUD NRI 1945 berarti yakni sesudah perubahan; baik perubahan UUD NRI 1945 yang pertama (19 Oktober 1999), Perubahan yang kedua (18 Agustus 2000), Perubahan yang Ketiga (9 Nopember 2001) dan perubahan yang keempat (10 Agustus 2002). Dalam konteks judul penelitian disertai ini adalah dibatasi pada kurun waktu berlakunya UUD 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau disingkat UUD NRI Tahun 1945.

#### 11. Politik Hukum.

Istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.<sup>66</sup> Antara kedua kata ini terdapat hubungan yang erat walaupun masing-masing mempunyai pengertian yang berbeda. Pengertian Politik Hukum menurut kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*).<sup>67</sup> Kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.<sup>68</sup> Menurut Isrok, politik hukum sebagai

<sup>65</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Balai Pustaka, *op.cit.* hlm. 734.

<sup>66</sup> Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar - Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 19.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2001, hlm. 149.

pernyataan kehendak dari penguasa negara dari hukum yang berlaku dan kearah mana hukum hendak dikembangkan.<sup>69</sup>

Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang dapat meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembentukan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.<sup>70</sup>

## 12. Konfigurasi Politik.

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik *demokratis* dan konfigurasi politik *otoriter*. Pengertian konseptual dan indikator-indikator variabel bebas ini adalah :

- a. Konfigurasi politik *demokratis* adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum.
- b. Konfigurasi politik *otoriter* adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan

<sup>69</sup> Isrok, *Politik Hukum Sebuah Pemahaman*, (Malang: Program Pengayaan Ilmu HUKUM, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010). hlm. 2.

<sup>70</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 15.



kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>71</sup>

### 13. Konsep Negara Hukum.

#### a. Konsep Negara Hukum *Rechtsstaat*

Istilah *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai negara hukum menurut Philipus M. Hadjon mulai populer di Eropa sejak abad ke-19, meski pemikiran tentang hal itu telah lama ada. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya di kemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.

Konsep negara hukum *rechtstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu.) Konsep *rechtsstaat* menurut Philipus M. Hardjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner.

Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut :

1. Adanya Undang-undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat,
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar secara

<sup>71</sup> Ibid, him. 24.

teorertis memberikan jaiminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut.

#### b. Konsep Negara Hukum *Rule of Law*

Berdasarkan tradisi *common law* atau yang lazim disebut *Anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey yang disebut *The Rule of Law*. Menurutnya, ada tiga ciri atau arti penting *the rule of law*, yaitu:

- (1) Supremasi hukum (*supremacy of law*) dari regular law untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah;
- (2) Persamaan di hadapan hukum (*Equality before the law*) dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*. Ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warganegara biasa berkewajiban menaati hukum yang sama;
- (3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *Crown* dan pejabat-pejabatnya.

#### c. Konsep Negara Hukum Pancasila.

Mengenai hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, hendaknya dikembalikan kepada ide dasarnya, yaitu gotong-royong. Paham gotong-royong ini menurut Philipus M. Hadjon, telah diangkat sebagai suatu konsep politik. Hal ini dapat dilihat dari persiapan-persiapan

kemerdekaan Indonesia. Bahkan, dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945, Soekarno menyatakan Negara Indonesia yang kita didirikan haruslah negara gotong-royong.

Selain paham gotong-royong dan kekeluargaan disadari sebagai asas yang melandasi hubungan pemerintah dan rakyat dalam penyelenggaraan Negara Hukum Pancasila, menurut Oemar Senoadji bahwa salah satu ciri pokok Negara Hukum Pancasila adalah adanya jaminan kebebasan beragama (*Freedom of religion*).<sup>72</sup>

Menurut Abdul Mukthi Fadjar, Penegakan hukum bertujuan untuk memberikan kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechttigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). Untuk menegakkan hukum yang mendekati tercapainya kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, ada empat faktor yaitu :

- a. Faktor substansial, dalam hal ini isi kaidah hukumnya;
- b. Faktor struktural, dalam hal ini aparatur penegak hukumnya;
- c. Faktor kultural, dalam hal ini kesadaran hukum para yustisiabelnya;
- d. Faktor manajerial, dalam hal ini administrasi organisasi pengelolanya.<sup>73</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo sistem hukum adalah adanya ikatan oleh asas-asas hukum, maka hukum merupakan satu sistem. Peraturan-peraturan hukum yang berdiri sendiri-sendiri terikat dalam satu susunan kesatuan disebabkan bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu. Teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen dengan jelas sekali menunjukkan keadaan yang demikian itu. Menurut Kelsen, agar ilmu hukum itu benar-benar memenuhi persyaratan suatu ilmu,

<sup>72</sup> H. Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm, 31.

<sup>73</sup> Abdul Mukthi Fadjar, *Penegakan Hukum dan Hegemoni Kekuasaan, Perspektif Teori Hukum*, (Samarinda: Pascasarjana Universitas Widyagama, Disampaikan pada Kuliah Umum untuk Pembukaan Kuliah Program I8 Pebruari 2006), hlm.2-4.



maka harus mempunyai obyek yang biasa ditelaah secara empirik dan dengan menggunakan analisis yang logis rasional.<sup>74</sup>

Negara yang menganut sistem negara hukum dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi sebagai norma hukum yang tertinggi. Undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis, menurut A.A.H.Struyken : Merupakan dokumen formal yang berisi :

- Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau,
- Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa,
- Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang,
- Suatu keinginan, dengan nama perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.<sup>75</sup>

Negara yang konstitusional digambarkan sebagai lembaga negara dengan fungsi normatif tertentu, yakni perlindungan bagi hak-hak asasi manusia, serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan. Pada umumnya materi konstitusi mencakup tiga hal yang fundamental. Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya. Kedua, ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental. Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Konsep negara hukum yang dinamis atau negara hukum materiil menurut Moh. Mahfud MD sebagai berikut :

<sup>74</sup> Satjpto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 49.

<sup>75</sup> Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 2.



1. Perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Adanya pemilihan umum yang bebas.
4. Adanya kebebasan menyatakan pendapat.
5. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi. Adanya pendidikan kewarganegaraan.<sup>76</sup>

#### 14. Pemakzulan (Impeachment)

Istilah Pemakzulan, berasal dari bahasa Arab dengan kata dasar "azala", memiliki dua arti yaitu (1) *isolate, set apart, separate, segregate, seclude*, yang berarti mengasingkan diri atau melepaskan diri, dan (2) *dismiss, discharge, recall, remove from office*, yang berarti pemberhentian dari jabatan.<sup>77</sup> Kemudian, kata "azala" berubah menjadi kata kerja pasif yaitu "makzul", yang berarti diasingkan/dilepas, bila dikaitkan dengan suatu jabatan, maka dimakzulkan dari jabatan bermakna "dilepas dari jabatannya atau diturun-tatahkan". Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, "makzul" adalah berhenti dari memegang jabatan atau turun tahta. Memakzulkan berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan. Pemakzulan bermakna pemberhentian dari jabatan.<sup>78</sup> Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden sama artinya dengan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatan. Dalam terminologi

<sup>76</sup> Moh. Mahfud, MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm, 131.

<sup>77</sup> Hamzan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Bandung: Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2010), hlm 3.

<sup>78</sup> Ibid, hlm. 620.

hukum dan politik asing, istilah pemakzulan biasa disinonimkan dengan istilah *Impeachment*.

*Impeachment*, berasal dari kata kerja "*to impeach*" artinya memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban. Hubungan dengan kedudukan kepala Negara atau Pemerintahan, '*impeachment*' berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukannya dalam masa jabatan.<sup>79</sup> Jika tuntutan terbukti, maka hukumnya adalah "*removal from office*" (pemberhentian dari jabatan). Kata *impeachment* itu sendiri bukanlah berarti pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden atau Wakil Presiden. Pengertian demikian terdapat dalam buku berjudul "*impeachment : A Hanbook*" karya Charles L. Black.

*Impeachment* dalam bahasa Indonesia dapat dialih bahasakan sebagai "dakwaan" atau "tuduhan". Encyclopedia Britania mengartikan *impeachment* : "*a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body*" (proses penuntutan secara pidana dari pejabat publik oleh lembaga legislatif). Black's Law Dictionary mendefinisikan *Impeachment* sebagai "*A criminal proceedin against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called 'articles of impeachment'*" (suatu proses pendakwaan pejabat publik di hadapan pengadilan semi politik (senat) dilakukan dengan diajukan tuduhan tertulis yang disebut *articles of impeachment*. Proses *impeachment* dimulai dengan adanya *articles of impeachment*, yang berfungsi sama dengan surat dakwaan dalam sistem peradilan pidana. Artikel

<sup>79</sup> Black's Law Dictionary, *Henry Campbell Black*, ST Paul Minn, West Publishing Co, page 678

impeachment (*articles of impeachment*) adalah surat resmi berisi tuduhan yang menunjukkan dimulainya proses impeachment. Dalam Kamus Umum obyek impeachment (*impeachment object*) di berbagai negara meliputi semua pejabat negara termasuk Presiden dan/atau Wakil Presiden. *Impeachment* diartikan sebagai proses pendakwaan Presiden dan/atau Wakil Presiden di hadapan perlemen atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatan.

### 15. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

Hukum Acara Mahkamah Konstitusi diatur dalam Bab V, mulai Pasal 28 sampai dengan Pasal 85 Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003<sup>80</sup> dan secara khusus tentang mekanisme pemeriksaan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam memutuskan Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, yang di sahkan pada tanggal 31 Desember 2009. Kedua sumber hukum acara Mahkamah Konstitusi tersebut harus berasal dan bersumber dari Undang Undang Dasar 1945.

Dalam penulisan disertasi ini sengaja dipilih menggunakan istilah “pergantian” pergantian dengan proses pemilihan yaitu : Istilah pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah menjadi istilah resmi (*legal term*) yang dipergunakan dalam UUD 1945. Meskipun demikian, pembahasan utama dalam disertasi ini lebih dominan berkaitan pergantian Presiden dengan proses pemilihan secara konstitusional.

<sup>80</sup> Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Bandung: Ci Bakti, 2006), hlm 32.

Berdasarkan uraian diatas, maka yang dimaksud dengan terminologi "Pergantian Presiden Di Indonesia" dalam judul disertasi ini adalah pergantian Presiden dalam paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, serta mekanisme dan implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia.

Dengan adanya batasan atau definisi operasional dari berbagai istilah atau konseptual diatas, diharapkan dapat menyamakan pemahaman atas berbagai pengertian atau istilah yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini, sehingga tidak menimbulkan multi-interpretasi atau beragam pemaknaan dari istilah atau konsep penelitian yang dipergunakan.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Sebelum memahami lebih lanjut pembahasan disertasi ini, terlebih dahulu akan dikemukakan pertanggungjawaban sistematika penulisan disertasi ini sebagai berikut :

Pada BAB 1 tentang PENDAHULUAN, diawali dengan uraian tentang : A. Latar Belakang Masalah, B. Rumusan Masalah, C. Tujuan Penelitian, D. Manfaat Penelitian, E. Orisinalitas Penelitian, F. Desain Penelitian, G. Metode Penelitian, H. Kerangka Konseptual, dan I. Sistematika Penulisan, sebagai kerangka dasar atau panduan pelaksanaan disertasi ini.

Pada BAB II : KERANGKA DASAR TEORITIK, berfungsi sebagai pisau analisis terhadap pokok permasalahan yang diajukan dan hendak dijawab oleh penulis. Berturut-turut diuraikan beberapa teori yang relevan dengan "Pergantian Presiden di Indonesia", yaitu A. Teori Negara Hukum Demokratis, B. Teori Kedaulatan, C. Teori Demokrasi, dan D. Teori Pemilihan Presiden.

Pada BAB III : PARADIGMA PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA, yang memuat uraian dan pembahasan tentang : A. Kedaulatan Rakyat Sebagai





Dasar Pergantian Presiden Dalam Paradigma Berbangsa Dan Bernegara Di Indonesia, B. Dasar-Dasar Konstitusional Pergantian Presiden Dalam Paradigma Faham Konstitusi, dan C. Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden Dalam Paradigma Negara Demokrasi. Pembahasan pada Bab Ketiga ini merupakan proses menemukan jawaban atas permasalahan pertama yaitu Apakah pergantian Presiden sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Pada BAB IV : MEKANISME PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA, yang memuat uraian dan pembahasan tentang : A. Mekanisme Pergantian Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945, yang terdiri dari : 1. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, 2. Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, 3. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, 4. Berdasarkan Berlakunya Kembali Undang-Undang Dasar 1945. B. Mekanisme Pergantian Presiden setelah Perubahan UUD 1945. C. Mekanisme Pergantian Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, yang terdiri dari : 1. Pemilihan dan Pengangkatan Presiden Soekarno, 2. Pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, 3. Pergantian Presiden Soeharto ke Presiden B.J Habibie, 4. Pergantian Presiden B.J Habibie ke Presiden KH. Abdurrahman Wahid, 5. Pergantian Presiden KH. Abdurrahman Wahid ke Presiden Megawati Soekarnoputri, 6. Pergantian Presiden Megawati Soekarnoputri ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. D. Mekanisme Pergantian Presiden Di Berbagai Negara, yang terdiri dari : 1. Mekanisme Pergantian Presiden Amerika Serikat, 2. Mekanisme Pergantian Presiden Perancis, 3. Mekanisme Pergantian Presiden Philipina. Sebagai perbandingan (*comparative*) untuk menemukan perbedaan dan persamaan mengenai mekanisme Pergantian Presiden Di Indonesia, serta kemungkinan dapat

mengadopsi hal-hal positif dari konstitusi berbagai negara di belahan dunia. Pembahasan pada Bab Keempat ini merupakan proses menemukan jawaban atas permasalahan kedua yaitu, Bagaimana mekanisme Pergantian Presiden Di Indonesia.

Pada BAB V : IMPLIKASI HUKUM PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA, memuat uraian dan pembahasan tentang : A. Legalitas Pergantian Presiden, B. Legitimasi Pergantian Presiden, C. Pertanggungjawaban Presiden, dan D. Hasil Analisis Dan Temuan Penelitian. Pembahasan pada Bab V ini merupakan proses menemukan jawaban atas permasalahan Ketiga, yaitu Apa implikasi Hukum Pergantian Presiden Di Indonesia.

Pada BAB VI : PENUTUP berisi dan memuat : A. Kesimpulan, dan B. Rekomendasi adalah merupakan jawaban ringkas atas masing-masing permasalahan yang diajukan dan dibahas pada bab-bab sebelumnya. Rekomendasi yang diberikan atas kesimpulan adalah untuk perbaikan atau penyempurnaan yang akan datang.





## BAB II

### KERANGKA DASAR TEORITIK

Untuk mendukung kajian masalah-masalah mendasar yang telah dikemukakan di atas, landasan teoritik yang digunakan sebagai pisau analisis, pertama adalah teori "*Negara Hukum Demokratis*" sebagai teori utama (*grand theory*). Kemudian teori "*Kedaulatan*" dan teori "*Demokrasi*", sebagai teori madya (*middle range theory*), dan selanjutnya digunakan teori "*Pemilihan Presiden*", sebagai teori aplikatif (*applied theory*).

#### A. Teori Negara Hukum Demokratis

Teori Negara Hukum Demokratis, digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian disertasi Pergantian Presiden Di Indonesia. Apakah teori negara hukum demokratis digunakan dalam sistem hukum di Indonesia khususnya dalam proses Pergantian Presiden atau bahkan sebaliknya terjadi penyimpangan terhadap teori tersebut. Dalam Pergantian Presiden di Indonesia hukum yang demokratis harus direspon dari nilai-nilai kerakyatan sebagai konsep sistem hukum. Sehingga negara hukum bertopang pada sistem demokrasi.

Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*Welfare State*), dimana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Negara tidak boleh pasif tetapi juga aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi rakyat terjamin.

Ciri-ciri negara hukum menurut Bagir Manan, disebut "negara hukum demokratis" (*democratischerectsstaat*).

Istilah ini didapatkan misalnya dalam UUDS-RI 1950, Pasal 1 ayat (1), Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Istilah yang sama dijumpai pula dalam Konstitusi RIS, Pasal 1 ayat (1), Republik Indonesia





Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federal. Di dalam UUD 1945 istilah tersebut tidak tercantum secara harfiah. UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) hanya menyebutkan, "Kedaulatan ada ditangan rakyat ..." yang mengandung arti bahwa Republik Indonesia adalah sebuah negara kerakyatan. Istilah negara hukum dijumpai dalam penjelasan: Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Jadi dalam pengertian kedaulatan di tangan rakyat (demokrasi) telah terkandung makna negara hukum. Dalam penjelasan resmi dari Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan secara akurat bahwa, Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).<sup>81</sup>

Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat bahwa Indonesia adalah Negara Hukum, ditegaskan dalam kalimat terakhir dari Bagian Mukadimah dan diteruskan pada keterangannya pada Pasal 1 ayat (1). Pernyataan Konstitusi RIS bahwa, "Untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia merdeka yang berdaulat sempurna". Pada Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS menentukan pula : "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat, ialah suatu Negara Hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi".

Kemudian dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, dalam kalimat terakhir Mukadimah ditegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Menyatakan, "Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasarkan pengakuan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia merdeka yang berdaulat sempurna". Seterusnya pada Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950

<sup>81</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, (Bandung: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjajaran, 1990), hlm. 66.

menekankan : “Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat ialah suatu Negara Hukum yang demokrasi dan berbentuk Kesatuan”.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada pernyataan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum maka bukan berarti bahwa Indonesia yang berdasarkan UUD 1945, bukan suatu negara hukum. Karena Penjelasan autentik dari Undang-Undang Dasar 1945, jelas ada ketentuan yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka”. Untuk menjadi negara hukum, bukan tergantung ada atau tidaknya disebut dalam Undang-Undang Dasar. Sebab yang penting adalah, pencerminan dalam praktek, bahwa negara itu betul-betul Negara Hukum.<sup>82</sup>

Konsepsi Negara hukum Indonesia menurut Ramdlon Naning, ialah suatu negara dimana perseorangan mempunyai hak terhadap negara. Hak-hak itu diikuti oleh undang-undang. Dimana untuk merealisasi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia itu, kekuasaan Negara harus dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan para pelbagai tangan satu sama lain, dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan yang semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal itu terjadi oleh alat negara sendiri.<sup>83</sup>

Menurut J.T. van den Berg,<sup>84</sup> negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

<sup>82</sup>Ramdlon Naning, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1982), hlm. 98.

<sup>83</sup>Ramdlon Naning, *Cita Dan Citra Hak - Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1983), hlm. 30.

<sup>84</sup>J.T. van den Berg, *Waterschap en Functionele Decentralisatie*, (Samson Alphen aan den Rijn, 1982), hlm. 21.



- a. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
- b. Ada pembagian kekuasaan (*machtscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- c. Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah (*spreiding van de staatsmacht*).
- d. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
- e. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum.
- f. Ada asas legalitas. Pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum.

Menurut Scheltema<sup>85</sup>, unsur-unsur *rechtsstaat* adalah (1) kepastian hukum; (2) persamaan; (3) demokrasi; dan (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum. Dalam teori negara hukum<sup>86</sup>, terdapat beberapa teori antara lain:

#### 1. Negara Hukum Nomokrasi

Yaitu suatu negara hukum Islam yang memiliki prinsip-prinsip umum :

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- b. Prinsip musyawarah (mufakat);
- c. Prinsip keadilan;
- d. Prinsip persamaan;
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- f. Prinsip peradilan bebas;
- g. Prinsip perdamaian;

<sup>85</sup> M. Scheltema, "De Rechtstaat" dalam J.W.M. Engles et. al., *De Rechtstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwolle, 1989, hlm. 15-22

<sup>86</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip - prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementai pada Periode Negara Madinah dan di Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang 1996), hlm. 64



- h. Prinsip kesejahteraan; dan
- i. Prinsip ketaatan rakyat.

Pelaksanaan hukum Islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai pemikiran manusia (berdasarkan pada rasio manusia) dalam demokrasi Islam, bertanggungjawab dan berperan dalam negara.

## 2. Negara Hukum Konsep Barat (*Rechtsstaat*) meliputi :

### a. Negara Hukum Liberal

Immanuel Kant dengan konsep negara hukum liberal, sebagai *nachtwachter staat* (negara jaga malam), tugasnya menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat<sup>87</sup>.

### b. Negara Hukum Formil

Friedrich Julius Stahl dengan konsepnya negara hukum formil yang lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan UU<sup>88</sup>.

### c. Negara *Rule of Law*

Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah:

- (1) supremasi hukum atau *supremacy of law*
- (2) persamaan di hadapan hukum atau *equality before the law*; dan
- (3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan atau *constitution based on individual rights*.

## 3. Negara Hukum Konsep Sosialis (*Socialist Legality*)

Konsep ini dianut di negara-negara komunis atau sosialis, tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* negara-negara Anglo Saxon. Dalam *metalist legality*, hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum sebagai alat

<sup>87</sup> Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. 80.

<sup>88</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm, 20.



mencapai sosialisme. Hak perencanaan dapat diselenggarakan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan. Yang penting disini adalah adanya reaksi sosialisme<sup>89</sup>.

#### 4. Negara Hukum Pancasila

Adapun negara hukum Pancasila, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama sebagai salah satu ciri pokok negara hukum Pancasila, dalam arti positif mempunyai makna bahwa tidak ada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama. *Freedom of religion* yang ada, berbeda dengan di negara lain seperti Amerika Serikat, yaitu: "Freedom of religion means we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it, to believe in Christian religion or any other religion or in none, as we choose".

Hazairin mencoba melengkapi teori negara hukum Pancasila dengan konsep :

1. Kebebasan beragama harus mengacu pada maknanya yang positif, sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) atau sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti yang terjadi di negara-negara komunis, propaganda anti agama diperbolehkan.

<sup>89</sup> Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm, 25.

2. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara, oleh karena itu baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi, Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara, karena doktrin semacam itu bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Berkaitan dengan negara hukum, Abdul Mukthie Fadjar<sup>90</sup> berpendapat bahwa keberadaan Indonesia sebagai suatu negara hukum, sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945, masih menimbulkan multi tafsir, dalam arti negara hukum yang bagaimana yang dianut oleh negara Indonesia ini. Selanjutnya Abdul Mukthie Fadjar menyatakan:

“namun saya sendiri masih meragukan apakah sebenarnya Indonesia di bawah UUD 1945 memang menginginkan atau didesain sebagai sebuah tipe negara hukum, baik dalam dimensi gagasan, tatanan maupun penerapannya. Argumentasinya ialah bahwa UUD 1945 itu diwarnai oleh berbagai gagasan yang sangat kontra produktif (*controversial*) atau setidak-tidaknya rancu, sehingga pengkaidahannya dalam tatanan (pasal-pasal batang tubuh) bersifat kabur yang mengundang multi interpretasi dan akibatnya dapat diduga bahwa penerapannya selalu distorsi tergantung maunya yang menguasai kosmos (penguasa)<sup>91</sup>.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga belas prinsip pokok negara hukum (*rechstaat*) yang menjadi pilar utama penyangga berdiri tegaknya satu Negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:<sup>92</sup>

1. Supremasi Hukum (*supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada

<sup>90</sup> Abdul Mukthie Fadjar, Op.cit, hlm. 79.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Jimly Asshiddiqie, dalam makalah *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, <http://saniffa.wordpress.com/2009/12/23/negara-hukum/>, diakses pada tanggal 5 Maret 2010.

hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap Negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang.

5. Organ-organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Lembaga Ombudsman, Komisi Penylaran, dan lain sebagainya.

#### 6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara hukum.

#### 7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha Negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga Negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha Negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi Negara.

#### 8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Disamping adanya pengadilan Tata Usaha Negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga Negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam system ketatanegaraannya.

#### 9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.

#### 10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechstaat*)

Dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang





ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Reichstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan Negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan Negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi kontrol sosial yang terbuka terhadap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran masyarakat secara langsung dalam rangka menjamin keadilan.

13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila.<sup>93</sup>

## B. Teori Kedaulatan

Teori kedaulatan digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian disertasi ini adalah untuk mengetahui kedaulatan rakyat dalam proses Pergantian Presiden di Indonesia apakah terjadi paradigma dalam penyelenggaraan

<sup>93</sup> Unsur ketiga belas ini, merupakan unsur tambahan yang kemudian ditulis oleh Jimly Asshiddiqie dalam makalah yang berjudul *Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Pemilihan Presiden di Indonesia. Sehingga pelaksanaan Pergantian Presiden berjalan demokratis sesuai dengan kedaulatan rakyat.

Orang pertama yang melakukan pembahasan secara ilmiah mengenai kedaulatan adalah Jean Bodin (1530-1596). Seringkali disebut bapak Kedaulatan, meskipun persoalan kekuasaan tertinggi dalam negara itu telah dikenal sejak Aristoteles (384-322 SM) yang hidup pada zaman Yunani purba.

Dalam bukunya *Six Livres de la Republique*, Jean Bodin memasukkan kedaulatan ke dalam ajaran politik. Kata kedaulatan merupakan terjemah dari *sovereignty* (Bahasa Inggris), *souverainite* (Bahasa Perancis), *souvereinteit* (Bahasa Belanda), *souranus* (Bahasa Italia), dari bahasa latin: *superanus* yang berarti supremasi = diatas dan menguasai segalanya. Dalam buku tersebut Bodin juga menggunakan istilah *summa potestas* untuk menunjuk pada pengertian kata *souverainete* yang selanjutnya sering dipakai oleh Hugo Grotius. Demikian pula kata *summa potestas* dan *summum imperium* biasa dipakai pula dalam buku lain, yaitu *De iure Belli Ac Pacis* (1625). Bodin juga menyebutnya sebagai "*summa in cives at subditos legibus que solute potestas*" (kekuasaan tertinggi yang mengatasi warganegara, anak buah, dan undang-undang).<sup>94</sup>

Menurut Samijo,<sup>95</sup> kedaulatan diartikan kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak berasal dan tidak dibawah kekuasaan lain. Menurut Mochtar Kusumaatmadja,<sup>96</sup> negara dikatakan berdaulat karena kedaulatan merupakan suatu sifat dari atau ciri hakiki daripada negara. Bila dikatakan negara itu berdaulat, dimaksudkan negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi.

<sup>94</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 120-121.

<sup>95</sup> Samijo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1986, 1986), hlm. 137.

<sup>96</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1978), hlm. 15.

Menurut H.L.A. Hart,<sup>97</sup> kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi konsep proses pengambilan keputusan. Misalnya, seberapa besar kedaulatan keputusan-keputusan yang ditetapkan, baik dilapangan legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*) melalui analisis rasional (*relational analysis*) antara sovereign dan subject, terkait soal siapa atau apa yang menjadi obyek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.

Kedaulatan dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu kedaulatan berdasarkan arahnya dan kedaulatan berdasar perkembangan negara. Berdasarkan arahnya, kedaulatan terbagi menjadi :<sup>98</sup>

- a. Kedaulatan ke dalam, artinya negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar mentaati undang-undang serta peraturan-peraturannya.
- b. Kedaulatan ke luar, artinya negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain.

Menurut Jean Jacques Rousseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte generale*) yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu:<sup>99</sup>

- a. Kesatuan (*unite*) bersifat monistis.
- b. Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*)
- c. Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*)
- d. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*)

<sup>97</sup> H.L. Hart, *The Concept of Law*, (London: The Clarendon Press, 1979), hlm. 47-49.

<sup>98</sup> Ibid, hlm. 53-54.

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, Op,cit, hlm. 127.

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan di mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak diperintah. Karena rakyat adalah satu maka negara juga adalah satu. Karena itu dapat pula, konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara; jika rakyat berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun. Oleh karena itu dapat pula dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptible*).

Kedaulatan rakyat di Indonesia sebagai salah satu negara yang berdaulat, paham kedaulatan rakyat merupakan pilihan yang telah dipikirkan jauh-jauh hari oleh *the founding fathers* negara. Bung Karno dan Bung Hatta adalah diantara mereka yang telah mengemukakan gagasan tersebut jauh sebelum kemerdekaan Indonesia diperoleh. Pemikirannya merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang telah lama tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat yang paling bawah.

Paham kedaulatan rakyat telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di pedesaan. Paham dimaksud terbatas pada hak tertinggi rakyat pedesaan untuk menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa, kepala kampung atau kepala persekutuan hukum lainnya seperti kepala marga, *keuchik*, dan lain sebagainya. Dengan kata lain kedaulatan rakyat yang dilaksanakan terbatas dalam ruang lingkup teritorial



pedesaan. Disamping itu, prinsip tersebut juga dapat dijumpai dalam sistem pengambilan keputusan yang senantiasa mengikut sertakan rakyat di desa.

Pengambilan keputusan ada pada tangan rakyat, seperti dalam setiap kegiatan rembug desa.<sup>100</sup>

Selain itu, dalam pandangan Jawa setiap orang dibenarkan untuk memiliki kebebasan bertindak dan berpikir berbeda dengan semua orang, asal masih dalam batas-batas tertentu sehingga tidak mengakibatkan terganggu hubungan yang bersifat menyeluruh di dalam suatu kesatuan hidup.<sup>101</sup> Nilai-nilai yang demikian ini kemudian oleh Hatta diangkat untuk dijadikan sandaran bagi bangsanya dalam kehidupan bernegara setelah merdeka. Bung Hatta dan teman-teman sangat mengimpikan agar Indonesia mendasarkan diri atas paham kedaulatan rakyat. Prinsip lembaga permusyawaratan di desa-desa itulah yang kemudian menjadi acuan untuk merumuskan gagasan kedaulatan rakyat ke dalam UUD 1945.

Seperti diketahui, prinsip kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 dimuat baik di dalam Pembukaan (pada alinea ke empat) juga di dalam Batang Tubuh. Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menetapkan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kemudian ketentuan tersebut dalam amandemen ketiga pada tahun 2001 mengalami perubahan sehingga ketentuan dimaksud berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar". Perubahan tersebut sebenarnya tidak ditujukan pada asas pokoknya tetapi hanya pada hal yang menyangkut penyelenggaraannya saja.

<sup>100</sup> Parsudi Suparlan, *"Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Pedesaan Jawa"*, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 20.

<sup>101</sup> Ibid.

Asas kedaulatan rakyat yang tumbuh dan dipertahankan dalam kehidupan rakyat pedesaan tetap dianut diserasikan dengan situasi dan kemajuan zaman.

Asas kedaulatan rakyat tradisional Indonesia yang sifatnya sektoral ditingkatkan dan diperluas menjadi sendi kehidupan negara sesuai dengan kebutuhan zaman modern. Namun demikian, pengaruh paham kedaulatan rakyat yang berkembang di negara-negara pada belahan bumi lain tidak menutup kemungkinan untuk diadopsi, asal hal tersebut tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan bersandar pada pengalaman-pengalaman dalam penyelenggaraan negara, maka penyesuaian terhadap organ-organ negara merupakan hal yang biasa dalam praktek penyelenggaraannya kalau hal tersebut dipandang sebagai suatu kebutuhan.

Secara teoritik dan normatif, rakyat sering disebut sebagai pemegang kedaulatan tertinggi atau pemegang mutlak kekuasaan sebuah negara. Karenanya, rakyat senantiasa konsisten sebagai pihak yang mempercayakan (untuk menyerahkan kekuasaan) kepada penguasa. Tetapi perlu disadari, sebagai pemegang kedaulatan, rakyat bukan berarti sebagai suatu kepribadian terbelah-belah; hanya saja masalahnya kepada siapa sebenarnya rakyat harus mempercayakan kedaulatannya itu. Sehingga si penerima kedaulatan nantinya dapat menempatkan persepsinya pada diktum kedaulatan di tangan rakyat.

Perubahan terhadap UUD 1945 yang kemudian disebut UUD Negara RI Tahun 1945 dalam Pasal 1 Ayat (2), Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Serta dalam perubahan ketiga dalam Pasal 6 A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Ayat (2)

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Disamping perubahan ketiga pada Pasal 22 E Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

### C. Teori Demokrasi

Teori demokrasi digunakan dalam penelitian ini sebagai pisau analisis tentang pelaksanaan pergantian Presiden di Indonesia yang mana seluruh masyarakat Indonesia turut ambil bagian dalam menentukan pemilihan Presiden berdasarkan hati nuraninya, tidak berdasarkan paksaan oleh penguasa. Apakah pelaksanaan Pergantian Presiden sesuai dengan teori demokrasi yang esensinya demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

Esensi dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat hal ini ditekankan oleh pendapat Sigmund Neuman<sup>102</sup>, membagi sistem demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok, yaitu:

- a. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
- b. Memilih alternatif dengan bebas;
- c. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
- d. *Rule of law*;
- e. Adanya partai-partai politik;
- f. Kemajemukan (pluralisme).

Kekuasaan pemerintah menjadi representasi dan kedaulatan rakyat dan digunakan untuk memberdayakan rakyat, sehingga rakyat memiliki kemampuan yang lebih besar untuk dapat menentukan nasib dan masa depannya sendiri.

<sup>102</sup>Pengerang, *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 Dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, (Bandung: Disertasi, Pascasarjana Unpad, 1999), hlm. 59.

Dari sudut pandang filosofis tentang cita-cita dasar yang menjadi sendi dari bentuk serta hak-hak rakyat dalam pemilihan umum, Abidin Ahmad<sup>103</sup>

menyebutkan prinsip-prinsip dari demokrasi adalah :

- a. Kedaulatan dari rakyat
- b. Hak yang sama bagi seluruh rakyat untuk pemilihan
- c. Pemilihan umum yang merata kepada setiap laki-laki dan perempuan dengan tidak ada perbedaan hak; dan
- d. Hak kekuasaan di tangan jumlah yang terbanyak.

Selanjutnya Isjwara<sup>104</sup> menggolongkan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan ke dalam dua golongan, yaitu:

- a. Demokrasi Murni (Demokrasi Langsung)

Yaitu demokrasi dimana kehendak rakyat langsung dinyatakan dalam pertemuan-pertemuan. Seperti di negara-negara kota Yunani purba atau yang sekarang ini masih ditemukan di New England dan beberapa kanton (negara bagian) di Swiss, misalnya Appenzell, Glarus, Uri, dan Unterwalden.

- b. Demokrasi Perwakilan (lazim disebut Pemerintahan Republik)

Merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas paham bahwa rakyat secara keseluruhan tidak dapat menjalankan pemerintahan negara. Didalam demokrasi ini, kehendak rakyat dinyatakan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan yang bertindak sebagai wakil-wakil rakyat dalam urusan-urusan kenegaraan. Demokrasi perwakilan harus memenuhi beberapa syarat utama, yaitu:

1. Pemilihan diadakan secara demokratis;

<sup>103</sup>Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Politik Dan Idiologi Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1977), hlm. 15.

<sup>104</sup>Ibid. hlm. 201-202



2. Wakil-wakil rakyat selama memangku jabatan itu harus mencerminkan kehendak rakyat; dan

3. Wakil-wakil rakyat dapat diminta pertanggung jawabannya oleh rakyat.

Sistem kehidupan demokrasi di Indonesia, ternyata sudah ada di dalam kehidupan masyarakat purba di seluruh nusantara ini, meskipun dalam bentuk kelompok-kelompok masyarakat yang kecil dan masih sangat sederhana. Hal ini dibuktikan oleh Mattulada bahwa dalam masyarakat nusantara telah mengenal adanya kelompok-kelompok masyarakat yang dinamakan "Kaum" atau di Bugis disebut "Anang", di Tapanuli disebut "Marga", dimana para anggotanya terikat satu sama lain berdasarkan hubungan kekerabatan yang kental. Secara individu warga kaum adalah merdeka dan wajib menghormati, malahan melindungi kemerdekaan sesama warganya. Prinsip kebebasan, persamaan, dan persaudaraan, walaupun tidak dirumuskan ke dalam suatu aturan secara tertulis tetapi sudah menjadi dasar kerakyatan dalam kelangsungan persekutuan kaum pada masyarakat nusantara.

Dalam uraian lebih lanjut Mattulada memberikan kesimpulan sebagai berikut: "Kalau demokrasi itu adalah bentuk pemerintahan sesuatu persekutuan yang berpemerintahan sendiri dalam hal mana sebagian besar warganya turut mengambil bagian, maka dalam persekutuan kaum ini, walaupun masih sederhana, ciri tersebut sudah ditemui".<sup>105</sup> Benih-benih demokrasi yang telah berkembang dalam masyarakat kaum tersebut kemudian pada awal abad ke XX berkembang lebih besar lagi menjadi ikatakan dalam konsep bangsa (Indonesia) yang resmi setelah berdirinya Boedi Oetomo pada tanggal 20 Mei 1908 hingga mencapai puncaknya dalam Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928.

<sup>105</sup> Ibid.

Demokrasi sebagai konsep bangsa (Indonesia) mencapai titik kristal saat Soekarno menyampaikan pemikirannya tentang "Geo Politik" di depan BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945, antara lain berisi :

"Kita hendak mendirikan suatu negara "semua buat semua". Bukan buat satu orang, bukan buat satu golongan, baik golongan bangsawan, maupun golongan kaya, tetapi "semua buat semua". Inilah salah satu dasar pikiran yang nanti akan saya kupas lagi. Maka, yang selalu mendengung di dalam saya punya jiwa, bukan saja di dalam beberapa hari di dalam sidang Dokoritsu Zyunbi Tyoosakai ini, tetapi sejak tahun 1918, 25 tahun lebih, ialah: dasar pertama, yang baik dijadikan dasar buat Negara Indonesia, ialah dasar kebangsaan".<sup>106</sup>

Kemudian Bung Karno melanjutkan:

"Dasar itu ialah mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara "semua buat semua", "satu buat semua, semua buat satu". Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan".<sup>107</sup>

Seperti kita ketahui bahwa Bung Hatta dan Bung Karno merupakan sosok yang sangat anti kepada demokrasi Barat yang mengedepankan individu.

Sebelum Bung Karno menyampaikan konsepnya tentang demokrasi, Bung Hatta telah mengemukakan pemikirannya tentang arah demokrasi Indonesia merdeka harus mencakup baik bidang politik maupun bidang ekonomi. Beliau mengemukakan:

"Di atas sendi yang pertama dan kedua, dapat didirikan tiang-tiang politik daripada demokrasi yang sebenarnya satu pemerintahan negeri yang dilakukan oleh rakyat dengan perantaraan wakil-wakilnya atau badan-badan perwakilan sedangkan yang menjalankan kekuasaan pemerintahan senantiasa takluk kepada kemauan rakyat. Untuk menyusun kemauan itu rakyat mempunyai hak yang tidak boleh dihilangkan atau dibatalkan: hak merdeka bersuara, berserikat dan berkumpul".<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Soekarno, *Bung Karno Wacana Konstitusi Dan Demokrasi, Kenangan 100 Tahun BungKarno*, Editor Imam Toto K, Rahardjo, Herdiato WK, (Jakarta: Grasindo, 2001), hlm. 25.

<sup>107</sup> Ibid., hlm. 31.

<sup>108</sup> Moh. Hatta, *Demokrasi Kita, Kumpulan Karangan*, (Jakarta: Pustaka Antara, 1966), hlm. 27-28.

Kemudian Hatta melanjutkan sebagai berikut:

"Diatas sendi yang ketiga dapat didirikan tonggak demokrasi ekonomi. Tidak lagi orang seorang atau satu golongan kecil yang mesti menguasai kehidupan orang banyak seperti sekarang, melainkan keperluan dan kemauan rakyat yang banyak harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan. Sebab itu segala tangkai penghasilan besar yang mengenai kehidupan rakyat harus berdasar kepada milik bersama dan terletak dibawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya."<sup>109</sup>

Pemikiran Hatta ini kemudian ditegaskan kembali oleh Bung Karno dengan istilah demokrasi sosial, yakni suatu demokrasi yang menggabungkan antara demokrasi politik dengan demokrasi ekonomi. Sistem pengambilan keputusan di dalam penyelenggaraan demokrasi tersebut ditekankan pada konsep permusyawaratan yang bersumber dari ajaran Islam dan konsep mufakat yang bersumber dari tatanan asli Indonesia.<sup>110</sup> Hal itu tergambar dari penegasan Agus Salim di dalam Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, yang menguraikan sebagai berikut:

"Kebetulan cara permufakatan yang kita cari berlainan sekali daripada yang terpakai dalam demokrasi Barat itu. Maka jikalau ternyata dalam permusyawaratan, bahwa disitu ada satu dari sebagian besar yang dengan kekerasan keyakinan hendak menyampaikan suatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata maksud itu dapat diterangkan akan membawa bahaya atau bencana besar maka bagian yang lain dalam permusyawaratan itu tidak menyangkal, melainkan membulatkan kata sepakat supaya baik dicoba untuk dengan ikhlas menjalankan keputusan bersama itu sehingga bolehlah terbukti betul atau salahnya."<sup>111</sup>

Sebenarnya mengenai penegasan Agus Salim tersebut, sebelumnya dalam pidato tanggal 29 Mei 1945 Muhammad Yamin pernah menyinggung

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cek. Ke 2, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 94-95; berpendapat bahwa permusyawaratan untuk mencapai mufakat, merupakan perpaduan antara dua konsepsi, yaitu paham permusyawaratan berasladariajaran Islam dan mufakat berasal dari tatanan asli bangsa Indonesia.

<sup>111</sup> Ibid, hlm. 208-209.

mengenai asas permusyawaratan dan mufakat. Yamin menyandarkan prinsip permusyawaratan pada adanya kewajiban "syura" didalam ajaran Islam.

Menyangkut prinsip mufakat, Yamin mengangkatnya dari suatu tradisi sistem pengambilan keputusan yang telah ada dan berkembang di dalam tatanan kehidupan masyarakat "desa" nusantara sejak dahulu kala. Sistem komunal yang memiliki keseimbangan antara individualisme dengan kolektivisme. Karena walaupun secara individu mereka memiliki kebebasan masing-masing tetapi kesepakatan dan keputusan bersama adalah prinsip yang juga terus dipelihara secara turun-temurun.

Wujud konkret dari konsep demokrasi politik kemudian dirumuskan di dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Untuk merealisasikan kedaulatan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan diatas, Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 menetapkan "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Utusan-Utusan dari Daerah-daerah dan Golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang".

Lembaga MPR yang diperkenalkan Yamin dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, sebenarnya terinspirasi dari sistem distribusi kekuasaan yang diselenggarakan di Tiongkok (RRC). Hal ini tergambar dari ucapan Yamin sebagai berikut: "Maka menurut pandangan saya Pemerintah Pusat itu hendaklah berputar diantara enam kekuasaan, yaitu *The Six Powers of Republic of Indonesia*, seperti yang juga berlaku dalam *Republic Tiongkok*; menurut *Constitution Tiongkok* kekuasaan rakyat tidak 6, yaitu *The 5 powers of Republic*





of China".<sup>112</sup> Lebih lanjut Muhammad Yamin menjelaskan: "Kemudian di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam Republik". Lembaga MPR ini dimaksudkan sebagai representasi dari seluruh rakyat sehingga anggotanya terdiri dari wakil-wakil yang dipilih langsung oleh rakyat, wakil-wakil daerah-daerah dan wakil-wakil dari golongan-golongan. Dengan demikian, lembaga MPR menganut sistem semua terwakili karena lembaga ini dikehendaki sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan sejarah pembentukan UUD 1945 dapat diketahui bahwa prinsip mengikutsertakan rakyat secara langsung oleh para pembuat UUD tersebut sebenarnya tidak ditujukan kepada proses pembentukan DPR saja, melainkan prinsip pemilihan langsung oleh rakyat ini juga ditujukan terhadap anggota-anggota MPR. Keinginan itu dapat disimak dari Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 14 Juli 1945, tatkala salah seorang anggotanya (Sukiman) mengusulkan:

"Untuk lebih menegaskan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka saya mengusulkan supaya ditetapkan dalam Undang-undang Dasar ini, bahwa sebagai prinsip pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus langsung oleh rakyat. Jadi saya usulkan supaya ditetapkan dalam Undang-undang Dasar, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai prinsip dipilih oleh rakyat langsung".<sup>113</sup>

Usulan ini kemudian ditanggapi langsung oleh salah seorang anggota Panitia Perancangnya (Soepomo) dengan menyatakan :

"Panitia tetap berpendirian bahwa cara itu lebih baik diatur dalam undang-undang, tidak dimasukkan dalam Undang-undang Dasar, karena tadi dikemukakan bahwa Undang-undang Dasar tersebut harus sesupel-

<sup>112</sup> Muhammad Yamin, Naskah...Op. Cit., hlm. 231-232.

<sup>113</sup> Muhammad Yamin, Ibid, hlm. 324.



supelnya memuat aturan-aturan pokok yang diuraikan itu tentu sudah tercatat dalam risalah pembicaraan hari ini".<sup>114</sup>

Anggota lainnya (Moh. Hatta) juga menanggapi usulan Sukiman tersebut, bukan menyangkut tempat pengaturan sistem pengisian keanggotaan, tetapi menyangkut sistem itu sendiri. Beliau secara spontan saat itu mengatakan: "Kalau organis tidak bisa langsung".<sup>115</sup> Dalam hal ini yang dimaksudkan bahwa untuk utusan golongan yang dipilih secara golongan organis, tidak dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat, melainkan secara pengangkatan. Dengan demikian, inti dari beberapa pandangan diatas bahwa Indonesia menganut demokrasi perwakilan.

Selain itu, konsep demokrasi ekonomi kemudian dituangkan ke dalam ketentuan menyangkut prinsip ekonomi koperasi dalam Pasal 33 UUD 1945 yang berisi: Ayat (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan. Ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ayat (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Jika dilihat ketentuan-ketentuan tersebut, maka demokrasi di Indonesia mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama, demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan dalam arti bagaimana cara rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan negara; kedua, demokrasi sebagai suatu prinsip umum yang dipengaruhi oleh budaya, sejarah bangsa Indonesia sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional; dan ketiga, demokrasi sebagai suatu pilihan untuk

<sup>114</sup> Ibid, h. 326.

<sup>115</sup> Ibid, h. 327.

menyelesaikan beberapa masalah yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.<sup>116</sup>

Negara Indonesia sampai saat ini telah berusia lebih setengah abad. Dalam jangka waktu tersebut sejarah telah mencatat bahwa perjalanan demokrasi di Indonesia mengalami pasang naik dan pasang surut sehingga telah dapat dilaksanakan tiga macam demokrasi, yaitu: Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila. Demokrasi Liberal lazim disebut dengan Demokrasi Parlementer, berlangsung dari tahun 1945 hingga tahun 1959 dibawah tiga Konstitusi atau UUD yang berbeda, yaitu: periode pertama berlaku UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950.<sup>117</sup>

Demokrasi parlementer menurut Kranenburg merupakan suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang bercirikan adanya hubungan antara legislatif dengan eksekutif yang saling mempengaruhi, dimana salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan (*power capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain.<sup>118</sup> Lazimnya kekuasaan eksekutif secara riil berada pada Perdana Menteri yang bersama-sama kabinetnya merupakan bagian dari legislatif. Oleh sebab itu, Kabinet harus bertanggung jawab kepada badan legislatif dan meletakkan jabatan jika parlemen menarik dukungannya. Dengan demikian, Badan Legislatif mempunyai kedudukan yang cukup kuat terhadap Perdana Menteri dan Kabinetnya.

Masa-masa awal kemerdekaan Indonesia tidaklah seperti negara tetangga lainnya (Singapura dan Malaysia), dimana kemerdekaan mereka sebagai hadiah

<sup>116</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 21.

<sup>117</sup> Rusadi Kanta Prawira, *Sistem Republik Indonesia, Sutu Model Pengantar*, (Bandung: Tripsana Karya, 1977), hlm. 183.

<sup>118</sup> Sri Soementri M, Op.Cit., hlm. 32.

dari penjajah. Kemerdekaan bagi Indonesia adalah hasil perjuangan yang sangat heroik dari anak-anak bangsa, sehingga walaupun Indonesia telah memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 tetapi penjajah masih ingin kembali dan belum mau mengakui keberadaan Indonesia. Kenyataan tersebut membawa dampak yang sangat besar bagi penyelenggaraan negara saat itu, karena tidak hanya harus dipikirkan masalah dalam negeri tetapi juga rongrongan dari luar.

Karena kondisi yang demikian, maka demokrasi parlementer di Indonesia masih dalam suasana pembelajaran, mengingat bahwa Indonesia yang baru merdeka belum memiliki suatu pengalaman di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, pelaksanaan tersebut ditandai dengan munculnya instabilitas pemerintahan.

Namun demikian, adanya pemerintahan yang tidak stabil saat itu orang lebih cenderung memandang sebagai akibat penyelenggaraan demokrasi parlementer tersebut, hingga lahir suatu reaksi penolakan terhadap demokrasi yang sedang berjalan dengan alasan bahwa konsep dari tradisi liberal itu telah menimbulkan keburukan atau kemunduran dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan, sehingga kemudian harus digantikan dengan Demokrasi Terpimpin (*guided democracy*). Demokrasi terpimpin ini berlangsung dari tahun 1959-1966 melalui Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959 yang memiliki 12 prinsip, antara lain; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mengakui adanya oposisi, bukan diktator, mencakup bidang politik, ekonomi dan sosial. Tetapi didalam penyelenggaraannya, Demokrasi Terpimpin ini telah menghasilkan suatu pemerintahan yang diktator. Oleh karena itu, lahirlah Orde Baru sebagai rezim

yang katanya hendak menyelenggarakan secara murni dan konsekuen UUD 1945 dan Pancasila dengan berpegang kepada Demokrasi Pancasila.

Diawali Surat Perintah 11 Maret 1966 Presiden Soekarno yang intinya memberikan mandat penuh kepada Letjen TNI Soeharto untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat menjamin keamanan, ketenangan dan kestabilan serta keutuhan nasional, sebagai akibat atas terjadinya G-30-S/PKI yang telah berhasil dibubarkan. Demokrasi Pancasila yang dijadikan sandaran Orde Baru, menurut Sri Soemantri adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsalah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara, yaitu demokrasi yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga/badan perwakilan rakyat.<sup>119</sup> Pemahaman yang dikemukakan oleh Sri Soemantri tersebut merupakan konsekuensi adanya pembagian demokrasi atas demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal, dimana pengertian material mengacu kepada ideologi dan formal mengarah kepada bentuk penyelenggaraannya.

Dalam Seminar Angkatan Darat II telah pernah dijabarkan tentang Demokrasi Pancasila di bidang politik dan di bidang ekonomi, sebagaimana uraian berikut ini.

“Demokrasi Pancasila seperti dimaksud dalam UUD 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindari secara institusional”.

Demokrasi ekonomi sesuai dengan asas-asas yang menjwai ketentuan-ketentuan mengenai ekonomi dalam UUD 1945 yang pada hakikatnya, berarti kehidupan yang layak bagi semua warga negara, yang antara lain mencakup:

- pengawasan oleh rakyat terhadap penggunaan kekayaan dan keuangan negara dan
- koperasi

<sup>119</sup> Sri Soementri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 9-10.

- pengakuan atas hak milik perorangan dan kepastian hukum dalam penggunaannya
- peranan pemerintah yang bersifat Pembina, penunjuk jalan serta pelindung.<sup>120</sup>

Selanjutnya, Dewan Pertahanan Keamanan Nasional pernah mendefinisikan Demokrasi Pancasila sebagai penyelenggaraan negara, termasuk penyelenggaraan pemerintahan negara, dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat yang diwarnai atau dijiwai oleh Pancasila. Salah satu sila Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, merupakan salah satu nilai yang terkandung dalam Demokrasi Pancasila.<sup>121</sup>

Orde Baru yang sejak semula berkehendak ingin menciptakan suatu iklim demokrasi yang sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945, justru selama rezim tersebut (1967 – 1998) telah menampilkan suatu sistem pemerintahan yang otoriter, korup, dan tidak demokratis. Motif pemerintahan yang demikian tentunya tidak sesuai dengan cita negara (*staatsidee*) demokrasi yang telah dituangkan oleh *the founding fathers* ke dalam konstitusi atau UUD 1945. Melihat kenyataan yang telah jauh menyimpang, pada tahun 1998 lahirlah pergulatan untuk reformasi yang dimotori mahasiswa sehingga rezim Orde Baru yang identik dengan penguasa Soeharto dapat dipaksa mundur dari kekuasaan Presiden. Perhelatan tersebut kemudian ditindak lanjuti dengan upaya pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen atau Perubahan UUD NRI 1945 (1998-2002). Tujuan utama reformasi konstitusi yang dilakukan adalah untuk

<sup>120</sup> Seminar Angkatan Darat ke II, Garis-garis Besar Kebijakan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik, Seskoad, Bandung, 1996, hlm. 17-18.

<sup>121</sup> Dewan Pertahanan Keamanan Nasional, Materi Demokrasi Pancasila Derivasi dari Undang-undang Dasar 1945, (Jakarta: Lemhanas, 1992), hlm. 2-5.

menciptakan suatu iklim pemerintahan yang stabil melalui sistem *checks and balances* dengan memberdayakan lembaga perwakilan rakyat.<sup>122</sup>

#### D. Teori Pemilihan Presiden

Teori pemilihan Presiden digunakan sebagai pisau analisis, untuk mengetahui tentang proses pergantian Presiden di Indonesia baik pemilihan Presiden sistem perwakilan (*representative democracy*) atau pemilihan Presiden secara langsung (*direct democracy*). Apakah telah sesuai dengan teori baik jenis atau bentuk tata caranya.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>123</sup>

Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, menentukan tujuan yang hendak dicapai negara.

Di dalam praktek penyelenggaraan negara sulit mencari contoh suatu negara meskipun negara kecil rakyatnya secara perseorangan dapat menyatakan kehendaknya sendiri untuk menentukan kebijakan yang akan dilakukan pemerintahnya.

Apalagi negara Indonesia yang jumlah penduduknya lebih dari 200 juta berada dalam teritorial yang sangat luas dengan aneka ragam suku, agama, etnis, tidak mungkin warganegara dapat melaksanakan kehendaknya secara langsung.

Diperlukan suatu mekanisme atau metode sebagai wahana rakyat melaksanakan kehendaknya. Dengan kata lain kedaulatan rakyat tidak mungkin dilaksanakan secara murni. Namun kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui sistem

<sup>122</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Pancur Siwah, 2002), hlm. 105-107.

<sup>123</sup> Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN Fakultas Hukum universitas Indonesia, 1983), hlm. 328.



perwakilan (*representation*). Sebagaimana dikemukakan Jimly Asshidiqie<sup>124</sup>, dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi bisa disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Dalam praktek ketatanegaraan pengisian lembaga perwakilan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilu, meskipun di Indonesia untuk pengisian lembaga perwakilan pernah menggunakan sistem campuran yaitu sebagian dipilih dan sebagian diangkat. Namun setelah dilakukan perubahan UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan Presiden dipilih dengan mekanisme Pemilu.

Secara universal pemilu adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Dalam perkembangan negara modern pemilu menjadi tonggak demokrasi. Sedangkan esensi demokrasi secara universal adalah pemerintahan yang dipilih langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang representatif mewakili rakyat. Jadi yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan atau parlemen. Setelah perubahan UUD 1945 fungsi utamanya adalah dibidang legislasi dan budgeter. Sedangkan kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh Presiden yang juga dipilih secara langsung. Karena telah dipilih secara langsung maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia baik anggota legislatif maupun Presiden semuanya adalah wakil-wakil rakyat yang menjalankan kekuasaan masing-masing.

<sup>124</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 168.



Dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, pimpinan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) lazimnya dipilih oleh "the electorate" yang perwujudannya ada tiga kemungkinan, yaitu a) dipilih oleh rakyat atau warga-warga yang memenuhi persyaratan tertentu secara langsung; b) dipilih oleh "Electoral College (Dewan Pemilih)"; atau c) dipilih oleh suatu badan/lembaga perwakilan rakyat.<sup>125</sup> Perkembangan Konstitusi Indonesia menunjukkan adanya perbedaan dalam prosedural demokrasi untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Bentuk-Bentuk Pemilihan Presiden Secara Langsung<sup>126</sup> :

Secara umum kita mengenal negara-negara pemeluk pemilihan Presiden secara langsung yakni:

- 1) *Electocal collage* adalah suatu cara pemilihan kandidat Presiden dengan mekanisme suara terbanyak pada tingkat perwakilan berdasar propinsi atau wilayah yang kemudian dibawah ke tingkat nasional untuk digabungkan.

Kelebihan dari sistem ini: apabila jumlah pemilih kurang dari mayoritas maka bobot Dewan Pemilih akan dapat mengoreksi kurangnya legitimasi akibat sedikitnya jumlah pemilih.

Kelemahan: memungkinkan seorang kandidat untuk menang meskipun hanya memenangkan suara di beberapa negara bagian yang padat penduduknya. Akibatnya legitimasinya sebagai presiden lemah. Sistem ini juga memberi bobot yang lebih besar kepada negara-negara bagian yang padat penduduknya.

<sup>125</sup> Abdul Mukthie Fadjar, Op.cit, hlm. 1.

<sup>126</sup> Toni Andrianus, et.al, *Mengenal Teori - Teori Politik*, (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 354.

- 2) *Direct popular vote* adalah pemilihan presiden berdasar pada suara terbanyak dari pemilih pada tingkat nasional.

Secara pokok *electoral college* dan *direct popular vote* merupakan sistem utama dalam pemilihan presiden secara langsung. Dan, dari kedua pakem tersebut kini telah dikembangkan setidaknya berbagai macam mengenai sistem pemilihan Presiden secara langsung yakni :

- 1) *Electoral collage* adalah suatu cara pemilihan kandidat Presiden dengan mekanisme suara terbanyak pada tingkat perwakilan berdasar propinsi atau wilayah yang kemudian dibawah ke tingkat nasional untuk digabungkan .

Kelebihan dari sistem ini : apabila jumlah pemilih kurang dari mayoritas maka bobot Dewan pemilih akan dapat mengoreksi kurangnya legitimasi akibat sedikit jumlah pemilih.

Kelemahan : memungkinkan seorang kandidat untuk menang meskipun hanya memenangkan suara di beberapa negara bagian yang padat penduduknya. Akibatnya legitimasinya sebagai presiden lemah. Sistem ini juga memberi bobot yang lebih besar kepada negara-negara bagian yang padat penduduknya.

- 2) *Direct populer vote* adalah pemilihan Presiden berdasar pada suara terbanyak dari pemilih pada tingkat nasional.

Secara pokok *elektoral college* dan *direct populer vote* merupakan sistem utama dalam pemilihan presiden secara langsung. Dan, dari kedua pakem tersebut kini telah dikembangkan setidaknya berbagai macam mengenai sistem pemilihan presiden secara langsung yakni :

- 1) *Sistem distribusi teritorial*. Sistem ini disebut juga dengan distribusi *requiments systems* . Sistem ini tidak saja mengakomodasikan syarat jumlah



penduduk tetapi juga syarat penyebaran penduduk. Maksudnya, model ini sangat bermanfaat manakala tingkat kemajemukan etnis relatif tinggi sehingga diperkirakan sistem ini memberikan legitimasi yang lebih menyeluruh bagi setiap kandidat. Salah satu cara untuk menjamin dukungan lintas kelompok secara luas pada kalangan pemilih adalah dengan mengharuskan pada kandidat untuk tidak hanya memenangkan mayoritas plural suara yang ada tetapi juga secara geografis harus memperoleh paling tidak hanya memenangkan mayoritas plural suara yang ada tetapi juga secara geografis harus memperoleh paling tidak sepertiga dari suara pada sedikit-sedikitnya dua pertiga dari propinsi yang ada.

Keuntungan : untuk mendorong para kandidat agar melakukan kampanye lintas propinsi, etnis, golongan, dan sebagainya demi tegaknya legitimasi.

- 2) *Alternative vote*. Dalam sistem ini, masyarakat (pemilih) diminta untuk menomori kandidat ditunjuknya berdasarkan preferensi yang mereka ketahui, baik dari segi popularitas, kualitas, akseptabilitas, akuntabilitas, dan lain sebagainya. Kandidat yang akan terpilih maju ke tingkat nasional adalah kandidat yang mampu menunjukkan bahwa mayoritas absolut (50 persen + 1) masyarakat di distriknya atau daerahnya atau propinsinya dapat menerimanya. Baru setelah itu berangkat berjuang di tingkat nasional untuk menduduki kursi kepresidenan melalui berbagai cara, salah satu melalui debat antar kandidat. Setelah dilaksanakan untuk memilih presiden yang ada; diantaranya :

- Dilakukan pemilihan presiden secara langsung sekali lagi oleh rakyat pemilih, dan pemenang suara terbanyak di tingkat nasional tersebut kemudian diangkat menjadi presiden.

- Kandidat presiden yang ada di tingkat nasional dipilih oleh anggota parlemen.

3) Sistem Dua Babak (*two round system - TRS*). Sistem dua babak merupakan pengembangan dari sistem pemilihan *direct popular vote*. Sistem ini hampir mirip dengan *alternative vote*, di mana para kandidat presiden harus menunjukkan kualitasnya dengan indikator tingkat penerimaan dirinya di atas separuh suara rakyat pemilih. Kalau pada ronde pertama tidak ada dukungan yang seperti diharapkan (minimal 50 persen suara), maka dua calon yang memiliki suara terbanyak dalam ronde pertama didaulat untuk memasuki babak selanjutnya. Jumlah suara minimum yang harus diperoleh para kandidat pada pemilihan pertama agar dapat ikut dapat pemilihan tahap kedua bervariasi di beberapa negara. Misalnya, di Nikaragua 40%, di Kostarika 45% dengan keharusan perbedaan sebanyak 10% di atas kandidat lain. Dan dalam babak kedua inilah biasanya calon presiden terpilih mendapatkan suara mayoritas absolut. Dalam sistem ini dapat dilakukan melalui dua cara sebagai berikut :

- Memilih diantara dua kandidat teratas (*majority run-off*).
- Memilih lebih dari dua kandidat (*majority-plurality*).

Kelebihannya :

- Kandidat terpilih memiliki legitimasi yang cukup besar.
- Memungkinkan kondisi untuk pemilu tahap kedua.

Kelemahannya:



- Biaya sangat besar karena pemilu dilakukan dua kali.
- Kelemahan yang lain terjadi pada negara di Amerika Latin merupakan suatu masalah besar, yakni dalam beberapa kasus justru pemerintahan minoritaslah yang memenangkan pemilihan umum, dan hal ini mengurangi kemampuan dalam menjalankan pemerintahan.
- Sistem ini juga memperdalam polarisasi yang terjadi dalam sistem multipartai.

4) *Sistem preferential voting*. Sistem ini pada dasarnya merupakan penyederhanaan dari apa yang dilakukan pada sistem dua babak (TRS), dimana dua putaran yang seharusnya dimainkan dalam *two round system* pada sistem ini hanya dilaksanakan satu kali putaran. Penyederhanaan sistem ini dimaksudkan untuk mengeliminasi kekurangan mendasar dalam sistem dua babak, yaitu dengan menggabungkan pemilihan putaran pertama dengan putaran kedua pada satu waktu pemilihan, disamping juga mereduksi biaya-biaya yang tidak perlu.

Menurut mekanisme pemilihan presiden langsung dengan sistem ini, para pemilih diminta untuk memberikan suara tidak hanya pada satu kandidat, akan tetapi (jika mereka bersedia) dapat juga memilih sampai kurang lebih tiga kandidat sekaligus – dengan mendasarkan preferensinya masing-masing – dengan cara memberikan nomor urut pada kandidat yang mereka jagokan. Nomor urut pertama tentunya yang paling dijagokan, dan nomor urut berikutnya (2 dan 3) dijagokan sesuai metode pengurutan nomor interval. Dan, jika salah satu dari kandidat memperoleh mayoritas suara – tidak perlu absolut – pada saat pemilihan umum, maka kandidat yang bersangkutan dengan segera berangkat menjadi presiden. Tetapi

apabila tidak ada seorang kandidat memperoleh mayoritas absolut, maka semua kandidat – kecuali dua kandidat teratas – ditiadakan, dan kemudian pilihan kedua dan ketiga mereka akan diserahkan pada salah satu atau kedua kandidat yang memimpin, sesuai dengan urutan daftar pilihannya.

Kandidat yang memperoleh suara terbanyak akan dinyatakan terpilih pada saat akhir dari proses ini.

Kelebihannya:

- Lebih akurat mencerminkan preferensi pemilih,
- Memaksa kandidat untuk berkoalisi sehingga mengurangi jumlah kandidat.

Kelemahannya:

- Terlalu rumit untuk dilaksanakan.
- Dibutuhkan tingkat literasi yang cukup seperti yang biasa ada pada semua sistem preferential voting.
- Fakta bahwa pemilih harus dapat menebak siapa yang akan menjadi dua kandidat teratas agar dapat menggunakan pilihan mereka sebaik mungkin. Namun kekurangan-kekurangan ini bisa diatasi antara lain mempergunakan sistem alternative vote bagaimana pernah digunakan dalam pemilihan presiden Irlandia. Di samping itu, salah satu cara untuk menjamin bahwa seorang presiden memperoleh dukungan dari satu seleksi (*cross – section*) yang luas adalah dengan mempergunakan syarat pendistribusian yang berperan seorang kandidat dinyatakan terpilih. Pelaksanaan dari ketentuan ini berbeda-beda di setiap negara.
- Memerlukan persiapan logistik yang efektif.
- Memakan biaya besar.



- Perhitungan tidak dapat dilakukan di tiap TPS macam lain dari sistem ini ialah dengan memberi kemungkinan bagi tiap kandidat yang lain apabila kandidat pertama tersisihkan pada perhitungan suara. Contoh : bila kandidat A memperoleh X jumlah suara namun tidak berhasil memenangkan suara terbanyak untuk peringkat pertama, maka x jumlah suara dapat dialihkan ke kandidat B.

5) *First Past the Post* (FPTP). Sebuah sistem pemilihan yang paling sederhana di antara semua varian yang telah dipaparkan di atas. Dalam sistem ini, masyarakat dipersilahkan untuk menunjuk kandidat masing-masing, dan kandidat yang memperoleh suara terbanyak juga tidak perlu mayoritas absolut (ataupun persentasenya) otomatis diangkat menjadi wakil terpilih. Hal ini sama dengan pemilihan umum model distrik karena memang diadopsi dari sistem tersebut.

Kelebihannya :

- Sederhana, mudah dan murah

Kekurangannya :

- Mempersulit upaya ke arah persatuan nasional dan justru melemahkan legitimasi presiden terpilih. Presiden Estrada di Filipina terpilih dengan perolehan suara kurang dari 50% pemilih. Sedangkan Chile, presiden Salvador Allende digulingkan kemungkinan besar karena perolehan suara yang diraihinya hanya mencapai 50% pada saat pemilihan presiden.
- Sistem ini juga mendorong timbulnya banyak kandidat prseiden. Namun dalam keadaan di mana terdapat banyak kandidat yang berkompetensi, cara ini membuka kemungkinan untuk terpilihnya seorang presiden

dengan jumlah sedikit dan mayoritas pemilih melawannya. Hal seperti ini pernah terjadi di Filipina, ketika dalam pemilihan umum bulan Mei 1992. Fidel Ramos terpilih diantara ke tujuh kandidat lainnya hanya dengan memenangkan 25 persen suara.

- Sistem pemilihan dengan cara ini juga dapat memperburuk masalah politik “pemenang mendapatkan segalanya” dalam masyarakat yang plural dan terbagi-bagi.

6) Sistem Nigeria. Di Nigeria, seorang kandidat presiden dinyatakan sebagai pemenang apabila kandidat tersebut dapat meraih suara mayoritas sederhana (mayoritas absolut  $50\% + 1$ ) dan minimum 25% dari sedikitnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari 36 negara bagian di Nigeria (termasuk ibu kota Nigeria). Sistem ini diterapkan untuk menjamin bahwa presiden terpilih memperoleh dukungan dari mayoritas penduduk yang tersebar di 36 negara bagian tersebut. Presiden Obasanjo memenangkan pemilu tahun 1999 dengan jumlah sistem ini dan memperoleh 63% suara dari keseluruhan pemilih.

Kelebihannya :

- Presiden terpilih mendapat dukungan luas
- Mengurangi jumlah kandidat dan tidak mendiskriminasi propinsi / negara bagian dengan jumlah penduduk sedikit.

Kelemahannya :

- Sulit bagi kandidat untuk memenuhi kriteria untuk menjadi pemenang sehingga perlu dilaksanakan pemilu ronde kedua.

7) *Double Simultaneous Vote (DSV)*, di mana calon yang menang adalah calon yang mendapat suara terbanyak dalam partai yang paling banyak dipilih.





Fraksi-fraksi dari partai yang sama akan mengajukan calon presiden yang berbeda, dan Undang-Undang Pemilu yang berlaku menciptakan sebuah pemilihan dari dalam partai untuk Presiden secara langsung yang dilaksanakan bersamaan waktunya dengan pemilihan umum. Selama puluhan tahun Undang-Undang Pemilu memperkuat keseimbangan yang menarik antara pemerintahan yang didukung oleh sebuah sistem dua partai dan fleksibilitas yang didukung oleh ukuran fraksi yang berbeda-beda dalam partai tersebut dan pergantian yang terjadi di dalamnya.



### BAB III

## PARADIGMA PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA

### A. Kedaulatan Rakyat Sebagai Dasar Pergantian Presiden Dalam Paradigma Berbangsa dan Bernegara

#### 1. Kedaulatan rakyat dalam Pemilihan Presiden sebelum Perubahan UUD 1945.

Kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia dengan paradigma (cara pandang) Pancasila dan UUD 1945 yaitu memiliki makna yang terkandung dalam lima sila. Artinya Pancasila memiliki dua dimensi kehidupan, yaitu kehidupan kerohanian hubungan manusia dengan Tuhan, dan kehidupan manusia dalam masyarakat negara.

Pancasila yang melandasi isi Undang-Undang Dasar 1945, dalam makna kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa, Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam paradigma ketatanegaraan berbangsa dan bernegara di Indonesia, penerapan kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sudahkah sesuai dengan UUD 1945.<sup>127</sup> Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum formal berpengaruh pada kehidupan berbangsa dan bernegara, harus dilaksanakan berdasarkan jiwa Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, yang tertuang dalam Alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

<sup>127</sup>Sri Soemantri M, *Penerapan Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Bernegara Berdasarkan Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 435



Dalam bukunya *Six Livres de la Republique*, Jean Bodin menyatakan kedaulatan merupakan supremasi, diatas dan menguasai segalanya. Menurut Samijo,<sup>128</sup> kedaulatan diartikan kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak berasal dan tidak dibawah kekuasaan lain. Menurut Mochtar Kusumaatmadja,<sup>129</sup> negara dikatakan berdaulat karena kedaulatan merupakan suatu sifat dari atau ciri hakiki daripada negara. Bila dikatakan negara itu berdaulat, dimaksudkan negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi.

Paradigma dengan landasan Pancasila dan UUD 1945 yaitu Pergantian Presiden melalui kedaulatan rakyat berdasarkan permusyawaratan/perwakilan merupakan sistem pemerintahan yang demokratis. Kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi tercermin juga dari ungkapan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, for the people*).<sup>130</sup>

Yang dimaksud sistem pemerintahan "dari rakyat" (*government of the people*) adalah suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan berasal dari rakyat dan Presiden dipilih dari dan oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum (Pemilu). Presiden yang dipilih oleh dan dari rakyat tersebut terbentuk suatu legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan.

Dengan sistem pemerintahan "oleh rakyat" (*government by the people*), adalah suatu pemerintahan dijalankan atas nama rakyat, bukan atas nama pribadi atau atas dorongan pribadi para elit pemegang kekuasaan. Selain itu, pemerintahan

<sup>128</sup> Samijo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1986, 1986), hlm. 137.

<sup>129</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1978), hlm. 15.

<sup>130</sup> Samijo, Op.Cit, hlm. 140



“oleh rakyat” juga mempunyai arti bahwa setiap pembuatan dan perubahan UUD dan undang-undang juga dilakukan oleh rakyat baik secara langsung (misalnya melalui sistem referendum), ataupun melalui wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen yang sebelumnya telah dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilu. Konotasi lain dari pengertian pemerintahan “oleh rakyat” adalah bahwa rakyat mempunyai kewenangan untuk mengawasi pemerintah.

Sementara itu, yang dimaksud dengan pemerintah “untuk rakyat” (*government for the people*) adalah bahwa setiap kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah haruslah bermuara kepada kepentingan rakyat banyak, bukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan golongan tertentu. Sehingga, kesejahteraan rakyat, keadilan, dan ketertiban masyarakat haruslah selalu menjadi tujuan utama dari setiap tindakan atau kebijaksanaan pemerintah.

Paradigma pergantian Presiden berdasarkan kedaulatan rakyat dengan sistem permusyawaratan perwakilan, bahwa pergantian Presiden dilaksanakan dengan proses pemilihan secara demokratis di Indonesia yang dilaksanakan dengan mekanisme musyawarah. Karena lebih dari 100 juta penduduk tersebar di wilayah negara Indonesia yang sangat luas.

Pergantian Presiden secara demokratis bagi seluruh rakyat Indonesia, maka rakyat menjelmakan diri dalam suatu badan yang diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat, pertama kali dilontarkan oleh Soekarno, dalam pidato yang bersejarah tanggal 1 Juni 1945. Satu prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu, ialah sila ketiga,



tentang Mufakat atau demokrasi. Didalamnya terkandung prinsip kebersamaan di dalam negara.

Paradigma Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan perwakilan rakyat, dengan istilah “kedaulatan” terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Artinya Majelis Permusyawaratan Rakyat, ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara.<sup>131</sup>

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penjelasannya, supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Yang disebut golongan-golongan, adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD 1945 adalah penjelmaan rakyat Indonesia yang sangat pluralistik. Oleh karenanya Majelis Permusyawaratan

---

<sup>131</sup>Soediman Kartohadiprodjo, *Membina Tata Kehidupan Politik Berlandaskan Undang Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni, 1969), hlm. 32-34.



Rakyat menjadi faktor integrasi yang diharapkan menghindarkan hal-hal yang dapat memecah belah bangsa. Itulah sebabnya dikehendaki agar Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal-hal yang sangat penting melakukan musyawarah untuk mencapai mufakat.

Dengan demikian Pergantian Presiden di Indonesia dilaksanakan dengan proses Pemilu yang selanjutnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>132</sup> Maka Pergantian Presiden dilaksanakan dengan sistem perwakilan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, Presiden dan Wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Pemilihan Presiden dengan sistem perwakilan, terlebih dahulu rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, baru kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat yang melakukan pemilihan Presiden.

Artinya pemilihan Presiden dengan sistem perwakilan disebut sebagai demokrasi tidak langsung, bahwa Presiden pada prinsipnya dipilih oleh rakyat, untuk menjalankan kekuasaan, kewenangan dan fungsinya mewakili kepentingan-kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dalam Pergantian Presiden tetap patuh terhadap konstitusi. Maka sistem demokrasi tidak langsung ini disebut juga dengan istilah demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

Pengambilan keputusan dengan musyawarah mufakat disampaikan Presiden Soekarno dalam pidato pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang pertama pada tahun 1960 yang mengatakan antara lain :

<sup>132</sup> B. Simanjuntak, *Tiga UUD RI Dan Sekitar Permasalahan*, (Bandung:Tarsito, 1981), hlm. 9.



"Jangan mengadakan stem-steman. Meskipun dalam UUD 1945 ditentukan bahwa keputusan MPR ialah dengan suara terbanyak, tapi suara terbanyak itu tidak berarti : dua harus stem-steman. Suara terbanyak itu bisa dicapai dengan jalan musyawarah mufakat. Musyawarah-mufakat adalah malahan menjamin suara terbanyak. Mufakat berarti suara terbanyak atau suara bulat".

Kemudian MPRS pada tanggal 14 Nopember 1960 menetapkan Peraturan Tata Tertib. Di dalam Pasal 23 menyebutkan, segala putusan rapat-rapat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara diambil secara musyawarah dan mufakat.

Dalam Penjelasan Pasal 23 ini diterangkan: Cara pengambilan Putusan-putusan dalam rapat ini adalah sesuai dengan alam Demokrasi Terpimpin. Dalam pengertian pemungutan suara secara musyawarah dan mufakat sudah tersimpul keputusan menurut ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUD 1945, segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Begitu juga dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) tahun 1960-1964 ditetapkan bahwa keputusan diambil dengan kata mufakat. Selanjutnya tata cara pengambilan keputusan ini ditingkatkan menjadi Ketetapan MPRS tersendiri yaitu: Ketetapan No. VIII/MPRS/1965 dan dinyatakan berlaku untuk seluruh negara. Ketetapan No. VIII/MPRS/1965 menguraikan pengertian dasar musyawarah untuk mufakat sebagai berikut:

Pengertian Dasar : Musyawarah untuk mufakat sebagai inti Demokrasi Terpimpin, adalah tata cara khas kepribadian Indonesia untuk memecahkan setiap persoalan kehidupan Bangsa dan Negara, mendapatkan kebulatan pendapat dan mufakat dalam permusyawaratan / perwakilan secara gotong royong yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan untuk melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat, tujuan Revolusi Nasional Indonesia, mewujudkan Masyarakat Adil dan Makmur, Masyarakat Sosialis Indonesia berdasarkan Pancasila, Masyarakat tanpa penghisapan atas manusia oleh manusia.

Mufakat: Permusyawaratan / perwakilan dengan jalan gotong-royong adalah pikiran bersama, bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri oleh



pengaduan kekuatan dan penghitungan suara pro dan kontra, melainkan untuk mencari kebenaran dalam melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat.

- Mufakat sebagai hasil musyawarah haruslah bermutu tinggi yang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dengan dasar negara dan tujuan Revolusi.
- Mufakat sebagai hasil kebulatan pendapat diterima dan harus dilaksanakan dengan kesungguhan dan keikhlasan hati.

Peraturan Tata-tertib DPR GR Orde Baru Tahun 1966 terdapat tambahan:

Apabila dalam suatu permusyawaratan tidak tercapai mufakat, maka musyawarah mengambil kebijaksanaan dengan menempuh jalan:

- a. Persoalan itu ditangguhkan pembicaraannya.
- b. Persoalan itu diserahkan pada pimpinan untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan.
- c. Persoalan ditiadakan.

Kemudian DPR GR Orde Baru dalam Peraturan Tata Tertibnya tahun 1967-1968 menambahkan dengan menentukan bahwa apabila tidak berhasil diperoleh pemecahan secara bulat dan mufakat maka persoalannya dibawa ke rapat pleno

DPR GR untuk mendapat keputusan apakah persoalan itu :

- a. Ditiadakan atau
- b. Ditangguhkan pembicaraan atau
- c. Ditiadakan pemungutan suara.

Untuk dapat diadakan pemungutan suara ditentukan syarat yang berat sekali yaitu hadirnya unsur semua fraksi dan apabila tidak semua fraksi terwakili maka diperlukan hadirnya dua pertiga dari jumlah anggota sidang DPR GR. Persyaratan yang berat ini untuk dapat diadakan pemungutan suara masih terlihat sampai sekarang dalam Peraturan Tata, Tertib MPR dan DPR RI."





Mufakat dapat berarti suara terbanyak dan dapat juga berarti suara bulat.

Yang dikehendaki oleh Presiden Soekarno adalah supaya MPRS tidak langsung mengadakan pemungutan suara, tetapi MPRS harus bermusyawarah untuk mencapai mufakat. Dan mufakat itu mempunyai arti ganda.

Presiden Soekarno membayangkan dihadapannya wilayah Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, suatu wilayah hampir seluas wilayah Amerika Serikat atau Eropa bagian Barat yang letaknya melintang terhimpit antara dua samudra dan dua benua, wilayah lautan yang ditaburi dengan kurang lebih 13.700 pulau dengan sumber daya alam yang melimpah ruah yang didiami ± 170 juta. Manusia Indonesia yang mengelompokkan diri dalam ± 360 suku dengan bahasa, kebudayaan dan agama serta kepercayaan yang berbeda-beda, dan yang sedang bergumul untuk melepaskan dirinya dari belenggu kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan.<sup>133</sup>

Dalam sidang pleno Dokuritsu Zyunbi Chosakai tanggal 11 Juli 1945, Haji Agus Salim melukiskan kata sepakat sebagai berikut:<sup>134</sup>

".....jikalau ternyata dalam permusyawaratan bahwa disitu dan satu bagian besar yang dengan kekerasan keyakinan kehendak menyampaikan sesuatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata, maksud itu dapat diterangkan akan membawa bahaya atau bencana besar, maka bagian yang lain dalam permusyawaratan itu tidak berkeras menyangkal, melainkan membulatkan kata sepakat supaya boleh dicoba untuk dengan ikhlas menjalankan keputusan bersama itu, sehingga bolehlah terbukti betul atau salahnya."

<sup>133</sup>A.S.S. Tambunan, *Dualisme Naskah UUD 1945*, (Jakarta :Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm.79-97.

<sup>134</sup>H Muhamad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 208-209.



Kata “Musyawarah” sebenarnya berasal dari firman Allah S.W.T.:

“*Waamruhum syuro bainahum.*”<sup>135</sup> (Dan urusan mereka dimusyawarahkan bersama mereka). Jadi, musyawarah dalam arti umum ialah berembuk, berunding, untuk membicarakan dan mengambil keputusan mengenai masalah bersama.<sup>136</sup> Dalam hubungan organisasi negara, musyawarah dilakukan oleh badan legislatif yang anggotanya dipilih oleh rakyat.<sup>137</sup>

Menurut Nasroen, musyawarah identik dengan mufakat.<sup>138</sup> Namun, perlu diketahui bahwa kata “mufakat” atau “mupakat” dapat juga berarti setuju (*concent*),<sup>139</sup> sehingga “musyawarah untuk mencapai mufakat” artinya ialah

<sup>135</sup> *Alquran*, Surat 42, ayat 38. Kata *Syuro* dalam arti permusyawaratan pernah digunakan oleh Partai Politik Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi).

<sup>136</sup> Muhammad Koesno, *Musyawarah, Een Wijze van Volksbesluitvorming Volgens Adatrecht*, pidato akhir jabatan pada Universitas Katolik Nijmegen, 20 Maret 1969, hlm. 5. “*De musyawarah is eengezamenlijke bespreking, waaring een besluit moet worden genomen ter oplossing van een gemeen schappelijk probleem.*” Maswadi Rauf, “Musyawarah untuk Mufakat, Sebuah Cara Penentuan Kebijaksanaan Politik dalam Pembangunan Politik di Indonesia,” dalam Amir Santoso dan M. Riza Sihbudi (ed.), *Politik Kebijakan dan Pembangunan*, Jakarta: Dian Lestari Grafika, 1993, hlm. 64-65. “*Baik cara penghitungan suara maupun cara mufakat memerlukan musyawarah/rapa/perundingan agar supaya keputusan dapat dihasilkan.*”

<sup>137</sup> Muhamad Assaat, *Azas - Azas Negara dan Pemerintahan di dalam Islam*, (Jakarta: Bhratara, 1964), hlm. 54: “*Ini (musyawarah) mengandung makna. Bahwa kekuasaan legislatif dari negara harus diserahkan kepada majelis yang dipilih oleh masyarakat khusus untuk maksud ini.*” Judul aslinya *The Principles of State and Government in Islam*, Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1961, diterjemahkan oleh Muhammad Radjab.

<sup>138</sup> M. Nasroen, i. cit., hlm. 148: “*Pepatah adat mengatakan: kemenakan barajo kamamak, mamak barajo kapanghulu, panghulu barajo kamupakat, mupakat barajo ka alua Jo patut. Dari kata adat itu ternyata bahwa jalan yang harus ditempuh dengan bersamaialah Mupakat, musyawarah*”, dalam H. Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka utama Grafiti, 1999), hlm. 28.

<sup>139</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta; Balai Pustaka, 1988, hal. 595. Hana Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, Ithaca, New York, New York: Spoken Language Services, Inc., cet. Ke-3, 1976, hlm. 1085.



merembuk untuk mencapai persetujuan. Jadi, mencakup kata bulat (kalau tercapai persetujuan penuh) dan kata sepakat (kalau tidak tercapai persetujuan penuh).<sup>140</sup>

Dari ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dapat diketahui, bahwa Negara Republik Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Hal ini berarti, bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada ditangan rakyat. Dalam negara di mana penduduk warga negaranya masih berjumlah ratusan atau mungkin puluhan ribu, kedaulatan rakyat akan dapat dilaksanakan oleh rakyat secara langsung. Artinya rakyat sesuatu negara dapat berkumpul dalam satu tempat tertentu untuk bersama-sama membicarakan masalah kenegaraan dan kemudian mengambil keputusan.

Akan tetapi dalam hal rakyat warga negara sudah berjumlah ratusan ribu, apalagi jutaan, kedaulatan secara langsung<sup>93</sup> tidak mungkin dijalankan. Hal ini berlaku antara lain dalam Negara Republik Indonesia, yang rakyat warga negaranya sudah berjumlah lebih dari 160 juta orang. Oleh karena itu dengan masih tetap menganut paham kedaulatan rakyat harus dicari suatu sistem yang sesuai. Adapun sistem yang dianut di Negara Republik Indonesia ialah yang diatur dalam UUD 1945.<sup>141</sup>

Jika dipakai azas musyawarah, maka tidak diadakan pemungutan suara. maksudnya, agar tidak menimbulkan rasa kalah atau menang. Hasil dari musyawarah ada 2 (dua) macam: kata bulat, yaitu semua pihak setuju, dan kata sepakat yaitu tidak semua pihak setuju, namun demi untuk menjaga kesatuan dan

<sup>140</sup>Menurut Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 Pasal 90 ayat (1), arti "musyawarah untuk mencapai mufakat" ialah "musyawarah untuk mencapai kebulatan pendapat".

<sup>141</sup> Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Aumni, 1987), hlm. 157.



persatuan keputusan tidak dapat diambil, karena pihak yang tidak setuju mempunyai cukup rasa kekeluargaan dan toleransi, sehingga bersedia menundukkan dirinya pada kemauan orang banyak dan juga tidak melakukan sabotase terhadap keputusan yang telah dicapai. Bermusyawarah untuk mencapai kata sepakat ini sesuai untuk masyarakat dimana kolektivisme masih kuat, sedangkan individualisme sudah tumbuh namun belum berkembang secara penuh.<sup>142</sup>

Sistem tersebut dikenal juga sebagai demokrasi konsensus yang dimaksudkan adalah bahwa keputusan yang diambil terhadap suatu masalah akan cenderung mengakomodasikan aspirasi semua kepentingan yang ada, sehingga dapat dicapai suatu keselarasan di antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan, yang dapat membawa suatu keharmonisan dan kebersamaan di antara berbagai kepentingan dari anggota masyarakat. Karena itu, demokrasi yang berdasarkan kepada prinsip musyawarah seperti yang dipraktikkan di Indonesia merupakan perwujudan yang nyata dari konsep demokrasi konsensus itu. Karena itu, penerapan sistem demokrasi konsensus cenderung menghasilkan suatu sistem "win-win solution" atau sistem *fifty-fifty*.

Dalam pemusyawaratan yang demikian itu diperlukan *political capability* disamping kemauan politik, terutama bagi mereka yang memimpin permusyawaratan. Penyelenggaraan musyawarah untuk mufakat juga memerlukan ketekunan, kesabaran, dan keuletan. Mereka yang tidak sabar karena terpukau oleh ilmu dan teknologi modern menilai cara musyawarah itu terlalu lamban. Cara pengambilan putusan yang demikian dianggap tidak efisien dan tidak cocok bagi

<sup>142</sup> M. Nasroen, *Dasar Falsafat Adat Minangkabau*, (Jakarta: Pasaman, 1957), hlm. 152.



masyarakat industri modern.<sup>143</sup>

Paradigma Kedaulatan rakyat berubah atau menjelma menjadi kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan. Sesuai teori kekuasaan Shang Yang yang menyatakan : keadaan rakyat harus merupakan kebalikan dari keadaan negara. Jika menghendaki negara yang kuat dan sejahtera, maka rakyat harus lemah, miskin dan bodoh. Karena rakyat yang kuat akan menyebabkan negara menjadi lemah dan miskin. Rakyat mempunyai banyak keinginan dan tuntutan. Karena itu rakyat mutlak harus dibodoh dan dimiskinkan, dibuat agar tidak mempunyai kemauan dan selalu dihibur.

Shang Yang adalah seorang negarawan Tiongkok, yang hidup pada abad ke 3 atau ke-4 sebelum Masehi. Bukunya antara lain diberi judul "*A Classic of the Chinese School of Law*". Pendapat-pendapatnya kemudian ditulis kembali oleh Duyvendak dalam buku "*The Book of Lord Shang*".<sup>144</sup>

Pada waktu Shang Yang hidup, di daratan Cina dilandai kerusuhan dan kemelut peperangan yang berkepanjangan. Karena itu ucapannya yang termasyhur banyak dikutip oleh para ahli : "*A weak people means a strong state and a strong state means a weak people*". Jika menghendaki suatu negara yang kuat, maka rakyat harus dilemahkan dan dimiskinkan, namun sebaliknya jika menghendaki rakyat menjadi kuat dan kaya, maka negara itu akan menjadi lemah. Lebih lanjut dikatakannya : "*Therefore a country, which has the right is concerned with weakening*

<sup>143</sup>A.S.S.Tambunan, *Dualisme Naskah UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 79-97.

<sup>144</sup>Ramdon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 28.



*people*"; Karena itu suatu negara yang menempuh cara yang benar, hendaklah berupaya untuk melemahkan rakyat.<sup>145</sup>

NiccolòMachiavelli pujangga Florence,<sup>146</sup> mengagung-agungkan kekuasaan bahkan menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan tersebut. Semua harus dikorbankan. demi untuk kekuasaan. Penguasa boleh menghormati agama, adat perikemanusiaan, dan lain sebagainya, tapi bila tiba saatnya jika diperlukan negara semuanya harus dikorbankan agar negara menjadi kuat dan besar. Rakyat perlu dinina-bobokkan dan diberi hiburan saja.

Implementasi dalam ketatanegaraan Indonesia Pergantian Presiden tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara, yaitu dalam Pasal 6 UUD 1945 bahwa pemilihan dilakukan oleh MPR dengan suara terbanyak. Berdasarkan kedaulatan rakyat terjadi paradigma yaitu mulai tahun 1945 Presiden dipilih secara aklamasi oleh MPR. Tafsir atas ketentuan "suara terbanyak" tidak selalu dapat dikonotasikan dengan pemilihan melalui Pemilu dan dipilih MPR, tetapi lebih sering menampilkan model "aklamasi" yang dikemas dengan slogan "musyawarah mufakat". Di samping itu ketika kekuasaan Presiden lebih besar dari kekuasaan lembaga DPR maupun MPR, maka ketentuan dalam Pasal 6 tersebut dapat direduksi menjadi Presiden dan Wakil Presiden "diangkat" oleh MPR. Kemudian antara 27 Desember 1949 hingga 5 Juli 1959 penyelenggaraan negara Indonesia berdasar pada Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950, pada masa ini lembaga Konstituante pembentuk UUD, yaitu Badan Konstituante.

---

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid.



Pada saat-saat yang menentukan yaitu menetapkan UUD yang akan diberlakukan secara tetap oleh Presiden Soekarno, maka dikeluarkan Dekrit Presiden, 5 Juli 1959 yang isinya : 1. Pembubaran konstituante; 2. Menetapkan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1959 ; 3. Pembentukan MPR Sementara dan DPA Sementara. Berkenaan dengan Mekanisme Pengambilan Keputusan Semua pengambilan keputusan di lembaga perwakilan rakyat (MPRS dan DPR-GR) harus berdasarkan musyawarah mufakat (suara bulat).

Selanjutnya dibuat Penetapan Presiden Nomor : 6 tahun 1960 mengenai pembubaran, DPR hasil pemilu tahun 1955, dan penetapan Presiden Nomor: 7 tahun 1960 tentang Pembentukan DPR Gotong Royong oleh Presiden. Jelas ini produk hukum yang inkonstitusional secara normatif maupun substantif. Bahkan pembentukan Ketetapan MPRS No. III/ MPRS/ 1963 yang mangangkat Ir Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Ketetapan itu hanya berumur tiga tahun, sebab setelah meletus Gerakan 30 September 1965, setahun kemudian muncul Tap MPRS No. XVIII tahun 1966 tentang peninjauan kembali Tap MPRS No III Tahun 1963, yang pada Pasal 1 Ketetapan tersebut menarik kembali Tap MPRS No III tahun 1963, dengan tidak menghapus masa jabatan Presiden sesuai ketentuan Pasal 7 UUD 1945, bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Bahkan pada Pasal 4 Tap MPRS No. III Tahun 1963 tersebut dinyatakan, bahwa Ketetapan tersebut disampaikan kepada mandataris MPR dengan permintaan MAAF, (sesuai teks Tap MPRS kata maaf menggunakan huruf kapital).



Fakta sejarah bahwa MPRS yang mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup dan anggota anggotanya semuanya diangkat oleh Presiden Soekarno yang sebelumnya pada tanggal 4 Juni 1960, Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilu 1955, kemudian Presiden membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yg semua anggota diangkat Presiden.

Pengangkatan keanggotaan DPR dan atau MPR tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karena UUD 1945 tidak memuat klausul tentang tata cara memilih anggota DPR dan MPR. Tetapi, konsekuensi pengangkatan itu ialah terkoptasi kedua lembaga di bawah Presiden. Padahal menurut UUD 1945, MPR ialah pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan DPR sejajar dengan Presiden.

Dalam pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia. Karena sesungguhnya Presiden Soeharto telah diangkat sebagai Presiden seumur hidup, dengan cara terus menerus setiap lima tahun diangkat oleh MPR. Ketetapan MPR No 11 MPR tahun 1973 tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden RI dalam Pasal 8 Ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa jika calon presiden tunggal, maka calon tersebut langsung diangkat sebagai Presiden oleh MPR, tentu saja tanpa melalui pemilihan oleh anggota MPR sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

Paradigma kedaulatan rakyat berubah atau menjelma mejadi kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan, yaitu tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan Kedaulatan adalah





ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Artinya kedaulatan negara, bahwa yang berdaulat bukan rakyat, tetapi negara karena negara yang membuat hukum. Keputusan individu selalu dikalahkan oleh kepentingan negara. Adanya hukum karena dikehendaki pemerintah atau negara.

Menurut Jellinek,<sup>147</sup> negara itu sebagai badan hukum tertinggi yang memperoleh kekuasaan asli dan tidak terbatas untuk memerintah. Kekuasaan ini dianggap asli karena tidak didapat dari sumber lain, tetapi dari sumber dan atas kemauannya sendiri. Negara berfungsi sebagai badan hukum sekaligus sebagai sumber hukum. Dari negara inilah hukum memperoleh kekuatannya sebagai hukum.

Dengan memanfaatkan kelemahan yang termuat dalam UUD 1945, hingga Soeharto dapat berkuasa selama 32 tahun. Kelamaan yang muncul selama ini, seorang dapat menjabat sampai berulang-ulang tanpa pembatasan, asalkan MPR memilihnya kembali. Sesuai dengan Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Apakah rakyat menyetujui keputusan MPR tersebut atau tidak, MPR tidak pernah ambil peduli, karena kedaulatan dari rakyat melalui sudah berpindah ke tangan MPR. Jadi, suara MPR itu ditafsir selalu sama dengan suara rakyat. Padahal, pendapat MPR belum tentu sama dengan pendapat rakyat.

## **2. Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilihan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945.**

Paradigma pergantian Presiden dalam berbangsa dan bernegara yaitu dilakukan Perubahan UUD 1945 atau yang disebut Undang Undang Dasar Negara

---

<sup>147</sup> Ramdlon Naning, Op, Cit, hlm. 25.



Republik Indonesia Tahun 1945 disingkat UUD NRI 1945. Dalam Pasal 6A ayat (1) bahwa, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Adanya perubahan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Perubahan UUD NRI 1945 telah membawa perubahan dalam mekanisme pergantian Presiden di Indonesia. UUD NRI 1945 berfungsi sebagai konstitusi tertulis untuk melandasi pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>148</sup>

Menurut H.L.A. Hart,<sup>149</sup> kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi konsep proses pengambilan keputusan.

Misalnya, seberapa besar kedaulatan keputusan-keputusan yang ditetapkan, baik dilapangan legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*) melalui analisis rasional (*relational analysis*) antara *sovereign* dan *subject*, terkait soal siapa atau apa yang menjadi obyek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.

Sistem demokrasi langsung (*direct democracy*), atau yang sering juga disebut dengan sistem demokrasi partisipatif atau demokrasi murni (*pure democracy*), yaitu rakyat menentukan sendiri secara langsung terhadap setiap putusan yang menyangkut dengan kepentingan publik, tanpa melalui perwakilannya.

Partisipasi tersebut dilakukan dengan melakukan pemungutan suara dari rakyat.

Demokrasi langsung merupakan *prototype* dari demokrasi yang dipraktikkan di negara-negara kota, atau di negara-negara kuno tempo dulu, seperti demokrasi di

---

<sup>148</sup>Dahlan Thaib, at,all, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,1999), hlm. 105.

<sup>149</sup> H.L. Hart, *The Concept of Law*, (London: The Clarendon Press, 1979), hlm. 47-49.



negara Athena, yang sebenarnya telah memberi ilham bagi kehidupan negara demokrasi di seluruh dunia saat ini.

Dengan sistem demokrasi kompetitif, setiap masalah dalam masyarakat diputuskan berdasarkan suara terbanyak, dan terhadap masalah yang penting akan diputuskan melalui suatu referendum. Hasil dari suatu demokrasi kompetitif adalah bahwa yang menang akan mengambil semua (*the winner takes all*) dengan prinsip "semua atau tidak sama sekali" (*all or nothing*) atau *win-lose solution*, yang dalam hal ini yang menang akan mengambil semua (*the winner takes all*). Implementasi dari sistem demokrasi kompetitif adalah bahwa pihak yang kalah suara dalam bersaing cenderung menjadi oposisi ketimbang menjadi koalisi pihak yang menang.<sup>150</sup>

Secara umum pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dianggap lebih demokratis. Alasannya pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.

Ketentuan ini membuka sejarah baru demokratisasi di Indonesia dengan supremasi MPR. Paradigma perubahan itu juga sekaligus berakhirnya MPR sebagai penafsir tunggal kedaulatan rakyat yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik serta

---

<sup>150</sup> Dahlan Thaib, Op.Cit, hlm. 10.



pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Dalam Pergantian Presiden ini tidak sesuai dengan paradigma kebangsaan dan bernegara, bahwa dalam Pasal tersebut sikap MPR masih 'setengah hati' dalam melepaskan kewenangannya yang selama ini dipegang erat-erat dalam Pasal 6 sebelum perubahan UUD 1945.

Paradigma kedaulatan rakyat berubah atau menjelma menjadi kedaulatan hukum atau konstitusi dengan tujuan kekuasaan. Dalam teori kedaulatan hukum, pemerintah memperoleh kekuasaan bukan dari Tuhan atau dari rakyat atau dari negara, akan tetapi dari hukum dan berdasarkan atas hukum, sehingga kedaulatan itu berada pada hukum. Baik pemerintah maupun rakyat yang memperoleh kekuasaannya dari hukum itu, wajib tunduk pada ketentuan hukum itu sendiri.<sup>151</sup>

Sikap ambivalensi terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan UUD NRI 1945 telah mengembalikan kedaulatan kepada rakyat, tetapi dalam melakukan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, masih ditentukan oleh Partai Politik. Artinya, hanya ada satu pintu masuk bagi calon Presiden dan Wakil Presiden untuk Pemilu Presiden. Calon Presiden dan Wakil Presiden harus melalui Partai Politik untuk bisa menjadi calon Presiden atau Wakil Presiden.<sup>152</sup>

Dalam pencalonan Presiden UUD NRI 1945 tidak mengatur ambang batas *Presidential Treshold*, ketentuan pencalonan diatur dalam undang-undang tersendiri.

UUD NRI 1945 hanya mengatur pemilihan Presiden sesuai Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung

<sup>151</sup> Ramdlon Naning, Op.cit, hlm. 27.

<sup>152</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2008), hlm. 302-303.



oleh rakyat. Dalam ayat (5) tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian telah diperbaharui dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu memberi perbedaan pengaturan, khususnya mengenai persyaratan persentase perolehan kursi DPR dan persentase ambang suara perolehan nasional pada pemilu legislatif, untuk pengusulan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa, Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Dalam Pasal tersebut ditentukan bahwa pengusulan pasangan calon presiden dapat diajukan oleh Partai politik atau gabungan partai politik yang telah memperoleh persentase ambang batas suara 15% di DPR atau partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persentase ambang batas suara sah nasional dalam Pemilu legislatif sebanyak 20%.

Ketentuan tersebut membuka peluang besar bagi partai-partai politik yang mempunyai persentase kecil untuk melakukan koalisi/penggabungan partai untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Adapun mekanisme



pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan yang ditentukan dalam Pasal 26 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yaitu secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik bersangkutan. Partai politik tersebut hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme internal partai politik dan/ atau musyawarah gabungan partai politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka melalui kesepakatan.

Sementara itu, dibandingkan dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2003 tersebut, ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008 mengenai persentase ambang batas partai politik dan gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil presiden mengalami peningkatan persentase, yaitu sebanyak 5%. Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008, menentukan bahwa, Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 berkonsekuensi terhadap hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden periode 2004, dimana dari 24 partai politik yang lolos pada pemilihan umum legislatif, berdasarkan ketentuan 15% persentase ambang batas perolehan kursi di DPR dan 20% suara sah nasional dalam pemilu legislatif, didapatkan 5 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sementara itu berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, diketahui



dari 38 partai politik peserta pemilu legislatif, 9 Partai Politik memperoleh kursi di DPR, sementara itu diperoleh tiga pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan persentase ambang batas perolehan kursi DPR 20% dan 25% suara sah nasional dalam pemilu legislatif 2009, membawa konsekuensi pengurangan jumlah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik dan gabungannya.

Mekanisme koalisi partai politik dalam mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang menentukan bahwa :

- (1) Penentuan calon Presiden dan atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai melalui mekanisme internal Partai Politik bersangkutan;
- (2) Partai Politik dapat melakukan kesepakatan dengan Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon;
- (3) Partai politik atau Gabungan Partai Politik tersebut hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme, internal Partai Politik dan/atau musyawarah Gabungan Partai Politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka.
- (4) Calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden yang telah diusulkan dalam satu pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak boleh dicalonkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik lainnya.

Koalisi partai dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden diharapkan memberikan dampak yang baik bagi keberlangsungan pemerintahan yang akan



dibentuk. Berdasarkan mekanisme koalisi partai politik dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Persoalan koalisi partai politik ditujukan untuk pembentukan kekuatan politik pendukung Presiden.<sup>153</sup> Hal ini secara teoritik dapat dilanjutkan melalui cara formalisasi koalisi antara kekuatan-kekuatan pengusung Presiden dan partai yang duduk didalam legislatif. Juga untuk mencegah polarisasi dan fragmentasi berlebihan di antara berbagai kekuatan yang ada. Sehingga keberlanjutan koalisi antar partai sebelum dan setelah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Koalisi partai politik dimaksudkan untuk membentuk sebuah pemerintahan yang kuat, mandiri dan stabil.

<sup>153</sup> Rosa Ristawati, *Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden Indonesia Dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil*, (Surabaya: Puskoling-FH Unair, Jurnal Konstitusi Vol II. No. 1 Juni 2009), hlm. 20.





Tabel 1

Perbandingan hasil pemilu legislatif Tahun 2004 - 2009  
Berpengaruh terhadap jumlah calon pasangan Presiden dan Wakil  
Presiden Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 - 2009<sup>154</sup>

Pemilu	Partai Politik	Perolehan Suara	Kursi Prosentase (%)	Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Parpol Pengusung (Koalisi Parpol)
2004	1. Golongan Karya	21,58	128	1. SUSILO BAMBANG YUDOYONO – JUSUF KALLA (DEMOKRAT, PKS, PARTAI BULAN BULAN)
	2. Demokrasi Perjuangan Indonesia	18,53	109	
	3. Kebangkitan Bangsa	10,57	52	
	4. Persatuan Pembangunan	8,15	58	
	5. Demokrat	7,45	57	
	6. Keadilan Sejahtera	7,34	45	2. MEGAWATI – HASYIM MUZADI (PDIP)
	7. Amanat Nasional	6,44	52	
	8. Bulan Bintang	2,62	11	
	9. Bintang Reformasi	2,44	13	
	10. Damai Sejahtera	2,13	12	
	11. Karya Peduli Bangsa	2,11	2	3. WIRANTO – SALAHUDDIN (GOLKAR)
	12. Keadilan dan Persatuan Indonesia	1,26	1	
	13. Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1,08	5	
	14. Nasional Banteng Kebangsaan	0,95	1	
	15. Patriot Pancasila	0,81	0	
	16. Nasional Indonesia Marhaenisme	0,77	1	4. AMIEN RAIS – SISWONO YUDO HUSODO (PAN)
	17. Persatuan Nandlatul Ummah Indonesia	0,75	0	
	18. Pelopor	0,74	0	
	19. Penegak Demokrasi Indonesia	0,60	0	
	20. Merdeka	0,59	0	
	21. Sarikat Indonesia	0,58	0	5. HAMZAH HAZ – AGUM GUMELAR (PPP)
	22. Perhimpunan Indonesia Baru	0,56	0	
	23. Persatuan Daerah			
	24. Buruh Sosial Demokrat			
2009	1. DEMOKRAT	26,40	148	1. SUSILO BAMBANG YUDOYONO – BOEDIONO (DEMOKRAT, PKB, PKS, PAN, PPP)
	2. GOLKAR	14,46	108	
	3. PDIP	14,03	93	
	4. PKS	10,50	59	2. JUSUF KALLA - WIRANTO (GOLKAR – HANURA)
	5. PAN	7,50	42	
	6. PPP	6,90	39	
	7. GERINDRA	4,47	30	3. MEGAWATI S- PRABOWO S. (PDIP, GERINDRA)
	8. PKB	4,60	26	
	9. HANURA	3,75	15	

<sup>154</sup> Sumber : Kompas Cyber Media (KCM Tahun 2004)



Dalam Pemilihan Umum Presiden secara langsung pada Tahun 2004 terdapat 5 pasang Calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu : Susilo Bambang Yudhoyono - Jusuf Kalla, Magawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi, Wiranto – Sallahudin Wahid, Amin Rais – Siswono Yudo Husodo, dan Hamzah Haz - Agum Gumelar sedangkan pada Pemilihan Presiden secara langsung Tahun 2009 hanya terdapat 3 pasang calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu, Susilo Bambang Yudhoyono – Boediono, Jusuf Kalla – Wiranto, Megawati Soekarnoputri – Prabowo Subianto.

Kedaulatan rakyat sebagai dasar paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia terdapat perbedaan berdasarkan UUD 1945 dan Perubahan UUD NRI 1945. Perbandingannya adalah sebagai berikut :

Tabel 2

Perbandingan Kedaulatan Rakyat Sebagai Dasar

Pergantian Presiden Dalam Paradigma Berbangsa dan Bernegara

Berdasarkan UUD 1945	Berdasarkan Perubahan UUD NRI Tahun 1945
Pancasila yang melandasi isi Undang-Undang Dasar 1945, Sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa, Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemilihan Presiden dengan sistem perwakilan disebut sebagai demokrasi tidak langsung. Sistem demokrasi tidak langsung ini disebut juga dengan istilah demokrasi perwakilan ( <i>representative democracy</i> ).	Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan mekanisme pergantian Presiden. Sistem demokrasi langsung ( <i>direct democracy</i> ), atau demokrasi partisipatif atau demokrasi murni ( <i>pure democracy</i> ), yaitu rakyat menentukan sendiri secara langsung dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, tanpa melalui perwakilannya. Partisipasi tersebut dilakukan dengan melakukan pemungutan suara dari rakyat.



## B. Dasar-Dasar Konstitusional Pergantian Presiden Dalam Paradigma

### Faham Konstitusi

#### 1. Faham Konstitusional Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan

Secara historis, ada dua istilah dan konsep yang sangat berpengaruh di dunia untuk gagasan negara hukum<sup>155</sup>, yaitu istilah dan konsep "*rechtsstaat*" yang berkembang di Eropa Kontinental pada abad XIX dan istilah konsep "*the rule of law*" yang berkembang di Inggris dan negara-negara *Anglo Saxon*. Konsep "*rechtsstaat*" yang bertumpu pada sistem "*civil law*" lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme kekuasaan (*machtsstaat*), sifatnya revolusioner dan mempunyai karakteristik administratif yang dilatarbelakangi kekuasaan raja yang sering membuat peraturan melalui dekret yang kemudian didelegasikan kepada para pejabat administratif yang membuat pengarahannya tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutuskan suatu sengketa, sedangkan konsep "*the rule of law*" bertumpu pada sistem "*common law*", bersifat memutuskan perkara yang kemudian didelegasikan kepada hakim peradilan untuk memutuskan perkara kebiasaan umum Inggris (*common custom of England*).

Gagasan "*the rule of law*" mempunyai dimensi universalitas dan sekaligus relativitas. Dimensi universalitasnya ialah gagasan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk kepada hukum, hal ini mempunyai implikasi normatif, yaitu :

<sup>155</sup> R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm. 11.



a. Mempunyai nilai yang berperspektif kerakyatan, yaitu melindungi warga negara terhadap pemerintah dan yang lemah serta miskin terhadap yang kuat serta kaya, dari sudut pandang warga negara dan yang lemah serta miskin.

b. Penggunaan pendekatan konfliktual, bukan untuk melawan harmoni dan konsensus, tetapi untuk melindungi pemaksaan harmoni dan konsensus palsu, yang berarti dianut pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas, sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik atas otoritas tidak ditindas.

Universalitas gagasan "*the rule of law*" juga dapat ditunjukkan oleh hasrat yang diperintah untuk diperlakukan baik dan adil oleh yang memerintah. Karena berakar dalam hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah, maka cita-cita "*the rule of law*" harus direfleksikan dalam ruang lingkup sbb :

Pembuatan Undang-Undang yang adil, yang menurut Lon Fuller harus memenuhi persyaratan<sup>156</sup> :

- a. Berlaku umum, tidak bersifat ad hoc (sementara).
- b. Tidak boleh dirahasiakan.
- c. Untuk pedoman kegiatan di kemudian hari, tidak berlaku surut.
- d. Dapat dimengerti oleh rakyat biasa.
- e. Tidak boleh bertentangan satu sama lain.
- f. Tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tak mungkin dilakukan.
- g. Harus ada ketegasan, kepastian, tidak selalu berubah-ubah.
- h. Ada konsistensi antara aturan yang diumumkan dengan pelaksanaannya.

Pergantian Presiden dengan proses pemilihan tidak langsung (perwakilan) maupun sistem pemilihan langsung oleh rakyat tidak lepas dari aturan konstitusi yang dimiliki oleh negara sebagai proses demokrasi. Demokrasi diatur dengan

<sup>156</sup> Ibid. hlm. 21.



konstitusi yang dapat memberikan jaminan perlindungan terhadap rakyat dalam segala bidang kehidupan.

Fondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*)<sup>157</sup> adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) bersandar kepada sebuah konstitusi yang kokoh yang dapat melindungi hak-hak konstitusional warganegara dalam proses pemilihan Presiden. Konstitusi yang kokoh mampu menjamin pergantian Presiden melalui Pemilu yang demokratis. Yaitu konstitusi yang mengatur secara rinci mekanisme pergantian Presiden baik melalui sistem perwakilan maupun sistem Pemilu langsung oleh rakyat.

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state*, konstitusi yang *legitimate*, dalam arti proses pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan.

Pemerintahan negara Indonesia menganut faham (pengertian)<sup>158</sup> konstitusionalisme, yaitu paradigma suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang termuat di dalam konstitusi. Konstitusi menjadi landasan penyelenggaraan negara, yang mengatur pemerintahan negara, merinci kekuasaan dalam negara serta memimpin tindakan-tindakan dalam negara. Kekuasaan badan-

<sup>157</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta:Konstitusi Press & Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 3.

<sup>158</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit.*, hlm. 279.



badan atau lembaga-lembaga negara, demikian pula kekuasaan pejabat-pejabat pemerintahan hanyalah apa yang ditetapkan konstitusi baginya.<sup>159</sup>

Menurut Sri Soemantri M, secara teori konstitusi berisi aturan-aturan hukum (*legal rules*) yang penting bagi negara. Konstitusi tidak lepas dari sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia yaitu berisi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lalu;
2. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
3. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin;
4. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.<sup>160</sup>

Setelah kemerdekaan konstitusi Indonesia disebut Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebuah dokumen formal, yang dirancang oleh BPUPKI, kemudian PPKI menetapkan sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Yang tercantum dalam UUD 1945 adalah hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di waktu yang lampau, melalui tokoh-tokoh perjuangan nasional yang bergabung dalam berbagai organisasi, baik yang bersifat sosial, ekonomi, kebudayaan maupun politik yang tercermin dalam Pembukaan UUD 1945.

Terdapat hubungan antara Pembukaan Undang-undang Dasar dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar yaitu Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran terkandung dalam Pembukaan dalam pasal-pasal-pasal. Dalam UUD 1945, Pancasila sebagai landasan ideal filosofis yang bersumber pada

<sup>159</sup> SA Kodhi, *Referendum Dalam Negara Demokrasi Pancasila, Suatu Tinjauan Kefilsafatan Dan Yuridis Konstitusional*, (Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 1989), hlm. 36.

<sup>160</sup> Sri Soemantri M, *Penerapan Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 444.



pandangan hidup bangsa. Pembukaan UUD itu adalah landasan operasional bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.<sup>161</sup>

Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai Hukum Dasar Negara, baik hukum yang tertulis (Undang-undang Dasar) maupun Hukum yang tidak tertulis. Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran dalam pasal-pasal.<sup>162</sup>

Menurut Scheltema<sup>163</sup>, unsur-unsur *rechtsstaat* adalah (1) kepastian hukum; (2) persamaan; (3) demokrasi; dan (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum. Dalam teori negara hukum<sup>164</sup>, Adapun negara hukum Pancasila, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama sebagai salah satu ciri pokok negara hukum Pancasila. Prinsip bahwa sistem pemerintahan yang berdasarkan atas konstitusi pada hakikatnya sama dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum.<sup>165</sup> Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: "Pemerintahan berdasar atas sistem, konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas)".

<sup>161</sup> M.Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 7.

<sup>162</sup> Joeniarto, *Sumber - Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 60.

<sup>163</sup> M. Scheltema, "De Rechtstaat" dalam J.W.M. Engles et. al., *De Rechtstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwole, 1989, hlm. 15-22

<sup>164</sup> Muhammad Tahir A zhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip - Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementai pada Periode Negara Madinah dan di Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang 1996), hlm. 64

<sup>165</sup> Abu Daud Busroh, H Abubakar Busro, *Asas - Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999), hlm. 120.



Dalam negara hukum, hukum merupakan pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan suatu negara, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*. Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dijadikan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena prinsip-prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaat*)<sup>166</sup>.

Philippus M. Hadjon berpendapat bahwa : konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan tiap-tiap konsep tersebut memiliki karakter dan ciri yang berlainan satu sama lainnya. Dalam *Rechstaat*, merupakan konsep yang dikenal di Belanda, *The Rule of Law*, konsep yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon seperti di Inggris dan Amerika Serikat, *Socialist Legality*, yang dianut oleh negara-negara komunis, negara hukum Pancasila, konsep negara hukum yang didasari oleh Pancasila di Indonesia, *Nomokrasi Islam*, konsep negara hukum yang berdasar pada hukum Islam.<sup>167</sup>

Nonet dan Selznick, mengembangkan konsep hukum responsif dengan membandingkan tiga tipologi hukum sesuai dengan tahapan-tahapan sosial yaitu,

a. Tipe hukum represif, yakni hukum sebagai abdi kekuasaan represif.

---

<sup>166</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekjen dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 69.

<sup>167</sup> Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu Ilmu, 1987), hlm. 71-74.





- b. Tipe hukum Otonom, yakni hukum sebagai institusi yang dibedakan dan mampu untuk menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri.
- c. Tipe hukum Responsif, yakni hukum sebagai fasilitator dari respons terhadap kebutuhan sosial dan aspirasi.<sup>168</sup>

Konstitusi dengan faham yang berdasarkan Pancasila adalah sebagai dasar kedaulatan dalam pergantian Presiden dituangkan dalam UUD 1945. Yaitu dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan Pasal 6 ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

Pada masa lampau, dalam kurun waktu 1954-1959, setelah pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 1955, ketika itu berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (1950 – 1959), telah dibentuk Badan Konstituante untuk menyusun Undang-Undang Dasar Baru. Perubahan atau penggantian Undang Undang Dasar lama karena ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam UUD itu dirasakan telah tidak cocok atau sudah tidak sesuai dengan hak-hak asasi serta perkembangan kemanusiaan. Undang-Undang Dasar baru sebagai penggantinya harus disusun oleh para ahli yang dituntut melahirkan pretasinya semaksimal mungkin mengingat konstitusi atau UUD itu merupakan pedoman dan pegangan dasar bagi kelangsungan hidup negara dan bangsa.<sup>169</sup>

Indonesia penting segera memiliki konstitusi baru untuk sebuah Indonesia Baru dengan Paradigma Baru yang menjamin sebuah demokrasi yang berkelanjutan, yang dibentuk secara demokratis oleh sebuah institusi yang demokratis pula.

---

<sup>168</sup>Philippe Nonet dan Philip Selznic, *Law and society in Transition*, (New York, Harper & Row, 1978).

<sup>169</sup> R.G. Kartasapoetra, *Op.cit*, hlm. 23.



Pengalaman historis lebih dari setengah abad sebagai bangsa dan negara yang merdeka menurut A. Mukthie Fadjar,<sup>170</sup>

menunjukkan betapa “compang-campingnya” aturan main sistem kenegaraan pernah berlaku, yaitu UUD 1945 Periode I (1945-1949), Konstitusi RIS (1949-1950), UUDS 1950 (1950-1959), UUD 1945 Periode II sejak Dekrit Presiden (1959-1999), dan UUD 1945 setelah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat (1999-2002) yang selalu berujung pada krisis ketatanegaraan dan tidak mampu menjamin *a sustainable democracy*. UUD 1945, bisa melahirkan corak demokrasi yang berbeda-beda, yaitu Demokrasi Parlementer (1945-1949), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila (Orde Baru) (1966-1998).

Dalam dimensi gagasan dan tatatan, UUD 1945 tidak setegas konstitusi RIS dan UUDS 1950 dalam menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum, sebab selain hanya dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945 (notabene tidak lazim UUD punya penjelasan), gagasannya dicampur adukkan dengan gagasan negara kekuasaan (*machtsstaat*), cita negara integralistik dan sikap mendua tentang HAM, sehingga penerapannya jauh dari yang diharapkan dan juga sangat diwarnai oleh perkembangan sistem politik Indonesia.<sup>171</sup> Konstitusi kita tidak responsive terhadap kebutuhan dan kepentingan rakyat keseluruhan melainkan responsive kepada kepentingan-kepentingan partai politik dan tokoh-tokoh berokrasi saja.<sup>172</sup>

Implementasi konstitusi tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara Indonesia, yaitu konstitusi bertujuan pada kekuasaan. Hukum mengabdikan kepada kekuasaan represif Menurut A Mukthie Fadjar, hukum represif mempunyai ciri-ciri :

<sup>170</sup> A. Mukthie Fadjar, Op.cit, hlm vi.

<sup>171</sup> A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-Trans, 2003), hlm. 13.

<sup>172</sup> Mohammad Ridwan, *Analisis Politikolegal Terhadap UUD 1945*, (Malang:PP-FH Universitas Brawijaya, Jurnal Konstitusi MARI vol 1, No. 2 November 2009), hlm. 70.



- a. Institusi-institusi hukum langsung terbuka bagi kekuasaan-kekuasaan politik, hukum diidentifikasi dengan negara dan tunduk pada *raison d'etat*.
- b. Perspektif resmi mendominasi segalanya, dimana dalam perspektif ini penguasa cenderung untuk mengidentifikasi kepentingannya dengan kepentingan masyarakat.
- c. Kesempatan bagi rakyat untuk mendapatkan keadilan, dimana mereka dapat memperoleh perlindungan dan jawaban atas keluhan-keluhan terbatas..
- d. Badan-badan pengawasan khusus, seperti polisi misalnya, dibentuk untuk memelihara tertib social untuk memaksakan kehendak penguasa.
- e. Adanya suatu rejim hukum ganda, yakni melembagakan keadilan kelas dengan mengkonsolidasikannya dan mengesahkan pola-pola subordinasi sosial.<sup>173</sup>

Pada sistem politik Indonesia Demokrasi Liberal-Parlementer, yaitu dengan ciri-ciri sistem pergantian Presiden dan Wakil Presiden tergantung mayoritas dukungan di parlemen, serta pergantian Presiden dan Wakil Presiden selalu direkayasa bertumpu pada calon tunggal. Dan sangat dominannya peranan partai politik (parpol) dalam kehidupan negara, namun karena setiap partai mengembangkan ideologi politiknya sendiri (partai aliran) tak terhindarkan terjadinya konflik yang tak terkendali, toleransi terhadap kebebasan berbeda pendapat sangat besar, sehingga sulit tercapai konsesus. Pemilu 1955 gagal melahirkan partai mayoritas.

Pada sistem politik Indonesia Demokrasi dipimpin kekuasaan politik, berpusat pada Presiden Soekarno, DPR dan MPR yang masih bersifat sementara tidak berfungsi atau dilumpuhkan. Sehingga dipakai alat untuk pengangkatan Presiden seumur hidup.

Pada sistem politik Orde Baru/Demokrasi Pancasila, yaitu sangat dominannya posisi politik Presiden Soeharto, setelah pergantian Presiden dari Soekarno ke Soeharto yang selalu dipilih dan diangkat oleh MPR sebagai Presiden secara terus

<sup>173</sup>A. Mukthie Fadjar, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm.51.



menerus selama lebih dari tiga dasawarsa, sehingga menjadi figur sentral dalam kehidupan politik Indonesia.

Produk hukum dalam bentuk undang-undang politik, undang-undang tentang pemilu, susunan dan kedudukan DPR, DPRD, dan MPR, tentang Partai Politik diarahkan untuk kepentingan mengabadikan dan memperkuat kekuasaan Presiden. Bahkan selama Orde baru berkuasa format politik tidak demokratis, produk hukum selalu represif.

## 2. Faham Konstitusional Pemilihan Presiden Secara Langsung

Pemikir Belanda yang menaruh perhatian sangat besar terhadap konsep negara hukum antara lain Scheltema. Dikemukakan ada empat unsur utama negara hukum dan masing-masing unsur utama mempunyai unsur turunannya :

- 1) Adanya kepastian hukum: a) asas legalitas; b) undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan; c) undang-undang tidak boleh berlaku surut; d) hak asasi dijamin oleh undang-undang; e) pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- 2) Asas persamaan: a) tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil; b) adanya pemisahan kekuasaan.
- 3) Asas demokratis: a) hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara; b) peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen; c) parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- 4) Asas pemerintahan untuk rakyat: a) hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar; b) pemerintahan secara efektif dan efisien.<sup>174</sup>

Pengalaman Indonesia selama merdeka (1945-2002) belum pernah memiliki konstitusi yang demikian, yang proses pembuatannya secara demokratis dan mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan. Konstitusi-konstitusi yang pernah kita miliki sejak semula memang didesain bersifat sementara dan pembentukannya

<sup>174</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum; Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini.* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 212.



belum melalui sebuah proses yang demokratis. Hingga demokrasi era sekarang era Reformasi (1998-sekarang).

Menurut J.T. van den Berg,<sup>175</sup> negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
- b. Ada pembagian kekuasaan (*machtscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- c. Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah (*spreiding van de staatsmacht*).
- d. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
- e. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum.
- f. Ada asas legalitas. Pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum.

Dalam teori negara hukum<sup>176</sup>, Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah:

1. supremasi hukum atau *supremacy of law*
2. persamaan di hadapan hukum atau *equality before the law*; dan
3. konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan atau *constitution based on individual rights*.

Evoria era reformasi berlangsung hingga sampai melakukan perubahan konstitusi atau UUD 1945 yang disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau disingkat UUD NRI 1945. Yang berpengaruh pada pergantian Presiden. Presiden dipilih melalui Pemilu secara langsung oleh rakyat. Yang sebelumnya sistem pemilihan Presiden dipilih dengan sistem perwakilan oleh MPR dianggap tidak demokratis.

<sup>175</sup> J.T. van den Berg, *Waterschap en Functionele Decentralisatie*, (Samson Alphen aan den Rijn, 1982), hlm. 21.

<sup>176</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip - prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementai pada Periode Negara Madinah dan di Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang 1996), hlm. 64



Semestinya perubahan konstitusi berdasarkan nilai-nilai paradigmatis yang menjadi tuntutan perubahan tersebut. Dengan perubahan paradigma itu akan tampak perbedaan antara UUD 1945 dan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Mukthie Fajar<sup>177</sup>, menawarkan beberapa paradigma perubahan konstitusi sebagai berikut :

- a. Paradigma kedaulatan rakyat dengan prinsip yang tidak semata-mata representatif tapi juga partisipatif, untuk menggeser paradigma lama yang cenderung dikontaminasi oleh paham integralistik, sehingga menimbulkan dominasi atau hegemoni negara berlebihan;
- b. Paradigma negara hukum dengan prinsip supremasi prinsip hukum yang adil dan responsive untuk menggeser paradigma negara kekuasaan dengan tipologi hukumnya yang represif;
- c. Paradigma pembatasan kekuasaan sebagai cermin Paradigma dengan prinsip *checks and balances* untuk menggantikan paradigma sentralisasi kekuasaan;
- d. Paradigma konstitusi yang berbasis HAM sebagai perwujudan kontrak social untuk mengubah paradigma bahwa hak-hak rakyat/warganegara berasal dari pemberian negara;
- e. Paradigma pluralisme dengan semangat anti diskriminasi sebagai konsekuensi atas realitas kemajemukan Indonesia, baik dalam etnisitas, agama, cultural, maupun fakta-fakta kemajemukan lainnya, untuk menggeser kecenderungan dianutnya paradigma monolitik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Paradigma tersebut bersumber pada satu paradigma pokok, yaitu perwujudan HAM. Negara didirikan dengan semangat kemerdekaan, anti penjajahan dan berkehidupan kebangsaan yang bebas sesuai dalam Pembukaan UUD 1945. Karena itu negara adalah alat untuk mewisudahi segala kebutuhan dan kepentingan rakyat. Negara bersifat responsive adalah memberikan pelayanan publik dalam rangka perwujudan hak asasi manusia. Bukannya rakyat dieksploitasi, dimanipulasi, dikooptasi untuk kepentingan program-program pejabat negara dengan dalih kepentingan rakyat dan negara.

---

<sup>177</sup> Abdul Mukthie Fajar, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media Yogyakarta, 2006), hlm. 15.



Perubahan konstitusi, untuk menuju masyarakat sipil, harus mencerminkan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat. Untuk memicu konstitusi yang demikian, rakyat harus disiapkan secara demokratis untuk menjadi demokratis. Jikalau mendirikan negara untuk mewujudkan HAM, maka rakyat harus demokratis.

Pemilihan Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat ditegaskan dalam Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Serta Pasal 6A ayat (2) menentukan, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Konstitusi terhadap perubahan UUD NRI 1945 terpengaruh oleh paham konstitusi liberal pemikiran Friederich Julius Stahl, dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*Philosophie des Rechts*", sebagaimana dikutip Padmo Wahjono menyatakan, bahwa dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu :

- a) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia,
- b) Untuk melindungi hak asasi tersebut, penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*,
- c) Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*),
- d) Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>178</sup>

Paradigma sistem ketatanegaraan tersebut termanifestasikan di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan aturan dasar negara (*staatsgrunndge-setz*)

<sup>178</sup> Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Ind. Hill. Co., 1989), hlm. 151.



Indonesia.<sup>179</sup> Paradigma sistem ketatanegaraan sebagaimana telah dirumuskan di dalam UUD NRI 1945 tersebut adalah terkait dengan perubahan struktur dan fungsi dari lembaga kenegaraan di Indonesia, baik di dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudikatif.

Paradigma tersebut sebagai wujud pelaksanaan gagasan keseimbangan antara lembaga Negara atau *check and balances* antar pelaksana ketiga bidang kekuasaan negara tersebut. Jika sebelum perubahan UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka pada saat perubahan UUD NRI 1945 kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang juga sama seperti lembaga kenegaraan lainnya.

Maka ketika terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, maka lembaga negara yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa tersebut diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK),<sup>180</sup> lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan struktur ketatanegaraan tersebut berkonsekuensi terhadap terjadinya perubahan fungsi dari lembaga kenegaraan di Indonesia. Menurut Gabriel Almond, bahwa fungsi dari kekuasaan negara dipisahkan menjadi 3 (tiga). Pertama, lembaga negara yang berfungsi membuat perundang-undangan (*rule making function*). Kedua, lembaga negara yang berfungsi melaksanakan perundang-

<sup>179</sup> M Saleh dan Muklish, *Impeachment Presiden Dan Atau Wakil Presiden*, (Surabaya: Bina Ilmu, 2010), hlm. 2-3

<sup>180</sup> Abdul Rosyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 3.





undangan (*rule application function*), dan ketiga lembaga negara yang berfungsi melaksanakan kekuasaan kehakiman (*rule adjudication function*).<sup>181</sup>

Terkait dengan fungsi dari beberapa organ utama (*main state's organ*) dari lembaga kenegaraan di Indonesia, maka dapat diklasifikasikan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menjalankan *rule making function*, sedangkan Presiden menjalankan *rule application function*, kemudian Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) menjalankan *rule adjudication function*.

Menurut Padmo Wahjono, dari sistem pemerintahan negara (dipusat) dapat kita ketahui bagaimana pemerintahan atau eksekutif menurut Rousseau yaitu bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme. Dengan demikian *constitutional government* Indonesia, berdasarkan UUD 1945 dalam arti tidak boleh dikurangi maupun ditambah pada apa yang digariskan oleh konstitusi kita.<sup>182</sup>

Bangsa Indonesia membuat Undang-Undang Dasar dengan tujuan agar kehidupannya lebih mapan untuk waktu yang abadi, Waktu berpuluh-puluh tahun, lebih dari setengah abad, memang Indonesia berhasil mewujudkan mimpinya tersebut, tetapi tidak lebih dari pada itu kompromi antara menjaga kelestarian dan perubahan dilakukan dengan membuat amandemen-amandemen.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Fakhurrohman, Dian Aminudin, dan Sarajuddin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 40-41.

<sup>182</sup> Padmo Wahjono, *Masalah - Masalah Aktual Ketatanegaraan*, ( Jakarta : Yayasan Wisma Djokosoetono, 1991), hlm. 88.

<sup>183</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Genta Publising, 2009), hlm. 87.



Pada dasarnya perubahan konstitusi Pergantian Presiden harus berlandaskan pada nilai-nilai paradigmatik yang timbul dari tuntutan perubahan itu sendiri. Melalui paradigma perubahan akan dapat dijelaskan perbedaan penting antara konstitusi lama dengan konsep perubahan yang diinginkan.

Paradigma hukum dalam pergantian Presiden secara langsung masih menggunakan hukum yang sifatnya represif, bahwa UUD NRI 1945 tidak sepenuhnya mengatur pemilihan Presiden secara konstitusional. Bahwa *Presidential Threshold* tidak diatur secara konstitusional dalam UUD. Dan konsitusi cenderung pada penguatan penguasa.

Paradigma itu mencakup nilai-nilai dan prinsip-prinsip penting yang mendasar atau jiwa (*Gheist*) perubahan konstitusi. Nilai dan prinsip itu dapat digunakan untuk menyusun telaah kritis terhadap konstitusi lama dan sekaligus menjadi dasar bagi perubahan konsitusi atau penyusunan konstitusi baru.

Implementasi dari konstitusi dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sesuai Pasal 6 A UUD NRI 1945, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Maka calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan partai politik untuk bisa mengikuti Pemilu.

Adapun dasar-dasar konstitusional pergantian Presiden dalam Paradigma Faham Konstitusi dalam perbandingan Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan dengan Pemilihan Presiden secara langsung adalah :



Tabel 3

Perbandingan Dasar-Dasar Konstitusional Pergantian  
Presiden Dalam Paradigma Faham Konstitusi

Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan	Pemilihan Presiden Langsung
Konstitusi dengan faham Pancasila adalah sebagai dasar kedaulatan dalam pergantian Presiden dituangkan dalam UUD 1945. Yaitu dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dan Pasal 6 ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. UUD 1945, bisa melahirkan corak demokrasi yang beda, yaitu Demokrasi Parlementer (1945-1949), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila (Orde Baru) (1966-1998).	Perubahan UUD NRI 1945 sebagai wujud pelaksanaan gagasan <i>check and balances</i> kekuasaan negara. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang juga sama seperti lembaga kenegaraan lainnya.

### C. Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden Dalam Paradigma Negara Demokrasi

#### 1. Argumentasi teoritik pemilihan Presiden dengan sistem demokrasi perwakilan

Sebelum paham atau ajaran demokrasi muncul, kehidupan bangsa, masyarakat dan negara di Eropa dilandasi oleh paham agama, atau dinamakan juga dengan "*Teokrasi*", yang artinya pemerintahan atau negara berdasarkan hukum Kedaulatan Tuhan. Penyelewengan paham Teokrasi yang dilakukan oleh pihak Raja dan otoritas Agama, mengakibatkan kehidupan negara-negara di Eropa mengalami kemunduran yang sangat drastis, bahkan hampir-hampir memporak-porandakan seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat dan negara.

Di tengah situasi kegelapan yang melanda Eropa, J.J. Rousseau berpendapat bahwa landasan kehidupan bangsa tidak dapat lagi disandarkan pada kedaulatan



Tuhan yang dijalankan oleh Raja dan Otoritas Agama, karena sesungguhnya kedaulatan tertinggi di dalam suatu negara atau masyarakat berada ditangan rakyatnya dan bukan bersumber dari Tuhan. Bahkan negara atau masyarakat berdiri karena semata-mata berdasarkan kontrak yang dibuat oleh rakyatnya (Teori Kontrak Sosial).<sup>184</sup>

Ajaran Demokrasi adalah merupakan hasil olah pikir J.J. Rousseau yang bersifat hipotetis, dalam "*Polis*" atau "*City State*" di Yunani. Digunakan oleh J.J. Rousseau sebagai contoh didalam membangun Ajaran Demokrasi yang bersifat mutlak dan langsung, tidak dapat ditemui adanya unsur-unsur demokrasi.

Oleh karenanya Logeman menyatakan, bahwa Ajaran Demokrasi J.J. Rousseau sebagai "Mitos Abad XIX", karena tidak memiliki pijakan pada kenyataan kehidupan umat manusia. Adalah bertentangan dengan kenyataan dimana rakyat secara langsung dan mutlak (keseluruhan) memegang kendali pemerintahan negara. Karena justru kenyataannya menunjukkan bahwa segelintir (sedikit) oranglah yang memegang kendali pemerintahan negara dan memerintah kumpulan orang yang banyak, yaitu rakyat.<sup>185</sup>

Benturan yang tidak terdamaikan antara Ajaran Demokrasi J.J. Rousseau (yang bersifat mutlak dan langsung) dengan kenyataan empirik kehidupan manusia (yang sedikit memerintah yang banyak), ditambah lagi sebagai akibat perkembangan lembaga negara menjadi "*National State*" yang mencakup wilayah luas serta perkembangan rakyatnya yang menjadi banyak jumlahnya dan tingkat kehidupannya yang kompleks, maka Ajaran Demokrasi yang awalnya dicetuskan

<sup>184</sup> Munir Fuadi, Konsep Negara Demokrasi, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 40.

<sup>185</sup> hlm. 45.



oleh J.J. Rousseau ini masih memerlukan penyempurnaan-penyempurnaan. Langkah penyempurnaan terhadap Ajaran Demokrasi J.J. Rousseau yang terpenting dan merupakan awal menuju kearah demokrasi modern ialah Demokrasi Perwakilan yang dikenal sampai kini, adalah dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat di Inggris pada pertengahan Abad XIII (1265).<sup>186</sup>

Dalam Demokrasi Perwakilan, rakyat secara keseluruhan tidak ikut serta menentukan jalannya pemerintahan negara, tetapi rakyat menguasai kepada wakil-wakilnya yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan negara.

Untuk menentukan siapakah individu-individu rakyat yang akan mewakili keseluruhan jumlah rakyat di Badan Perwakilan Rakyat ini digunakan mekanisme Pemilihan (Umum) yang bercirikan :

1. Adanya 2 (dua) atau lebih calon yang harus dipilih;
2. Siapa yang mendapatkan suara terbanyak diantara calon-calon yang ada, maka dialah yang akan duduk di Badan Perwakilan Rakyat guna mewakili mayoritas rakyat sebagai pemilih.<sup>187</sup>

Kemudian dari tata-cara dan model Pemilihan wakil-wakil rakyat berkembang menjadi model-model pemilihan yang bervariasi, tetapi tetap berintikan kedua ciri tersebut. Paradigma dalam perubahan konstitusi, juga perlu diperhatikan aspek teoritik pemilihan Presiden.

---

<sup>186</sup> Ibid. hlm. 55

<sup>187</sup> Ibid, hlm. 60.



Paradigma yang mencakup masalah prosedur perubahannya, mekanisme yang dilakukan, sistem perubahan yang dianut, dan substansi yang akan diubah.<sup>188</sup>

Jika dilihat dari segi bagaimana dan sejauhmana keterlibatan rakyat dalam suatu proses pengambilan keputusannya, konsep negara demokrasi di Indonesia memunculkan demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung.

Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden baik sistem perwakilan maupun pemilihan Presiden secara langsung, dengan suara mayoritas oleh rakyat secara teoritik menurut Otto von Gierke yang terkenal dengan teorinya mengenai negara organis dalam karangannya "*Über die Geschichte des Majoritas prinzipts* " (tentang sejarah asas mayoritas) telah berusaha menelusuri asal-usul asas suara terbanyak atau prinsip mayoritas. Asas mayoritas telah dikenal sejak beberapa abad sebelum Tahun Masehi. Berdasarkan hasil penelitiannya bahwa doktrin suara terbanyak sebagaimana terdapat sekarang di dunia Barat merupakan pengembangan dari berbagai teori mengenai *majority rule* dari zaman dahulu.<sup>189</sup>

Asas suara mayoritas merupakan sarana untuk memperoleh kebulatan mufakat. Setelah menyadari bahwa mereka merupakan minoritas alias kalah suara maka mereka menarik kembali pendapatnya sehingga terjadi kebulatan mufakat. Hal ini juga berlaku dalam hukum gereja lama (*the older canon law*).

*Minor pars sequitur majorem* (Minoritas mengikuti mayoritas). Jadi, di sini suara terbanyak akhirnya menjadi suara bulat. Sebagaimana juga halnya dengan Presiden Soekarno, suara terbanyak tidak dihadapkan pada suara bulat, atau

---

<sup>188</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press & Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 3.

<sup>189</sup> Munir Fuadi, Op.Cit, hlm. 34.



minoritas tidak dipertentangkan dengan mayoritas. Asas mayoritas bukan berasal dari sistem demokrasi liberal, Dalam disertasinya mengenai sejarah sistem parlementer Inggris D. van Hinloopen Labberton menemukan bahwa asas mayoritas telah terdapat dalam *Magna Carta* pada tahun 1215. Dalam paragraf 61 sub b ditentukan bahwa yang berlaku adalah keputusan berdasarkan suara terbanyak

*Et en totes le chosen que li XXV, barons decent poursuivre se paraventure cil XXV, seront present & descorderont entre els d'aucune chose, o aucun de cels qui seront somons ne vodront, o ne pouront entre present, seit ferm & certain co que l gre ignor pertie de cels qui seront present perverra, orecevera ensemen tonne tuit in aveient consenti.*

Terjemahan bebas : Kalau di antara dua puluh lima baron timbul perbedaan pendapat mengenai hal yang ditugaskan kepada mereka, dan apabila tidak semua dari mereka mau ikut rapat atau berhalangan menghadirinya, maka ditentukan dan ditetapkan bahwa yang berlaku adalah keputusan suara terbanyak dari yang hadir, yang berarti bahwa kesemua Dua puluh lima telah menyetujuinya.<sup>190</sup>

Berdasarkan hal-hal diatas tadi, Heinberg menyimpulkan bahwa *The majority principle is simply a convenient rule of law, and contains no inherent ethical validity.* (Asas suara terbanyak merupakan suatu ketentuan hukum yang praktis belaka, dan tidak mengandung nilai etis di dalamnya). Dengan lain perkataan asas mayoritas tidak berasal dari alam demokrasi liberal.

Prof. Mr. Dr. S.W. Couwenberg juga mengemukakan pendapat yang serupa:

*Het meerderheidsprincipe is in alle liberals democratieen aanvaard als een middel om bij afwezigheid van unanimiteit tot berluitvorming to komen. Het is als zodanig de resultants van een compromis tussen de principeel-democratische eis van gelijke zeggenschap vanieder en de pragmatische eis van doelmatigheid in n de uitoefening daarvan.*

<sup>190</sup> Mas Soebagio, *Beberapa Problema Hukum Pada Umumnya Dan Hukum Tata Negara Pada Khususnya*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 29.



Asas mayoritas telah diterima oleh negara-negara demokrasi liberal sebagai suatu sarana untuk memutuskan sesuatu jika kebulatan mufakat tidak tercapai. Dengan demikian hal itu merupakan hasil suatu kompromi antara persyaratan prinsip demokrasi bahwa pendapat setiap orang adalah sama (kekuatannya) dan prinsip kegunaan yang praktis untuk melaksanakan kesamaan kekuatan pendapat tadi.<sup>191</sup>

Sejarahawan liberalis J. Huizinga<sup>192</sup> mengatakan asas mayoritas merupakan pemecahan darurat. Bahwa keputusan berdasarkan pemungutan suara atau asas mayoritas bukanlah berasal dari demokrasi liberal. Istilah demokrasi berasal dari kata *demos* berarti rakyat, dan *kratein* berarti memerintah (*kratia* = pemerintahan).

Pengertian demokrasi dapat disamakan dengan pengertian kerakyatan, dan dalam hal ini berarti adanya hak rakyat sesuatu negara untuk aktif dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Jadi suatu negara dikatakan demokratis apabila rakyat negara tersebut memperoleh hak untuk melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik.

Demokrasi adalah satu sistem politik dimana rakyat (*demos*) memegang kekuasaan pemerintahan (*kratein*) untuk kepentingan dari seluruh rakyat itu sendiri. Jadi didalam suatu negara yang memilih sistem demokrasi, rakyat memerintah dirinya sendiri dan untuk kepentingannya sendiri pula.<sup>193</sup>

Dalam demokrasi di Indonesia ternyata, kata demokrasi tidak terdapat pada UUD 1945, tetapi terdapat dalam UUDS dan Konstitusi RIS. Dengan tidak terdapatnya kata demokrasi dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Beserta pada

---

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Mas Soebagio, *Beberapa Problema Hukum Pada Umumnya Dan Hukum Tata Negara Pada Khususnya*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 29.





pasal-pasal selanjutnya, bukan berarti Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 bukan merupakan negara demokrasi. Karena menganut asas demokrasi atau tidak, Negara Republik Indonesiaa berdasarkan UUD 1945, tidak semata-mata tergantung kepada ada atau tidaknya kata demokrasi di dalam pasal-pasal (Batang Tubuh) UUD 1945 saja. Sebab yang dimaksud dengan UUD 1945 meliputi juga Pembukaan UUD 1945 beserta Penjelasannya.

Pasal 1 (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, berarti kekuasaan tertinggi dalam Negara Republik Indonesia di tangan rakyat, dengan demikian maka Rakyat Indonesia mempunyai hak untuk menetapkan keputusan yang tertinggi di bidang politik; yang sekaligus mencakup adanya hak pada Rakyat Indonesia untuk ikut serta melakukan aktifitas kenegaraan di bidang politik, atau dengan kata lain mengandung unsur demokrasi atau kerakyatan. Pasal 1 (2) UUD 1945 bagian akhir, yang menyatakan : "dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR"; hal ini menunjukkan bahwa dalam sistem politik berdasarkan UUD 1945, terdapat lembaga perwakilan rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia, bernama MPR; pasal 19 UUD 1945, yang menunjukkan adanya lembaga perwakilan rakyat (di samping MPR) yang bernama DPR.<sup>194</sup>

Kecuali itu di dalam pasal-pasal UUD 1945, terdapat ketentuan-ketentuan yang dapat membuktikan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 merupakan negara yang demokratik, karena ketentuan-ketentuan tersebut mengandung unsur-unsur demokrasi. Jadi dengan kata lain, apabila di dalam UUD 1945, terdapat ketentuan-ketentuan yang dapat menunjukkan bahwa Rakyat In-

<sup>194</sup> S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*.



donesia atau Warga Negara Indonesia mempunyai hak untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik, berarti Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 merupakan negara yang demokratis.

Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang dapat menganut paham demokrasi adalah: Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan :yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang *berkedaulatan rakyat* dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan *kerakyatan* yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Citra kenegaraan yang dibangun dalam UUD 1945 adalah citra kenegaraan kekeluargaan, oleh Soepomo disebut Integralistik. Asas Kekeluargaan diperkenalkan pertama kali di Indonesia oleh Soepomo dalam Sidang BPUPKI, 31 Mei 1945. Pada sidang tersebut ditunjukkan oleh Soepomo arti penting sebuah UUD sebagai dasar sebuah negara. Dasar negara memang merupakan hal yang amat penting bagi suatu negara. Dari dasar negara itulah kemudian disusun Undang-Undang Dasar maupun konvensi serta peraturan perundang-undangan lainnya sehingga setiap bentuk kegiatan dari negara itu haruslah selalu bersumber dari dasar negara, "*Philosophische Grondslag*", ideologi negara atau *staatsidee*.

Soepomo mengemukakan sebagai berikut :

".....Maka dasar sistem pemerintahan itu bergantung pada *staatsidee*, kepada "*begrip staat*" (negara) yang hendak kita pakai untuk pembangunan negara Indonesia. Menurut pengertian negara yang integralistik sebagai bangsa yang tertib sebagai Persatuan rakyat yang tersusun maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme "staat dan individu", tidak akan ada pertentangan antara susunan staat dan susunan hukum individu, tidak ada dualisme antara "*Staat and Staatsfreie Gesellschaft*" tidak akan menimbulkan jaman *Grand and Freiheitsrechte Individu Contra Staat* karena



individu tidak lain adalah suatu bagian organik dari *staat*, yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan *staat*, dan sebaliknya oleh karena *staat* bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang, berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang.<sup>195</sup>

Kehidupan rakyat Indonesia sesuai dengan tradisi dan budayanya memang sejak nenek moyangnya selalu didasari oleh rasa kekeluargaan, oleh karena itu maka tidak mengherankanlah kalau rasa atau asas kekeluargaan itu oleh Prof. Mr. Soepomo telah diperjuangkan (melalui pidatonya dalam rapat BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945) untuk dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, dan ternyata gagasannya itu berhasil. Asas kekeluargaan ini tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945.

Adapun cara pengambilan keputusan ini disebut musyawarah untuk mufakat diatur Pasal 2 ayat (3), Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan yang terbanyak. Dalam Pasal 6 ayat (2) menyatakan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Serta dalam Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan, Ayat (1), Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Ayat (2), Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Keempat pasal dalam UUD 1945 tersebut terdapat pertentangan pandangan, dimana pada pokok yang pertama dinyatakan dengan "dengan suara terbanyak." Upaya perumusan tentang cita kenegaraan dalam UUD 1945 berkembang pemikiran di antara para anggota BPUPKI dan PPKI bahwa cita

---

<sup>195</sup> Ibid.



kenegaraan yang hendak dibangun harus didasarkan pada paham kedaulatan rakyat yang modern, tetapi tidak mengikuti jalan pikiran yang sudah berkembang sebelumnya di negara-negara Barat.

Cita negara (*staatsidee*) Indonesia harus dibangun secara khas, tidak meniru paham individualisme liberalisme yang justru melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang ataupun paham kolektivisme ekstrem yang diperlihatkan dalam praktik negara-negara sosialis-komunis. Semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan paham baru.

Hal ini tercermin dalam pikiran Soepomo tentang teori negara integralistik yang disebutnya berasal dari filsuf Adam da Muller, Spinoza, dan Hegel.<sup>196</sup>

Demokrasi Pancasila pada intinya merupakan demokrasi yang didasarkan kepada Pancasila, yang berdasarkan kepada lima sila, yaitu : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila merupakan falsafah kehidupan Bangsa dan Negara Indonesia, falsafah ini identik dengan watak dan kehendak seluruh rakyat Indonesia, baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam pengejaran dan perjuangan tercapainya *tujuan* bernegara. Karena itu asas lainnya, seperti liberalisme, komunisme adalah sangat bertentangan dengan falsafah kehidupan Bangsa dan Negara Indonesia, di mana kedua asas asing itu yang pernah dipaksakan berlaku di Tanah Air kita,

---

<sup>196</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007) hlm. 81.



terbukti hanya akan menjerumuskan Negara dan Bangsa Indonesia ke jurang yang penuh dengan malapetaka.

Bagaimana halnya dengan negara Indonesia yakni apakah demokrasi Pancasila menurut Undang-Undang Dasar 1945 memenuhi kriteria demokratis tersebut di atas. Secara umum kiranya dapat diberikan jawaban “ya”, dengan alasan sebagaimana yang dikemukakan oleh Padmo Wahyono<sup>197</sup> :

“secara teoritis, demokrasi Pancasila adalah demokrasi dan mekanisme konstitusional, demokrasi Pancasila merupakan mekanisme demokrasi (pada umumnya) pula, dengan penyesuaian pada ciri-ciri khas bangsa Indonesia yang didasarkan pada Pancasila sebagaimana dirumuskan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945”.

Bahwa syarat-syarat yang berlaku pada demokrasi pada umumnya berlaku juga pada demokrasi Pancasila dalam arti harus disesuaikan dengan ciri-ciri khas yang terdapat dalam demokrasi Pancasila. Seperti diketahui demokrasi Pancasila ditetapkan berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam alinea keempat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari ketentuan tersebut di atas kiranya dapat ditarik kesimpulan, bahwa seluruh syarat-syarat demokrasi pada umumnya terdapat pula di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan mengingat adanya ciri-ciri spesifik dalam demokrasi Pancasila.<sup>198</sup>

Pembaruan politik tidaklah berarti mengubah Demokrasi pancasila, tetapi membangun kebudayaan politik baru yang sesuai dengan itu.3. Membangun kebudayaan politik baru yang berusaha meninggalkan sebagian dari kebiasaan

<sup>197</sup> Padmo Wahyono, Op.cit, 90.

<sup>198</sup> Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang - Undang Daar 1945*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm 13.



berpolitik lama dan menyesuaikan atau membiasakan diri dengan tuntutan sistem politik yang hendak dikembangkan. Itu semua termasuk kedalam proses mencari keseimbangan yang wajar antara konsesus dan konflik. Prospek pertumbuhan Demokrasi Pancasila amat tergantung pada kemampuan masyarakat Indonesia menyelesaikan proses itu.

Sungguhpun begitu, ia juga menginginkan untuk mengambil yang positif atau kreatif dan konflik itu. Menurut dia, hal itu bisa diperoleh melalui saling pengertian guna mencapai titik-titik pertemuan sehingga ketiga politik itu bisa dipersatukan buat mencapai tujuan bersama, yaitu kemerdekaan. Disini dapat dilihat bahwa Soekarno ingin menjinakkan konflik melalui konsensus. Kalau begitu, dan kalau boleh ditafsirkan, konsensus dan konflik merupakan landasan dari pemikiran politik Soekarno pada waktu itu.<sup>199</sup>

Kalau kita perhatikan benar-benar dan selanjutnya kita terapkan pada kehidupan rakyat Indonesia serta sistem ketatanegaraan yang berlaku, maka pertentangan pendapat itu tidak perlu ada, karena keadaanya sejalan dan adanya kebijakan yang saling melengkapi.

Artinya, sistem musyawarah dan mufakat dahulu yang diutamakan, dan apabila sistem ini tidak bisa dijalankan (mengingat sifat dan alam pikiran manusia yang berubah atau adanya pengaruh-pengaruh kuat) maka barulah sistem yang ke dua yang dijalankan, yaitu dengan menggunakan sistem suara terbanyak, dengan cara demikian maka segala sesuatu akan terhindar dari segala kemacetan. Dalam prakteknya sesuatu dapat diselesaikan dengan musyawarah dan mufakat.

---

<sup>199</sup> Alfian, *Pemilihan Umum Dan Prospek Pertumbuhan Demokrasi Di Indonesia, Dalam Demokrasi Dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 135.



Dalam praktek Hukum Tata pengambilan keputusan dengan memanfaatkan sistem “suara terbanyak” dapat meliputi:

- a) Simple majority, dalam hal ini suara yang setuju lebih banyak dari yang tidak setuju, yang sesuai dengan persyaratan (*qualified majority*) yaitu minimal  $\frac{1}{2} + 1$  ;
- b) Absolute majority, bahwa kelebihan suara yang setuju itu memang mutlak, kelebihan suara yang setuju jelas melebihi persyaratan yang ditentukan (*qualified majority*) atau perbandingan suara yang setuju dengan yang tidak setuju jelas tampak lebih besar yang setuju.

Eksistensi dari demokrasi Pancasila di Indonesia sebenarnya dapat diukur dari seberapa jauh efektivitas model demokrasi tersebut, terutama ketika dipraktikkan dalam kenyataan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Nyatanya, ketika demokrasi Pancasila diterapkan dengan keras dan konsekuen di penghujung masa pemerintahan Presiden Soekarno, dan hampir di sepanjang pemerintahan Presiden Soeharto, ternyata demokrasi model Pancasila justru memunculkan fenomena pemerintahan otoriter.

Asas suara terbanyak tidak bertentangan dengan Demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila didasarkan kepada kebudayaan masyarakat Indonesia terutama dari daerah pedesaan. Memang demokrasi Pancasila merupakan peningkatan demokrasi yang telah lama hidup di daerah pedesaan Indonesia.

Dengan demikian keputusan melalui pemungutan suara atau berdasarkan asas mayoritas suara adalah tidak bertentangan dengan demokrasi Pancasila.

Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa para Bapak Pendiri Negara kitapun



sewaktu bermusyawarah di BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada bulan Juni dan Juli 1945 berkali-kali melakukan pemungutan suara.

Adanya penawaran yang kemudian diputuskan dengan mengetok palu oleh pimpinan sidang sebagai tanda bahwa gagasan atau usul yang ditawarkan telah diterima oleh seluruh hadirin secara aklamasi. Kemudian dikatakan bahwa usul telah diterima dengan cara musyawarah. Juga kita perhatikan bahwa pendekatan musyawarah untuk mufakat dipakai untuk memperoleh keputusan yang sesuai dengan kehendak pihak tertentu.

Ini jelas permainan *power politics* yang bertentangan dengan Demokrasi Pancasila, karena bertentangan dengan prinsip musyawarah untuk mufakat yang didasarkan kearifan dan juga bertentangan dengan hak bersuara yang dijamin UUD 1945. Akan tetapi cara demikian cukup sering digunakan yang kita kenal dengan keputusan yang direstui. Kalau kita ingin maju sebagai bangsa, praktek-praktek demikian harus berhenti. Kalau diteruskan harus ada pihak lain yang secara konsisten menghadapinya sesuai dengan kesetiiaannya yang besar terhadap Pancasila.

Pengaturan pengambilan keputusan melalui pemungutan suara di MPR, DPR, sebagai proses pemilihan Presiden. Untuk mencegah timbulnya pendapat bahwa individu terlalu memegang peranan dalam tata cara pengambilan keputusan, maka MPR/DPR, menempatkan dalam konteks kebudayaan Indonesia. Suara atau pendapat kelompok juga ikut diperhatikan.

R. Supomo dalam Pidato pengukuhanannya sebagai Guru Besar Hukum Adat di





Rechtshoge School (Sekolah Tinggi Hukum) tanggal 31 Maret 1941 di Jakarta mengatakan, bahwa pandangan bangsa Indonesia bertitik tolak dari prinsip bahwa manusia Indonesia terikat pada kelompoknya atau bertumpu pada masyarakatnya. Oleh karena itu dalam kehidupan masyarakat Indonesia selain pendapat individu juga didengar pendapat kelompoknya.

Prinsip yang dikemukakan oleh Prof. Supomo ini oleh Orde Baru diterapkan di MPR, DPR dan DPRD. Dengan menggunakan prinsip ini maka wakil rakyat yang duduk di MPR, DPR dan DPRD terikat kepada kelompoknya baik itu organisasi politik maupun golongan atau daerah. Disebabkan tiap anggota MPR/DPR/DPRD wajib tergabung dalam salah satu fraksi yang ada di MPR/DPR/DPRD, maka mau tidak mau fraksi juga tersangkut dalam pengambilan keputusan.

Oleh karenanya dalam rapat yang hendak mengambil suatu keputusan peranan fraksi merupakan faktor yang menentukan juga. Dengan demikian teori negara organis yang dianut oleh para Bapak Pendiri Negara kita telah dipraktekkan dalam Badan Permusyawaratan Perwakilan kita. Dukungan mayoritas anggota harus dibarengi dengan dukungan mayoritas fraksi.<sup>200</sup>

Sejak Indonesia merdeka ditahun 1945 telah diterapkan sekurang-kurangnya 4 (empat) model demokrasi yang saling berbeda, baik dalam hal namanya maupun dalam hal unsur-unsur pokoknya, yaitu : (1). Demokrasi Liberal (1950 – 1959), (2). Demokrasi Terpimpin (1959 – 1966), (3). Demokrasi Pancasila (1966 – 1998), dan (4). Demokrasi Reformasi 1198 – Sekarang).

---

<sup>200</sup> A.S.S. Tambunan, *Dualisme Naskah UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 79-97.



Model-model tersebut tersusun berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen waktu kabinet juga bercorak Kabinet Presidensial. Uniknya semua model demokrasi tersebut diklaim sebagai model yang paling sesuai dengan Pancasila sebagai ideologi negara dan didukung oleh mayoritas unsur warganegara. Baru ketika rezim penguasa yang menerapkan model demokrasi bersangkutan runtuh, maka semua unsur warganegara tersebut berbalik dan bersama-sama berteriak bahwa model demokrasi yang dijalankan oleh rezim penguasa terdahulu adalah bertentangan dengan Pancasila.

Pengalaman ketika terjadi pergantian dari model Demokrasi Liberal ke model Demokrasi Terpimpin, kemudian dari model Demokrasi Terpimpin ke model Demokrasi Pancasila, dan akhirnya pada pergantian dari model Demokrasi Pancasila ke model Demokrasi Reformasi saat ini, dapat dijadikan bukti mengenai kenyataan termaksud.

Dari pengalaman sejarah pelaksanaan beberapa model demokrasi di atas, dapat kiranya dinyatakan bahwa selama ini Pancasila sebagai ideologi negara (sumber dari segala sumber) yang seharusnya menjadi sumber bagi penentuan model demokrasi yang akan dijalankan, malahan Pancasila yang harus dicocokkan atau disesuaikan dengan ideologi negara lain. Sehingga yang selama ini terjadi adalah justru model demokrasi (yang diterapkan) yang menentukan pemahaman Pancasila terhadap demokrasi, bukannya sebaliknya yaitu pemahaman Pancasila terhadap demokrasi yang menentukan model demokrasi yang manakah yang harus diterapkan. Atau dapat juga dikatakan bahwa selama ini perumusan dan penentuan atas model demokrasi yang akan diterapkan dilakukandari luar kerangka Pancasila,



kemudian Pancasila "dipaksakan" untuk memahami demokrasi berdasarkan model demokrasi yang diterapkan tersebut.

Hal diatas memang sangat dimungkinkan untuk terjadi, mengingat sampai saat ini Pancasila sebagai Ideologi Negara dan sumber dari segala sumber dalam kehidupan kenegaraan belum memiliki kerangka pemahaman yang baku tentang demokrasi, atau singkatnya belum memiliki "Teori Demokrasi Pancasila". Dan tanpa kerangka pemahaman (Teori) Demokrasi Pancasila, bagaimana mungkin disusun/dirumuskan model demokrasi yang sesuai dengan Pancasila.

Untuk mendukung pernyataan ini cukup banyak dapat diberikan buktinya, diantaranya :

1. Berkenaan dengan Kedaulatan Rakyat.

a. Model Demokrasi Liberal (1950-1959).

Kedaulatan Rakyat sepenuhnya dilaksanakan oleh DPR (Parlemen). Dan DPR membentuk serta memberhentikan Pemerintah/Eksekutif (Kabinet).

b. Model Demokrasi Terpimpin (1959-1966).

Meskipun secara normatif konstitusional diterapkan bahwa Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), namun secara praktis justru kedaulatan sepenuhnya berada ditangan Presiden.

Dan Presiden membentuk MPR (S) dan DPR-GR berdasarkan Keputusan Presiden.

c. Model Demokrasi Pancasila - Orba (1996 - 1998).



Kedaulatan Rakyat sepenuhnya dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), baru kemudian MPR membagi-bagikan kedaulatan tersebut ke dalam bentuk kekuasaan-kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, MA, Bepeka dsb.)

Pergantian Presiden di Indonesia sejak tahun 1945 hingga 1998, cenderung mempertahankan kekuasaan yaitu konsitusi diatur untuk kelanggengan kekuasaan tanpa ada batas perodesasi Presiden. Bahwa tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia pada pergantian Presiden selalu dihasilkan calon tunggal dengan konsitusi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan dikuatkan dengan Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

## **2. Argumentasi teoritik Pemilihan Presiden dengan sistem demokrasi langsung**

Setelah UUD 1945 diamandemen, maka Indonesia melepaskan diri sama sekali dari konsep demokrasi kekeluargaan atau gotong-royong, untuk kemudian mempraktikkan sistem demokrasil liberal atau universalisme. Setelah UUD 1945 diamandemen, model demokrasi Indonesia praktis tidak ada bedanya dengan model-model demokrasi dari negara Eropa Barat atau Amerika Serikat.

Apabila ditarik lebih jauh, demokrasi liberal sebenarnya merupakan hasil renungan para filosof liberal-sekuler abad XVIII, seperti Thomas Hobbes, John Locke, Rousseau, Montesqeiue, Lafayette, Thomas Jeffersen, Madison, stuart Mill,



Abraham Lincoln dan lain-lain. Dengan demikian asas mayoritas sudah dikenal dan dipraktekkan jauh sebelum demokrasi liberal lahir.

Demokrasi liberal mempunyai penampilannya yang bermacam ragam. Bahkan dalam konsepsinya ada aneka warna. Terutama menyangkut dengan hak, kewajiban dan kebebasan warga negara, perwakilan masyarakat, dan lain-lain. Di samping itu, sebenarnya dalam istilah “demokrasi liberal” sendiri terdapat Kontradiksi yang *inherent*, dimana dengan pengertian liberal mengarah kepada perlindungan hak individual dengan hak-hak individualnya yang pada prinsipnya tidak boleh dilanggar oleh siapa pun, termasuk tidak dapat dilanggar oleh negara, perhatian “demokrasi” lebih tertuju ke arah pengaturan tindakan-tindakan individu dan kolektif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Konsep demokrasi liberal juga tidak jelas di mana dan bagaimana sekat yang harus dibuat antara kebebasan individu dengan kehidupan kolektif tersebut.<sup>201</sup>

Menurut John Locke, jawabannya terletak dalam kepentingan dan hak asasi dasar yang menurut Locke harus dilindungi negara. Itulah *property*, hak milik. Pengandaian seluruh filsafat negara Locke adalah “kesucian” hak milik pribadi. Untuk melindunginya negara didirikan. Bahwa negara bertugas untuk mengimbangi ketidakseimbangan kekayaan, untuk melindungi golongan lemah dari akibat pemusatan kekayaan dalam tangan pihak beberapa orang, apalagi untuk menciptakan keadilan sosial, sama sekali tidak muncul dalam cakrawala Locke.<sup>202</sup>

Negara liberal mendapat ejekan “negara jaga malam”, karena seperti seorang penjaga malam hanya menjaga keamanan di daerah pabrik, tetapi tidak

<sup>201</sup> Alfian. Op.Cit, hlm. 42.

<sup>202</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip – Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), 232-234.



campur tangan dalam pekerjaannya, begitu pula negara liberal dibatasi pada perlindungan kehidupan, hak milik, dan kebebasan berusaha para warganya. Negara jaga malam ternyata bersifat ideologis. Bukan suatu kehidupan yang wajar dan manusiawi bagi segenap orang, melainkan kepentingan burjuasi yang dilindungi. Melindungi kebebasan total tanpa menjamin keadilan menguntungkan yang kuat dan mencampakkan yang lemah ke dalam ketergantungan dari yang kuat itu. Yang salah bukan bahwa kebebasan dijunjung tinggi, melainkan bahwa dijunjung tinggi secara eksklusif.<sup>203</sup>

Dalam perkembangan negara liberal ini rakyat tidak menghendaki adanya kebebasan yang luar biasa tersebut, sehingga negara terpaksa ikut campur dalam penyelenggaraan negara. dalam memenuhi tuntutan rakyat tersebut, negara hanya ikut campur tangan menurut aturan-aturan hukum yang sudah ditentukan, sehingga lahirlah negara hukum formal.<sup>204</sup>

Konsepsi Negara hukum Indonesia menurut Ramdlon Naning, ialah suatu negara dimana perseorangan mempunyai hak terhadap negara. Hak-hak itu diikuti oleh undang-undang. Dimana untuk merealisasi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia itu, kekuasaan Negara harus dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan para pelbagai tangan satu sama lain, dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan yang semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal itu terjadi oleh alat negara sendiri.<sup>205</sup>

Setelah berubah menjadi negara hukum formal dapat diketahui jika unsur-unsur dalam negara tersebut antara lain:<sup>206</sup>

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 22.

<sup>205</sup> Ramdlon Naning, *Cita Dan Citra Hak - Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1983), hlm. 30.

<sup>206</sup> Ibid



- 1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan kekuasaan;
- 3) Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan undang-undang;
- 4) Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Berdasarkan unsur-unsur diatas, Immanuel Kant menyebut negara liberal sebagai penjaga malam, karena negara hanya berperan sebagai pengawal saja, karena negara tidak ikut campur tangan dalam kepentingan rakyat dan negara hanya ikut campur di dalamnya jika terjadi sesuatu hal yang mengancam kelangsungan negara. Utrecht<sup>207</sup> menyebut tipe negara semacam ini disebut negara hukum klasik (*klassieke rechtsstaat*).

Karena demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, maka dalam suatu proses pemerintahan demokratis tersebut, haruslah dilibatkan rakyat untuk berpartisipasi. Proses partisipasi rakyat berkembang dalam berbagai versi dari masa ke masa. Suatu fenomena yang berkembang adalah bahwa demokrasi klasik dapat melibatkan rakyatnya secara langsung, seperti demokrasi model referendum atau demokrasi kota. Sekali lagi, fenomena ini adalah tidak selamanya benar. Masih banyak sistem demokrasi modern yang memperkenankan rakyat berpartisipasi langsung untuk pemilihan Presiden.

Dalam konstitusi Indonesia terjadi paradigma dalam pergantian Presiden yaitu dipilih secara langsung, dengan adanya pembatasan masa jabatan Presiden.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan UUD NRI 1945, Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dan dikuatkan tentang

---

<sup>207</sup> Ibid



masa jabatan Presiden Pasal 7 UUD NRI 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Selanjutnya dalam demokrasi modern, banyak distorsi yang terjadi sehingga meskipun dengan pemilihan umum ternyata hasil pillhannya tersebut bukanlah orang yang terbaik, dalam arti orang yang dapat menyuarakan aspirasi rakyat yang memilihnya.

Model Demokrasi Reformasi, kedaulatan rakyat sepenuhnya tetap berada ditangan rakyat, dan rakyat secara langsung membagi-bagikan kedaulatan tersebut kedalam bentuk kekuasaan-kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya (Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK)

Distorsi-distorsi yang terjadi dalam sistem demokrasi modern, sehingga yang terpilih dalam suatu pemilihan umum Presiden bukanlah merupakan orang yang terbaik. Karena tidak terbentuknya *informed democracy*, sehingga masyarakat menjadi tidak sadar demokrasi, dengan pengetahuan dan apresiasi mereka terhadap demokrasi yang rendah.

Dan tidak komunikatifnya program, visi, dan misi dari para calon yang dipilih kepada masyarakat pemilih, yang menyebabkan masyarakat sulit menilai di antara calon-calon yang akan dipilihnya. Serta dilakukan pola-pola kampanye yang bersifat propaganda atau pencitraan, sehingga calon yang sebenarnya tidak baik dicitrakan menjadi baik. Dan bermainnya politik "uang" dalam sistem kampanye, sehingga yang banyak uang menjadi pilihan favorit rakyat, padahal yang punya uang tidak





identik dengan yang baik, dan yang tidak punya uang fidak identik dengan yang jelek.

Disamping tidak rasionalnya para pemilih, terutama di negara-negara yang belum begitu maju sistem dan praktek demokrasinya, yang menyebabkan hasil pilihannya juga tidak rasional. Juga tidak ada keterikatan dan hubungan langsung antara program, visi, dan misi yang diberikan ketika berkampanye dengan apa yang dikerjakan oleh orang yang terpilih ketika sudah terpilih dan ketika melaksanakan tugas-tugasnya selaku Presiden. Karena itu, menekan sampai sekecil mungkin terhadap faktor-faktor yang menyebabkan distorsi demokrasi seperti tersebut, merupakan yang baik untuk mendapatkan calon Presiden yang merupakan hasil pilihan yang terbaik.

Pancasila sebagai Ideologi Negara yang mengandung nilai-nilai dasar bersama itu masih berada pada posisi diterima, diakui, dianut dan didukung oleh segenap rakyat dan negara Indonesia serta masih berperan sebagai sumber dari segala sumber bagi tatanan kehidupan kenegaraan didalam wadah NKRI. Berangkat dari asumsi ini, maka setiap upaya untuk membangun bangsa dan negara melalui penerapan model demokrasi yang tepat, tentunya hanya mungkin dilakukan bilamana model demokrasi termaksud sesuai dengan Pancasila agar didukung oleh rakyat.

Pancasila ternyata belum sepenuhnya berperan sebagai ideologi negara dan sumber dari segala sumber bagi segenap tatanan kehidupan kenegaraan di Indonesia, sebagai akibat kekosongan pada tataran Pemahaman/Teori tentang Pancasila, yang pada gilirannya menyebabkan nilai-nilai dasar bersama yang



terkandung pada Pancasila tidak dapat dirumuskan sebagai asas-asas hukum materiil dan berikutnya tidak dapat diserap oleh norma-norma sosial (norma hukum) yang positif dan konkrit sebagai pedoman tingkah laku bagi warga masyarakat (rakyat) dalam interaksi sosial.

Argumentasi teoritik pergantian Presiden dalam paradigma negara demokrasi dalam perbandingan Pemilihan Presiden sistem demokrasi perwakilan dengan Pemilihan Presiden sistem demokrasi langsung adalah :

Tabel 4

Perbandingan Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden  
Dalam Paradigma Negara Demokrasi

Pemilihan Presiden Sistem Demokrasi Perwakilan	Pemilihan Presiden sistem Demokrasi Langsung
Dalam Demokrasi Perwakilan, terdapat pada alenia 4 Pembukaan UUD 1945. Adapun cara pengambilan keputusan ini disebut musyawarah untuk mufakat diatur Pasal 2 ayat (3), Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan yang terbanyak. Dalam Pasal 6 ayat (2) menyatakan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR.	Demokrasi berarti pemerintahan dari, oleh, untuk rakyat, maka dalam proses pemerintahan demokratis harus dilibatkan rakyat untuk berpartisipasi. Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

## BAB IV

### MEKANISME PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA

#### A. Mekanisme Pergantian Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945

##### 1. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Esensi dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat hal ini ditekankan oleh pendapat Sigmund Neuman<sup>208</sup>, membagi sistem demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok, yaitu:

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. *Rule of law*;
5. Adanya partai-partai politik;
6. Kemajemukan (pluralisme).

Dari sudut pandang filsafat tentang cita-cita dasar yang menjadi sendi dari bentuk hak-hak rakyat dalam pemilihan umum, Abidin Ahmad<sup>209</sup> menyebutkan prinsip-prinsip dari demokrasi adalah :

1. Kedaulatan dari rakyat
2. Hak yang sama bagi seluruh rakyat untuk pemilihan
3. Pemilihan umum yang merata kepada setiap laki-laki dan perempuan dengan tidak ada perbedaan hak; dan
4. Hak kekuasaan di tangan jumlah yang terbanyak.

Selanjutnya Isjwara<sup>210</sup> Demokrasi Perwakilan (lazim disebut Pemerintahan Republik).

Merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas paham bahwa rakyat secara keseluruhan tidak dapat menjalankan pemerintahan negara. Di dalam demokrasi ini, kehendak rakyat dinyatakan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan yang bertindak sebagai wakil-wakil rakyat dalam urusan-urusan

<sup>208</sup> Pengerang, *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 Dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, (Bandung: Disertasi, Pascasarjana Unpad, 1999), hlm. 59.

<sup>209</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Politik Dan Idiologi Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1977), hlm. 15.

<sup>210</sup> Ibid. hlm. 201-202

kenegaraan. Demokrasi perwakilan harus memenuhi beberapa syarat utama, yaitu:

1. Pemilihan diadakan secara demokratis;
2. Wakil-wakil rakyat selama memangku jabatan itu harus mencerminkan kehendak rakyat; dan
3. Wakil-wakil rakyat dapat diminta pertanggungjawabannya oleh rakyat.

Proses pergantian Presiden di Indonesia diawali dengan Pemilihan dan Pengangkatan Presiden Soekarno. Yaitu, pada pasca kemerdekaan Republik Indonesia belum ada mekanisme Pergantian Presiden. Karena setelah memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia belum memiliki perangkat penyelenggaraan negara apapun. Indonesia belum memiliki pemerintahan. Satu-satunya badan yang ada waktu itu hanyalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dibentuk pada 9 Agustus 1945 sebagai kelanjutan dari BPUPKI. PPKI dipimpin oleh Ir. Soekarno sebagai Ketua dan Drs. Mohamad Hatta sebagai Wakil Ketua. Anggotanya terdiri atas 19 orang yang mewakili Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Panitia merumuskan semua usaha pembentukan Indonesia sebagai sebuah negara merdeka, termasuk memilih pemimpin Indonesia.

Pada sidang pertama 18 Agustus 1945, PPKI menambah lagi anggota sebanyak enam orang, sehingga seluruhnya menjadi 27 orang. Sidang pertama memuat agenda pokok pengesahan UUD 1945 yang rancangannya telah dirumuskan oleh BPUPKI. Maka Pergantian Presiden mengacu pada konstitusi UUD 1945. Mekanisme pergantian Presiden menurut UUD 1945 adalah :

a. Lembaga Pemilihan Presiden

Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yaitu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak". Dari ketentuan tersebut dapat diketahui 3 (tiga) hal : pertama, jabatan Presiden diisi dengan

pemilihan. kedua, sistem yang dipakai ialah sistem pemilihan tidak langsung. Rakyat memilih dahulu wakil-wakil yang akan duduk dalam suatu badan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian badan ini yang melakukan pemilihan Presiden. Majelis bukan merupakan badan *ad hoc*, melainkan badan tetap untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pengambilan keputusan oleh MPR dilakukan dengan menggunakan azas suara terbanyak. Dengan melalui pemungutan suara. Ini berarti, pembuat UUD 1945 mengantisipasi lebih dari satu orang calon Presiden. Yang terpilih ialah calon yang mendapat suara terbanyak, maksudnya suara terbanyak mutlak.<sup>211</sup>

#### b. Persyaratan calon Presiden

Persyaratan calon Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Presiden ialah orang Indonesia Asli. Oleh pembuat Undang-Undang pengertian tersebut dianggap telah jelas. Jadi yang dapat dianggap "asli" adalah orang-orang yang bukan termasuk "orang-orang bangsa lain". Interpretasi tentang pengertian "asli" ini berbeda. Prof. Moh. Yamin dalam komentarnya atas UUD diartikan dengan istilah tersebut "orang Indonesia sejati", yang setia, tanpa mengkaitkannya dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan UUDS 1950 masing-masing dalam Pasal 5 maupun dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang kewarganegaraan Indonesia tidak disebutkan adanya warganegara orang bangsa Indonesia asli dan orang bangsa lain yang disahkan seperti dinyatakan dalam Pasal 26 ayat 1 UUD 1945 tersebut diatas.<sup>212</sup>

<sup>211</sup> Yamin, *op. cit.*, hlm. 425.

<sup>212</sup> Sudargo Gautama, *Warganegara Dan Orang Asing*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 108.

c. Pengaturan Masa Jabatan

Pengaturan masa jabatan Presiden diatur dalam Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Dalam pemilihan Presiden Republik Indonesia yang pertama dimulai dengan Agenda pengesahan Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh UUD 1945, dan Aturan Peralihan UUD 1945. Pada saat sesi pengesahan Aturan Peralihan, Ketua PPKI Soekarno menawarkan pembahasan terlebih dahulu Rancangan Pasal III Aturan Peralihan yang menegaskan, "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia". Setelah pasal tersebut disetujui, anggota Otto Iskandardinata mengajukan sebagai berikut.

Berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan sayaajukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri. (Tepuk tangan)."

Semua anggota secara aklamasi menyetujui pemilihan Ir. Soekarno sebagai Presiden. Selanjutnya anggota Otto Iskandardinata juga mengajukan Mohammad Hatta sebagai calon Wakil Presiden.

Pun untuk pemilihan Wakil Kepala Negara Indonesia saya usulkan cara yang baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi Wakil Kepala Negara Indonesia. (Tepuk tangan).<sup>213</sup>

Selanjutnya, secara aklamasi juga, Mohamad Hatta dipilih oleh anggota PPKI sebagai Wakil Presiden. Sejak saat itu, Negara Republik Indonesia telah memiliki Presiden dan Wakil Presiden baru.

<sup>213</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2000), hlm 10.

Soekarno dipilih sebagai Presiden secara aklamasi. Jadi, tidak melalui pemilihan dengan mengadakan pemungutan suara, karena terdapat calon tunggal. Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan dasar Aturan Peralihan Pasal III UUD 1945, "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia".

Setelah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia memilih Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama pada 18 Agustus 1945.

Antisipasi pembuat UUD 1945 bahwa, dalam waktu enam bulan setelah berakhirnya Perang Asia Timur Raya, segala ketentuan UUD 1945 sudah dapat dilaksanakan, tetapi situasi politik setelah proklamasi kemerdekaan tidak memungkinkan dilangsungkannya pemilihan umum, sebagai proses pergantian Presiden selanjutnya.

Pada pemilihan Presiden prakteknya tidak demokratis, secara konstitusional. Pemilihan Presiden akan dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk masa lima tahun. Menurut Ismail Suny, Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>214</sup> Tetapi Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Dan juga terjadi kekosongan hukum (*vacum of norm*) yaitu tidak dibentuknya Undang-Undang Pemilu serta Undang-Undang Partai Politik, sebagai sarana demokrasi dalam Pemilihan Umum.

## **2. Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949**

Pergantian Presiden berdasarkan Konstitusi RIS 1949 mekanismenya adalah :

a. Lembaga Pemilihan Presiden

---

<sup>214</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977), hlm. 90.

Pergantian Presiden berdasarkan konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Pada masa (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950), pemilihan Presiden diatur dalam Pasal 69 ayat (2) Konstitusi RIS yang menyebutkan: Beliau (Presiden) dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2 dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata sepakat.

Berdasarkan konstitusi RIS pergantian Presiden tidak demokratis, yaitu sistem pemilihan yang tidak dilakukan oleh rakyat, baik sistem perwakilan maupun secara langsung oleh rakyat. Pemilihan dilakukan oleh sebuah badan yang terdiri atas orang-orang yang mendapat mandat dari pemerintah daerah-daerah bagian. Badan ini bersifat *ad hoc*, yang berarti tugasnya memilih Presiden. Setelah tugasnya selesai, badan tersebut kemudian bubar.

#### b. Persyaratan Presiden

Ketentuan mengenai syarat jabatan Presiden tercantum dalam Pasal 69 ayat (3) Konstitusi RIS yang menyatakan, Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun, beliau tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih.

Berarti dalam ketentuan Konstitusi RIS bahwa syarat golongan penduduk sudah ditinggalkan, karena tidak lagi terdapat kata "asli". Selain itu, terdapat syarat umur, yaitu Presiden harus berumur minimal 30 tahun.

#### c. Masa Jabatan Presiden

Pada Konstitusi RIS tidak mengatur masa jabatan Presiden dan menyerahkannya kepada konstituante yang baru akan dibentuk. Soekarno yang memangku jabatan Presiden RIS mulai 27 Desember 1949, terus memangku



jabatannya sampai berakhirnya masa pemerintahan federal pada 17 Agustus 1950.

Konstitusi RIS tidak mengatur jabatan Wakil Presiden. Menurut Konstitusi ini Presiden dapat mewakili tugas jabatannya kepada Perdana Menteri, jika keadaan menghendakinya. Sesuai Pasal 72 ayat 1 Konstitusi RIS yang menyebutkan, jika perlu karena Presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari.

Dan ayat 2 menyebutkan, Undang-undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal, apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan jabatannya.

#### d. Sumpah Jabatan Presiden

Tentang sumpah jabatan Presiden diatur dalam Pasal 71 Konstitusi RIS, bahwa, Presiden sebelum memangku jabatan, mengangkat sumpah (keterangan dan janji) menurut cara agamanya di hadapan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69 dan bersidang dalam rapat umum, sebagai berikut:

"Saya bersumpah (menerangkan) bahwa saya, untuk dipilih menjadi Presiden Republik Indonesia Serikat, langsung ataupun tidak langsung, dengan nama atau dengan dalih apapun, tiada memberikan atau menjanjikan ataupun akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya, untuk melakukan atau meninggalkan sesuatu dalam jabatan ini, tiada sekali-kali akan menerima dari siapapun juga, langsung ataupun tak langsung, sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya sekuat tenaga akan memajukan kesejahteraan Republik Indonesia Serikat dan bahwa saya akan melindungi dan mempertahankan kebebasan-kebebasan dan hak-hak umum dan khusus sekalian penghuni Negara.

Saya bersumpah (berjanji) setia kepada Konstitusi dan lagi bahwa saya akan memelihara dan menyuruh memelihara segala peraturan yang berlaku bagi Republik Indonesia Serikat, bahwa saya akan mengabdikan



dengan setia kepada Nusa dan Bangsa dan Negara dan bahwa saya dengan setia akan memenuhi segala kewajiban yang ditanggungkan kepada saya oleh jabatan Presiden Republik Indonesia Serikat, sebagai sepantasnya bagi kepala negara yang baik”.

Dalam praktek, upacara pengambilan sumpah jabatan Presiden Soekarno yang dilangsungkan di Yogyakarta pada hari Sabtu tanggal 17 Desember 1949,<sup>215</sup> sesuai dengan Pasal 71 Konstitusi RIS, diambil sumpah di hadapan orang-orang yang dikuasakan oleh negara-negara bagian dan daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69 dan yang untuk itu bersidang dalam rapat umum, tetapi untuk memenuhi keinginan Presiden Soekarno, pengambilan sumpah dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung, Mr. Dr. Kusumah Atmadja.<sup>216</sup>

Pada pemilihan Presiden yang kedua kali 16 Desember 1949,<sup>217</sup> Soekarno terpilih kembali secara aklamasi. Dalam proses pemilihan terulang kembali Presiden adalah calon tunggal. Pemilihan Presiden dilakukan oleh 16 wakil daerah-daerah bagian. Soekarno dengan suara bulat telah dipilih sebagai Presiden Republik Indonesia.

Bahwa pemilihan Presiden yang diatur dalam Pasal 69 ayat (2) itu bersifat *einmalig*, karena dalam Pasal 72 ayat (2) dikatakan, bahwa pemilihan Presiden baru, yaitu dalam hal Presiden berhalangan tetap, atau meninggal dunia, atau meletakkan jabatannya, akan diatur dengan undang-undang federal. Sedangkan untuk pemilihan selanjutnya, yaitu diluar ketiga kemungkinan tersebut diatas, akan diatur oleh konstituante yang segera akan membuat undang-undang baru.

Dalam praktek, ternyata baik undang-undang federal maupun konstituante tidak pernah terbentuk.

<sup>215</sup> Naskah, Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2000), hlm 15.

<sup>216</sup> Ibid.

<sup>217</sup> Ibid.



### 3. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Pengaturan pemilihan Presiden baru, diatur dalam Pasal 45 ayat (3) UUDS 1950, menyatakan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Mekanisme pergantian Presiden tidak demokratis yaitu undang-undang yang dimaksud tidak pernah terbentuk. Demikian pula Konstituante hasil Pemilu Tahun 1955, tidak berhasil membentuk Undang-Undang Dasar baru yang diharapkan akan mengatur soal pemilihan Presiden. Badan tersebut dibubarkan oleh Presiden Soekarno sebelum tugasnya selesai.

#### a. Lembaga Pemilihan Presiden

Pada Tahun 1959 Lembaga Pemilihan Presiden tidak mungkin dilaksanakan mengingat Majelis Permusyawaratan Rakyat belum terbentuk<sup>218</sup>.

Serta tidak ada badan yang diberi wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden seperti diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945<sup>219</sup>.

Karena kekosongan-kekosongan tersebut di satu pihak, sedang di pihak lain jabatan Presiden harus segera diisi, berlaku ketentuan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan: Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar itu. Maka pengisian jabatan Presiden pada waktu itu bersifat sementara, sampai dipilih dan diangkat Presiden oleh Badan yang berwenang yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat.

<sup>218</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 (L.N. 1959:77)

<sup>219</sup> Badan yang dimaksud adalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

b. Persyaratan Presiden

Syarat jabatan Presiden diatur dalam Pasal 45 ayat 5 UUDS 1950 bahwa, Presiden dan Wakil Presiden harus warganegara Indonesia yang telah berumur 30 tahun dan tidak boleh orang yang tidak dikenakan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut hak untuk dipilih. Istilah "orang" telah diganti dengan "warganegara" dan syarat umum tetap dipertahankan.

c. Masa Jabatan Presiden

UUDS 1950 tidak mengatur masa jabatan Presiden. Soekarno yang berdasarkan ketentuan peralihan terus memegang jabatan Presiden. Soekarno tetap memangku jabatan Presiden berdasarkan ketentuan peralihan yang tercantum dalam Pasal 141 ayat (3) UUDS 1950, menyatakan, Alat-alat perlengkapan berkuasa yang sudah ada dan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang berlaku pada saat suatu perubahan dalam Undang-Undang Dasar mulai berlaku, dilanjutkan sampai diganti dengan yang lain menurut Undang-Undang Dasar, kecuali jika melanjutkannya itu berlawanan dengan ketentuan-ketentuan baru dalam Undang-Undang Dasar yang tidak memerlukan peraturan undang-undang atau tindakan-tindakan pelaksanaan yang lebih lanjut.

Maka Soekarno, sesuai dengan ketentuan konstitusi tersebut tidak perlu melepaskan jabatannya sampai konstituante membentuk undang-undang dasar yang tetap dan dilakukan pemilihan Presiden baru. Konstituante itu memang berhasil dibentuk, tetapi telah dibubarkan sebelum selesai melaksanakan tugasnya.

d. Sumpah Presiden

Adapun sumpah jabatan Presiden diatur dalam Pasal 47 UUDS 1950 bahwa, "Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatan, mengangkat sumpah (menyatakan keterangan) menurut cara agamanya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai berikut:

"Saya bersumpah ( menerangkan ) bahwa saya, untuk dipilih menjadi presiden ( wakil presiden ) Republik Indonesia, langsung ataupun tak langsung, dengan nama ataupun dengan dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan ataupun memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah ( berjanji ) bahwa saya untuk melakukan sesuatu dalam jabatan ini tidak sekali-kali akan menerima dari siapapun juga langsung ataupun tak langsung sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah ( berjanji ) bahwa saya dengan sekuat tenaga akan memajukan kesejahteraan Republik Indonesia dan bahwa saya akan melindungi dan mempertahankan kebebasan-kebebasan dan hak-hak umum dan khusus sekalian penghuni Negara.

Saya bersumpah ( berjanji ) setia pada Undang-Undang Dasar dan lagi bahwa saya akan memelihara segala peraturan yang berlaku bagi Republik Indonesia, bahwa saya akan setia kepada nusa dan bangsa dan bahwa saya dengan setia akan memenuhi segala kewajiban yang di tanggung kepada saya oleh jabatan Kepala Negara (Wakil Kepala Negara) Republik Indonesia. Sebagai sepantasnya bagi Kepala Negara (Wakil Kepala Negara) yang baik".

Dalam rumusan itu dipakai istilah "Kepala Negara" bukan "Presiden".

Maksudnya untuk menunjukkan bahwa dalam sistem (kabinet) parlementer, yang dianut oleh UUD 1950, kedudukan Presiden hanyalah sebagai kepala negara, tidak merangkap sebagai Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri).

Pengambilan sumpah jabatan Presiden Soekarno dilaksanakan di Jakarta pada 25 Oktober 1951 di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Soepomo, dilihat dari segi yuridis sumpah jabatan Presiden tidak perlu dilakukan, karena tidak terjadi pembentukan negara baru, tetapi hanya perubahan struktur, yaitu

dari negara serikat menjadi negara kesatuan.<sup>220</sup> Logeman juga berpendapat sama dengan Soepomo.<sup>221</sup>

Berdasarkan ketentuan peralihan ini, Presiden yang menjabat pada masa berlakunya UUDS 1950, diambil sumpahnya untuk mengisi jabatan Presiden menurut UUD 1945, dengan demikian berubah pula kedudukan Presiden yang pada masa UUDS 1950 semata-mata sebagai Kepala Negara (*nominal executive*) menjadi pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).

Untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, dikeluarkan Penetapan Republik Indonesia No. 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara melakukan Sidang Umum pertama pada tanggal 10 November 1960. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1861-1969, dalam Pasal 10 disebutkan: Memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang/Pemimpin Besar Revolusi Indonesia untuk melaksanakan putusan-putusan ini.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup, Ketetapan No. II/MPRS/1960 (Pasal 10) tersebut diatas dicantumkan pada bagian menimbang,

<sup>220</sup>R. Supomo, *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, (Jakarta; Noordhoff-Kolff NV, 1958), hlm. 54.

<sup>221</sup>Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie*, Gravenhage, *In verband met het opgemerkte in No. 38 (Berdasarkan aturan peralihan jabatan presiden tetap berlaku, pen.) was het onnodig om president Soekarno na aanneming van de grondwets wijziging van 1950 opnuw te beedigen. Nochtans is dit opandrang uit het parlement geschied, tegelijk met de beediging van de vice president op 25 October 1950*". (Bandung: Uitgeverij W. Van Hoeve, 1958), hlm. 54.



menyatakan: bahwa dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960 Presiden Soekarno diangkat menjadi Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan kekuasaan penuh.

Dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara diatas meskipun tidak ditegaskan dengan jelas, dapat disimpulkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara telah melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 dan berubahlan status "Sementara" Presiden menjadi Presiden Tetap. Dengan perkataan lain bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960 mengandung juga Ketetapan tentang pengisian jabatan Presiden.<sup>222</sup>

Ketentuan Pasal 10 Ketetapan No. III/MPRS/1960 dan dihubungkan dengan Pasal 7 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) akan melakukan pemilihan untuk mengisi jabatan Presiden yang baru pada tahun 1965 (selambat-lambatnya pada akhir tahun 1965). Tetapi sebelum tahun 1965, sebelum masa jabatan Presiden habis, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dalam Ketetapan No. III/MPRS/1963 menetapkan Soekarno untuk menjadi Presiden Republik Indonesia seumur hidup.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. III/MPRS/1963 bertentangan dengan ketentuan Undang-undang Dasar 1945. Dan Ketetapan MPRS tersebut bertentangan dengan asas negara konstitusional. Dalam Pasal 7 1945 menentukan, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Kemudian Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, dicabut dengan Ketetapan No. XVIII/MPRS/1966.

<sup>222</sup>Lihat Penjelasan Umum Undang - Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, angka III, khususnya tentang pengertian Mandataris.



Meskipun UUD 1945 tidak memberikan batas maksimal seseorang dapat menduduki jabatan Presiden, tetapi ada kewajiban setiap lima tahun diadakan pemilihan Presiden. Meskipun menurut Pasal 7 UUD 1945 Presiden Terpilih adalah seorang yang memangku jabatan Presiden pada periode sebelumnya. Maka perlu pembatasan kekuasaan dapat dilakukan dengan pembatasan jangka waktu.<sup>223</sup>

#### 4. Berlakunya Kembali Undang-Undang Dasar 1945

Kehidupan ketatanegaraan dengan berlakunya kembali UUD 1945 mekanisme pergantian Presiden berlangsung tidak demokratis :

##### a. Pergantian Presiden Soekarno Ke Presiden Soeharto

Pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, secara formal terjadi pada waktu Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah (SP) Tahun 1966 yang dikenal sebagai SP 11 Maret 1966 atau disingkat (Supersemar), kepada Menteri Panglima Angkatan Darat Letnan Jenderal Soeharto, antara lain: Atas nama Presiden/Panglima Tertinggi /Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS :

1. "Mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan jalannya Revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.
2. Mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan Panglima-panglima Angkatan-angkatan lain dengan sebaik-baiknya.
3. Supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkut paut dalam tugas dan tanggungjawabnya seperti tersebut diatas.<sup>224</sup>

Surat Perintah 11 Maret terjadi pro dan kontra, menurut Manai Sophiaan, Dikiranya Surat Perintah 11 Maret adalah satu penyerahan pemerintahan.

<sup>223</sup> Bagir Manan Dan H Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 4-16.

<sup>224</sup> Naskah Konprehensif Perubahan UUD 1945 Buku1, (Jakarta: Sekeretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 69





Dikiranya Surat Pemerintah 11 Maret itu satu "transfer of authority". Padahal tidak! Surat Perintah 11 Maret adalah suatu perintah pengamanan ..... bukan penyerahan pemerintahan. *Bukan transfer of authority.*<sup>225</sup>

Menurut Harun Al Rasid, Surat Perintah Presiden 11 Maret 1966 antara lain berisi perintah kepada Letnan Jenderal Soeharto Men/Pangad, untuk atas nama Presiden/Pangti ABRI/PBR, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya Pemerintahan dan jalannya Revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan Presiden/Pangti ABRI/PBR Mandataris MPRS, demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.

Maka dari itu Surat Perintah tersebut merupakan dasar dan sumber hukum bagi Letnan Jenderal Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang diperlukan guna mengamankan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, untuk menegakkan Negara Republik Indonesia yang berdasar atas hukum dan penyelenggaraan pemerintahannya berdasar atas sistem konstitusi tidak atas dasar kekuasaan belaka.<sup>226</sup>

Secara formal, Surat Perintah 11 Maret merupakan tindakan ketatanegaraan. Sebab dengan kedudukan sebagai Menteri<sup>227</sup>, Panglima Angkatan Darat adalah pembantu Presiden dalam pengertian Pasal 17 UUD 1945. Dengan demikian Presiden, demi kelancaran pelaksanaan tugas kewajibannya setiap saat dapat mengeluarkan perintah atau instruksi kepada para

<sup>225</sup>Manai Sophiaan, *Kehormatan Bagi Yang Berhak*, (Jakarta: Yayasan Mencerdaskan Kehidupan Bangsa, 1994), hlm. 237.

<sup>226</sup>Harun Alrasid, *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Indoensia Press, 1996), hlm. 555.

<sup>227</sup>Dengan tidak mempersoalkan apakah pemberian kedudukan Menteri pada Panglima Angkatan Darat adalah tepat atau tidak tepat, baik ditinjau dari ketentuan UUD 1945 atau praktek ketatanegaraan yang umum.



pembantunya (Menteri-menteri) untuk melakukan tindakan-tindakan baik yang bersifat umum atau khusus.

Surat Perintah 11 Maret yang pada saat dikeluarkan adalah semata-mata bersifat administratif (ketatausahaan), serta merta berubah pada saat dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Pangti ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS. Dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang mengangkat Surat Perintah 11 Maret sebagai Ketetapan Majelis, Surat Perintah 11 Maret tidak lagi menjadi dan dalam lingkungan kewenangan Presiden.

Bahkan sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara harus tunduk pada Surat Perintah 11 Maret tersebut. Pengemban SP 11 Maret dengan Ketetapan tersebut tidak lagi mempertanggungjawabkan tindakannya kepada Presiden melainkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara karena telah berubah kedudukannya mejadi Pengemban Ketetapan No. IX/MPRS/1966.

Dalam Surat Perintah 11 Maret tercantum kata "mengambil segala tindakan yang dianggap perlu". Bila hal ini dihubungkan dengan ruang lingkup wewenang Presiden antara lain, memegang kekuasaan pemerintahan, sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan ayat (2) UUD 1945, Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.

Dan kekuasaan lain sebagai tercantum pada Pasal 10 UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 11, Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12, Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 13 ayat (1), Presiden mengangkat duta dan konsul, ayat (2), Presiden menerima duta negara lain. Pasal 14, Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, dan Pasal 15 UUD 1945, menyatakan Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

Sehingga dapat ditafsirkan bahwa SP 11 Maret adalah pemberian wewenang dalam semua ruang lingkup wewenang tersebut. Dalam Tap No. IX/MPRS/1966 kemudian diberi penjelasan resmi yaitu dengan TAP No. XLIII/MPRS/1966, yang menentukan:

- (1) Penggunaan kewenangan berdasarkan Ketetapan MPR(S) No. IX/MPRS/1966 oleh pengembannya untuk:
  - a. Mengambil semua tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk mencegah *come back G-30S/PKI*
  - b. Mengambil tindakan-tindakan untuk membersihkan aparatur negara dari semua bentuk-bentuk penyelewengan
  - c. Mengamankan kebijaksanaan pengembalian pelaksanaan UUD 1945
  - d. Memelihara persatuan bangsa dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia atas landasan Pancasila, UUD 1945
- (2) Supaya penggunaannya segera dilaporkan kepada DPR-GR dan dipertanggungjawabkan kepada MPR (S).  
 Dalam TAP No. IX/MPRS/66 tersebut ditentukan juga batas waktu berlakunya yaitu, sampai terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum.

Dengan pengertian ini, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPRS/1966 dapat diartikan sebagai pemberian mandat kepresidenan kepada Pengemban SP 11 Maret. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

hanya dapat memberikan mandat kepresidenan kepada Presiden sesuai Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Berarti bahwa dengan Ketetapan No. IX/MPRS/1966, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara telah melakukan pengisian jabatan Presiden, disamping Presiden yang ada.

Maka terdapat dua orang pemegang mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang bersama-sama memiliki wewenang kepresidenan. Baru dapat diatasi pada waktu dikeluarkannya Pengumuman Presiden/Mandataris MPRS tanggal 20 Pebruari 1967 tentang Penyerahan Kekuasaan Pemerintahan Negara kepada Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, yang kemudian dipergunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk menarik kembali mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dari Presiden Soekarno serta segala kekuasaan pemerintahan negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dan mengangkat Jenderal Soeharto Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden. Dalam Memori Penjelasan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 disebutkan bahwa:

“Pengertian kekuasaan Pemerintahan Negara yang dimaksudkan disini adalah seperti yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya, sehingga sesuai dengan ketentuan itu maka Presiden Soekarno dengan ini diganti oleh Jenderal Soeharto Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, selaku Pejabat Presiden Republik Indonesia’.

Dengan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967, berakhirlah kesimpang-siuran antara pemegang mandat kepresidenan berdasarkan Ketetapan No. II/MPRS/1960 dengan pemegang mandat kepresidenan berdasarkan Ketetapan No. IX/MPRS/1966.

Terdapat kejanggalan dalam Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengganti jabatan Presiden dengan

Pejabat dan bukan dengan Presiden (penuh). Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tidak berwenang memilih dan mengangkat Presiden.

Pengangkatan Pejabat Presiden tidak disebabkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tidak memiliki wewenang memilih dan mengangkat Presiden.

Melainkan didasarkan pada ketentuan Ketetapan No. XV/MPRS/1966<sup>228</sup>, dan Ketetapan dinyatakan berlakunya oleh Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno, seperti tertera dalam Pasal 6, Penyelesaian persoalan hukum selanjutnya yang menyangkut Dr. Ir. Soekarno dilakukan menurut ketentuan-ketentuan hukum dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan, dan menyerahkan pelaksanaannya kepada Pejabat Presiden.

Selanjutnya, untuk menindaklanjuti pertanggungjawaban Presiden Soekarno atas kesalahannya, Soeharto, selaku mandataris MPR, diberikan wewenang untuk melaksanakan ketentuan TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, yang pada tanggal 13 Maret 1967 dalam pidato kenegaraannya menyampaikan hat-hal sebagai berikut.

Perlu kami jelaskan kepada seluruh rakyat Indonesia, berdasarkan keterangan tim dokter yang kompeten, yang diberikan atas sumpah jabatan, bahwa sebenarnya keadaan kesehatan Bung Karno sudah sedemikian mundurnya, sehingga wajarlah apabila kita sebagai bangsa yang berjiwa kebesaran Pancasila, akan memperlakukan beliau sesuai dengan keadaan kesehatannya tersebut.

Upaya pemberdayaan kekuasaan legislatif untuk menghadapi Soekarno ke hadapan SI MPRS itu ditangkal oleh Presiden Soekarno melalui pidato Nawaksara No. 01/Pres/67, tanggal 19 Januari 1967 sehingga untuk meminta pertanggungjawaban beliau terhadap situasi tahun 1965 akan membuka tabir

<sup>228</sup>Tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tatacara Pengangkatan Pejabat Presiden.

keterlibatan Para petinggi negara lainnya yang mungkin terlibat pada rencana makar G. 30. S/PKI.

Adanya wewenang tersebut kemudian lebih dipertegas dengan Ketetapan No. X/MPRS/1966<sup>229</sup>. Pasal 1, menyatakan, Sebelum MPR hasil pemilihan umum terbentuk maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945.

Kenyataan adanya wewenang tersebut terbukti pada waktu pemilihan dan pengangkatan Presiden pada tahun 1968. Dengan demikian pengisian jabatan Presiden dengan Pejabat Presiden pada tahun 1967 lebih banyak berdasarkan pertimbangan non yuridis, karena secara yuridis jabatan Presiden dapat diisi oleh seorang Presiden penuh tanpa status pejabat.

Dalam Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 Pasal 4, ditetapkan pula bahwa masa jabatan Pejabat Presiden adalah: Hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum.

Hal yang sama dijumpai pula dalam Ketetapan No. XV/MPRS/1966 Pasal 3 dan Pasal 4 Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968 yang menyatakan bahwa masa jabatan pejabat presiden sebagai berikut:

1. Pasal 9 dan Pasal 10 menyatakan, Tiap-tiap fraksi, melalui pimpinan masing-masing, menyampaikan secara tertulis nama calon presiden (yang telah disetujui oleh calon bersangkutan) kepada Pimpinan MPR, dalam waktu 24 jam sebelum rapat paripurna pemilihan presiden. Dan Pasal 3, Quorum rapat ialah 2/3 dari jumlah anggota MPR.
2. Pasal 11 menyatakan, Pimpinan MPR mengumumkan nama calon yang telah memenuhi syarat jabatan kepada rapat.

<sup>229</sup> Tentang Kedudukan semua Lembaga-lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan Fungsi yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945.

3. Pasal 13 ayat (2), Jika hanya ada satu orang calon, rapat langsung mengesahkannya.

4. Pasal 13 ayat (1), Jika ada lebih dari satu orang calon, dilakukan voting. Dalam Pasal 14, Yang terpilih ialah calon yang mendapat suara minimal "setengah tambah satu".

Catatan :

Kalau suara minimal itu dinyatakan dengan huruf "Y" dan jumlah anggota MPR yang hadir (sesudah tercapai quorum) dinyatakan dengan huruf "X", maka rumusnya ialah:  $Y = + X + 1$ .

Dengan jumlah anggota 1.000 orang dan quorum rapat  $\frac{2}{3}$ , maka:  $Y = + (\frac{2}{3} \times 1000) + 1 = 335$  suara (pembulatan keatas). Jumlah suara minimal itu berada jauh dibawah jumlah anggota fraksi Golkar hasil Pemilu 1992, yaitu 524 orang.

5. Pasal 15, Jika tidak ada calon yang mendapat suara terbanyak mutlak, yaitu minimal "setengah tambah satu", maka diadakan pemungutan suara tahap kedua yang dilakukan terhadap dua orang calon yang mendapat suara relatif lebih banyak daricalon-calon lainnya. Jadi, calon ketiga dan seterusnya gugur. Pasal 16, Siapa diantara dua calon itu mendapat suara lebih banyak, dialah yang terpilih. Pasal 147, Jika kedua calon itu mendapat suara sama banyak, pada tahap ketiga dilakukan pemungutan suara ulang. Pasal 18, Jika hasilnya tetap sama, maka pada tahap keempat dilakukan pemungutan suara berdasarkan kehadiran wakil-wakil fraksi yang membawa jumlah suara dari fraksi masing-masing secara tertulis. Pasal 19, Jika masih juga gagal, artinya tiap calon tetap mendapat suara yang sama banyaknya, maka fraksi-fraksi mengusulkan calon lain.

Selanjutnya, pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang diadakan pada tahun 1968 dilakukan pemilihan dan pengangkatan Presiden. Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia, Pasal 1 berbunyi :

“Mengangkat Jenderal Soeharto, Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS1966 sebagai Presiden Republik Indonesia hingga terpilihnya Presiden oleh MPR hasil Pemilihan Umum”.

Pergantian jabatan Presiden dengan Presiden sesungguhnya dapat dilakukan pada tahun 1967 yaitu pada waktu penarikan kembali mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dari Presiden Soekarno. Masa jabatan pejabat Presiden yang singkat dan kemudian diangkat menjadi Presiden, membuktikan bahwa pengangkatan Pejabat Presiden tahun 1967 lebih ditentukan oleh faktor-faktor *non juridis* dari pada faktor *juridis*.

Dari semua Ketetapan yang dikeluarkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dalam Sidang Umum 1968, khususnya Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968, tidak ada yang mengatur dan menentukan bagaimana kedudukan TAP No. XV/MPRS/1966<sup>230</sup>, yang menentukan bahwa sampai terpilihnya Presiden oleh MPRS hasil pemilihan umum jabatan Presiden (hanya) akan diisi pejabat Presiden. Begitu pula tidak ada yang mengatur kedudukan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pengangkatan Pejabat Presiden yang masa jabatannya ditentukan sampai terpilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum.

<sup>230</sup> Ketetapan No. XV/MPRS/1966 baru dinyatakan tidak berlaku dan dicabut dengan Ketetapan No. V/MPR/1973 (Pasal 1 ayat (2)).



Dalam kenyataannya, tidak ada persoalan yang timbul meskipun tidak ada pengaturan tentang kedudukan ketetapan-ketetapan tersebut. Hal ini antara lain disebabkan karena baik Ketetapan No. XV/MPRS/1966, Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 maupun Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968 tersangkut pribadi yang sama yaitu pengemban Ketetapan No. IX/MPRS/1966.

Pemegang jabatan Presiden menurut Ketetapan XLIV/MPRS/1968 dapat timbul persoalan karena Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 belum dicabut dan pemegang jabatan tersebut belum pernah diberhentikan dari jabatannya selalu pejabat Presiden.

Masa jabatan Presiden berdasarkan Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968 adalah "hingga terpilihnya Presiden oleh MPRS hasil Pemilihan Umum". Ketentuan yang sama dijumpai pula pada Ketetapan No. XV/MPRS/1966 dan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 mengenai masa jabatan Pejabat Presiden. Ketetapan-ketetapan mengenai masa jabatan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Dasar 1945 (Pasal 7) yang menentukan masa jabatan Presiden adalah lima tahun.

Presiden yang diangkat berdasarkan Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968 menjalani masa jabatannya selama lima tahun. Pada pergantian Presiden bukan yang pertama kali pengisian jabatan Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, juga pertama kali pengisian jabatan Presiden dikaitkan dengan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh MPR.

Tentang persyaratan calon Presiden dan wakil Presiden, Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur dalam satu ayat saja yaitu Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi: "presiden ialah orang Indonesia asli". Orang Indonesia asli disini sesuai

dengan bunyi Pasal 26 UUD 1945 dan maksud undang-undang No. 3 Tahun 1946 adalah "orang Indonesia asli warga negara". Bahwa setiap orang Indonesia asli warga negara tanpa melihat batas umur, kecakapan, keadaan jiwa dan sebagainya dapat dipilih dan diangkat untuk jabatan Presiden. Keadaan yang demikian tidak mungkin, mengingat baik kelaziman maupun pentingnya jabatan Presiden dalam kehidupan negara, perlu ada rincian dan pembatasan-pembatasan tertentu untuk dapat mengisi jabatan Presiden. Dipergunakan UU No. 3 Tahun 1946 sebagai pelaksanaan UUD 1945.

Pengaturan tentang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Ketentuan di atas kemudian dilengkapi dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat /No.II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Preiden dan Wakil Preiden Republik Indonesia. Ketetapan tersebut kemudian dikongkretisasikan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat masing-masing No.IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Wakil Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Di samping itu pada tahun 1968 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara telah menetapkan ketetapan, yaitu Ketetapan No.XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS. No.IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan Nomor II/MPR/1973 merupakan peraturan yang pertama kali dalam ketatanegaraan Indonesia yang menyatakan, bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia belum pernah ada Peraturan yang mengatur tentang tata-cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Presiden yang pertama Republik Indonesia dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Setelah itu sampai adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor XLIV/ MPRS/1968 tidak pernah diadakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>231</sup> Berdasarkan wewenang yang ada, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menentukan persyaratan-persyaratan yang rinci<sup>232</sup>. Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : II/MPR/1973 Tentang Tata Cara Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia adalah :

1. Syarat syarat calon Presiden dan Calon Wakil Presiden.

Sesuai Pasal 1 ayat (1) Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden ialah orang Indonesia asli dan harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Wakil Negara Indonesia;
- b. Telah berusia 40 tahun;
- c. Bukan orang yang sedang dicabut haknya untuk dipilih dalam Pemilihan Umum ;
- d. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- e. Setia kepada Cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- f. Bersedia menjalankan Haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis dan Putusan-Putusan Majelis;
- g. Berwibawa,
- h. Jujur,

<sup>231</sup> T.A Legowo, at all, *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia, Studi Dan Analisis sebelum Dan setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FORMAPPI dan AusAID, 2005), hlm. 188.

<sup>232</sup> Ketetapan MPR No. II/MPRS/1973 tentang Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (1).



- i. Cakap,
- j. Adil.
- k. Dukungan dari Rakyat yang tercermin dalam Majelis:
  - l. Tidak pernah terlibat baik langsung, maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti Gerakan G-30-S/PKI dan atau Organisasi terlarang lainnya;
  - m. Tidak sedang menjalani pidana berdasarkan keputusan Pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi karena tindak pidana yang diancam pidana sekurang-kurangnya 5 tahun;
  - n. Tidak mengganggu jiwa/ingatannya.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden harus dapat bekerja sama.(2) Calon Wakil Presiden selain memenuhi persyaratan yang ditentukan pada pasal 1 Ketetapan ini, harus juga menyatakan sanggup dan dapat bekerja sama dengan Presiden.

## 2. Kuorum Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden.

Pasal 3, Kuorum Rapat Paripurna Majelis untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, adalah sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis. Pasal 4, Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pasal 3 Ketetapan ini belum tercapai, rapat dapat ditunda sampai tiga kali berturut-turut dan tiap kali penundaan paling lama 1 (satu) jam. Pasal 5, Apabila rapat telah ditunda sebagaimana dimaksud pasal 4 Ketetapan ini, kuorum tidak tercapai, maka rapat ditunda paling lama dalam waktu 2 x 24 jam, dengan tetap menganut ketentuan pasal 3 dan 4 Ketetapan ini. Pasal 6, apabila rapat setelah ditunda sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini belum juga mencapai kuorum,

maka kuorum menjacli sekurang-kurangnya lebih dari separuh dari jumlah anggota Majelis. Pasal 7, Apabila dengan upaya seperti tersebut pada pasal 6

Ketetapan ini kuorum tetap belum tercapai, maka Pimpinan Majelis wajib mencari jalan ke luar untuk kemudian dibawa ke Rapat Paripurna Majelis pada masa persidangan itu juga.

### 3. Tata cara Pemilihan Presiden

Pasal 8, ayat (1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terpisah. Ayat (2) Pemilihan Presiden dilaksanakan lebih dahulu daripada pemilihan Wakil Presiden. Pasal 9 Calon Presiden diusulkan oleh Fraksi secara tertulis dan disampaikan kepada Pemimpin Majelis melalui Pimpinan-pimpinan Fraksi yang mencalonkan dengan persetujuan dari calon yang bersangkutan.

Pasal 10 ayat (1) Penyampaian usul tersebut pada pasal 9 Ketetapan ini, harus sudah diterima oleh Pimpinan Majelis dan Pimpinan Fraksi-fraksi yang lain selambat-lambatnya 24 jam sebelum Rapat Paripurna Pemilihan Presiden dibuka. Ayat (2) Pimpinan Majelis meneliti persyaratan calon Presiden. Pasal

11, Pimpinan Majelis mengumumkan nama calon Presiden yang telah memenuhi persyaratan kepada Rapat Paripurna Majelis. Pasal 12, Seorang calon Presiden yang telah diusulkan kepada Pimpinan Majelis dan tidak diumumkan, pencalonannya dapat ditarik kembali oleh calon yang bersangkutan dengan mengajukan secara tertulis kepada Pimpinan Majelis melalui Fraksi pengusul atau oleh Fraksi yang mengusulkannya. Pasal 13 ayat

(1) Apabila calon yang diajukan oleh Fraksi-fraksi ternyata lebih dari satu orang maka Pemilihan dilakukan dengan pemungutan suara secara rahasia.

Ayat (2) Apabila calon yang diusulkan oleh seluruh fraksi ternyata hanya satu orang, maka calon tersebut disahkan oleh Rapat Paripurna Majelis menjadi



Presiden. Pasal 14 Dalam hal dilakukan pemungutan suara sebagai dimaksud pada Pasal 13 ayat (1) Ketentuan ini, putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya lebih dari separuh jumlah anggota Majelis yang hadir.

Pasal 15 Dalam hal penghitungan suara terbanyak, tidak ada calon yang mendapat suara lebih dari separuh sebagai dimaksud pada pasal 14 Ketentuan ini, maka terhadap 2 (dua) calon yang mendapat suara lebih banyak dari calon-calon yang lain, diadakan pemungutan suara ulangan secara rahasia. Pasal 16 Apabila hasil penghitungan suara yang dilakukan berdasarkan pasal 15 Ketentuan ini, ternyata tidak ada calon yang mendapat suara lebih dari separuh jumlah anggota Majelis yang hadir, maka putusan diambil berdasarkan jumlah suara yang terbanyak di antara 2 (dua) calon tersebut. Pasal 17 Apabila hasil penghitungan suara yang dilakukan

berdasarkan pasal 16 Ketentuan ini ternyata masing-masing calon mendapat jumlah suara yang sama banyaknya, maka pemungutan suara diulang secara rahasia. Pasal 18 Apabila masing-masing calon tetap mendapat jumlah suara sama banyaknya, maka pemungutan suara dilakukan berdasarkan kehadiran wakil-wakil dari Fraksi yang membawakan jumlah suara dari Fraksi masing-masing secara tertulis. Pasal 19 Apabila hasil perhitungan suara yang dilakukan berdasarkan pasal 18 Ketentuan ini ternyata masing-masing calon mendapat jumlah suara yang sama banyaknya, maka Fraksi-fraksi mengusulkan calon Presiden yang lain. Pasal 20 Segera setelah terpilih, Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Majelis.

#### 4. Tata Cara Pemilihan Wakil Presiden

Pasal 21 Pemilihan Wakil Presiden segera dilaksanakan setelah Presiden bersumpah atau berjanji. Pasal 22 Calon Wakil Presiden diusulkan oleh Fraksi-

fraksi secara tertulis dan disampaikan kepada Pimpinan Majelis dengan persetujuan calon yang bersangkutan untuk dicalonkan dan pernyataan tertulis tentang kesanggupan bekerja sama dengan Presiden. Pasal 23 (1) Sebelum narna calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Fraksi-fraksi diumumkan dalam rapat Paripurna Majelis, Pimpinan Majelis harus meneliti terpenuhi jika persyaratan dan ketentuan pada pasal 2 Ketentuan ini.

Ayat (2) Untuk memenuhi ketentuan pada pasal 2 ayat (1) Ketentuan ini, bilamana perlu, dinyatakan secara tertulis oleh Presiden. Ayat (3) Calon Wakil Presiden yang memenuhi syarat, diumumkan dalam Rapat Paripurna Majelis.

Pasal 24 Apabila semua calon yang diusulkan oleh Fraksi-fraksi tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut pada pasal 1 dan 2 Ketentuan ini, maka Fraksi mengusulkan calon Wakil Presiden yang lain. Pasal 25 ayat (1) Apabila Calon Wakil Presiden lebih dari satu orang, maka Pemilihan dilakukan dengan pemungutan suara secara rahasia. Ayat (2) Apabila Calon Wakil Presiden, ternyata hanya satu orang, maka calon tersebut disahkan dalam Rapat Paripurna Majelis menjadi Wakil Presiden. Pasal 26 Tata Cara Pemilihan Wakil Presiden sama dengan Tata Cara Pemilihan Presiden, kecuali ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam Bab ini. Pasal 27 Segera setelah terpilih, maka Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Majelis.

#### 5. Sumpah/Janji Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 28 Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut Agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh sesuai dengan pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang rincian persyaratan mempunyai sifat dan kedudukan konstitusional, karena merupakan

penyempurnaan bahkan penambahan terhadap kaidah konstitusional yang ada, yaitu Undang-undang Dasar 1945, meskipun untuk penetapan tersebut tidak dipergunakan ketentuan Pasal 37 UUD 1945<sup>233</sup>.

Posisi Wakil Presiden diatur dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Kalau dikaitkan dengan Pasal 4 Ayat (1) bahwa, Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945, maka posisi Wakil Presiden adalah membantu Presiden dalam memegang kekuasaan pemerintahan, antara lain, untuk menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 Ayat 2), memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10), menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11), serta mengangkat duta dan konsul (Pasal 13).

Maka posisi Wakil Presiden merupakan jabatan eksekutif yang sangat strategis, setelah jabatan Presiden itu sendiri, karena UUD 1945 menugaskan Wakil Presiden untuk membantu Presiden, bukan hanya menunggu secara pasif sampai terjadi apa yang tertera dalam Pasal 8 Ayat (1) UUD 1945 "Jika Presiden mengangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya."<sup>234</sup>

UUD 1945 tidak mengatur syarat umur. Dalam pemilihan Presiden tentang syarat umur, 40 tahun ketika itu Soekarno (lahir 6 Juni 1901) berusia 44 tahun ketika pertama kali terpilih sebagai Presiden (18 Agustus 1945).

<sup>233</sup> Mengenai kemungkinan perubahan konstitusi ini dan cara-caranya, lihat antara lain, K.C. Wheare, *Modern Constitutions*.

<sup>234</sup> H. Nur Syamsi Nurlan, *Hubungan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam Era Reformasi*, (Jakarta: Jurnal Mahkamah Konstitusi republik Indonesia, Vol. 4 No. 4, Desember 2007), hlm. 87.



Sedangkan Soeharto (lahir 8 Juni 1921) berumur hampir 46 tahun ketika diangkat oleh MPRS sebagai pejabat Presiden (12 Maret 1967).

UUD 1945 tidak mengatur syarat jabatan apabila tidak terpenuhi. Semua proses yang telah berlangsung dapat dinyatakan batal, sehingga harus dilakukan pemilihan kembali. Untuk mencegah timbulnya efek sosial ataupun politis dan psikologis yang tidak dikehendaki, harus dibuat ketentuan bahwa semua syarat jabatan harus sudah dipenuhi sebelum dilakukan pemilihan Presiden.

Selain itu, UUD 1945 tidak mengatur ketentuan bahwa seorang calon menyatakan bersedia untuk memangku jabatan presiden kalau dia terpilih (*ambtsaanvaarding*). Maksudnya untuk mencegah agar jangan sampai terjadi penolakan jabatan sesudah dilakukan pemilihan presiden agar jangan mengakibatkan timbulnya lowongan jabatan.

Tentang syarat Presiden adalah orang Indonesia asli, sesuai Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden ialah orang Indonesia asli". Nyatalah bahwa pembuat UUD 1945 hanya menetapkan dua syarat :

1. Presiden ialah orang Indonesia. Dengan menggunakan tafsiran gramatikal, maksudnya Presiden ialah warga negara Indonesia.<sup>235</sup>
2. Presiden ialah orang Indonesia asli, Presiden harus termasuk golongan Indonesia asli.

Syarat ini menunjuk pada politik ras-diskriminasi pemerintah kolonial Belanda yang membedakan antara golongan Eropa (*Euyropeanen*), golongan timur asing (*Vreemde Oosterlingen*), golongan bumi putera

<sup>235</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1983), hlm. 628 (arti ke-6).

(*Inlander*), suatu azas penggolongan penduduk dalam pasal 163 *Indische Staatsregeling*.<sup>236</sup> Jadi, asli disini bukan dalam arti tidak melalui naturalisasi.

Syarat kedua itu sudah tidak sesuai lagi dalam proses pembangunan bangsa (*nation-building*) dewasa ini. Prinsip yang berlaku sekarang tidak membedakan antara warga negar asli dan tidak asli, antara warga negara kelas satu dan warga negara kelas dua, tetapi hanya membedakan antara warga negara Indonesia dan warga negar asing.<sup>237</sup>

Dalam sumpah jabatan Presiden, setiap pemangku suatu jabatan terikat untuk melaksanakan lingkungan kerja jabatan serta mewakili jabatan dengan sebaik-baiknya. Seperti dikatakan Logemann, pemangku jabatan itu harus menjadi pemangku jabatan yang baik.<sup>238</sup>

Untuk mewujudkan ikatan batin antara jabatan dan pemangku jabatan, dirumuskan sumpah jabatan yang tercantum dalam UUD 1945. Sebelum Presiden memulai memangku jabatannya, dia harus bersumpah terlebih dahulu menurut agama yang dianutnya bahwa dia akan atau tidak akan melakukan hal-hal yang disebutkan dalam rumusan sumpah jabatannya.

Yang melakukan sumpah ialah orang yang beragama. Jika presiden tidak beragama, maka dia mengucapkan janji. Meskipun isi rumusan sumpah/janji itu sama, namun kekuatannya tidak sama bagi kalangan orang yang beragama.

<sup>236</sup> R. Supomo, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pada masa penjajahan Hindia Belanda, ras diskriminasi juga tampak pada jabatan gubernur jenderal yang syaratnya harus warga negara Belanda. Secara tidak langsung juga pada jabatan wakil presiden Raad van Nederlands-Indie yang dapat mewakili Gubernur Jenderal, jika beliau berhalangan (Artikel 14 IS). (Jakarta: Noordhoff-Kolff NV, 1953), hlm. 10.

<sup>237</sup> Azas ini dianut oleh Undang - Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agrafia LN 1960: 104. Lihat juga instruksi Presidium Kabinet Ampera No. 31/U/IN/12/1966 tanggal 27 Desember 1966 tentang Penghapusan Penggolongan Penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan pasal 163 *Indische Staatsregeling* pada kantor-kantor catatan sipil (*Burgerlijke Stand*) di seluruh Indonesia.

<sup>238</sup> Logemann, op. cit., hlm. 102: "*De ambtsdrager moet en goed ambtsdrager zijn.*"



Sumpah jabatan dinilai jauh lebih berat daripada janji. Orang lebih takut melanggar sumpah daripada melanggar janji, karena takut akan kutukan Tuhan.

Seperti dikatakan oleh Rossiter, sumpah jabatan itu terdaftar di kayangan (*an oath registered in Heaven*).<sup>239</sup>

Persoalan hukum yang timbul ialah apakah ada sanksinya jika Presiden melanggar sumpah atau janjinya. Misalnya Presiden telah bersumpah setia pada undang-undang dasar dan akan menjalankan undang-undang dan peraturan lainnya sebagaimana mestinya, tetapi kemudian ternyata dia melanggar sumpahnya, apa bisa dihukum. Tentunya terletak pada sifat hukum tata negara sebagai *leges imperfectae*, yaitu kaidah tanpa sanksi. Jadi, pelanggaran kaidah hukum tata negara, seperti juga pelanggaran konvensi, tidak dapat dituntut di muka pengadilan.<sup>240</sup>

Sebenarnya, tidak disediakannya sanksi terhadap tampuk pimpinan negara secara sengaja dilakukan untuk menambah kewibawaannya untuk mencapai *herrschaftsoptimum* (istilah Hermann Heller).<sup>241</sup> Orang yang dipilih menjadi Presiden diharapkan memiliki akhlak yang terpuji, budi yang luhur, serta jiwa yang besar.

Persoalan lain ialah apakah sumpah jabatan merupakan sumber wewenang yang berdiri sendiri. Dengan perkataan lain, apakah sumpah jabatan menambah wewenang Presiden yang sudah ada. Penulis berpendapat bahwa sumpah jabatan tidak merupakan sumber wewenang. Jadi, tidak menambah

<sup>239</sup> Clinton Rossiter, *The American Presidency*, (New York; Harcourt, Brace and Company, 1960) hlm. 98

<sup>240</sup> Van Apeldoorn. *Inteiding Tot de Studie van Het Nederlandse Recht*, Zwolle; W.E.J. Tjeenk Willink, cet. Ke-12, 1954, hlm. 248. Buku tersebut telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta; Pradnya Paramita, 1976).

<sup>241</sup> Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Himpunan Kuliah, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 144.

wewenang yang sudah dimiliki oleh seorang Presiden berdasarkan sumber yang lain.

Berbeda pendapat dengan Kabul Arifin, yang menganggap sumpah jabatan sebagai sumber wewenang tersendiri, Presiden boleh saja melanggar undang-undang dasar jika dengan tindakannya itu berarti presiden “berbakti kepada nusa dan bangsa”, yang menurut mereka mengandung arti yang lebih kuat daripada “memegang teguh Undang-Undang Dasar”.<sup>242</sup>

Sumpah jabatan harus ditaati secara keseluruhan tanpa mengadakan tindakan. Sumpah jabatan merupakan ikatan antara manusia dan Tuhan. Juga, Corwin berpendapat bahwa sumpah jabatan tidak merupakan sumber wewenang yang berdiri sendiri. Beliau mengatakan:<sup>243</sup>

“The fact that President takes an oath ‘to preserve and protect’ the constitution does not authorize him to exceed his own powers under the constitution on the pretext of preservng and protecting it.”

“Kenyataan bahwa presiden mengucapkan sumpah untuk ‘memelihara dan melindungi’ undang-undang dasar tidak menjadi otorisasi baginya untuk melampaui kewenangannya menurut undang-undang dasar dengan dalih untuk memelihara dan melindunginya.”

Corwin mengatakan selanjutnya bahwa juga sejarah sebelum undang-undang dasar lahir tidak menyokong kasus untuk menganggap sumpah jabatan sebagai sumber kewenangan yang berdiri sendiri.<sup>244</sup>

<sup>242</sup> Kabul Arifin, Sutjipto, dan Sujiwo. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang tentang Keadaan Bahaya sebagai Hukum Tata Negara Darurat Positif dan Latar Belakangnya*, (Jakarta: Bappit Pusat Permata, 1960). hlm. 55.

<sup>243</sup> Edward S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today*, Princeton, (New Jersey: Princeton University Press, cet. Ke-12 1958), hlm. 99.

<sup>244</sup> Corwin, *The President, Office and Powers*, (New York: New York University Press, 1958), hlm. 63.

Bahkan juga dalam hal terdapat undang-undang yang isinya bertentangan dengan undang-undang dasar masih menjadi pertanyaan apakah Presiden boleh menolak untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dengan dalih bahwa berdasarkan sumpah jabatan, Presiden harus "memegang teguh undang-undang dasar".

Pada masa Republik Pertama, pembuat UUD 1945 mengatur pasal sumpah (atau janji) jabatan dalam Pasal 9 menyebutkan, sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya [sic!] dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa..."

Perumusan janji Presiden (wakil presiden) sama saja dengan diatas, kecuali awal kalimat "Demi Allah, saya bersumpah" diganti dengan "saya berjanji dengan bersungguh-sungguh".

Yang perlu mendapat perhatian tentang rumusan sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden ialah anak kalimat yang berbunyi: "menjalankan segala undang-undang dan peraturannya". Bukan saja janggal kedengarannya tetapi juga tidak logis. Yang betul menurut analisis penulis ada dua kemungkinan, yaitu:

1. Menjalankan segala undang-undang dan peraturan pelaksanaannya;

## 2. Menjalankan segala undang-undang dan peraturan lainnya.

Kemungkinan pertama memang logis, namun belum mencakup segala peraturan, karena mungkin ada peraturan yang harus dijalankan oleh presiden, tetapi bukan merupakan pelaksanaan undang-undang. Yang lebih mendekati kebenaran ialah kemungkinan kedua, tetapi masih harus dicari sandarannya.

Supomo tentu melihat dahulu beberapa contoh sebelum merumuskan sumpah jabatan Presiden tersebut. Setelah diperbandingkan dengan rumusan sumpah jabatan presiden Amerika Serikat, ternyata berbeda redaksinya. Tetapi, setelah diperbandingkan dengan rumusan sumpah jabatan gubernur jenderal Hindia Belanda, ternyata terdapat kemiripan. Rumusannya tercantum dalam artikel 5 ayat (1) *Indische Staatsregeling* (Undang-undang Dasar Hindia Belanda), yang berbunyi:

"Ik zweer (verklaar)....."

Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet: dat ik de wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indie en alle andere voor Nederlands-Indie geldende verordening, steeds zal onderhouden..."

("Saya bersumpah (menerangkan).....")

Saya bersumpah (berjanji) setia kepada Undang-undang Dasar; bahwa saya akan selalu memelihara Undang-undang tentang susunan negara Hindia Belanda dan semua peraturan lainnya yang berlaku bagi Hindia Belanda..."

Dalam praktek, presiden tidak bersumpah di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat, seperti yang

ditetapkan didalam UUD 1945 pasal 9, tetapi di hadapan Komite Nasional Indonesia. Hal ini dinyatakan oleh Wirjono:<sup>245</sup>

“Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Hatta pada tahun 1945 diambil sumpah di Jakarta, di hadapan Komite Nasional Pusat, oleh Karena belum ada MPR dan DPR, dan menurut pasal IV aturan peralihan segala kekuasaan dari dua badan itu dijalankan oleh presiden dengan bantuan Komite Nasional Pusat.”

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka ketentuan sumpah jabatan dalam Pasal 9 UUD 1945 hidup lagi. Namun, pengambilan sumpah jabatan Presiden Soekarno, yang dilangsungkan di Jakarta pada 10 Juli 1959 tidak dilakukan di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat (hasil pemilu 1955), yang ketika itu belum dibuatkan, tetapi di hadapan ketua Mahkamah Agung.<sup>246</sup>

Ketika Jenderal Soeharto diangkat sebagai pejabat presiden pada 12 Maret 1967, pengambilan sumpah jabatan dilakukan bukan di hadapan Ketua Mahkamah Agung, tetapi di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Rumusan sumpah tidak diambil dari UUD 1945, tetapi disusun sendiri yang bunyinya:<sup>247</sup>

“Wallahi, demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban saya dalam jabatan saya yang ditetapkan oleh ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

<sup>245</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas - azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Dian Rakyat, cet. Ke-3, 1977), hlm. 64. Penulis meragukan pernyataan Wirjono tersebut, karena setelah meneliti Koran-koran yang terbit bulan Agustus-Desember 1945, Penulis tidak menjumpai berita mengenai pengambilan sumpah jabatan presiden dan wakil presiden.

<sup>246</sup> Wirjono Prodjodikoro, Loc. Cit.: “*Pada waktu kita kembali kepada Undang - undang Dasar 1945, Presiden Sukarno diambil sumpah oleh saya sebagai ketua Mahkamah Agung, karena pada waktu itu belum ada MPR dan DPR sedang terkatung-katung, tetapi kata-kata sumpah diambil dari paal 9 Undang-undang Dasar 1945.*”

<sup>247</sup> Teks Sumpah jabatan pejabat Presiden penulis peroleh dari Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).



## BAB V

### IMPLIKASI HUKUM PERGANTIAN PRESIDEN DI INDONESIA

#### A. Legalitas Pergantian Presiden

##### 1. Legalitas Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan

Implikasi hukum pergantian Presiden berpengaruh pada legalitas Pemilihan Presiden sistem perwakilan (*representative*) maupun sistem langsung (*direct popular vote*) oleh rakyat. Secara etimologis kata 'implikasi' merupakan terjemahan dari kata '*implication-implicate-imply*'. Kata *implication* mempunyai arti: maksud, pengertian, secara tersimpul; atau terlibatnya. *Implicate* artinya melibatkan atau menyangkutkan. Sedangkan *imply* artinya menyatakan secara tidak langsung.<sup>364</sup> Dalam Kamus Bahasa Indonesia, implikasi berarti, keterlibatan atau keadaan terlibat, yang termasuk atau tersimpul; yang tidak dinyatakan; atau yang mempunyai hubungan keterlibatan.<sup>365</sup>

Kata "legal" (yang, seperti "legitim", berasal dari kata Latin *lex*, hukum) berarti "sesuai dengan hukum". Suatu tindakan adalah legal apabila dilakukan sesuai dengan hukum atau peraturan yang berlaku. "Legalitas" adalah kesesuaian dengan hukum yang berlaku. Legalitas adalah salah satu kemungkinan kriteria bagi keabsahan wewenang. Legalitas menuntut agar wewenang dijalankan sesuai dengan hukum yang berlaku. Suatu tindakan adalah sah apabila sesuai, tidak sah apabila tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>366</sup>

<sup>364</sup> John M. Echols, Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 313.

<sup>365</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1983), hlm. 377.

<sup>366</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip - Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 59.





Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Hukum Tata Negara memiliki dua arti penting:

a) *Legal power*, yaitu kekuasaan atau kewenangan yang sah berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang benar-benar telah ditentukan secara tegas dalam UUD 1945, dalam hal ini misalnya seperti yang terkandung dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, atau jelasnya:

Kekuasaan yang sah untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

b) Tak ada lembaga negara lainnya yang mengatasi kekuasaannya (*no rival authority*), dalam hal ini seperti halnya dalam pengeluaran TAP-TAP MPR. Penetapan-penetapan ini harus ditaati baik oleh Lembaga-lembaga Negara (Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPA, BPK, MA) maupun seluruh masyarakat Indonesia.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>367</sup>

Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, menentukan tujuan yang hendak dicapai negara.

Di dalam praktek penyelenggaraan negara sulit mencari contoh suatu negara meskipun negara kecil rakyatnya secara perseorangan dapat menyatakan kehendaknya sendiri untuk menentukan kebijakan yang akan dilakukan pemerintahnya.

Apalagi negara Indonesia yang jumlah penduduknya lebih dari 200 juta berada dalam teritorial yang sangat luas dengan aneka ragam suku, agama, etnis, tidak mungkin warganegara dapat melaksanakan kehendaknya secara langsung.

<sup>367</sup> Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN Fakultas Hukum universitas Indonesia, 1983), hlm. 328.

Diperlukan suatu mekanisme atau metode sebagai wahana rakyat melaksanakan kehendaknya. Dengan kata lain kedaulatan rakyat tidak mungkin dilaksanakan secara murni.

Yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi sumber kekuasaan dalam negara karena adanya ketentuan bahwa lembaga ini adalah pemegang kedaulatan rakyat. Kekuasaan inilah yang dibagi-bagikan secara vertikal kepada lembaga-lembaga tinggi negara lain termasuk kepada Presiden.<sup>368</sup> Akibatnya, kelangsungan kedudukan Presiden sangat tergantung kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

#### **a. Legalitas Pemilihan dan Pengangkatan Presiden Soekarno**

Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yaitu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak". Dan pengaturan masa jabatan Presiden diatur dalam Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui 3 (tiga) hal : pertama, jabatan Presiden diisi dengan pemilihan. Kedua, sistem yang dipakai ialah sistem pemilihan tidak langsung. Rakyat memilih dahulu wakil-wakilnya yang akan duduk dalam suatu badan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian badan ini yang melakukan pemilihan Presiden. Majelis bukan merupakan badan *ad hoc*, melainkan badan tetap yang selain memilih Presiden dan Wakil Presiden, Ketiga, Pengambilan keputusan dilakukan dengan menggunakan azas suara terbanyak. Dengan kata lain, melalui pemungutan suara. Ini berarti, pembuat

<sup>368</sup>Suharizal, *Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009*, (Sumatera: Jurnal Konstitusi, Vol II, Pusako Universitas Andalas, 1 Juni 2009). hlm. 20.

UUD 1945 mengantisipasi lebih dari satu orang calon presiden. Yang terpilih ialah calon yang mendapat suara terbanyak, maksudnya suara terbanyak mutlak.<sup>369</sup>

Pemilihan Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk masa lima tahun. Tetapi dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.<sup>370</sup>

Pada sidang pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 18 Agustus 1945, atas usul Otto Iskandardinata, Soekarno dipilih sebagai Presiden secara aklamasi. Jadi, tidak melalui pemilihan dengan mengadakan pemungutan suara, karena terdapat calon tunggal. Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan dasar Aturan Peralihan Pasal III UUD 1945, "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia". Aturan Peralihan merupakan norma diluar batang tubuh UUD 1945.

Setelah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia memilih Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama pada 18 Agustus 1945. Antisipasi pembuat UUD 1945 (Aturan Tambahan) dalam waktu enam bulan setelah berakhirnya Perang Asia Timur Raya, segala ketentuan UUD 1945 sudah dapat dilaksanakan, tetapi situasi politik setelah proklamasi kemerdekaan tidak memungkinkan dilangsungkannya pemilihan umum, sebagai proses pergantian Presiden selanjutnya. Sehingga terjadi kekosongan hukum yaitu tidak dibentuknya Undang-Undang Pemilu serta Undang-Undang Partai Politik, sebagai sarana demokrasi dalam Pemilihan Umum.

Selanjutnya, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menjadi awal dari berlangsungnya Demokrasi Terpimpin. Pada 1963 Presiden Soekarno memasukkan para Ketua MPRS/DPR-GR ke dalam kabinet.

<sup>369</sup> Yamin, *op. cit.*, hlm. 425.

<sup>370</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977), hlm. 90.

Selanjutnya, pada Sidang Umum MPRS tanggal 15 sampai dengan 22 Mei 1963 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup inkonstitusional, menyimpang (*confloic of norm*) dengan Pasal 7 UUD 1945.

**b. Legalitas Pergantian Presiden Soekarno Kepada Presiden Soeharto**

SI MPRS Tahun 1967 yang salah satu putusannya yang terpenting adalah Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/ 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno menyusul ditolaknya Laporan Pertanggungjawaban Presiden Soekarno pada SU MPRS IV 1966 "Nawaksara". MPRS menilai Presiden Soekarno tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional menurut UUD 1945 dan tidak dapat menjalankan haluan negara beserta putusan-putusan MPRS. Tap MPRS tersebut juga menetapkan pengangkatan Jenderal Soeharto (Pemegang SP 11 Maret 1966/Pengembalian Tap MPR No. IX/MPRS/1966) menjadi Presiden hingga terpilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum.

Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, yaitu secara legalitas konsitusional, dengan kondisi politik abnormal :

1. Kewenangan MPRS untuk menggelar SI dan minta pertanggungjawaban Presiden, padahal MPRS bukan MPR hasil pemilu.
2. Presiden Soekarno menyatakan pertanggungjawabannya bersifat sukarela karena ia hanya melaksanakan garis-garis besar haluan negara.
3. Kewenangan MPRS mencabut mandat Presiden, padahal MPRS tidak pernah memilih Presiden. (Soekarno menjadi Presiden bukan karena hasil pilihan MPRS).

4. Yang dicabut adalah kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden, bukan kekuasaannya sebagai kepala negara.

5. Penunjukan Jenderal Soeharto sebagai Presiden karena pemegang SP/11 Maret/Pengembangan Tap MPRS No. IX/ MPRS/1966.

**c. Legalitas Pergantian Presiden Soeharto Kepada Presiden B.J Habibie**

Presiden Soeharto yang berhenti begitu saja padahal ia dipilih oleh MPR.

Legalitas konstitusional pasca Pemilu 1997 pada pelantikan Soeharto - Habibie periode (1997-2003) adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan ketentuan Pasal 3, TAP MPR No. II/MPR/ 1973 telah memenuhi kriteria logis tentang prosedur pemilihan Presiden dan Wapres yang dilaksanakan pada bulan Maret 1998. Namun, pada peristiwa tanggal 21 Mei 1998, ketentuan sebagaimana yang diatur dalam TAP MPR No. II/MPR/1973 (Pasal 3, jo. Pasal 4, jo. Pasal 9) telah dimanipulasi dan dipandang tidak ada relevansi logisnya.
2. Selanjutnya, tentang mekanisme TAP MPR VII/MPR/ 1973, khususnya Pasal 1 ayat (1), (2), jo. Pasal 2 ayat (1), (2), jo. Pasal 2 ayat (3), sangat bertentangan dengan peristiwa tanggal 21 Mei 1998.

Legalitas peralihan Kekuasaan Negara dari Presiden Soeharto ke Presiden

Habibie adalah konstitusional dengan kondisi politik yang abnormal yaitu :

1. Peristiwa tanggal 21 Mei 1998, sehubungan dengan pernyataan berhenti Soeharto sebagai Presiden RI, memenuhi komponen UUD 1945 (Pasal 8, Jo. Pasal 1 ayat (2), jo. Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (2) TAP MPR VII/MPR/1973) dipandang sah-sah saja menurut aturan konstitusional.

2. Namun demikian, jika diperhatikan secara seksama, terdapat kejanggalaan pelaksanaan mekanisme TAP MPR III/MPR/1978, khususnya Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), Jo. Pasal 4 huruf (a), merupakan pernyataan berhenti Soeharto secara pribadi, hal ini perlu ditindaklanjuti oleh MPR sebagai mandataris yang sekaligus merupakan penjelmaan aspirasi rakyat, karena kekuasaan tertinggi berada di MPR.

3. Secara konstitusional, Soeharto harus mematuhi perintah Pasal 5 ayat (1), (2), TAP MPR III/MPR/1978, untuk mengembalikan mandat yang diberikan oleh TAP MPR IV/MPR/1998 (tentang Pengangkatan Presiden RI), jo. TAP MPR V/MPR/1998 (tentang Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR RI, dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila), jo. TAP MPR II/MPR/1998 (tentang GBHN 1998) yang belum diproses melalui SI MPR.

4. Urgensi situasional yang menjadi alasan pembenar pada tanggal 21 Mei 1998 adalah cacat hukum (*error juridische factie*) karena tidak diadakan SI MPR seperti tertera dalam TAP MPR. III/MPR/1978, Pasal 5 ayat (1), dan (2), yang merupakan perintah pengembalian mandat MPR, karena Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya secara sepihak, dan dipandang belum menyentuh permasalahan doktrin maupun dogmatis Hukum Tata Negara.

#### **d. Legalitas Pergantian Presiden B.J Habibie Kepada Presiden Abdurahman Wahid**

Tidak ada ketetapan MPR untuk mengukuhkan B.J. Habibie sebagai Presiden, serta agenda untuk memilih Wakil Presiden. Padahal keberadaan Wakil Presiden adalah sebuah keharusan konstitusional.

Pengangkatan Habibie sebagai Presiden adalah konstitusional dengan kondisi politik abnormal karena Soeharto tidak berwenang melainkan harus dilaksanakan melalui Sidang Istimewa (SI) MPR/SU MPR; jadi status Habibie bukanlah Presiden terpilih (*legitimate*) melalui prosedur UUD 1945 dan TAP MPR VII/MPR/ 1973, jo. TAP MPR III/MPR/ 1978, dan seluruh aturan pelaksanaannya.

Pengambilan sumpah Habibie menjadi Presiden wajib dilaksanakan di hadapan DPR/MPR setelah SI MPR/SU MPR, namun ketika itu situasi negara dalam krisis kepemimpinan. Untuk mencegah terjadinya *coup d'etat* tidak dibenarkan alasan *rechtsvacuum*, maka pelantikan Presiden dapat saja dilaksanakan di hadapan Mahkamah Agung, tetapi bukan di Istana Negara, yaitu pada tanggal 21 Mei 1998 adalah hari libur nasional.

#### **e. Legalitas Pergantian Presiden Abdurahman Wahid Kepada Presiden Megawati Soekarnoputri**

SI MPR 2001 yang agendanya meminta pertanggungjawaban Presiden Wahid menyusul keluarnya memorandum I dan II DPR yang diikuti rekomendasi DPR kepada MPR agar digelar SI MPR karena Presiden dianggap telah sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Memperhatikan perimbangan kekuatan fraksi-fraksi MPR secara teoritis apabila pertanggungjawaban Presiden ditolak oleh MPR, maka akan berujung kepada pencabutan mandat Presiden Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan diangkatnya Presiden baru, dalam hal ini secara konstitusional karena ada Wakil Presiden, Maka Wakil Presiden yang akan dikukuhkan sebagai Presiden. Legalitas yang konstitusional dengan kondisi politik abnormal pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ialah kemungkinan ketidakhadiran Presiden dan ketidaksediaannya untuk memberikan pertanggungjawaban yang diminta MPR, sehingga akan terjadi

dualisme kepresidenan, yaitu Presiden Abdurrahman Wahid yang merasa tetap berhak menjadi Presiden hingga Tahun 2004 dan Presiden baru yang dipilih atau ditetapkan oleh Sidang Istimewa MPR.

Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Dalam Batang-Tubuh Pasal 6 ayat 2 UUD 1945 menegaskan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Tampak perbedaan antara bunyi Batang Tubuh dan Penjelasan, bahkan ada pertentangan. Secara konstitusional pengangkatan berbeda dengan pemilihan. Dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara ada dua sistem yang berbeda dalam pengisian suatu jabatan yaitu "dipilih" atau "diangkat".

Pada negara-negara demokrasi, semua jabatan yang bersifat atau ada pertanggungjawaban politik, terutama jabatan untuk atas perlengkapan pertanggungjawaban negara, lazim diisi dengan pemilihan (langsung atau tidak langsung) atau setidaknya melalui pemeriksaan dari suatu lembaga politik, kecuali jabatan yang secara tegas disebutkan diangkat oleh Presiden. Sedangkan jabatan yang tidak bersifat atau tidak mempunyai pertanggungjawaban politik dapat diisi dengan pengangkatan (lazimnya jabatan dalam lingkup administrasi negara).

Dalam praktek, bunyi Penjelasan tersebut menimbulkan kerancuan. Setelah Presiden dan Wakil Presiden dipilih (terpilih), MPR mengeluarkan pula Ketetapan tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sistem jabatan yang dipilih, tidak perlu ada keputusan (penetapan) pengangkatan.

Penetapan Presiden dan Wakil Presiden cukup dengan berita acara pemilihan yang diikuti pengambilan sumpah atau janji. Pejabat yang dipilih memangku



jabatan terhitung sejak mengucapkan sumpah atau janji jabatan. Hal ini berlaku pula untuk anggota DPR, MPR, DPRD. Tidak perlu ada keputusan Presiden mengenai keanggotaan MPR, DPR.<sup>371</sup>

## 2. Legalitas Pemilihan Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat

Sesuai dengan Perubahan UUD NRI 1945, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Sejak Pemilihan Umum 1999, praktik sistem pemerintahan presidensiil Indonesia beralih dari sistem kepartaian dominan (*dominant party*) menjadi sistem kepartaian majemuk (*multiparty*).

Kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. Sesuai Pasal 6 ayat

(1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Sebagai legalitas pemilihan Presiden langsung karena beberapa alasan (*raison d'etre*) yang sangat mendasar.

Disamping terdapat penegasan sistem pemilu bagi Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan langsung oleh rakyat secara politik memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia. Presiden relatif independen dari parlemen. Kedudukan Presiden tidak tergantung kepada MPR dan karena itu Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR, melainkan bertanggung jawab langsung secara politik kepada rakyat.

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan :

<sup>371</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000), hlm. 12-15.

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Rumusan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sudah jelas yaitu pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Secara konstitusional, rumusan yang sangat jelas itu direkayasa oleh berbagai kekuatan politik yang ada di DPR. Rekayasa ini dapat dilihat berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bahwa pasangan calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya lima belas persen dari jumlah kursi DPR atau dua puluh persen dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota DPR.

Untuk pemilu 2009, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 persen perolehan kursi di DPR atau 25 persen suara sah

nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A Perubahan UUD NRI 1945, kesempatan bagi pembentuk Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam pemilihan umum Tahun 2004 diberlakukan Ketentuan Peralihan yang terdapat dalam Pasal 101 Undang-Undang No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, bahwa khusus untuk Pemilu 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurangkurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR Tahun 2004 dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Dalil legal policy hanya dimungkinkan sebatas berhubungan dengan tata-cara pemilihan. Dengan pembatasan itu, amat beralasan keterangan ahli Philipus M. Hadjon<sup>372</sup> yang menyatakan bahwa karena tidak ada delegasi dari UUD NRI Tahun 1945, *presidential threshold* dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden dan Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) pembentuk undang-undang. Hal tersebut konstitusional dengan kondisi politik abnormal.

Maka dilakukan penolakan oleh Mahkamah Konstitusi atas permohonan partai politik terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 dengan bangunan argumentasi legal policy sulit untuk dapat

<sup>372</sup> Suharizal, *Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009*, (Sumatera: Jurnal Konstitusi, Vol II, Pusako Universitas Andalas, 1 Juni 2009), hlm. 65.

dipahami. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Pasal 8 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 menjelaskan calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, dan di Pasal 9 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tersebut lebih jauh diatur bahwa Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Tahun 2004-2009 berada dalam konteks demikian. Maka disusunlah suatu rekayasa politik (*legal policy*) untuk membangun koalisi antarpol dalam format dwipartai sehingga dapat memunculkan dua pasang calon dalam Pemilu Presiden dan sekaligus dapat "menyelesaikan" Pemilu Presiden dalam satu babak putaran Pemilu.

Rekayasa ini diharapkan menghasilkan dua koalisi, yaitu koalisi untuk memerintah dan kelompok parpol yang berposisi. Koalisi untuk memerintah akan menjadi basis dukungan dalam mengokohkan sistem presidensial multipartai.

Kemudian Presidential Treshold ditingkatkan menjadi 20% kursi DPR atau 25% perolehan suara nasional dalam pemilu parlemen (UU No. 42 Tahun 2008 Pilpres). Maka parpol pengusul akan menyusut dan jumlah pasangan calon Presiden mengecil. Pengujian konstitusionalitas syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Mahkamah Konstitusi. Ternyata bukan hanya jumlah pasangan capres-



cawapres yang dapat mengecil. Secara hipotetis capres tunggal dapat hadir dalam panggung politik Indonesia.

Misalkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono didukung 35-40% suara akan mencapai 75% suara sedangkan Megawati Soekarnoputri, Jusuf Kalla maupun Prabowo Subianto gagal menggalang dukungan 25% suara karena memilih jalannya sendiri, Susilo Bambang Yudhoyono terpaksa menjadi calon Tunggal. Maka akan menjadi monopoli parpol dalam pengusulan capres-cawapres (Pasal 6A ayat (2) UUD 1945) dengan rekayasa pengecilan jumlah pasangan calon.

UUD NRI 1945 tidak mengatur minimal pasangan capres dan cawapres yang dapat mengikuti pilpres. UUD NRI 1945 tidak mengatur secara tegas berapa jumlah minimal pasangan capres dan cawapres dalam Pemilu Presiden secara langsung. UUD NRI 1945, mengisyaratkan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung perlu diikuti lebih dari dua pasangan calon. Hal itu terlihat dari bunyi Pasal 6A ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan, Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

UUD NRI 1945 menekankan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung minimal diikuti lebih dari dua pasangan. Karena tidak mungkin akan terdapat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, yang memiliki suara terbanyak pertama dan kedua jika pesertanya kurang dari dua pasangan. Dan apabila jika pasangan yang diharapkan mengikuti Pemilihan Presiden tersebut

lebih dari tiga, akan dilanjutkan dengan putaran kedua yang diikuti pasangan pemenang pertama dan kedua.

Tidak ada pengaturan jumlah pasangan calon kurang dari dua. Maka apakah pasangan calon langsung dilantik oleh MPR atau tetap dilaksanakan Pemilihan Presiden. Karena tidak ada calon lain sebagai saingannya, apakah patut jika pasangan tersebut langsung dianggap sebagai pemenang kemudian langsung dilantik oleh MPR.

Apabila Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetap dilaksanakan harus menunggu jumlah lebih dari dua atau berapa pun jumlahnya, sekalipun calon tunggal, pemilihan Presiden tersebut dapat saja dilaksanakan. Kekurangan tersebut tidak terpikirkan oleh anggota MPR, pada saat melakukan perubahan keempat UUD 1945. Sehingga tidak mengatur jalan keluar apabila terdapat satu pasangan. Dengan demikian, kekosongan itu akan menjadi persoalan apabila dalam pemilihan Presiden mendatang benar-benar hanya ada satu pasangan calon.<sup>373</sup> Persoalan tersebut juga tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanya menyebutkan bahwa parpol atau gabungan parpol yang dapat mengajukan pasangan capres dan cawapres adalah parpol yang mendapatkan 20% suara dalam pemilu legislatif atau yang memiliki wakil minimal 25% di DPR. Dari ketentuan tersebut, secara matematis akan muncul sebanyak-banyaknya lima pasangan calon. Kalau semua parpol yang mengajukan pasangan calon Presiden memiliki suara yang sama.

---

<sup>373</sup> Saldi Isra, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematika Kondisi Dalam Sistem Presidensial*, (Sumatera, Jurnal Konstitusi, Vol II, Pusako Universitas Andalas, 1 Juni 2009), hlm. 34.

Undang-Undang tersebut juga tidak mengatur kemungkinan parpol yang tidak memenuhi batas minimal 20% untuk dapat mengajukan calon. Dengan banyaknya jumlah parpol seperti sekarang, suara pemilih menjadi tersebar kepada lebih dari tiga puluh partai. Artinya, akan sangat kecil kemungkinan Parpol memperoleh suara minimal 20% lebih dari dua. Padahal, secara faktual jika digabungkan jumlah suara dari parpol-parpol kecil tadi bisa melebihi 20%.

Secara teknis tidak terlalu bermasalah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung hanya diikuti satu pasangan. Akan tetapi, persoalan akan muncul manakala terjadi sesuatu pada Presiden dan Wapres terpilih dalam masa jabatannya. Misalnya, jika Presiden dan Wakil Presiden itu berhalangan tetap, sehingga keduanya tidak dapat lagi melaksanakan tugasnya.

Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan, Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Dengan demikian, jika jumlah pasangan hanya satu dan terjadi sesuatu terhadap Presiden dan Wakil Presiden, prosedur itu tidak dapat dilaksanakan.

Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak mengatur bahwa pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden itu hanya diajukan oleh partai



atau gabungan partai yang Presiden dan Wakil Presidennya akan diganti. Prosesnya justru harus dilakukan pemilihan lagi dengan melibatkan parpol atau gabungan parpol pemenang pertama dan kedua. Artinya, jumlah pasangan dalam Pemilihan Presiden tetap minimal harus ada dua bahkan lebih. Dengan demikian, apabila pilpres mendatang benar-benar hanya diikuti oleh satu pasangan, tentu akan menimbulkan persoalan pada saat terjadi kekosongan keduanya. Kecuali jika Presiden dan Wakil Presiden terpilih itu dijamin akan dapat melaksanakan tugasnya sampai akhir masa jabatannya.

Kemungkinan calon tunggal tidak sesuai dengan banyaknya nama dalam bursa calon Presiden selama ini maupun dengan konstitusi. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Tunggal adalah tidak demokratis. UUD NRI 1945 menggunakan model Pemilu Presiden dua babak (*two round system*). Pemilu Presiden tak mudah diselesaikan dalam satu babak karena hanya dapat terjadi jika pasangan capres-cawapres langsung memperoleh lebih dari 50% suara pemilih di separuh jumlah Provinsi dan paling sedikit meraih 20% suara di tiap Provinsi sesuai Pasal 6 A ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara dari lima puluh persen dari jumlah suara dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Apabila syarat tidak terpenuhi, calon Presiden dan Wakil Presiden peringkat pertama dan kedua akan bersaing pada babak kedua (*majority run off*), Pasal 6A ayat (4) UUD NRI 1945 tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih,



maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Menyatakan, dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada putaran kedua (*second round*). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (*escape clausul*) yang hanya dijalankan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipenuhi persyaratan perolehan suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3).

Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden juga mengandung norma berkompetisi yang sama. Dalam hal jumlah calon Presiden dan Wakil Presiden tidak lengkap dua pasang pada hari pemungutan suara, sesuai Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil menegaskan, Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat dua pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap dinyatakan gugur dan tidak dapat diganti. Dan dalam Pasal 25 ayat (1) menegaskan, "Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap sebelum dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua. KPU menunda tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden paling lama 15 (lima belas) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap". Parpol atau koalisi parpol diperbolehkan melengkapi ketidaklengkapan tersebut. Sebetulnya monopoli

pengusulan capres-cawapres oleh parpol maupun peningkatan syarat dalam pengusulannya.

Implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia berpengaruh pada legalitas pergantian Presiden, dalam perbandingan antara legalitas pemilihan presiden sistem perwakilan dan pemilihan Presiden sistem langsung adalah :

Tabel 24

## Perbandingan legalitas Pergantian Presiden

Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan	Pemilihan Presiden Sistem Langsung
<p>a. Legalitas Pemilihan dan Pengangkatan Presiden Soekarno: Presiden diangkat seumur hidup bertentangan dengan, Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan dapat dipilih kembali.</p>	<p>Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Sejak Pemilihan Umum 1999, praktik sistem pemerintahan presidensiil Indonesia beralih dari sistem kepartaian dominan (dominant party) menjadi sistem kepartaian majemuk (multiparty).</p>
<p>b. Legalitas Pergantian Presiden Soekarno Kepada Presiden Soeharto: Tap MPRS menetapkan pengangkatan Jenderal Soeharto (Pemegang SP 11 Maret 1966/Pengemban Tap MPR No. IX/MPRS/1966) menjadi Presiden, hingga terpilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum.</p>	<p><i>Presidential Treshold</i>, tidak diatur dalam UUD NRI 1945,</p>
<p>c. Legalitas Pergantian Presiden Soeharto Kepada Presiden B.J Habibie: Berhentinya Presiden Soeharto menjadi persoalan, SI MPR 1998 tidak meminta pertanggungjawaban mantan Presiden Soeharto yang berhenti begitu saja padahal ia dipilih oleh MPR.</p>	
<p>d. Legalitas Pergantian Presiden B.J Habibie Kepada Presiden Abdurahman Wahid: Tidak ada ketetapan MPR untuk mengukuhkan B.J. Habibie sebagai Presiden, serta agenda untuk memilih Wakil Presiden. Padahal keberadaan Wakil Presiden adalah sebuah keharusan konstitusional.</p>	
<p>e. Legalitas Pergantian Presiden Abdurahman Wahid Kepada Presiden Megawati Soekarnoputri: SI MPR 2001 meminta pertanggungjawaban Presiden Wahid</p>	

melalui Memorandum DPR yang diikuti rekomendasi DPR kepada MPR agar digelar SI MPR karena Presiden dianggap melanggar haluan negara. Memperhatikan pertimbangan kekuatan fraksi-fraksi MPR secara teoritis apabila pertanggungjawaban Presiden ditolak oleh MPR, maka akan berujung kepada pencabutan mandat Presiden Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan diangkatnya Presiden baru, dalam hal ini secara konstitusional karena ada Wakil Presiden, Maka Wakil Presiden yang akan dikukuhkan sebagai presiden.

## B. Legitimasi Pergantian Presiden

### 1. Legitimasi Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan

Legitimasi adalah mempertanyakan mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat masyarakat mau menerima wewenang penguasa.

"Legitimasi rasional-legal" "berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang melandasi kedudukan seseorang pemimpin". Inilah motivasi paling biasa dalam masyarakat modern: pihak yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum dan menurut peraturan yang berlaku adalah penguasa yang sah.<sup>374</sup>

Menurut Abdul Mukthie Fadjar, Dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, pimpinan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) lazimnya dipilih oleh "*the electorate*" yang perwujudannya ada tiga kemungkinan, yaitu a) dipilih oleh rakyat atau warga-warga yang memenuhi persyaratan tertentu secara langsung; b) dipilih oleh "*Electoral College* (Dewan Pemilihan)"; atau c) dipilih oleh suatu badan/lembaga perwakilan rakyat.<sup>375</sup>

Perkembangan Konstitusi Indonesia menunjukkan adanya perbedaan dalam prosedural demokrasi untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya

<sup>374</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip - Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 58.

<sup>375</sup> Abdul Mukthie Fadjar, Op.cit, hlm. 1.

pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (*political party representation*). Sehingga hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak legitimate.

Pergantian Presiden dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan sistem perwakilan sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat selalu menghasilkan calon Presiden Tunggal dan dipilih secara aklamasi oleh MPR mulai Presiden Soekarno hingga Presiden Soeharto, sehingga tidak legitimate.

Juga terjadi yaitu kegagalan Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden pada Sidang Umum MPR Tahun 1999. Menunjukkan bahwa sistem perwakilan dalam pengisian Presiden memberikan peluang yang sangat besar kepada kekuatan-kekuatan politik di MPR, sehingga tidak legitimate karena mengkhianati keinginan sebagian besar rakyat Indonesia. Kemenangan PDI Perjuangan dalam pemilihan umum tahun 1999 dapat berarti bahwa sebagian besar *volonte generale* sudah mendaulat Megawati Soekarnoputri untuk menjadi Presiden. Tetapi karena adanya pertimbangan-pertimbangan politik sesaat hasil pemilihan Presiden pada tahun 1999 menjadi sebuah ironi politik dalam proses pertumbuhan demokrasi di Indonesia.

Bahwa Pemilu 1999 tidak menghasilkan partai politik pemenang suara mayoritas di DPR-MPR. Sebagai pemenang pemilu, PDI Perjuangan (PDI-P) hanya memperoleh 153 kursi (33,7%) dari 500 kursi DPR. Dengan hasil itu, hampir mustahil bagi PDI-P meloloskan calon Presiden tanpa dukungan partai politik lain. Akhirnya Partai Politik diluar PDI-P, yaitu partai politik berbasis Islam dan berbasis ormas Islam seperti PPP, PAN, PBB, dan Partai Keadilan (PK) yang

dirancang oleh Ketua Umum PAN Amin Rais membentuk koalisi yang dikenal sebagai Poros Tengah.

Sebagai calon alternatif di luar B.J. Habibie dan Megawati Soekarnoputri, Poros Tengah mengusung Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden. Langkah Poros Tengah menjadi lebih mudah karena laporan pertanggungjawaban B.J. Habibie ditolak oleh MPR dalam Sidang Umum MPR pada bulan Oktober 1999. Ketika Poros Tengah berhasil mendorong Abdurrahman Wahid menjadi Presiden, koalisi menjadi pilihan tak terhindarkan dan koalisi semakin besar dengan terpilihnya Megawati Soekarnoputri menjadi Wakil Presiden. Bagaimanapun koalisi yang dibangun Presiden yang tidak punya dukungan mayoritas di lembaga legislatif dapat dikatakan sebagai sebuah langkah darurat.

Kelemahan dalam pemilu berekses yaitu, model Perwakilan Rakyat tidak legitimate bagi demokrasi. Presiden juga cenderung loyal pada Parpol yang menunjuknya jadi Presiden daripada rakyat pemilih. Sehingga kekuasaan Presiden kurang legitimate (*under – legitimate*).

## 2. Legitimasi Pemilihan Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat

Pemilihan Presiden<sup>376</sup> : Secara pokok *electrocal college* dan *direct popular vote* merupakan sistem utama dalam pemilihan presiden secara langsung. Dan, dari kedua pakem tersebut kini telah dikembangkan setidaknya berbagai macam mengenai sistem pemilihan presiden secara langsung yakni : *Electoral collage* adalah suatu cara pemilihan kandidat Presiden dengan mekanisme suara terbanyak pada tingkat perwakilan berdasar propinsi atau wilayah yang kemudian dibawah ke tingkat nasional untuk digabungkan .

<sup>376</sup> Toni Andrianus, et.al, *Mengenal Teori - Teori Politik*, (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 354.

Untuk adanya legitimasi Presiden maka diperlukan koalisi antar partai politik. Langkah yang dilakukan Presiden Sudilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden minoritas (*minority president*) sekaligus menghasilkan praktik sistem pemerintahan presidensial yang (*minority government*) dengan hanya didukung modal awal 12 persen suara di DPR.

Maka koalisi sistem Presidensial dengan kepartaian majemuk menghadirkan banyak kesulitan dan masalah, menilik design sistem pemilu Presiden yang berlaku, sulit menghindari dari pembentukan pemerintahan koalisi. Secara konstitusional, Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 membuka ruang adanya koalisi partai politik peserta pemilu. Kemudian, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 persen perolehan kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hasil Pemilihan Presiden secara langsung tidak legitimate karena UUD NRI 1945 tidak mengatur *Presidential Threshold*.

Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, bahwa Presiden dicalonkan gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang melakukan pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden wajib membentuk koalisi. Adapun koalisi yang dibangun tidak ada norma yang mengaturnya. Hanya kepentingan koalisi sesaat politis agar Presiden terpilih hanya dari koalisi sesaat, sehingga tidak legitimate.

Pengaturan koalisi secara legal permanen dalam kelangsungan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden penting untuk membangun demokrasi yang lebih bertanggung jawab, mengingat selama ini koalisi yang dipraktikkan oleh partai-

partai politik cenderung bersifat instant atau berdasarkan kepentingan politik jangka pendek, dan tidak berdasarkan kesamaan *platform* ideologi dan program yang jelas perbedaannya dengan *platform* ideologi dan program yang dimiliki koalisi partai-partai politik lain. Terbentuknya koalisi permanen berdasarkan kesamaan platform ideologi dan program yang jelas di pemerintahan, membawa implikasi positif munculnya kekuatan politik yang seimbang di luar pemerintahan dan berkedudukan sejajar (*equal partnership*) di DPR yang bersikap kritis dan konstruktif, dalam rangka menegakkan mekanisme "*check and balances*".

Langkah tersebut dilaksanakan sebagai syarat fundamental dalam pelaksanaan demokrasi, maka sistem presidensial yang stabil dapat diwujudkan melalui pemerintahan yang efektif dalam melakukan relasi konstitusional dengan DPR, terutama dengan kekuatan partai politik yang tidak tergabung dalam pemerintahan.

Dengan koalisi partai yang jelas dan legal, partai politik yang tengah menghadapi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sejak dini mempertimbangkan koalisi antar partai politik untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Pembentukan koalisi harus dalam kerangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Kalau hanya dilandaskan pada perhitungan untuk memenuhi target memenangkan pemilu, koalisi akan mengalami pecah-kongsi sejak awal pembentukan pemerintahan.

Partai politik yang ingin bergabung dalam koalisi bersama-sama menentukan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan mereka ajukan. Untuk menentukan calon, bisa saja digunakan koefisien hasil pemilu legislatif atau popularitas calon. Kemudian, diikuti dengan distribusi jabatan menteri. Dengan



cara seperti itu, partai politik pendukung koalisi mempunyai tanggung jawab yang lebih besar atas kelangsungan pemerintahan koalisi.

Konsep koalisi multipartai akan menghilangkan konsep-konsep ideal sistem pemerintahan presidensial. Hal ini tampak legitimate yang harus dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membangun koalisi multipartai yaitu :

- a. DPR campur tangan dalam pengangkatan pejabat negara melalui *fit and proper test* (uji kelayakan dan kepatutan).
- b. Beberapa hak prerogatif (hak istimewa) Presiden sebagai Kepala Negara dalam penggunaannya "dicampuri" oleh DPR. Ketentuan Pasal 13 ayat (2) Perubahan UUD NRI 1945 menentukan: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 13 ayat (3) Perubahan UUD NRI 1945 Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 14 ayat (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
- c. Presiden tidak memiliki hak veto atas Undang-Undang yang merupakan ciri esensial dari sistem pemerintahan presidensial seperti di Amerika Serikat yang dijadikan "induk" bagi sistem pemerintahan presidensial dalam rujukan Hukum Konstitusi. Bahkan menurut ketentuan Pasal 20 ayat (5) Perubahan UUD NRI 1945 ditentukan: "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undangan tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.



d. Dalam pembentukan Kabinet, Presiden membangun suatu koalisi partai politik yang lazim terjadi dalam pemerintahan parlementer dengan sistem multi partai.

Dalam implementasinya koalisi multipartai dilakukan untuk memperbesar dukungan di DPR yaitu, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla merangkul beberapa partai politik di luar Partai Demokrat, PBB dan PKPI, yaitu PKS, PPP, PAN, Partai Golkar, dan PKB. Sekalipun berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 pengangkatan menteri negara merupakan hak prerogatif Presiden. Langkah yang dilakukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah membagi jabatan menteri kepada sejumlah partai politik yang menjadi bagian dari koalisi Susilo Bambang Yudhoyono –Jusuf Kalla.

Koalisi yang tidak diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi permasalahan dalam pemerintahan. Seperti, sebelum Wakil Presiden Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum Partai Golkar, memilih sikap berseberangan dengan pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono. Begitu Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum, Partai Golkar berubah menjadi mendukung pemerintah.

Namun langkah itu tetap tidak menghentikan ketegangan antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan DPR. Dengan ketegangan itu, koalisi yang dibangun Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak banyak membantu memuluskan kebijakan-kebijakan pemerintah di DPR. Masalah itu diakui secara terbuka oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bahwa dengan merangkul banyak partai politik, logikanya, setiap kebijakan pemerintah akan mendapat dukungan DPR, bahkan bisa sebaliknya.

Dukungan yang dimaksudkan Presiden Yudhoyono tersebut tidak hanya kebijakan dalam fungsi legislasi, tetapi untuk kebijakan non-legislasi. Di antara



agenda non-legislasi yang memerlukan keterlibatan DPR di antaranya: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain; (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; (4) pengangkatan Duta; (5) menerima penempatan duta negara lain; dan (6) pemberian amnesti dan abolisi.

Kekuasaan DPR bertambah komplisit dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri), Gubernur dan Deputy Gubernur Bank Indonesia yang dalam praktik "pertimbangan" berubah menjadi persetujuan DPR. Pengalaman koalisi di era Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, misalnya, sejumlah kalangan di Golkar sering "mengusik" Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan menolak mengakui menteri yang berasal dari kader Golkar sebagai representasi partai di kabinet. Meskipun kemudian ada penambahan jumlah kader di kabinet, Golkar tetap saja tidak sepenuh hati mendukung agenda pemerintah di DPR.

Kecenderungan serupa juga dilakukan partai politik lain yang menjadi pendukung koalisi pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Selain itu, desain Perubahan UUD NRI 1945 cenderung mempersulit posisi Presiden berhadapan dengan DPR terutama dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 A ayat (2) Perubahan UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Koalisi yang dilakukan merupakan ciri-ciri model parlementer yaitu adanya supremasi parlemen, yang ditandai dengan :

- a. Tidak ada badan yang melebihi otoritas atau kewenangan legislatif;
- b. Legislatif memiliki wewenang membentuk undang-undang yang tidak dapat di *judicial review* atau dibatalkan oleh badan manapun dan regulasi yang dibuat badan eksekutif harus tunduk pada undang-undang.

Perubahan UUD NRI 1945, tidak mengenal supremasi parlemen, dan menganut doktrin *check and balances*, serta wewenang *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi atas Undang-Undang terhadap Perubahan UUD NRI 1945 dan Mahkamah Agung berwenang melakukan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang (Pasal 24 A dan Pasal 25 C Perubahan UUD NRI 1945).

Perubahan UUD NRI 1945 dapat dikatakan dekat dengan model konstitusional. Ciri-ciri model konstitusional, intinya mencakup :

- a. Tidak dikenal doktrin kedaulatan parlemen atau supremasi parlemen, tetapi doktrin *check and balances*.
- b. Undang-undang yang merupakan kewenangan institusi legislatif untuk membuatnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi; dan
- c. Badan peradilan (MA atau MK) dapat melakukan *judicial review*, membatalkan peraturan perundang-undangan (legislasi dari badan legislatif dan regulasi badan eksekutif) bila bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Sistem multipartai akan melahirkan kontrol yang tinggi terhadap mekanisme pelaksanaan tugas lembaga kepresidenan. Apabila kontrol ini dilakukan secara tepat dan objektif, maka pelaksanaan fungsi pengawasan yang



sangat ketat atas kinerja lembaga kepresidenan, akan memberikan manfaat atas terkendalinya fungsi presiden dan menghindari besarnya diskresi penggunaan wewenang presiden.

Namun realitasnya banyaknya partai yang duduk di parlemen juga akan melahirkan banyaknya pendapat yang beragam atas setiap pelaksanaan kebijakan pemerintah, misalnya: fungsi pemerintahan umum (Pasal 4 UUD NRI 1945), fungsi perundang-undangan (Pasal 5 UUD NRI 1945), fungsi keuangan/budget (Pasal 23 UUD NRI 1945). Jika situasi ini tidak diimbangi dengan keterbukaan pemerintah untuk memberikan penjelasan yang proporsional akan kinerja yang dilakukan, maka dapat menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut di masyarakat. Hambatan ini disebabkan karena akuntabilitas dan akseptabilitas masyarakat menjadi rendah terhadap pemerintah.

Sejak reformasi tidak ada satupun Presiden berhasil mengontrol birokrasi negara, hal ini dikarenakan mereka lemah secara politik. Mereka tidak didukung secara permanen oleh partai-partai yang ikut berkoalisi pada saat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Partai-partai pendukung koalisi, banyak yang tidak mendukung secara total semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah, partai-partai tersebut masih meng kalkulasi untung tidaknya, atau populer tidaknya kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Apabila Presiden tidak berhasil memperoleh dukungan dari kekuatan sosial politik partai pendukungnya, yang juga ikut pula membentuk kabinet, maka akan semakin memandulkan Presiden dalam mengelola Lembaga Kepresidenan. Kemampuan Presiden dan Wakil Presiden untuk terus menciptakan keserasian hubungan dengan parlemen (DPR) yang multipartai sangat menentukan keberhasilan lembaga kepresidenan menjalankan fungsinya.

Apabila Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat menjaga keserasian hubungan dengan DPR, maka selalu akan timbul hambatan dari DPR. Hal ini terbukti dalam kasus Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada periode pemerintahan tahun 2004-2009, yang dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, memperoleh kemenangan dengan jumlah suara lebih dari 60 (enam puluh) persen, tetapi hanya didukung oleh partai kecil yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, yang kemudian ditambah lagi dengan bergabungnya Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Golongan Karya, PKS dan lain-lain yang akhirnya mempunyai kursi di DPR lebih dari 50 (lima puluh) persen, tetapi sayang tidak semuanya konsisten mendukung kebijakan yang diambil oleh Presiden.

Situasi dan kondisi tersebut sangat tidak menguntungkan bagi stabilitas pemerintahan, karena seringkali kebijakan yang diambil oleh Presiden mendapat hambatan dari DPR. Oleh karena itu sangat wajar apabila banyak pihak beranggapan, bahwa pemilihan umum di Indonesia hanyalah praktek demokrasi formalitas yang kehilangan fungsi substansialnya.

Kegagalan mereka menjaga keserasian ini, akan berakibat terhambatnya program pembangunan dan bahkan mungkin bermuara pada kegagalan fungsi pemerintahan secara umum dan akhirnya menurunkan dukungan rakyat atas kebijakan pemerintah, karena Presiden dan Wakil Presiden dianggap gagal dalam mengelola pemerintahan. Padahal kegagalan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengelola pemerintahan lebih banyak dikarenakan adanya sistem kepartaian multipartai yang tidak cocok dengan sistem kabinet presidensial. Hal ini lebih runyam lagi apabila dalam pemilu berikutnya, seperti dalam Pilpres tahun 2009

Presiden, Wakil Presiden *incumbent* sama-sama mencalonkan sebagai calon Presiden untuk periode berikutnya dan juga menteri-menteri pendukung koalisi banyak yang juga terpecah belah sebagai pendukung calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang berbeda. Keadaan itu akan dapat diprediksi, akan mengakibatkan kinerja Lembaga Kepresidenan tidak akan efektif lagi, bahkan akan berantakan.

Di suatu sisi kedudukan lembaga kepresidenan pada masa pasca perubahan UUD 1945 cenderung semakin memperkuat, dengan diterapkannya sistem pemilihan presiden dan wapres secara langsung. Secara teoritis, dengan diterapkannya sistem ini, seharusnya kedudukan lembaga kepresidenan semakin kuat. Namun demikian, realitanya dalam beberapa hal penguatan ini masih harus diperjuangkan. Sehingga muncullah istilah yang disebut dengan "reduksi" kekuasaan eksekutif. Bandul kekuasaan yang bergeser dari *executive heavy* menuju *legislative heavy*, seiring adanya perubahan dalam konstitusi tersebut.<sup>377</sup>

Implikasi hukum berpengaruh pada legitimasi pergantian Presiden dapat diketahui dalam perbandingan Pemilihan Presiden sistem perwakilan dan Pemilihan Presiden sistem langsung adalah :

Tabel 25  
Perbandingan Legitimasi Pergantian Presiden

Pemilihan Presiden Sistem Perwakilan	Pemilihan Presiden Sistem Langsung
Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (political party)	Koalisi sistem Presidensial dengan kepartaian majemuk menghadirkan banyak kesulitan dan masalah, menilik design sistem pemilu presiden yang berlaku, sulit menghindar dari pembentukan pemerintahan koalisi. Secara konstitusional, Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 membuka ruang adanya

<sup>377</sup> Jazim Hamidi at.all, *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 21.

representation).

koalisi partai politik peserta pemilu. Kemudian, Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 persen perolehan kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Koalisi yang dibangun tidak ada norma yang mengaturnya. Hanya kepentingan koalisi sesaat politis agar Presiden terpilih hanya dari koalisi sesaat.

### C. Pertanggungjawaban Presiden

Hakekat kekuasaan eksekutif ini menurut C. F. Strong dalam bukunya *"the business of the executive to formulate policy and to execute or administer that policy when it has gained the sanction of law through the legislature"*. Adalah merupakan suatu keharusan, bahwa dalam setiap negara yang mengatur azas-azas demokrasi, kepada lembaga eksekutif harus dilakukan pengawasan serta pembatasan. Dengan demikian lembaga eksekutif harus mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada rakyat.

Akan tetapi pengelompokkan negara-negara atas cara mempertanggungjawabkan kekuasaan badan eksekutif kepada rakyat ini adalah tidak benar.

Persoalan yang perlu kita kemukakan ialah, terletak di tangan lembaga apakah pertanggungjawaban di atas harus diletakkan.

Menurut C. F. Strong dalam hubungan dengan hakekat kekuasaan eksekutif ini kita harus mengadakan pembagian atas dua hal yaitu :

1. Adanya pertanggungjawaban Badan Eksekutif kepada Badan Legislatif/Parlemen, dimana badan legislatif ini dapat menjatuhkan pihak eksekutif apabila dia mendapat mosi tidak percaya dari padanya.

2. Badan Eksekutif mendapat pengawasan, seperti adanya pemilihan Presiden secara periodik. Atas dasar klasifikasi di atas kita dapat mengadakan pembagian negara-negara atas dasar yang menganut system pemerintahan parlementer (*The Parliamentary Executive System*) dan negara atau negara-negara yang menganut system pemerintahan presidential (*the non-Parliamentary system atau the Fixed Executive System*).

Sistem pemerintahan parlementer ini dikenal dengan nama *Cabinet Government*. System pemerintahan parlementer adalah suatu pemerintahan dimana Pemerintah, Kabinet, Presiden harus bertanggung jawab kepada Parlemen atau Badan Legislatif, sedangkan sistem pemerintahan presidensiil adalah suatu sistem pemerintahan, dimana Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen atau Badan Legislatif.<sup>378</sup>

Untuk membahas pertanggungjawaban Presiden ini, dibedakan antara periode sebelum dan periode setelah perubahan UUD NRI 1945.

### 1. Pertanggungjawaban Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945

Dasar hukum pertanggungjawaban Presiden RI tidak ditemukan secara jelas dalam batang tubuh UUD 1945. Pertanggungjawaban justru ditemui dalam penjelasan UUD 1945, yang menegaskan bahwa Presiden yang di angkat oleh majelis, tunduk dan bertanggung-jawab kepada majelis. Presiden berwajib menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada majelis". Pertanggungjawaban Presiden diatur dalam Penjelasan UUD 1945 dan Pasal 5 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga-lembaga Tertinggi Negara yang menentukan :

<sup>378</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbaandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. 75.



1) Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.

2) Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan, Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.

Pasal 5 yang dibubungkan dengan Pasal 4 huruf c dari ketetapan tersebut mengatakan, Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara, hal mana ditegaskan lagi dalam Pasal 4 Ketetapan No. I/MPR/1983 huruf d dan e yang berbunyi :

d. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden atau Mandataris mengenai pelaksanaan Garis Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.

e. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan atau Undang-Undang Dasar.<sup>379</sup>

Kemudian di dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Serta terkait Pasal 6 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan dan Pasal 9 UUD 1945. Pasal 6 ayat 1 UUD 1945 menyatakan: Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis permusyawaratan Rakyat dengan Suara yang terbanyak.

<sup>379</sup> H. Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 26.

Adapun Pasal 9 UUD 1945 yang sama inti isinya ialah: dalam lafal sumpah, Presiden bersumpah dihadapan MPR atau DPR akan memenuhi kewajiban Presiden dengan sebaik-baiknya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya setia berbakti kepada Nusa dan Bangsa. Sumpah yang diucapkan dihadapan MPR atau DPR ini, tidak saja menimbulkan ikatan batin bagi Presiden, akan tetapi dapat pula menimbulkan kewajiban hukum terhadap Presiden untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan isi lafal sumpah.

Suwoto dalam disertasinya yang berjudul "Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia," tahun 1990, menyajikan bahasan di antaranya tentang "Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia," yang mencakup antara lain: sifat pertanggungjawaban Presiden, pertanggungjawaban Presiden di bidang politik, di bidang hukum, dan di bidang moral.

Rinciannya berdasarkan ketentuan hukum, pertanggungjawaban Presiden dapat dibedakan menjadi 2 macam, yaitu: pertanggungjawaban wajib dan pertanggungjawaban yang tidak bersifat wajib. Pertanggungjawaban intern dalam fungsinya sebagai mandataris MPR bersifat wajib, karna MPR mewajibkan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam menjalankan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pertanggungjawaban ekstern sifatnya tidak wajib, artinya Presiden tidak perlu bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung dalam melaksanakan tugas sebagai Mandataris MPR.

Dalam pidato kenegaraan yang menjadi tradisi kenegaraan sejak tahun 1967, Presiden dapat menyampaikan pertanggungjawaban moral kepada rakyat. Pertanggungjawaban moral tidak akan bersanksi hukum, akan tetapi pertanggungjawaban wajib, bersanksi politis.

### a. Pertanggungjawaban Presiden di Bidang politik

Praktek ketatanegaraan di Indonesia menunjukkan bahwa pertanggungjawaban di bidang politik dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu: pertanggungjawaban wajib dan pertanggungjawaban sukarela. Pertanggungjawaban wajib dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pertanggungjawaban biasa yang diwajibkan oleh MPR pada akhir masa jabatan Presiden dan pertanggungjawaban luar biasa yang diwajibkan oleh MPR dalam masa jabatan Presiden kepada rakyat. Pertanggungjawaban sukarela dapat berlanjut dengan pertanggungjawaban wajib yang luar biasa.

Pertanggungjawaban ini disampaikan oleh Presiden dalam forum Sidang Istimewa MPR. Suatu sidang yang diselenggarakan atas permintaan DPR. Dari uraian ini nampak bahwa sidang pertanggungjawaban di bidang politik kepada MPR, hanya dapat terjadi jika diminta oleh DPR. Presiden tidak mempunyai hak untuk meminta MPR bersidang menyelenggarakan sidang pertanggungjawaban politik. Akibat yang timbul dari pertanggungjawaban, di bidang politik ada dua macam yaitu:

1. Kemungkinan Presiden untuk periode berikut tidak terpilih lagi;
2. Kemungkinan Presiden akan diberhentikan walaupun masa jabatannya belum berakhir.

Dengan adanya pertanggungjawaban luar biasa ini, maka semakin nampak "bahwa sistem pertanggungjawabannya mengikuti sistem Pemerintahan Parlementer. Presiden dapat jatuh karena kebijaksanaannya yang melanggar Garis-Garis Besar Haluan Negara, walaupun masa jabatannya belum berakhir."

Berdasarkan bunyi sumpah Presiden, maka Presiden diwajibkan mempertanggungjawabkan pelaksanaan: Undang-Undang Dasar, memegang

teguh Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan peraturannya. Lafal sumpah yang berisikan kesediaan Presiden akan melakukan kewajiban Presiden Republik Indonesia, memegang teguh Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, melahirkan kewajiban Presiden untuk "bertanggungjawab" kepada MPR atau DPR. Pengertian memegang teguh, tidak dapat diartikan bahwa Presiden harus bertanggungjawab terhadap seluruh pelaksanaan Undang-Undang Dasar. Ketentuan Pasal yang tidak terkait dengan kekuasaan Presiden sudah tentu bukan merupakan beban tanggungjawab Presiden. Pertanggungjawaban di bidang politik mencakup pula pertanggungjawaban terhadap kebijaksanaan penggunaan Keuangan Negara. Penggunaan Keuangan Negara merupakan tanggungjawab Presiden dalam bidang politik, karena yang dipertanggungjawabkan adalah pemanfaatan Keuangan Negara.

#### **b. Pertanggungjawaban Presiden di bidang Hukum**

Pertanggungjawaban di bidang hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Pertanggungjawaban pelaksanaan hukum dan pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum. Pertanggungjawaban atas pelaksanaan hukum, dapat dilakukan dengan dua macam stelsel, yaitu stelsel pasif dan stelsel aktif.

Dengan stelsel pasif dimaksudkan bahwa Presiden dianggap telah melaksanakan hukum, apabila tidak ada gugatan atau keberatan dari pihak lain. Stelsel Pertanggungjawaban aktif, dilakukan dengan menyampaikan laporan secara jelas setiap pelaksanaan peraturan hukum kepada MPR. Dalam stelsel pertanggungjawaban pasif ini, yang aktif adalah MPR atau DPR yang sehari-hari dapat melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Presiden. pelaksanaan "stelsel pertanggungjawaban hukum secara aktif, harus menggunakan Pasal 9 UUD 1945

sebagai tolok ukur keberhasilannya. Presiden secara moral telah terikat untuk menjalankan kewajiban Presiden berdasarkan bunyi lafal sumpah Presiden."

### c. Pertanggungjawaban Presiden di Bidang Moral

Pertanggungjawaban Presiden di bidang moral berdasarkan atas dua pemikiran, yaitu: (1) setiap orang memiliki naluri untuk membedakan antara yang baik dan yang buruk, (2) Indonesia adalah Negara Demokrasi berdasarkan Pancasila.

Kedua pemikiran ini berkait erat dalam arti, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila berfungsi sebagai kriteria untuk membedakan sesuatu yang baik dan yang tidak baik. Dalam melaksanakan tugasnya Presiden terlibat dalam berbagai jenis pembuatan keputusan. Negara berdasarkan Pancasila menuntut setiap keputusan harus mencerminkan nilai-nilai moral yang sesuai dengan moral yang terkandung dalam Pancasila. Presiden selaku aparat administrasi mempunyai tugas pokok melaksanakan hukum positif, Presiden tidak dibenarkan mengabaikan prinsip-prinsip moral. Tanggungjawab Presiden dapat dirumuskan :

1. Pertanggungjawaban Presiden mengenal batas, artinya Presiden hanya wajib memberikan pertanggungjawaban terhadap bidang-bidang yang perlu untuk dipertanggungjawabkan;
2. Pertanggungjawaban Presiden selaku Kepala Pemerintahan, terbatas pada pelaksanaan Undang-Undang dan bidang-bidang kekuasaan yang tercakup sebagai kekuasaan Presiden yang dilaksanakan karena adanya lembaga "*Fries Ermessen*".
3. Pertanggungjawaban politik, moral dan hukum dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Presiden.
4. Pertanggungjawaban yang disampaikan pada akhir masa jabatan Presiden,

hanya merupakan salah satu pertanggungjawaban yang perlu mendapatkan perhatian dari MPR.

#### **d. Pertanggung Jawaban Wakil Presiden terhadap MPR**

Pasal 4 ayat 2 UUD 1945 hanya menyebutkan bahwa dalam menjalankan pemerintahan negara Presiden dibantu oleh Wakil Presiden. Secara konstitusional Wakil Presiden adalah juga pembantu Presiden disamping menteri – menteri.

Kendatipun wakil Presiden dipilih oleh MPR tetapi UUD 1945 secara eksplisit tidak mengatur pertanggung jawaban Wakil Presiden kepada MPR. Penjelasan UUD 1945 hanya memberi keterangan tentang pertanggung jawaban Presiden yang “Bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis”. Presiden adalah mandataris Majelis. Karena kedudukan konstitusional Wakil Presiden adalah pembantu Presiden, maka akhirnya Presiden juga yang bertanggung jawab atas segala tindakan pemerintahan, termasuk Presiden. Tetapi dengan demikian apakah wajar kalau Presiden ditarik mandatnya atau diberhentikan oleh MPR karena kesalahan Wakil Presiden.

Selanjutnya secara konstitusional dinyatakan bahwa Presiden diberhentikan, Wakil Presiden akan menjadi Presiden (Pasal 8 UUD 1945).

Dengan demikian berarti Wakil Presiden yang melanggar haluan negara menjadi Presiden menggantikan Presiden yang sebenarnya menjalankan tugas dengan baik dan tidak melanggar haluan negara.

Karena itu sangat wajar apabila dalam pelanggaran haluan negara atau Undang Undang Dasar, Wakil Presiden bertanggung jawab sendiri kepada MPR, meskipun UUD 1945 tidak mengaturnya, tetapi juga UUD 1945 tidak mencegah, karena pertanggung jawaban Wakil Presiden termasuk kategori melengkapi UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan makna yang terkandung didalamnya.

Berdasarkan pikiran diatas, dapat ditumbuhkan praktek (Konvensi) yang memungkinkan Wakil Presiden bertanggung jawab sendiri kepada MPR .

## 2. Pertanggungjawaban Presiden Setelah Perubahan UUD 1945

Mengenai tanggungjawab Presiden setelah UUD 1945 mengalami perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat oleh MPR, juga tidak diatur secara rinci dan tegas di dalam Perubahan UUD NRI 1945. Berdasarkan kebiasaan yang telah dipraktekkan sebelum perubahan, Presiden tetap harus melakukan tanggungjawab di bidang politik, hukum dan moral, akan tetapi kepada siapa atau badan kenegaraan yang mana tanggungjawab harus disampaikan. Menurut Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, serta Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UUD NRI 1945, maka Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat, tidak lagi kepada MPR. Tentang teknis pelaksanaan tanggungjawab tersebut terserah kepada Presiden terpilih. Apakah tanggungjawab, paling tidak tanggungjawab moral, itu disampaikan setiap tanggal 16 Agustus tiap tahun menjelang peringatan Proklamasi kemerdekaan secara langsung kepada rakyat atau disampaikan kepada DPR dalam forum rapat paripurna seperti yang selama ini berlaku.

Mengingat Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka Presiden memiliki legitimasi yang kuat. Dalam sistem pemerintahan Presidensial, salah satu cirinya ialah periode masa jabatan yang pasti atau *Fixed term* dari Presiden dan Wakil Presiden, dalam hal ini masa jabatan Presiden dan Wakil Preside ialah lima tahun. Dengan demikian Presiden dan wakil Presiden terpilih tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya, kecuali melanggar hukum berdasar ketentuan Pasal 7 A UUD NRI 1945 berupa:

(1) pengkhianatan terhadap negara; (2) korupsi; (3) penyuapan; (4) tindak pidana berat lainnya; (5) perbuatan tercela; dan (6) apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden, maka Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui prosedur *impeachment*. "Jadi seorang Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya hanya atas alasan yang tercantum dalam Pasal 7A Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hal itu hanya dapat dilakukan setelah melalui proses konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi dan DPR. Dengan demikian, apabila Presiden tidak dapat memenuhi target Program Kerja yang dikampanyekan dalam kampanye pemilihan Presiden, maka Presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara politis atau secara hukum yang akan membawa akibat berhentinya Presiden dalam masa jabatan, oleh karena tidak dipenuhinya target tersebut tidak termasuk salah satu unsur Pasal 7 A Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini risiko yang dihadapi oleh Presiden ialah mungkin rakyat tidak akan memilih kembali pada pemilihan Presiden berikutnya setelah masa jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden habis.

Tetapi berdasarkan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan bahwa sistem pemerintahan RI merupakan presidensial secara murni. Implikasi dari sistem tersebut adalah bahwa Presiden tidak lagi melaksanakan GBHN yang ditetapkan MPR, akan tetapi membuat program kerja sendiri.<sup>380</sup>

Di pihak lain karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada lembaga- lembaga negara yang ada, termasuk juga kepada MPR. Dari aspek politik, hal ini berarti bahwa selama lima tahun jabatannya kedudukan Presiden tidak dapat diganggu

<sup>380</sup> Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 64-70.



gugat. Itulah sebabnya sistem pemerintahan yang dianut dinamakan *fixed executive*.<sup>381</sup>

Adapun bentuk pertanggungjawaban Presiden selanjutnya adalah kepada rakyat (publik) setelah masa jabatannya selesai. Dengan indikator apabila untuk masa jabatan ke dua Presiden tersebut masih terpilih berarti pertanggungjawaban diterima rakyat, begitu sebaliknya.<sup>381</sup>

Studi normatif ini berangkat dari pemikiran bahwa ternyata sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya berdasarkan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dalam prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya, khususnya dapat memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum.<sup>382</sup>

Akhirnya dapat dikemukakan bahwa Negara Kesatuan RI adalah negara hukum yaitu negara yang menegakkan supremasi hukum untuk tegaknya kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

<sup>381</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 104.

<sup>382</sup> Iwan Permadi, *Kedudukan Hukum Mahkamah Konstitusi Dalam Hal Pemberhentian Presiden sebelum Masa Jabatannya Berakhir*, (Malang: Jurnal Konstitusi PPK FH Universitas Brawijaya, Volume I No. 1 Agustuts 2008), hlm. 8.

#### D. Hasil Analisis Dan Temuan Penelitian

Dari hasil analisis untuk permasalahan yang pertama, diketahui bahwa Pergantian Presiden di Indonesia terjadi paradigma dalam berbangsa dan bernegara pada pelaksanaan pemilihan yaitu:

##### 1. Pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*).

Pemilihan tidak langsung dapat dibedakan antara :

a. Presiden dipilih oleh Badan Perwakilan Rakyat seperti Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat.

b. Presiden dipilih oleh badan atau lembaga pemilih (*electoral college*) yang sengaja dibentuk melalui pemilihan langsung oleh rakyat untuk setiap kali pemilihan Presiden.

c. Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat negara bagian.

d. Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat dan oleh anggota-anggota yang khusus dipilih badan perwakilan rakyat negara bagian.

##### 2. Pemilihan langsung (*popular vote*).

Rakyat secara langsung memilih calon-calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan atau memajukan diri dalam pemilihan.

Selanjutnya, dari hasil analisis terhadap permasalahan kedua, mekanisme Pergantian Presiden di Indonesia. Berdasarkan UUD 1945, mekanisme Pergantian Presiden mengacu pada konstitusi UUD 1945. Mekanisme pergantian Presiden menurut UUD 1945 adalah: Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yaitu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui 3 (tiga) hal : pertama, jabatan Presiden diisi dengan pemilihan. kedua, sistem yang dipakai ialah sistem

pemilihan tidak langsung. Rakyat memilih dahulu wakil-wakilnya yang akan duduk dalam suatu badan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian badan ini yang melakukan pemilihan Presiden. Majelis bukan merupakan badan *ad hoc*, melainkan badan tetap untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Persyaratan calon Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Presiden ialah orang Indonesia Asli. Pengaturan masa jabatan Presiden diatur dalam Pasal 7 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Pasal 6A ayat (1) Perubahan UUD NRI 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket, karena kedua jabatan ini dipandang sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam perubahan ketiga Pasal 6 A ayat (2) Perubahan UUD NRI 1945, menyatakan Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Dari hasil analisis permasalahan yang ketiga, implikasi hukum Pergantian Presiden di Indonesia. Legalitas untuk Pergantian Presiden sangat lemah mulai tahun 1945 sampai tahun 1997 Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menyimpang dari UUD 1945, Mulai Presiden Soekarno hingga Presiden Soeharto. Menunjukkan bahwa sistem perwakilan dalam pengisian Presiden memberikan peluang yang sangat besar kepada kekuatan-kekuatan politik di MPR untuk mengkhianati keinginan sebagian besar rakyat Indonesia. Kelemahan dalam pemilu berekses yaitu, model Perwakilan Rakyat kurang kondusif bagi demokrasi. Presiden juga cenderung loyal pada orsospol atau parpol yang menunjuknya jadi

Presiden daripada rakyat memilih. Sehingga kekuasaan Presiden kurang legitimate (*under – legitimate*).

Legitimasi Pemilihan Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat. Koalisi yang dipraktikkan oleh partai-partai politik cenderung bersifat instant atau berdasarkan kepentingan politik jangka pendek, dan tidak berdasarkan kesamaan platform ideologi. Konsep koalisi multipartai akan menghilangkan konsep-konsep ideal sistem pemerintahan presidensial. Koalisi yang tidak diatur secara legal berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi permasalahan dalam pemerintahan. Pertanggungjawaban Presiden dalam UUD 1945 kepada MPR yaitu Presiden sebagai Mandataris MPR. Dalam Perubahan UUD NRI 1945 Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Dan secara yuridis komparatif, tidak sesuai dengan hasil study komparatif beberapa konstitusi negara penganut sistem presidential yaitu seperti Amerika Serikat Presiden dan Wakil Presiden tidak langsung dipilih oleh rakyat tetapi dipilih oleh dewan pemilih (*electoral collage*). Yang sebelumnya calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih lewat konvensi Partai Politik. Sedangkan di Indonesia Presiden dan Wakil Presiden di pilih oleh reakyat secara langsung. Dan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Begitu juga di Amerika serikat, Perancis dan Philipina Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan mekanisme yang berbeda.

Secara ringkas hasil analisis dan temuan penelitian disertasi ini disajikan pada tabel berikut :

Tabel 26

## Hasil Analisis dan Temuan Penelitian

No	Permasalahan	Hasil Analisis	Temuan Penelitian
1.	Apakah pergantian Presiden sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia ?	<p>1. Berdasarkan analisis teori kedaulatan, dalam Pergantian Presiden tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, Pada UUD 1945 paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan. Pada UUD NRI 1945 paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan hukum atau konstitusi dengan tujuan kekuasaan.</p> <p>2. Dalam Faham Konstitusional, berdasarkan teori negara hukum demokratis, yaitu paradigma konstitusi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 berubah menjadi paradigma atau faham hukum represif. Maka terjadi multi tafsir (<i>vague of norm</i>), konflik norma (<i>conflic of norm</i>) dan terdapat kekosongan norma (<i>vacum norm</i>), dan UUD NRI 1945 tidak mengatur <i>Presidential Treshold</i>. Berdasarkan teori negara hukum demokratis, secara materiil kontra produktif (<i>controversial</i>) yang penerapannya selalu tergantung kemauan</p>	<p>1. Pembentukan Ketetapan MPRS No. III/ MPRS/ 1963, mangangkat Ir Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Bertentangan dengan Pasal 7 UUD 1945, bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.</p> <p>2. Pada demokrasi Liberal Parlementer, (calon Presiden Tunggal) Demokrsi Terpimpin, (Pengangkatan Presiden Seumur hidup), Demokrasi Pancasila (Presiden dipilih MPR, dengan selalu calon tunggal)</p> <p>3. Pemilihan Presiden langsung dianggap lebih demokratis.</p> <p>4. UU No.23 Th 2003 Tentang Pemilu Presiden, didapatkan 5 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dan UU No. 42 Th 2008 Tentang Pemilu Presiden, mendapatkan 3 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.</p>

		<p>penguasa.</p> <p>3. Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden di Indonesia, berdasarkan teori negara hukum demokratis, sebelum UUD 1945 terjadi paradigma konstitusi Kedaulatan rakyat di tangan MPR, tidak ada pembatasan jabatan Presiden. Dalam UUD NRI 1945 menjadi kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ada pembatasan jabatan Presiden, tetapi Presiden diusulkan oleh Partai Politik, yang implementasinya tidak demokratis.</p>	
--	--	--	--

2.	<p>Bagaimana mekanisme pergantian Presiden di Indonesia ?</p>	<p>1. Mekanisme Pergantian Presiden di Indonesia secara demokratis diatur dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950 dan berlakunya kembali UUD 1945. Secara teoritis Pergantian Presiden dilaksanakan dengan sistem demokrasi perwakilan (<i>representative democracy</i>). Dalam implementasinya, berdasarkan teori demokrasi, Pergantian Presiden tidak berjalan secara demokratis. Secara konstitusi dibuat untuk selalu mempertahankan kekuasaan secara demokratis.</p> <p>2. Mekanisme Pergantian Presiden</p>	<p>1. Persyaratan calon Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Presiden ialah orang Indonesia Asli. Masa jabatan Presiden diatur Pasal 7 UUD 1945. Soekarno dipilih sebagai Presiden secara aklamasi. Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan dasar Aturan Peralihan Pasal III UUD 1945.</p> <p>2. Ketentuan mengenai syarat jabatan Presiden tercantum dalam Pasal 69 ayat (3) Konstitusi RIS, Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun, Syarat golongan penduduk sudah ditinggalkan, karena tidak lagi terdapat kata "asli". Pada Konstitusi</p>
----	---	---	---



		<p>secara langsung di Indonesia diatur berdasarkan UUD NRI 1945. Secara teoritis Pergantian Presiden dilaksanakan dengan sistem demokrasi langsung (<i>direct democracy</i>). Dalam implementasinya, berdasarkan teori demokrasi, berlangsung tidak demokratis Pergantian Presiden ditetapkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik. Pengusulannya tidak terbuka dan tidak transparan, calon Presiden dominan dari pengurus Parpol, tertutup peluang Konvensi, dan tertutup untuk calon Perseorangan. Serta <i>Presidential Treshol</i> tidak diatur dalam UUD NRI 1945. Demokrasi diatur ditetapkan oleh Penguasa.</p>	<p>RIS tidak mengatur masa jabatan presiden.</p> <p>3. Syarat jabatan Presiden Pasal 45 ayat 5 UUDS 1950 bahwa, Presiden dan Wakil Presiden harus warga negara Indonesia yang telah berumur 30 tahun. UUDS 1950 tidak mengatur masa jabatan Presiden. Soekarno yang berdasarkan ketentuan peralihan terus memegang jabatan Presiden. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup,</p> <p>4. Konstitusi, dan UU terbentuk untuk kelanggengan Presiden Soeharto. Terjadi Kekaburan Norma (<i>vague of norm</i>). Tap MPR IX/MPRS/1966 (SP 11 Maret 1966). Dan Pergantian Presiden melalui Pemilu mulai Tahun 1971 – 1997 selalu calon tunggal Soeharto. Dengan legitimasi UU No. 16 Th 1969 Tentang Pemilu. UU No. 3 Th 1975 Tentang parpol-Golkar. Sebagai penetapan Presiden oleh MPR sebagai calon tunggal. Pada era Reformasi : Muncul Pencalonan Presiden di MPR lebih dari satu calon tidak lagi calon tunggal.</p> <p>5. UUD NRI 1945, tidak mengatur ambang (<i>presidential threshold</i>), syarat perolehan</p>
--	--	--	---





			<p>kursi/suara sah nasional Pemilu DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden/Wapres. Maka terjadi konflik norma (<i>conflic of norm</i>), dengan Psl 5 (4) UU No. 23 Th 2003. Pasangan calon diusulkan Parpol/ gabungan Parpol yang memperoleh 15% jumlah kursi DPR/ 20% dari perolehan suara sah nasional Pemilu DPR. Dan terjadi konflik norma (<i>conflic of norm</i>), dengan Psl 9 UU No. 42 Th 2008. Pasangan calon diusulkan Parpol/ gabungan Parpol yang memperoleh 20% jumlah kursi DPR/ 25% dari perolehan suara sah nasional Pemilu DPR.</p> <p>6. Kekosongan norma, Presiden diusulkan non Partai politik. (Independent).</p> <p>7. Norma kabur: Psl 6 UU No. 23 Th 2003. Dan norma kabur : Psl 5 d UU No.42 Th 2008, syarat calon secara jasmani dan rohani.</p> <p>8. Perbandingan Mekanisme Pergantian Presiden di berbagai Negara terdapat perbedaan : Amerika Serikat Presiden dipilih sistem peerwakilan, Di Perancis dan Philipina Presiden di pilih secara langsung oleh rakyat melalui Partai Poitik.</p>
<p>3. Apa implikasi hukum pergantian Presiden di Indonesia</p>		<p>1. Implikasi hukum berpengaruh terhadap legalitas Pergantian Presiden berdasarkan teori pemilihan Presiden, 1. Pengangkatan Presiden Soekarno oleh PPKI secara</p>	<p>1. PPKI mengangkat Presiden Soekarno secara aklamasi, hanya calon tunggal</p> <p>2. Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963 Pengangkatan Presiden seumur hidup</p> <p>3. Ketetapan MPRS No.</p>



		<p>aklamasi, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 2. Pengangkatan Presiden Soekarno seumur hidup dengan Tap MPRS No. III/MPRS/1963, inkonstitusional menyimpang dari Pasal 7 UUD 1945. 3. Pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, melalui SP 11 Maret 1966 dengan Tap MPRS No. IX/MPRS/1966, konsitusional dengan kondisi politik abnormal. 4. Pergantian Presiden Soeharto ke Presiden Habibie, Soeharto menyatakan berhenti Pasal 8 UUD 1945, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 5. Pergantian Presiden Habibie ke Presiden Abdurrahman Wahid, MPR menolak pertanggungjawaban Presiden Habibie, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 6. Pergantian Presiden Abdurrahman Wahid ke Presiden Megawati Soekarnoputri, Impeachment, Presiden dianggap melanggar haluan negara oleh SI MPR, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 7. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dipilih secara langsung dengan dasar UUD NRI 1945, Presidential Treshold tidak diatur</p>	<p>XXXIII/MPRS/1967 Pencabutan kekuasaan Presiden Soekarno, untuk mengganti Presiden Soekarno. 4. Terjadi mekanisme Pergantian Presiden secara kontroversial, dari Pengangkatan Presiden Soekarno, Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, dari Presiden Soeharto ke Presiden BJ Habibie, dari Presiden BJ Habibie ke Presiden Abdurrahman Wahid, dari Presiden Abdurrahman Wahid ke Presiden Megawati Soekarnoputri. Dari Presiden Megawati Soekarnoputri ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. 5. Dalam Pemilihan Presiden secara langsung Presiden Treshold tidak diatur dalam UUD NRI 1945. 6. Legitimasi Pemilihan Presiden sistem perwakilan, MPR selalu menghasilkan calon Presiden tunggal. 7. Legitimasi Pemilihan Presiden secara langsung sangat lemah karena Presiden berasal dari koalisi Partai Politik yang akan menghilangkan konsep ideal sistem pemerintahan Presidensial.</p>
--	--	--	--



konstitusi, Presiden ditentukan Partai Politik. Konstitusional dengan kondisi politik abnormal.

2. Adapun Pergantiaan Presiden di Indonesia tidak legitimate bahwa sebelum Perubahan UUD 1945, perekrutan anggota MPR menggunakan sistem campuran, dipilih dan diangkat sebagai pemilih Presiden. Legitimasi Pergantian Presiden, Sistem perwakilan, terjadi penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya di MPR. Pada UUD NRI 1945 dalam pergantian Presiden tidak legitimate yaitu tidak mengatur (Presidential Threshold). Sistem langsung, pemilihan Presiden ditentukan Parpol atau gabungan Parpol.

3. Pertanggungjawaban Presiden terjadi Paradigma berdasarkan UUD 1945, Presiden bertanggung jawab kepada MPR, pada UUD NRI 1945 Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat.





## BAB VI PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan permasalahan pada bab-bab sebelumnya diperoleh kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut :

### 1. KESIMPULAN

1. Pergantian Presiden tidak sesuai dengan paradigma berbangsa dan bernegara di Indonesia, Pada UUD 1945 paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan negara dengan tujuan kekuasaan. Presiden dipilih secara aklamasi. Pada UUD NRI 1945 paradigma kedaulatan rakyat berubah menjadi paradigma kedaulatan hukum atau konstitusi dengan tujuan kekuasaan. Jumlah calon Presiden tergantung *Presidential Treshold*. Dalam Faham Konstitusional, paradigma konstitusi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 berubah menjadi faham hukum represif. Argumentasi Teoritik Pergantian Presiden di Indonesia, pada UUD 1945 masa jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali ditafsirkan, tidak ada pembatasan jabatan Presiden. Dalam UUD NRI 1945 ada pembatasan jabatan Presiden, tetapi Presiden diusulkan oleh Partai Politik, yang implementasinya tidak demokratis.
2. Mekanisme Pergantian Presiden sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) berdasarkan UUD 1945 tidak demokratis menghasilkan calon tunggal Presiden), pada masa pemerintahan transisi (1998) menghasilkan tiga calon Presiden. Mekanisme Pergantian Presiden secara langsung (*direct democracy*) berdasarkan UUD NRI 1945, tidak demokratis ditetapkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik, dengan perekrutan calon Presiden tidak terbuka, calon Presiden dominan dari pengurus Partai Politik.

3. Implikasi hukum berpengaruh terhadap legalitas Pergantian Presiden legalitas Pergantian Presiden : 1. Pengangkatan Presiden Soekarno oleh PPKI secara aklamasi, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 2. Pengangkatan Presiden Soekarno seumur hidup dengan Tap MPRS No. III/MPRS/1963, inkonstitusional menyimpang (*conflict of norm*) dari Pasal 7 UUD 1945. 3. Pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, melalui SP 11 Maret 1966 dengan Tap MPRS No. IX/MPRS/1966, konsitusional dengan kondisi politik abnormal. 4. Pergantian Presiden Soeharto ke Presiden Habibie, yaitu Soeharto menyatakan berhenti, dengan dasar Pasal 8 UUD 1945, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 5. Pergantian Presiden Habibie ke Presiden Abdurrahman Wahid, MPR menolak pertanggungjawaban Presiden Habibie, konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 6. Pergantian Presiden Abdurrahman Wahid ke Presiden Megawati Soekarnoputri, Presiden dianggap melanggar haluan negara oleh SI MPR (*impeachment*), konstitusional dengan kondisi politik abnormal. 7. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dipilih secara langsung dengan dasar UUD NRI 1945, Presidential Treshold tidak diatur konstitusi, Presiden ditentukan Partai Politik. Konstitusional dengan kondisi politik abnormal. Legitimasi Pergantian Presiden pada UUD 1945 tidak legitimate, Sistem perwakilan, terjadi penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya di MPR. Pada UUD NRI 1945, pergantian Presiden tidak legitimate yaitu tidak mengatur (*Presidential Threshold*). Presiden ditentukan Parpol atau gabungan Parpol. Pertanggungjawaban Presiden terjadi Paradigma berdasarkan UUD 1945, Presiden bertanggung jawab kepada MPR, pada UUD NRI 1945 Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat.

## 2. REKOMENDASI

Dari hasil kesimpulan seperti tersebut diatas, direkomendasikan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, hendaknya dibuat sistematis secara tetap dan tidak selalu dirubah menjelang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
2. Presidential Treshold hendaknya dilegalkan dalam UUD NRI 1945 agar tidak dijadikan pintu kepentingan pertarungan politik yang mengakibatkan instabilitas negara.
3. Koalisi antar Partai Politik untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden hendaknya diatur secara permanen berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga menjamin stabilitas pemerintahan Presidential.
4. Perlu dilakukan Perubahan kelima UUD NRI 1945, khusus berkaitan dengan Pergantian Presiden untuk menjamin mekanisme Pergantian Presiden dan Wakil Presiden yang lebih lengkap, jelas, tegas dan demokratis sesuai prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku – Buku

Abraham Lincoln dalam William Ebenstein et.al, *American Democracy In Word Perspective*, New York, Evaston London: Haper & Row Publiser, 1967.

Abdul Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Banyumedia Publishing, 2005.

-----, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS, 2003.

-----, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*: Malang: In Trans, 2008.

-----, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Malang: Setara Press, 2012.

Abu Daud Busroh, H Abubakar Busro, *Asas - Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999.

Abdul Ghoftar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2009.

Ade Saptomo, *Pokok - Pokok Metodologi Penelitian Hukum*, Surabaya: Unesa University Press, 2007.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1999.

A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang - Undang Dasar Dalam Teori Dan Praktek*, Jakarta: Pembangunan, 1955.

A. Mukti Arsyad et.al., *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara yang sedang Berubah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

Austin Ranney, *Governing an Introduction to plotical Science*, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall International, 1990.

Bagir Manan, *Dari Bilik Suara Ke Masa Depan Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999.

-----, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000.



Bagir Manan Dan H Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* Bandung: Alumni, 1997.

Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Jakarta: Erlangga, 2000.

Bivitri Susanti et.al., *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR,DPR, dan Lembaga Kepresidenen di Indonesia*, Jakarta: PSHK, 2002.

Budiyono, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Erlangga, 2000.

B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos Dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan Pustaka, 2007.

Darji Darmodiharjo, *Santiaji Pancasila*, Surabaya: Usaha Nasional, 1991.

Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1989.

Dahlan Thaib et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001.

-----, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999.

Ezra N. Suleiman, *French Presidentialism and Political Stability*, Amerika Serikat: Georgetown University, 1989.

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip - Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1987.

F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.

H.L. Hart, *The Concept of Law*, London: The Clarendon Press, 1979.

H. Inu Kencana Syafiie dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2009.

H. Mohammad Yamin, *Tata Negara Majapahit, Parwa III*, Jakarta: Yayasan Papanca, 1962.

H. Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.





H. Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2008.

Hasan Zaini Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1970.

H.R Otje Salman & Anton F Susanto, *Teori Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2004.

Hendarmin Ranadireksa, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Pancur Siwah, 2002.

Harun Alrasid, *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Universitas Indoensia Press, 1996.

Isrok, *Politik Hukum Sebuah Pemahaman*, Malang: Program Pengayaan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010.

Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar - Dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1977.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publisng, 2006.

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

-----, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1983.

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

J.T. van den Berg, *Waterschap en Functionele Decentralisatie*, Samson Alphen aan den Rijn, 1982.

John M. Echols, Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2000.

Jazim Hamidi at.all, *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Jazim Hamidi, *Konsepsi Bernegara Bangsa Indonesia, dalam Pernak - Pernik Hukum Tata Negara & Hak Asasi Manusia*, Bali: Bali Aga, 2009.



K.C. Where, *Modern Constitutions*, London: Oxford university Press, 1975.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN Fakultas Hukum universitas Indonesia, 1983.

Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie*, Gravenhage, *In verband met het opgemerkte in No. 38 (Berdasarkan aturan peralihan jabatan presiden tetap berlaku, pen.) was het onnodig om president Soekarno na aanneming van de grondwets wijziging van 1950 opniuw te beedigen. Nochtans is dit opaandrag uit het parlement geschied, tegelijk met de beediging van de vice president op 25 October 1950*". Bandung: Uitgeverij W. Van Hoeve, 1958.

Mattulada, *Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Mas Soebagio, *Beberapa Problema Hukum Pada Umumnya Dan Hukum Tata Negara Pada Khususnya*, Bandung: Alumni, 1977.

Mashudi, *Pengertian - Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang - Undang Daar 1945*, Bandung: Alumni, 1993.

Manai Sophiaan, *Kehormatan Bagi Yang Berhak*, Jakarta: Yayasan Mencerahkan Kehidupan Bangsa, 1994.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998.

-----, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999

-----, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

-----, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.

M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik Di Indonesia*, Jakarta: CV Rajawali, 1993.

Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cek. Ke 2, Jakarta: Siguntang, 1971.



Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Bina Cipta, 1978.

Moh. Hatta, *Demokrasi Kita, Kumpulan Karangan*, Jakarta: Pustaka Antara, 1966.

Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung: Refika Aditama, 2010.

Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Jawa Timur: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS.

M. Scheltema, "De Rechtstaat" dalam J.W.M. Engles et. al., *De Rechtstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwole, 1989,

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip – prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementai pada Periode Negara Madinah dan di Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang 1996.

Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 1957.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

Parsudi Suparlan, *"Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Pedesaan Jawa", Dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Pengerang, *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 Dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Disertasi, Pascasarjana Unpad, 1999.

Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1983.

-----, *Cita Dan Citra Hak - Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1983.

-----, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1982.

R.G. Kartasapoetra, *Sistimatika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993.



Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.

Rusadi Kanta Prawira, *Sistem Republik Indonesia, Suatu Model Pengantar*, Bandung: Tripsana Karya, 1977.

R M. A.B. Kusuma, 2004, *Sejarah Konstitusi*, Jakarta: FHUI, 2004.

R. Supomo, *Undang - Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Jakarta: Noordhoff-Kolff NV, 1958.

Samijo, *Ilmu Negara*, Bandung: Armico, 1986.

Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu*, Bandung: Alumni, 1982.

Sri Soemantri M., *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987.

-----, Reformasi Konstitusi, Dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol. 2, 2001.

-----, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.

-----, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1984.

Subeti dan R.Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta:Pradnya Paramita,1980.

Satjipto Rahardjo, *Asas-Asas Hukum Nasional*, Jakarta: BPHN Depkeh, 1989.

-----, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Samuel Huntington, dalam Toni Andrianus Pito, SIP et,al, *Mengenal Teori – Teori Politik*, Bandung: Bandung, 2006.

Soekarno, *Bung Karno Wacana Konstitusi Dan Demokrasi, Kenangan 100 Tahun BungKarno*, Editor Imam Toto K, Rahardjo, Herdiato WK, Jakarta: Grasindo, 2001.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI) Press, 1998.

Sudargo Gautama, *Warganegara Dan Orang Asing*, Bandung: Alumni, 1997.



Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Jakarta: Rajawali Pers, 1999.

Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Eresco, 1988.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Toni Andrianus, et.al, *Mengenal Teori - Teori Politik*, Bandung: Nuansa, 2006.

T.A Legowo, at all, *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia, Studi Dan Analisis sebelum Dan setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPI dan AusAID, 2005.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar - Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1984.

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1983.

Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Politik Dan Idiologi Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1977.

## **B. Hasil Penelitian**

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Bandung: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjajaran, 1990.

Isrok, *Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Malang: Disertasi Program Doktor Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2006.

Ibnu Tricahyo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional Dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis*, Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2007

Lalu Said Ruhpina, *Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Terkait Dengan Pemilihan Presiden Secara Langsung Di Indonesia*, Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009.



Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 1990

### C. Makalah Dan Artikel

Abdul Mukthi Fadjar, *Penegakan Hukum Dan Hegemoni Kekuasaan, Perspektif Teori Hukum*, Samarinda: Pascasarjana Universitas Widyagama, Disampaikan pada Kuliah Umum untuk Pembukaan Kuliah Program I8 Pebruari 2006.

-----, *Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia*, Jakarta: Makalah Sidang Terbuka Wisuda ke-XI Sekolah tinggi Ilmu Hukum "IBLAM", 10 Oktober 2009.

H. Nur Syamsi Nurlan, *Hubungan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dalam Era Reformasi*, Jakarta: Jurnal Mahkamah Konstitusi republik Indonesia, Vol. 4 No. 4, Desember 2007.

Iwan Permadi, *Kedudukan Hukum Mahkamah Konstitusi Dalam Hal Pemberhentian Presiden sebelum Masa Jabatannya Berakhir*, Malang: Jurnal Konstitusi PPK FH Universitas Brawijaya, Volume I No. 1 Agustuts 2008.

-----, *Impeachment MK Terhadap Presiden dan Kekuasaan Mayoritas di MPR*, Jakarta: Jurnal Konstitusi MKRI, Vol. 4 No. 3, September 2007.

Imam Ropii, *Penguatan Pengawasan Pemilu Melalui Judicial Review*, Malang: Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Wisnuwardhana, MKRI, Vol I, No. 2 November 2009.

Mohammad Ridwan, *Analisis Politikolegal Terhadap UUD 1945*, Malang: PPK - FH Universitas Brawijaya, Jurnal Konstitusi MARI vol I, No. 2 Novemner 2009.

M Dedi Putra, *Peran Partai Politik Dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pilkada Secara Langsung*, Malang: Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Wisnuwardhana, MKRI, Vol III No. 1 Juni 2010.

M Dahlan, *Membangun Partai Politik Yang Demokratis*, Malang: Jurnal Konstitusi PPK Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, MKRI Vol II No. 2 November 2009.

Rosa Ristawati, *Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden Indonesia Dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil*, Surabaya: Puskoling-FH Unair, Jurnal Konstitusi Vol II. No. 1 Juni 2009.



Suharizal, *Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009*, Sumatera: Jurnal Konstitusi, Vol II, Pusako Universitas Andalas, 1 Juni 2009.

Suko Wiyono, *Pemilu Multipartai Dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial Di Indonesia*, Malang: Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Wisnuwardhana, Vol I No. 1 Juni 2009.

Sunarno, *Pengawasan Pemilu Dengan Pendekatan Komprehensif Menuju Pemilu Yang Berkualitas*, Magelang: PPKKD-FH Universitas Muhammadiyah, Jurnal Konstitusi MKRI, Vol II. No. 1 Juni 2009.

Saldi Isra, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematika Kondisi Dalam Sistem Presidensial*, Sumatera, Jurnal Konstitusi, Vol II, Pusako Universitas Andalas, 1 Juni 2009.

Sebastian Salang, *Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat*, Jakarta: Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Vol 3 No. 4, Desember 2006.

#### **D. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur hidup.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 Tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah Untuk Mufakat Dalam Demokrasi Terpimpin Sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/ Perwakilan.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966 Tentang Pemilihan/Penunjukkan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. 5/MPRS/1966 Tentang Tanggapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Terhadap Pidato Presiden/Mandataris MPRS Didepan Sidang Umum ke-IV MPRS Pada Tanggal 22 Juni 1966 Yang Berjudul Nawaksara.



Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Sukarno.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 Tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 Tentang Perubahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No. II/MPR/1973 Tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/1973 Tentang Pertanggung Jawab Presiden Republik Indonesia Jenderal TNI Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 Tentang Kedaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973 Tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. XI/MPR/1973 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. XI/MPR/1973 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/MPR/1978 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VII/MPR/1978 Tentang Pemilihan Umum.



Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. X/MPR/1978 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/1983 Tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/MPR/1983 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Serta Pengukuhan Pemberian Penghargaan Sebagai Bapak Pembangunan Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VI/MPR/1983 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VI/MPR/1983 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VII/MPR/1983 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1988 Tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1988 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/MPR/1988 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VII/MPR/1988 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1993 Tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Sebagaimana Telah Diubah Dan



Ditambah Dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1988.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/1993 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1993 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/MPR/1993 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1998 Tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Sebagaimana Telah Diubah Dan Ditambah Dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1988 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1993.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/1998 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1998 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VI/MPR/1998 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VII/MPR/1998 Tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Sebagaimana Telah Diubah Dan Ditambah Dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1988.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998 Tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia.



Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan Dan Tambah Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/1999 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 Tentang Tata Cara Pencalonan Dan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1999 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. I/MPR/2001 Tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Indonesia Tanggal 23 Juli 2003.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 Tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/2001 Tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 Tentang Perubahan Ketiga Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.



Republik Indonesia, Undang-Undang No. 27 Tahun 1948 Tentang Pemilu yang diubah dengan UU No. 12 Tahun 1949.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilu.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilu.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-Undang No.15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik Dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1985.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 1980 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan Perwakilan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.4 Tahun 1975.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.



Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007  
Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008  
Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008  
Tentang Partai Politik.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun  
2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 062/PHPU.B-II/2004 tanggal 9 Agustus 2004

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 108-109/PHPU.B-VII/2009 tanggal 12 Agustus  
2009.

Keputusan KPU No. 79/SK/KPU/Tahun 2004 tanggal 26 Juli 2004

Keputusan KPU No. 98/SK/KPU/Tahun 2004 tanggal 4 Oktober 2004

Keputusan KPU No. 365/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 25 Juli 2009

Keputusan KPU No. 373/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 18 Agustus 2009





## INDEKS

**A**

autokrasi, 1,42  
 Amien Rais, 8,14,126  
 A.K Pringgodigdo, 9  
 Abdurrahman Wahid, 13,14,16  
 Akbar Tanjung, 14  
 Al-Qur'an, 38  
 aanslag, 39  
 A. Hamid S. Attamimi, 46  
 alternatif, 49  
 abolisi, 53  
 amnesti, 53  
 Abdul Hakim Garuda Nusantara, 57  
 Aristoteles, 58,81  
 Abdul Mukthie Fadjar, 60  
 A.A.H. Struyken, 61  
 applied theory, 71  
 Abidin ahmad, 85  
 Agus Salim, 89,114  
 alternative vote, 101  
 Agum Gumelar, 126  
 a sustainable democracy, 129,133  
 absolutisme, 131  
 Adam da Muller, 150  
 Abraham Lincoln, 158

**B**

B.J. Habibie, 13  
 Boediono, 14,126  
 berbangsa dan bernegara, 21,26  
 birokrasi, 22,25  
 Bruggink, 29  
 Bughat, 38,41  
 Bagir Manan, 43,71  
 Bawaslu, 50  
 Boedi Oetomo, 87

**C**

conflic of norm, 17  
 charismatisch gezag, 22  
 checks and balances system, 29  
 conceptual approach, 30  
 case approach, 31  
 comparative approach, 31  
 coup d'etat, 37  
 constitutional court, 79  
 constututional state, 129



Corwin, 196  
C.F Strong, 381,382

**D**

diktator, 1  
dewan revolusi, 1  
de staat van het wederzijds vertrouwen, 4  
direct democracy, 19,42,51,120  
decision maker, 21  
delik, 25  
document study, 33  
deskriptif analitis, 34  
demokrasi, 41,42,71,72,80,85  
distribution of power, 52  
democratische rechtsstaat, 71  
due process of law, 78  
democratische rehstaat, 79,132  
domain of sovereignty, 81  
demokrasi liberal, 92,157  
demokrasi dipimpin, 92,157  
demokrasi Pancasila, 92,95,157  
demokrasi Parlementer, 92,93  
direct popular vote, 99,100  
double simultaneous vote, 106  
E. Van Hinloopen Labberton, 145

**E**

etnis, 22  
electoral college, 43,98,99  
equality before the law, 59,78

**F**

figur, 22  
freedom of religion, 60,76  
first past the post, 104

**G**

gotong royong, 5,60  
gabungan Partai Politik, 19  
gezag, 22  
Gregory, 45  
grasi, 53  
Gemar Senoadji, 60  
gerechtigheit, 60  
grand theory, 71  
geo politik, 87  
guided democracy, 94

**H**

Hasyim Muzadi, 14  
 hukum Konstitusi, 21  
 hukum demokratis, 21  
 Harun Alrasid, 25,176  
 hystorical approach, 31  
 Hans Kelsen, 48,61  
 Hazairin, 76  
 H.L.A Hart, 81  
 Harmaily Ibrahim, 96  
 Hamzah Haz, 126  
 Hegel, 150  
 Herman Heller, 195  
 Habibie, 358

**I**

Isrok, 3,57  
 ilmu Hukum Tata Negara, 21  
 impeacment, 22,63  
 Ibnu Tricahyo, 24  
 independent, 25  
 implikasi hukum, 26  
 interview, 33  
 interpretasi, 34  
 indirect popular vote, 43  
 independent and impartial judiciary, 79  
 Isjwara, 86  
 indirect democracy, 97  
 implication, 351

**J**

judicial review, 16  
 jurdil, 24  
 Jan Gijssles, Mark van Hoecke, 29  
 Jimly Asshiddiqie, 43,77  
 J.T. van den Berg, 74  
 Jean Bodin, 81  
 J.J Rousseau, 142,143,158  
 John Locke, 158

**K**

konstitusi, 2  
 Korupsi, Kolusi, Nepotisme, 14  
 KPU, 16,50  
 kedaulatan rakyat, 18,19,20,71,80,109  
 kultur paternalistik, 22  
 kharismatik, 22  
 kooptasi, 36  
 komulatif, 49





konfigurasi politik, 58  
 Kranenburg, 93  
 klassische rechtsaat, 160  
 Kusumah Admadja, 170  
 Kabul Arifin, 196

**L**

Lalu Said Ruhpina, 21  
 luber, 24  
 library study, 33  
 Logeman, 48  
 legal policy, 57,362  
 legal term, 65  
 Lon Fuller, 128  
 Logeman, 142,194  
 Lafayette, 158  
 legalitas, 352  
 legitimasi, 370

**M**

Mattulada, 5  
 Mukthie Fadjar, 5,77,136  
 musyawarah mufakat, 5  
 Megawati Soekarnoputri, 13,14,126  
 Mohammad Jusuf Kalla, 14,126  
 Mahkamah Konstitusi, 15,21  
 Marwah Daud Ibrahim, 16  
 misi, 22  
 mekanisme, 26  
 magistraat, 36  
 makar, 38,40,41  
 Masterman, 46  
 Moh. Mahfud MD, 342  
 middle range theory, 71  
 machtstaat, 72,127,134  
 machtensheiding, 74  
 metalist legality, 76  
 Mochtar Kusumaatmadja, 81  
 Moh. Hatta, 82,83,88,89,91,164  
 marga, 87  
 Mattulada, 87  
 Mohammad Yamin, 89,90,165  
 majority run of, 102  
 majority plurality, 102  
 minor pars sequitur majorem, 145  
 Madison, 158  
 Montesqueiue, 158  
 Manai Sophiaan, 176

**N**

Neuman, 45  
 negara hukum Pancasila, 60,76  
 negara hukum nomokrasi, 74  
 nomocracy, 80  
 Nasroen, 115

**O**

orde baru, 12,14,24,25  
 otoriter, 1,38,42  
 oogmerk, 40  
 ordinary law of the land, 59  
 ordinary court, 60  
 Obasanjo, 106  
 Otto von Gierke, 144  
 Otto Iskandardinata, 166

**P**

Pancasila, 2,8  
 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, 2,4  
 problematika filosofis, 7,26  
 problematika yuridis, 8,26  
 Prabowo Subianto, 14,126  
 presidential threshold, 17  
 troblematika teoritis, 18,26  
 Partai Politik, 19,53,54  
 paradigma, 21,26,43  
 Pergantian Presiden di Indonesia, 21,65  
 presidensiil, 22,  
 pemilu, 24  
 pidana umum, 25  
 Peter Mahmud Marzuki, 29  
 philosophycal approach, 30  
 pronunciamiento, 37  
 putsch, 37  
 perang Saudara, 37  
 perang Pembebasan, 37  
 popular vote, 43  
 Patton, 45  
 Padmo Wahyono, 47,140  
 presidere, 49  
 president, 49  
 Poerwadarminta, 50  
 Perppu, 53  
 policy, 57  
 Philipus M Hadjon, 58,59,60  
 Plato, 58  
 pemakzulan, 62  
 power capacity, 93



pure democracy, 120  
 philosophie des rechts, 138  
 filosofische grondslag, 148  
 political party representatation, 370

**Q**

qishash, 39

**R**

rechtsidee, 2,131  
 recht idee, 4  
 rechtstaat, 4,58,59,72,75,127  
 reformasi, 12,13  
 realisme demokratis, 18  
 representative democracy, 19,43,97  
 rechtsdogmatiek, 29  
 rechtsteorie, 29  
 rechtsfilosofie, 29  
 revolusi istana, 36  
 revolusi, 37  
 Ramdlon Naning, 42,73  
 Robert K Merton, 46  
 rehabilitasi, 53  
 rechtspolitiek, 57  
 rule of law, 59,75,76,77,127  
 rechtssicherheit, 60  
 rigid, 77  
 relational analysis, 81  
 representation, 97  
 requiments systems, 100  
 rule making function, 139,140  
 rule asjudication function, 139,140

**S**

Soekarno, 9,10,82,88,89,94,117,119,134,152,164,166  
 Soeharto, 10,12,14,119  
 SP 11 Maret (supersemar), 11  
 Susilo Bambang Yudhoyono, 13,14,126  
 Salahuddin Wahid, 14  
 Siswono Yudo Husodo, 14,126  
 Suwoto, 23  
 stelsel aktif, 23  
 Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 27  
 statute approach, 30  
 strafbare poging, 40  
 sarantakos, 46  
 separation of power, 52  
 Samuel Hutington, 53  
 system pemilihan proporsional, 54



supremacy of law, 59,77  
 Satjipto Rahardjo, 61  
 Stufenbau, 61  
 soreiding van de staatsmacht, 74  
 Scheltema, 74,135  
 supremacy of law, 75,78  
 socialist legality, 75,132  
 souvereiniteit, 81  
 Samijo, 81  
 Sigmund Neuman, 85  
 Soepomo, 91,148,149,150  
 Sukiman, 91  
 Sri Soemantri, 94,95  
 system prevential voting, 102  
 Sallahudin Wahid, 126  
 staatsgrundgesetz, 138  
 S.W Couwenberg, 145  
 Spinoza, 150  
 Stuart Mill, 158

**T**

Thomas Kuhn, 44  
 the ordinary law of the land, 60  
 the administration of law, 81  
 the founding fathers, 82  
 two roud system, 101,102  
 the rule of law, 127,128,132  
 Thomas Hobbes, 158  
 Thomas Jeffersen, 158

**U**

UUD 1945, 56  
 UUD NRI Tahun 1945, 56

**V**

vacuum of norm, 10  
 vague of norm, 15  
 vollenk general, 18  
 voorbereidingshandeling, 40  
 Van der Tas, 57

**W**

Wiranto, 14,126  
 Wakil President, 49  
 welfare state, 71  
 Welfare rechstaaat, 80

**Z**

Zweckmassigkeit, 61