

**REKONSTRUKSI PEMILIHAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN YANG  
IDEAL DALAM IKHWAL KEKOSONGAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL  
PRESIDEN DALAM RANGKA PENEGASAN DAN PENGUATAN SISTEM  
PRESIDENSIAL INDONESIA**

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto  
Fakultas Hukum Universitas Udayana  
Jalan Pulau Bali Nomor 1 Denpasar

E-mail : [mas.aryani@gmail.com](mailto:mas.aryani@gmail.com) dan [bagushermento9840@gmail.com](mailto:bagushermento9840@gmail.com)  
(Naskah diterima 18/09/2018, direvisi 28/09/2018, disetujui 28/09/2018)

**Abstract**

*The Amandment of the 1945 Indonesian Constitution that creating the fundamental changes shifting the government system in Indonesia, inter alia the occurrence of the shifting concept of executive power from the executive to become legislative heavy. This change that imply to state bodies inter alia the Presidency institution that expected to be able to bring the nation and the country to a better direction. It is shall be combined with the reconstruction of President and Vice President election when the vacuum of power happens of both President and Vice President, not elected by People's Assembly Chamber in the framework of affirmation and strengthening the Presidency system in Indonesia in the future, for the sake of this Government toward the vision of the State as formulated in the preamble to the 1945 Indonesian Constitution. This paper aims to analyze, to analyze and reconstruct of President and Vice President election when the vacuum of power happens of both President and Vice President, not elected by People's Assembly Chamber. This article is using the normative legal method with statute approach and conceptual approach. Through this paper is expected giving the reconstruction of President and Vice President election when the vacuum of power happens of both President and Vice President, not elected by People's Assembly Chamber.*

*Keywords: 1945 Constitution, President and Vice President election, presidential system*

**Abstrak**

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menciptakan pergeseran paradigma sistem pemerintahan Indonesia, yakni terjadinya pergeseran konsep kekuasaan eksekutif dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Perubahan tersebut berimplikasi terhadap lembaga-lembaga negara khususnya lembaga kepresidenan yang memiliki peran strategis membawa bangsa dan negara ke arah tujuan yang lebih baik. Hal tersebut salah satunya harus disertai dengan merekonstruksikan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam hal kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden tidak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam kerangka penegasan dan penguatan sistem kepresidenan di Indonesia pada masa mendatang, demi terselenggaranya pemerintahan menuju visi negara seperti dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji serta merekonstruksikan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam hal kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden tidak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perspektif sistem presidensial di Indonesia. Adapun tulisan ini dibuat dengan menggunakan metode penulisan normatif dengan pendekatan studi konseptual dan pendekatan undang-undang. Melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan rekonstruksikan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang ideal dalam hal kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden tidak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kata Kunci: Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sistem presidensial

## A. Pendahuluan

### A.1. Latar Belakang

Sistem presidensial adalah suatu sistem pemerintahan di mana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) oleh parlemen.<sup>1</sup> Pada prinsipnya, dalam sistem pemerintahan presidensial ini, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam sistem presidensial ini kepala negara dan kepala pemerintahan ada di satu tangan yakni ada pada Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).<sup>2</sup> Dalam sistem pemerintahan presidensial setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain:<sup>3</sup>

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang kesemuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
2. Presiden tidak tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif;
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Secara umum sistem pemerintahan presidensial memiliki 3 (tiga) macam kelebihan. Kelebihan tersebut yakni stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan Presiden. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung kepada dukungan parlemen. Di sisi lain, pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung, serta adanya pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi-perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.<sup>4</sup>

Selain adanya beberapa kelebihan dari sistem presidensial, sistem presidensial ini juga mengandung kekurangan, yakni memicu kemandegan atau konflik eksekutif legislatif yang bisa berubah menjadi “jalan buntu” dan “kebuntuan” adalah akibat dari ko-eksistensi dari 2 (dua) badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan.<sup>5</sup> Hal ini juga mendorong pada terciptanya kekakuan temporal. Dan juga akan diperburuk oleh ketentuan bagi Wakil Presiden yang menggantikan Presiden secara otomatis jika Presiden berhalangan tetap (meninggal) atau tidak mampu lagi menjalankan tugas-tugasnya, serta sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.<sup>6</sup>

Sistem presidensial dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, terdapat ketentuan yang ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945, yakni sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Indonesia adalah Negara yang Berdasar Atas Hukum.
2. Sistem Konstitusional.

1 Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2010, Hukum Kelembagaan Kepresidenan, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, hlm. 57-58.

2 E. Fernando M Manullang, 2016, Selayang Pandang Sistem Hukum di Indonesia, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 80.

3 Titik Triwulan Tutik, 2010, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Pustaka Pelangi Publisher, Jakarta, hlm. 151.

4 Ni'matul Huda, 2008, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 281.

5 Jimly Asshiddiqie, 2008, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Bhuana Inti Populer, Jakarta, hlm. 107-108.

6 Ni'matul Huda, loc.cit.

7 Yulies Tiena Masriani, 2009, Pengantar Hukum Indonesia, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38-40.

8 UUD 1945 adalah sebutan bagi UUD 1945 sebelum amandemen. Sedang UUD NRI Tahun 1945 adalah sebutan untuk UUD 1945 setelah amandemen. Baca dalam Jimly Asshiddiqie, op.cit., hlm. 110.

3. Kekuasaan Negara yang Tertinggi di Tangan Rakyat.
4. Presiden adalah Penyelenggara Pemerintahan Negara yang Tertinggi di Bawah Majelis.
5. Presiden Tidak bertanggung Jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen).
6. Kementerian Negara adalah Pembantu Presiden, Menteri Negara Tidak bertanggung Jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan Kepala Negara Tidak Tak Terbatas.

Sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial dengan menitik beratkan pada pemisahan kekuasaan secara berimbang. Dengan adanya tuntutan reformasi maka dilakukanlah amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali, yang diantaranya mempunyai tujuan untuk mempertegas sistem presidensial sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945.<sup>8</sup> Oleh karenanya sejalan dengan tuntutan reformasi, diadakan amandemen terhadap UUD 1945.

Adapun sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 berimplikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang perlu pembahasan dalam mencermati bagaimana sistem pemerintahan presidensial dilaksanakan dengan mengacu kepada UUD NRI Tahun 1945 (penyebutan yang digunakan untuk UUD 1945 pasca amandemen).<sup>9</sup> Amandemen yang telah dilakukan terhadap UUD 1945, sebagai berikut:<sup>10</sup>

Pada amandemen pertama, dilakukan beberapa upaya: (1) mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden; (2) hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Amandemen kedua, dilakukan pada substansi yang meliputi: (1) pemerintahan daerah, (2) wilayah negara; (3) warga negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan negara; (6) bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan; (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi hak, maupun tentang

cara pengisiannya. Amandemen ketiga, dilakukan perubahan susunan ketata negaraan yang bersifat mendasar. Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dari perubahan itu, dapat dilihat bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan presidensial. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial terlihat antara lain pada prosedur pemilihan presiden dan wakil presiden dan pertanggung jawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif. Amandemen keempat, ada 9 (sembilan) item pasal substansial, yakni: (1) keanggotaan MPR; (2) pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua; (3) kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap; (4) tentang kewenangan presiden; (5) hal keuangan negara dan bank sentral; (6) pendidikan dan kebudayaan; (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial; (8) aturan tambahan dan aturan peralihan; dan (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Salah satu tujuan amandemen terhadap UUD 1945 adalah untuk memperjelas pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 ini tidak mengubah sistem presidensial yang dianut pada UUD sebelumnya. Namun, dari perubahan ini telah menimbulkan polemik, apakah perubahan ini memperkuat sistem presidensial yang dianut atukah malah melemahkan sistem presidensial yang telah berjalan.

Problematika tersebut juga dapat dilihat dari pengaturan terhadap pemilihan Pre-siden dan Wakil Presiden pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan ruang bagi Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung dengan diusung oleh partai politik atau gabungan politik.<sup>11</sup> Namun demikian, semangat reformasi dan adanya perubahan

9 Titik Triwulan Tutik, op.cit., hlm. 166.

10 Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, 2018, "Rekonstruksi Kedudukan Wakil Presiden dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15, Nomor 2, Juni, hlm. 66-67.

11 Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara 1, Cetakan Pertama, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 155.

paradigma ketatanegaraan tersebut tidak diimbangi dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan ruang bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melaksanakan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam hal ini, pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut mengingkari prinsip pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances system* serta prinsip supremasi konstitusi, di samping keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, tentunya hal ini yang menjadi pemikiran kritis terhadap eksistensi ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 yang tidak memberikan konsistensi bagi pelaksanaan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

## A.2. Metodologi Penulisan

Adapun tulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian hukum yang mencitrakan hukum sebagai disiplin preskriptif di mana hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya<sup>12</sup> atau sebagai suatu sistem norma.<sup>13</sup> Tulisan ini mengkaji gagasan ke depan untuk memberikan pelaksanaan Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam ikhwal kekosongan jabatan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut. Tulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum<sup>14</sup> yang terdapat pada tulisan ini, yakni mengkaji Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terkait dengan konsep negara hukum, pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances system*, kedaulatan rakyat, demokrasi dan pemilihan umum kaitannya terhadap gagasan pelaksanaan Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam ikhwal kekosongan jabatan.

Tulisan ini menggunakan sumber bahan hukum berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>15</sup> Bahan hukum primer yang dikumpulkan dalam rangka *preliminary research*<sup>16</sup> yang digunakan dalam tulisan ini yakni asas negara hukum, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, bahan hukum sekunder yang digunakan yakni berupa buku-buku hukum (*text book*), jurnal-jurnal hukum, serta publikasi resmi dari instansi negara.

## B. Pembahasan

### B.1. Konsep Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada masyarakat supaya ketertiban hukum tidak terganggu dan semuanya dapat berjalan sesuai dengan hukum.<sup>17</sup>

Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan atas hukum. Setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus dilandasi hukum yang berlaku.<sup>18</sup> Hal tersebut bermakna bahwa apapun yang dilakukan oleh setiap pejabat negara dalam melaksanakan pemerintahan mesti dilandasi dengan aturan-aturan yang ditetapkan bersama. Penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Demikian halnya warga

12 Depri Liber Sonata, 2014, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, Januari-Maret, h. 24-25.

13 Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum : Normatif & Empiris*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 34-36.

14 Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, h. 93-137.

15 C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung : Alumni, h. 134.

16 M.L. Cohen and K.C. Olson, 1992, *Legal Research in a Nutshell*, St. Paul Minnesota : West Publishing Co., h. 7-10.

17 Abdul Mukthie Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 5.

18 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat)*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 46.

negara tidak dapat bertindak bertentangan dengan hukum.

Konsep negara hukum (modern) dalam sistem Eropa Kontinental dikenal dengan sebutan *rechtstaat* yang dikembangkan diantaranya oleh Immanuel Kant, Paul Laband, F. Julius Stahl, dan Fichte. Sementara itu, di negara-negara Anglo Amerika (Anglo Saxon) konsep negara hukum dikenal dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh Albert Vein Dicey. Konsep negara hukum yang dikemukakan yakni negara hukum formal sebagai negara yang diselenggarakan berdasarkan dari rakyat dalam bentuk undang-undang. Di sini hukum diartikan secara sempit, yakni hanya hukum tertulis yang berbentuk undang-undang. Dengan demikian, negara hukum formal berlandaskan pada asas legalitas. Intinya negara hukum formal merupakan *organized public power* (kekuasaan umum yang terorganisir).<sup>19</sup>

F. Julius Stahl dalam tulisan Abu Daud Busroh menyatakan terdapat 4 (empat) elemen penting negara hukum, yakni :<sup>20</sup>

1. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Adanya peradilan tata usaha atau administrasi negara.

Sementara itu, Albert Vein Dicey dalam tulisan I Dewa Gede Atmadja menunjukkan 3 (tiga) ciri penting setiap negara hukum, yakni :<sup>21</sup>

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum bilamana melanggar hukum;
2. Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; dan
3. Terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam negara hukum materiil, tindakan pemerintah tidak hanya berdasarkan hukum tertulis yakni undang-undang, namun juga hukum tidak tertulis. Dalam hal ini, pemerintah bertindak atas dasar asas oportunitas. Pemerintah diberikan diskresi sesuai dengan asas *discretionary power* atau *freies ermessen* dalam menyelenggarakan pemerintahan guna mewujudkan tujuan negara. Intinya bahwa konsep negara hukum materiil, tidaklah meniadakan unsur-unsur yang terkandung dalam konsep negara hukum formil, namun penekanannya pada tanggung jawab negara untuk mencapai kesejahteraan rakyat.<sup>22</sup> Intervensi pemerintah terhadap memperkecil disparitas ekonomi dalam mendistribusikan kekayaan negara.

## **B.2. Teori Pemisahan Kekuasaan dengan Checks and Balances Systems**

Teori yang berkaitan dengan konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan adalah “teori pemisahan kekuasaan” yang dipopulerkan oleh Montesquieu dan “teori pembagian kekuasaan” yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen. Adapun kedua teori tersebut memiliki korelasi dengan konsep perimbangan kekuasaan. Kedua teori tersebut merupakan cikal bakal pembentukan lembaga negara (atau dengan nama lain penyebutannya) lahirnya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dipandang dari fungsinya, ketiga lembaga negara tersebut berfungsi melaksanakan kedaulatan rakyat.

Wacana mengenai pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan telah berkembang sejak dulu. Tahun (1690-an) John Locke menulis ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*”. Menurut John Locke sebagaimana dikutip Hans Kelsen, kekuasaan negara meliputi 3 (tiga) kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah

19 Mahkamah Konstitusi, 2016, Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi, Jakarta : Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 8-9.

20 Abu Daud Busroh, 2011, Ilmu Negara, Cetakan Kesembilan, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 151-152.

21 I Dewa Gede Atmadja, 2012, Ilmu Negara, Perspektif Historis Yuridis Ketatanegaraan, Cetakan Pertama, Malang : Setara Press, hlm. 75-77.

22 Maria Alfons, 2016, “Kekayaan Intelektual dan Konsep Negara Kesejahteraan”, Majalah Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor 1, hlm. 84.

membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan pengadilan,<sup>23</sup> dan dalam konteks ini, Locke memandang mengadili itu sebagai “*uitvoering*” yakni pelaksanaan Undang-Undang, sedangkan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berhubungan dengan keamanan negara dalam kaitan hubungan luar negeri.<sup>24</sup>

Setengah abad kemudian, Montesquieu menulis sebuah buku yang berjudul “*L’Esprit Des Lois*”. Dalam Bab VI buku tersebut, diuraikan tentang 3 (tiga) kekuasaan yang terpisah satu sama lain, baik dari segi fungsinya maupun dari segi organnya. Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif termasuk dalam kekuasaan eksekutif.<sup>25</sup> Terlebih, Jimly Asshiddiqie mencoba menguraikan lebih lanjut terkait dinamika teori tersebut :<sup>26</sup>

“Menurut Montesquieu,

‘Di setiap negara, selalu terdapat 3 (tiga) cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.’

Menurut Lee Cameron McDonald,

‘yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil itu tidak lain adalah *the judiciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut, yaitu legislatur, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*.’

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan

bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.

Pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan, pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan terpisah tanpa ada hubungan antara satu dengan yang lainnya sedangkan pembagian berarti kekuasaan terbagi atas beberapa bagian tetapi tidak terpisah dan mempunyai hubungan antara satu dengan yang lainnya. Pencetus teori pemisahan kekuasaan adalah John Locke dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*” yang memisahkan antara legislatif, eksekutif dan federatif. Diilhami pendapat John Locke, Montesquieu dalam bukunya “*L’ esprit des Lois*” mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>27</sup> Dalam praktik ketatanegaraan adalah tidak mungkin untuk melaksanakan ajaran *trias politica* murni. Menurut Ivor Jennings dalam tulisan I Gede Yusa,<sup>28</sup> dalam bukunya *The Law and the Constitution* membedakan pengertian pemisahan kekuasaan itu dalam arti yakni pertama, pemisahan kekuasaan *dalam arti material* adalah pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan dengan mempertahankan secara tegas pembagian tugas-tugas ketatanegaraan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini disebut pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Kedua, pemisahan kekuasaan dalam arti formal bahwa pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan dengan tegas inilah yang disebut pembagian kekuasaan (*division of power*).

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia memiliki kecenderungan menganut “pemisahan kekuasaan” dengan diintroduksikannya asas *checks and balances system*.<sup>29</sup> Amerika Serikat menganut asas pemisahan kekuasaan antara

23 Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, hlm. 225.

24 Miriam Budiardjo, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 152.

25 I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, hlm. 87.

26 Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 155-156.

27 Ismail Suny, 1992, *Sistem Pemilihan Umum yang Menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 8.

28 I Gede Yusa, *op.cit.*, hlm. 56-57.

29 Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 315-319.

legislatif, eksekutif dan yudikatif, namun pemisahan kekuasaan ini hanya berlaku pada situasi khusus yakni jika veto Presiden ditolak oleh Kongres, namun secara konstitusional, Kongres dapat membuat Undang-Undang tanpa persetujuan Presiden. Akan tetapi, dalam keadaan biasa Presiden dapat mencampuri urusan Kongres, dalam hal Undang-Undang yang telah disetujui oleh Kongres tetapi Presiden tidak melaksanakannya, Presiden dapat mengajukan veto terhadap Undang-Undang tersebut, pada umumnya kongres selalu memperhatikan veto dari presiden, padahal kongres memiliki kekuasaan penuh apakah veto presiden diterima atau ditolak. Inilah sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances system*) dalam konstitusi Amerika Serikat, antara legislatif, yudikatif, eksekutif yang saling mengimbangi dan saling mengawasi.<sup>30</sup>

Di Indonesia, asas pemisahan kekuasaan dengan sistem *checks and balances* nampak dalam kekuasaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara oleh pembuat Undang-Undang Dasar dipandang sebagai *balances* (keseimbangan) dan sebaliknya kewajiban penerima kekuasaan untuk mempertanggungjawabkan kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks* (pengawasan). Oleh karena itu, hubungan antara pemberi kekuasaan dan penerima kekuasaan terdapat hubungan pengawasan badan pemberi kekuasaan terhadap badan penerima kekuasaan.<sup>31</sup>

Dalam kaitannya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini nampak pada **pertama**, dalam proses pembuatan Undang-Undang, hal ini nampak pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR*", juga Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*", dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Anggota DPR berhak mengajukan usulan rancangan Undang-Undang*". Perihal pemberhentian presiden, hal ini nampak pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Hal tersebut menunjukkan bukan pelimpahan oleh MPR, sehingga presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, namun ada perkecualian apabila dipandang melakukan pelanggaran hukum sesuai dengan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR baik apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum.....*" dan menurut pasal 24C Ayat (2) pendapat DPR tersebut harus disampaikan dahulu kepada Mahkamah Konstitusi serta mekanisme pemberhentian harus berdasarkan Pasal 7B Undang-Undang Dasar NRI 1945. Perihal pengangkatan menteri, bahwasanya Undang-Undang Dasar menganut sistem presidensial di mana Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi, "*Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*", serta pengujian terhadap Undang-Undang yang nampak dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap Undang-undang Dasar.....*".<sup>32</sup>

Selain itu, setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi, "*Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*" dan kekuasaan legislatif yang dilaksanakan oleh Presiden dan DPR sebagaimana rumusan Pasal

30 Mohammad Mahfud MD., 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 166-171.

31 Suwoto Mulyosudarmo, 2000, Peralihan Kekuasaan Kajian Retoris Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 26.

32 I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, 2017, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 14 Nomor 3, September, hlm. 315-316.

5 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR", Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi, "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang" dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi, "Anggota DPR berhak mengajukan usulan rancangan Undang-Undang".

Hal tersebut mengindikasikan secara kuat bahwa terdapat korelasi antara konsep perimbangan kekuasaan dengan konsep pembagian kekuasaan dalam perspektif ketatanegaraan di Indonesia. Kenyataan dewasa ini, memberikan gambaran yang cukup jelas perihal korelasi konsep perimbangan kekuasaan dengan konsep pemisahan kekuasaan yakni terindikasi kuat dengan fakta hukum berupa hubungan antar cabang kekuasaan yang tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>33</sup> Dalam konteks kekinian, konsep tersebut lazimnya juga disebut sebagai konsep perimbangan kekuasaan yang ideal diterapkan dalam berbagai model ketatanegaraan di dunia.<sup>34</sup>

### **B.3. Teori Kedaulatan Rakyat, Teori Demokrasi dan Pemilihan Umum**

#### **B.3.1. Teori Kedaulatan Rakyat**

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai pengertian. Pengertian berdaulat ditujukan pada negara-negara yang berhak menentukan urusannya sendiri baik masalah-masalah dalam negeri maupun masalah-masalah luar negeri tanpa ada campur tangan negara lain. Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.<sup>35</sup> Kata ini merupakan terjemahan dari *Sovereignty* (Inggris), *Souveriniteit* (Belanda), *Souverineteit* (Prancis), *Supranus* (Italia) dan dalam bahasa Latin dikenal dengan istilah *Supranus* yang berarti "yang tertinggi". Pertama-tama Jean Bodin dalam bukunya "*Six Livres de la Republique*" yang mengartikan kedaulatan adalah

tidak dipecah-pecah, asli, permanen dan sempurna atau tidak terbatas. Tak terbatas artinya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan tersebut permanen berarti abadi tetap sepanjang negara itu ada. Konsep itu disebut juga konsep negara monistis.<sup>36</sup>

Kedaulatan yang mempermasalahkan legitimasi sumber kekuasaan negara, melahirkan teori kedaulatan yaitu teori kedaulatan Tuhan dengan penganut *Thomas Aquinas* dan *Agustinus*, kedaulatan negara penganutnya *Jean Bodin* dan *Jellinek*, Kedaulatan Hukum penganutnya *Krabbe* dan kedaulatan Rakyat dipelopori oleh *J.J. Rousseau*. Menurut J.J. Rousseau dalam pemikiran tentang asal muasal negara, manusia dalam keadaan alamiah, dalam keadaan ada negara (*in state of nature*) asalnya baik, akan tetapi dalam keadaan alam bebas manusia yang asalnya baik itu rusak oleh peradaban karena itu dalam keadaan alam bebas orang memerlukan jaminan keselamatan, kemudian mereka menyelenggarakan perjanjian masyarakat untuk membentuk negara atau lazim disebut sebagai "*du contract social*". Dalam perjanjian masyarakat, rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada penguasa tetapi kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaan bukan karena haknya sendiri.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 asas ini dinyatakan secara tegas dalam:

- a. Pembukaan, yakni pada rumusan "... *Negara Republik Indonesia berkedaulatan Rakyat .....kerakyatan yang dipimpin oleh ..... permusyawaratan perwakilan ....*".
- b. Batang Tubuh yakni di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pra-amandemen yang berbunyi, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*". Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, "*MPR terdiri atas anggota.....*" maupun pasal-pasal yang lain seperti Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22C, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28, serta Pasal 37.

33 Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II, Cetakan Pertama, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 11-15.

34 I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), op.cit., hlm. 126-127.

35 Ismail Suny, 1978, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 3.

36 Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, op.cit, hlm. 112-113.



### B.3.2. Teori Demokrasi dan Pemilihan Umum

Demokrasi menurut J.J. Rousseau dalam bukunya *“Du Contract Social”* adalah suatu demokrasi langsung di mana pemerintahan diselenggarakan berdasarkan kehendak umum (*volonte generale*) atau sebagian besar dari warga negara. Dalam praktik, ajaran Rousseau ini sulit diterapkan karena luasnya wilayah negara, banyaknya penduduk dengan kepentingan yang beragam, sangat menyulitkan untuk penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan demokrasi langsung tersebut, dan jalan keluarnya adalah melalui sistem perwakilan<sup>37</sup>. Negara Swiss mencoba menerapkan ajaran Rousseau dengan sistem referendum. Pada umumnya negara-negara menganut sistem perwakilan. Mengacu pada kesepakatan Konferensi *International Commission of Jurist* di Bangkok 1965<sup>38</sup> yang menekankan bahwa, *“Representative Government is a government deriving its power and authority from the people, which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them”*, yang dialihbahasakan maknanya yakni, *“Pemerintahan Perwakilan adalah pemerintahan yang memperoleh kekuasaan dan kewenangan dari rakyat, di mana kewenangan dan kekuasaan itu diperoleh melalui perwakilan yang dipilih secara bebas dan bertanggung jawab kepada pemilihnya”*.

Adapun syarat-syarat Pemerintahan dengan sistem perwakilan tersebut harus mencakup:<sup>39</sup>

- 1) Proteksi Konstitusional.
- 2) Pengadilan-pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Pemilihan-pemilihan yang bebas.
- 4) Kebebasan menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan berserikat dan tugas oposisi.
- 6) Harus ada pendidikan *civics*.

Hal ini mengindikasikan bahwa kemauan rakyat

adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala dan jujur dan dilakukan berdasarkan hak pilih yang bersifat umum, kebersamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.<sup>40</sup> Dengan demikian keberadaan *representative government* memberikan konsekuensi logis bagi negara yakni untuk keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat, keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia, maupun dengan cara lain, keharusan adanya partai politik, keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan dan bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat.

Konsep demokrasi ini relevan dengan pelaksanaan suatu pemilihan umum berkala pada suatu negara yang dimaknai sebagai salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Sistem pemilihan ini sangat dipengaruhi oleh cara pandang terhadap individu atau masyarakat dalam negara. Apakah mereka dipandang sebagai individu yang bebas untuk memilih wakilnya atau dipilih sebagai wakil rakyat atau mereka dipandang sebagai satu kesatuan kelompok sehingga tidak dapat menentukan pilihan atau mencalonkan diri untuk dipilih. Atas kriteria ini, maka dikenal 2 (dua) sistem pemilihan yakni sebagai berikut<sup>41</sup>.

- 1) Sistem pemilihan Mekanis: memandang rakyat sebagai massa individu-individu yang sama sebagai satu kesatuan otonom dan negara/masyarakat dipandang sebagai kompleks hubungan-hubungan antar individu. Setiap individu memiliki hak dipilih dan memilih aktif yang mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan. Sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan politik.

37 Baca dalam I Dewa Gede Atmadja I, op.cit., hlm. 96-97, 108.

38 Baca dalam Kaelan, 2014, Pendidikan Kewarganegaraan, Edisi Revisi, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. 92-93.

39 Baca dalam Ismail Suny, 1978, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Jakarta : Aksara Baru, hlm. 19-24.

40 Lihat lebih lanjut dalam Sri Soemantri, 1971, Himpunan Kuliah Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, hlm. 33-34.

41 Jimly Asshidiqie, 2009, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Edisi Pertama, Rajawali Grafindo Press, Jakarta, hlm. 415-417.

2) Sistem pemilihan Organik: menempatkan masyarakat sebagai satu kesatuan individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam kesatuan hidup berdasarkan: hubungan genealogis, fungsi ekonomi, industri, lapisan-lapisan sosial seperti: buruh, cendekiawan, pengusaha. Kesatuan-kesatuan hidup inilah yang mengendalikan hak memilih dan dipilih, atau mengutus wakil-wakilnya yang duduk di badan perwakilan rakyat. Prosedurnya biasanya melalui pengangkatan, sehingga sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan fungsional.<sup>42</sup> Cara pandang inipun berkaitan dengan soal apakah perlu atau tidak adanya partai politik dalam Negara. Menurut sistem pemilihan mekanis, maka partai politik mutlak diperlukan dan perlu adanya pemilihan umum.

Pada umumnya, negara demokrasi menganut sistem pemilihan mekanis, atau kombinasi kedua sistem ini, seperti Parlemen Inggris yang bersifat *bicameral* di mana *House of Lord* diisi dengan pengangkatan dan *House of Common* diisi lewat pemilihan umum dan sistem pemilihan mekanis dibagi menjadi 2 (dua) macam cara yakni sebagai berikut:

Sistem perwakilan distrik/*Majority/Single member constituency*, dilakukan dengan cara wilayah Negara dibagi-bagi dalam daerah pemilihan yang disebut distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat kemudian setiap distrik diwakili oleh 1 (satu) orang yang memperoleh suara mayoritas.<sup>43</sup> Di sisi lain terdapat implikasi bilamana sistem perwakilan distrik diberlakukan yakni orang yang dipilih belum tentu mewakili suara mayoritas dari wilayah distrik itu, terutama bila calon yang dipilih lebih dari 2 (dua) orang. Oleh karena itu, bilamana dianut sistem pemilihan distrik, maka lambat-laun akan mendorong lahirnya sistem dwi partai dalam Negara, karena partai-partai kecil akan sangat kehilangan harapan untuk mendudukkan wakilnya di badan

perwakilan rakyat. Biasanya orang yang terpilih itu pasti sangat dikenal dan memiliki hubungan yang sangat dekat dengan pemilihnya, sehingga ia akan dituntut memperjuangkan aspirasi pemilihnya, sehingga kemungkinan akan ada akibat bahwa si wakil hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya dan kurang memperhatikan kepentingan nasional.

Sistem perwakilan proporsional<sup>44</sup> adalah sistem perwakilan di mana prosentase kursi di badan perwakilan rakyat yang dibagikan kepada partai politik berdasarkan prosentase jumlah suara yang diperoleh oleh tiap-tiap partai politik. Negara merupakan 1 (satu) wilayah pemilihan. Perolehan suara partai politik dihitung secara nasional dan dibagi berdasarkan prosentase suara. Sedangkan implikasi dari sistem pemilihan proporsional yakni setiap suara di wilayah pemilihan tetap dihitung secara nasional, sehingga tidak ada suara yang hilang, serta sistem ini disukai oleh partai-partai kecil, karena masih ada harapan kemungkinan dapat merebut kursi di lembaga perwakilan rakyat walaupun hanya satu kursi. Sehingga sistem pemilihan proporsional cenderung mendorong tumbuhnya sistem multi partai, kemudian perhitungan suaranya berbelit-belit, serta rakyat bukan memilih orang, melainkan partai politik. Sementara sistem distrik rakyat memilih orang.

#### **B.4. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan: Pengaturan dan Praktik Pra-amandemen dan Pasca-amandemen**

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, salah satu unsur atau indikator yang mencerminkan negara hukum yang demokratis berjalan yakni dengan adanya pemilihan secara berkala baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hal ini telah dilaksanakan di Indonesia melalui pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Umum Legislatif untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

42 Mohammad Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia, Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara Universitas Indonesia dan CV Sinar Bhakti, Jakarta, hlm. 332-334.

43 Lihat lebih lanjut dalam I Dewa Gede Atmadja, op.cit., hlm. 120-121.

44 Jimly Asshidiqie, op.cit., hlm. 418-419.

Namun demikian, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, konstruksi norma terhadap Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat masih tidak diatur secara sistematis, artinya masih terdapat disinkronisasi dengan ketentuan lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini ditandai dengan adanya ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. \*\*\*)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. \*\*\*)
- (3) 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 30 (tiga puluh) hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 (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. \*\*\*\*)

Hal ini tentunya tidak berbeda dengan karakter produk hukum pada masa pra amandemen UUD NRI Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden untuk pertama kalinya dipilih melalui sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia pada 18 Agustus 1945 dengan menetapkan Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Presiden dan

Wakil Presiden Pertama Indonesia secara aklamasi. Di samping itu, Panitia Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia menetapkan UUD 1945 pra amandemen sebagai konstitusi tertulis negara Indonesia. Dalam UUD 1945 tersebut intinya menekankan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang tegas memberi batasan kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berimplikasi pada kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>45</sup> Bilamana terdapat kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden juga dilakukan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai implikasi Presiden dan Wakil Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sedangkan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, pelaksanaan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan memegang jabatan selama 5 (lima) tahun yang sesudahnya dapat dipilih kembali. Di samping itu, pasca amandemen UUD 1945, presiden bukan lagi mandataris MPR. MPR yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945) tidak dapat melepaskan diri dari asas mandat. MPR dalam hal ini adalah mandataris dari rakyat. Sebelum pemilu 2004, dikenal paling tidak mandat berganda dan bertingkat. Oleh karena MPR berwenang memilih presiden selaku mandataris MPR. Presiden sebenarnya adalah mandataris tidak langsung (mandataris tingkat kedua) dari rakyat Indonesia sedangkan MPR adalah mandataris langsung (mandataris tingkat pertama) dari rakyat Indonesia karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.<sup>46</sup> Dalam hal ini, terhadap kondisi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan menurut Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat namun demikian hal ini masih menyisakan persoalan terkait hubungannya dengan prinsip supremasi

45 I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), op.cit., hlm. 117-118.

46 Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 113.

konstitusi, dengan tidak konsistennya ketentuan ini terhadap penegasan sistem presidensial bahwa pemegang supremasi rakyat yakni Undang-Undang Dasar (konstitusi) bukan dilimpahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Di sisi lain dalam prinsip pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances system*, ketatanegaraan Indonesia tidak lagi menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan sebatas Lembaga Tinggi Negara yang setara dan sederajat serta saling mengimbangi dan mengawasi, sehingga terdapat kesalahan sistematis terhadap konstruksi norma Pasal 8 ayat (2) dan (3) dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi preseden buruk bila masih dipertahankan.

#### **B.5. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan ke depannya dalam Rangka Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia**

Konstruksi pemilihan presiden dan wakil presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah *contradictio in terminis*, dikarenakan pertimbangan yang telah dikemukakan sebelumnya baik dari sisi prinsip supremasi konstitusi maupun prinsip pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances systems* serta kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dalam tulisan ini, urgensi rekonstruksi pemilihan presiden dan wakil presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan tersebut, haruslah selaras dengan ketentuan lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945 tanpa adanya penyimpangan dan pengecualian.

**Pertama**, meniadakan kewenangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal pemilihan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan tersebut, mengingat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak menghendaki adanya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat namun supremasi konstitusi, yang tidak menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara lagi sehingga tidak terdapat pembenaran terhadap pemberian wewenang melalui ketentuan

Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945.

**Kedua**, memberikan mekanisme pemilihan secara langsung melalui pemilihan presiden dan wakil presiden oleh rakyat, hal ini sejalan dengan logika sistematis pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) sampai (5), dan Pasal 22E ayat (1) sampai (6) UUD NRI Tahun 1945, bahwa esensi pergeseran paradigma pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 yakni adanya pengembalian kedaulatan rakyat yang berbasis ketentuan Undang-Undang Dasar dan dalam hal ini pemikiran ini mencerminkan konsistensi pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Dalam hal ini diperlukan perubahan dan peniadaan terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 khusus berkaitan dengan mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan dalam tulisan ini, penegasan tersebut dilakukan dengan pengamandemenan terbatas atas ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 serta dan perubahan terhadap ketentuan Undang-Undang terkait yakni Undang-Undang Pemilihan Umum perihal penambahan pelaksanaan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden dalam kondisi tersebut dengan mekanisme dan keterlibatan langsung rakyat seperti halnya pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini tentunya menjadi cerminan penegasan dan penguatan terhadap sistem presidensial Indonesia mengingat perlunya konsistensi dalam menganut asas yang telah dipilih digunakan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat memperteguh eksistensi sistem presidensial nasional ke depannya.

#### **C. Penutup**

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang membawa sistem ketatanegaraan Indonesia menuju sebuah era baru yang berbeda dibandingkan masa yang sebelumnya, yakni adanya paradigma baru terkait pergeseran dari *executive heavy* menuju *legislative heavy*. Hal tersebut juga berimplikasi terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Dalam hal ini, pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tidaklah dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat termasuk dalam hal kekosongan jabatan, dan perlunya diberikan kembali pemilihan dalam situasi tersebut kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dan

wujud konsistensi terhadap supremasi konstitusi dan prinsip pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances systems* yang dianut Indonesia. Dalam hal ini, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang tegas memberi batasan kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berimplikasi pada kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sedangkan pasca perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, dalam hal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden saat ikhwal kekosongan jabatan menurut konstruksi norma Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat namun demikian hal ini masih menyisakan persoalan terkait hubungannya dengan prinsip supremasi konstitusi, dengan tidak konsistennya ketentuan ini terhadap penegasan sistem presidensial bahwa pemegang supremasi rakyat yakni Undang-Undang Dasar (konstitusi) bukan dilimpahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta tidak sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances system*, dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) tersebut dapat menjadi preseden buruk bila masih dipertahankan.

Adapun urgensi rekonstruksi pemilihan presiden dan wakil presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan tersebut, haruslah selaras dengan ketentuan lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945 tanpa adanya penyimpangan dan pengecualian, sehingga menjadi keharusan untuk meniadakan kewenangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal pemilihan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan tersebut, mengingat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak menghendaki adanya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat namun supremasi konstitusi serta memberikan mekanisme pemilihan secara langsung melalui pemilihan presiden dan wakil presiden oleh rakyat, hal ini sejalan dengan logika sistematis pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) sampai (5), dan Pasal 22E ayat (1) sampai (6) UUD NRI Tahun 1945 sebagai cerminan konsistensi

pemilihan secara langsung oleh rakyat terlebih dalam rangka penegasan dan penguatan sistem presidensial di Indonesia.

Dalam tulisan ini, tampak beberapa saran terkait rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam ikhwal kekosongan jabatan, sebagai berikut :

1. perlu perubahan terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut dengan mempertimbangkan supremasi konstitusi, kedaulatan rakyat dan prinsip pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances systems*; dan
2. perlu penyesuaian terhadap perubahan terbatas tersebut dengan peraturan perundang-undangan terkait pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

#### **Daftar Pustaka**

- Abdul Mukthie Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Malang.
- Abu Daud Busroh, 2013, *Ilmu Negara*, Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung.
- Depri Liber Sonata, 2014, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris : Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, Januari-Maret, h. 24-25.
- Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- E. Fernando M Manullang, 2016, *Selayang Pandang Sistem Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.
- I Dewa Gede Atmadja, 2012, *Ilmu Negara, Perspektif Historis Yuridis Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang.
- I Gede Yusa dan Bagus Hermanto (ed.), 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang.

- \_\_\_\_\_, 2017, "Gagasan Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14 Nomor 3, September, hlm. 315-316.
- Ismail Suny, 1978, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta.
- Ismail Suny, 1992, *Sistem Pemilihan Umum yang Menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, Aksara Baru, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Kelembagaan Kepresidenan*, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II*, Cetakan Pertama, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara 1*, Cetakan Pertama, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Bhuana Inti Populer, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Kaelan, 2014, *Pendidikan Kewarganegaraan, Edisi Revisi*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- M.L. Cohen and K.C. Olson, 1992, *Legal Research in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota.
- Mahkamah Konstitusi, 2016, *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi*, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat)*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta.
- Maria Alfons, 2016, "Kekayaan Intelektual dan Konsep Negara Kesejahteraan", *Majalah Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Nomor 1.
- Miriam Budiardjo, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Mohammad Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara Universitas Indonesia dan CV Sinar Bhakti, Jakarta.
- Mohammad Mahfud MD., 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum : Normatif & Empiris*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, 2018, "Rekonstruksi Kedudukan Wakil Presiden dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15, Nomor 2, Juni, hlm. 66-67.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Suwoto Mulyosudarmo, 2000, *Peralihan Kekuasaan Kajian Retoris Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Sri Soemantri, 1971, *Himpunan Kuliah Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Pustaka Pelangi Publisher, Jakarta.
- Yulies Tiena Masriani, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta.