BAB. I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kekuasaan eksekutif yang besar di satu pihak dan kurangnya mekanisme *checks and balances* di pihak lain menyebabkan UUD 1945 mengandung potensi menuju sistem kediktatoran yang besar.[1] Inilah yang terjadi di masa Orde Lama dan Orde Baru. Pemerintahan di masa-masa itu diselenggarakan secara otoriter dan kediktatoran. UUD 1945, baik secara ideel maupun normative-substantif tidak berjalan, bahkan tidak pernah dijalankan.[2] Presiden Soekarno memerintah dengan konsep demokrasi terpimpin[3], berupaya mempertahankan kekuasaannya melalui Ketetapan MPRS yang mengangkat Presiden seumur hidup, merupakan satu perwujudan penyelewengan UUD 1945.[4] Sedangkan pemerintah Indonesia yang dipimpin Presiden Soeharto dibangun atas dasar mekanisme *carrot and sticks* sehingga tercipta suatu kestabilan politik.[5] Dengan kata lain, transisi pergantian

---

[1]Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 49.

[2]Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Ed. Moh. Fadli, Cetakan Pertama (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm. 148.

[3] Konsep demokrasi terpimpin pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Soekarno di depan sidang pleno Konstituante tahun 1959 dan dipraktekkan dalam tahun 1959-1966. Mulai diinsyafi di kalangan luas, bahwa demokrasi terpimpin sebagai yang selama ini dilaksanakan, tidak benar-benar demokrasi terpimpin, dimana seharusnya kedua unsur *demokrasi* dan *terpimpin* bergandengan mutlak satu sama lain. Selama ini yang dipraktekkan ialah "demokrasi terpimpin" dimana unsur demokrasinya sudah tidak ada, sudah dikebiri, tapi yang ditonjolkan dan yang diutamakan hanyalah unsure terpimpinnya. Pelaksanaan kepastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhya yang oleh Ismail Suny dikatakan "that the rule of law was absent in Indonesia". Ismail Suny, "Kepastian Hukum Menuju Stabilisasi Politik dan Ekonomi", dalam Hendra Nurjahjo (editor), Politik Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Pertama (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 55.

[4]Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 1.

[5] Afan Gafffar memaparkan karakteristik dari pemerintahan orde baru ditandai dengan; 1) lembaga Kepresidenan yang terlampau dominan; 2) rendahnya kesetaraan di antara lembaga tinggi negara; 3) rekruitmen politik yang tertutup; 4) birokrasi sebagai instrumen kekuasaan; 5) kebijaksanaan

pemegang kekuasaan (*transition through replacement*) antara pemerintahan Soekarno ke Soeharto lebih pada pergantian dari corak otoriter yang satu ke corak otoriter yang lain.[6]Salah satu pasal yang ikut membentuk karakter otoriter rezim Soeharto adalah Pasal 27 UUD 1945, yang menyebutkan: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Mahfud MD berpendapat [7] bahwa dari perspektif konstitusionalisme, pasal ini mestinya dinterpretasikan bahwa Presiden hanya boleh dipilih kembali untuk jabatan yang sama selama maksimum dua periode. Tetapi, Soeharto dan kaki tangannya menafsirkan: tidak ada batasan soal berapa kali masa jabatan Presiden. Soeharto menjadi Presiden seumur hidup dengan cara mengeksploitasi kelemahan Pasal 7 UUD 1945. Adanya sejumlah praktik penyimpangan UUD 1945 terdahulu untuk meneguhkan kekuasaan Presiden "*superpower*" menunjukkan betapa pentingnya posisi Presiden dalam suatu negara.[8]Setelah mengalami sistem otoriter yang panjang selama hampir 40 tahun di bawah Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan Orde Baru (1966-1998),

---

public yang tidak transparan; 6) Sentralisasi; 7) implementasi HAM yang masih rendah; 8) sistem peradilan yang tidak independen. Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 150.

[6]Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media, 2012), hlm. 2. Arbi Sanit menyatakan sebagai ganti demokrasi akal-akalan oleh rezim Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila, maka system kekuasaan demokrasi yang diperlukan untuk mendukung pembentukan manusia baru itu bercirikan pembatasan dan distribusi kekuasaan, pemerintahan perwakilan, supremasi hokum, dan partisipasi politik rakyat banyak. Arbi Sanit," Wawasan Bangsa Menuju Manusia Baru" dalam M. AS. Hikam (editor), *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Senat Mahasiswa Fakultas Syari;ah IAIN Sunan Kalijaga kerjasama Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 140.

[7] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Mizan, 2007), hlm. 157.

[8]Pada awal orde baru telah dikemukakan tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara "murni dan konsekuen".Ini adalah langkah koreksi terhadap orde lama yang dianggap telah menjadikan "politik sebagai panglima".Orde baru menjadikan "hukum sebagai panglima". Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Hukum Tatanegara Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Gema Insani Press, 1996),hlm.90.

momentum reformasi pada 1998 merupakan kesempatan emas bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali kehidupan politik, social-budaya, ekonomi, dan hokum ke arah yang lebih baik.[9]Dalam rangka revitalisasi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara ada beberapa sasaran reformasi yang perlu mendapat perhatian.[10] *Pertama*, memulihkan agar setiap orang dapat menggunakan secara wajar hak-hak demokratis, hak-hak yang terkandung dalam prinsip negara konstitusional dan negara berdasarkan atas hukum.*Kedua*, reformasi diarahkan pada usaha pemberdayaan suprastruktur dan infrastruktur politik agar benar-benar menjadi wahana perjuangan mewujudkan dan melaksanakan tatanan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya, bukan sekedar formalitas.*Ketiga*, reformasi birokrasi atau administrasi negara (*administrative reform*). *Keempat*, reformasi di bidang ekonomi. *Kelima*, reformasi di bidang sosial budaya berkaitan dengan tingkah laku feodalisme yang makin marak.Keenam, reformasi hokum.*Ketujuh*, reformasi yang berkaitan dengan perwujudan penegak hukum yang bersih dan berwibawa.*Kedelapan*, reformasi hubungan antara pusat dan daerah.Gerakan reformasi yang mendorong Presiden Soeharto untuk mengakhiri kekuasaannya selama 32 tahun, memiliki sejumlah agenda:[11] 1. Amandemen UUD 1945; 2. Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI); 3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan HAM, serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme

[9] Syamsuddin Haris, *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*, Edisi Pertama (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 8-9.
[10] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 131.
[11] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*(Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010), hlm. 3. Lihat juga dalam Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 80.

(KKN); 4.Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah); 5.Mewujudkan kebebebasan Pers; 6.Mewujudkan kehidupan demokrasi. Jadi, reformasi harus ditopang oleh supremasi hukum, pembatasan kekuasaan dan demokrasi guna melindungi rakyat dari intimidasi penguasa. Peran rakyat sangatlah penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[12] Penjelasan Umum UUD 1945 menyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti bahwa sumber kekuasaan itu hanya ada pada rakyat. Tetapi karena jumlah rakyat yang sedemikian besarnya, maka tidak mungkin rakyat melaksanakan sendiri kekuasaannya secara konkrit dalam praktik. Oleh karenanya UUD 1945 menetapkan MPR memegang kedaulatan rakyat serta melaksanakan kekuasaan atas nama rakyat.[13] Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Kemudian, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 bahwa: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis*

[12] Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dirancang oleh the founder of constitution (BPUPKI-PPKI) guna menggantikan kedudukan het Koninkrijk der Nederlanden selaku oppergezag (Kadangkala disebut opperbewind) bagi negeri jajahan Hindia Belanda. Gouverneur Generaal bertanggungjawab kepada Raja/Ratu selaku opperbewind dengan menyampaikan laporan-laporan berkala. Oleh karena bentuk negara yang dirancang BPUPKI-PPKI adalah negara kesatuan berbentuk republic maka negara tersebut harus dilepas dari ikatan pertuanan (oppergezag, opperbewind) Koninkrijk der Nederlanden. Dicarikan lembaga kekuasaan tertinggi yang menggantikan opperzgezag Kerajaan Belanda, disepakati bahwa lembaga negara pemegang kekuasaan tertinggi dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 21-22.

[13] Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985),hlm. 35.

Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Pasal ini menegaskan bahwa dalam proses penentuan Kepala Pemerintahan (sekaligus Kepala Negara) tidak menggunakan pola pemilihan langsung oleh rakyat.[14]Di dalam Penjelasan Umum UUD 1945 juga dinyatakan bahwa Presiden dalam melaksanakan pemerintahan tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis.Ia adalah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben" tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.Penjelasan yang demikian ini memberikan konsekuensi bahwa sistem pemerintahan Indonesia mengandung karakteristik sistem parlementer.[15]MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan berwenang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dipertegas dalamPasal 3 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara menyatakan bahwa,ayat (1) "Majelis sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksanan dari kedaulatan rakyat."Ayat (2), mengatur Majelis memilih dan mengangkat Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden untuk membantu Presiden. Ayat (3), Majelis memberikan mandat untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan Majelis lainnya kepada Presiden."Dari bunyi Ketetapan (Tap) MPR di atas,MPR dinilai sebagai lembaga yang *super body* karena kewenangannya yang begitu luas.Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat berwenang mengawasi Presiden dalam menjalankan kebijaksanaan yang mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara.Dalam hal ini Pasal 7 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang

[14]Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kelima (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hlm. 156.
[15]*Ibid*.

Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertingi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, menetapkan bahwa jika Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum peringatan kepada Presiden. Jika dalam waktu 3 (tiga) bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengeluarkan memorandum kedua.Apabila tidak diindahkan oleh Presiden, DPR dapat meminta majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.Tap MPR ini sekaligus memberikan dasar hukum bagi pemakzulan (*impeachment*) Presiden. Namun, Harun Alrasid menegaskan bahwa sistem konstitusi Indonesia tidak mengenal *impeachment*.[16] Prosedur pemberhentian Presiden semestinya diatur dalam Konstitusi, dan bukan dalam bentuk Tap MPR.Pendapat berbeda diutarakan oleh Adnan Buyung Nasution.Menurutnya, prosedur-prosedur MPR adalah salah satu upaya yang sah untuk melengkapi konstitusi.[17]

Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden B.J Habibie dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia menggantikan Presiden Soeharto yang mengundurkan diri sebagai Presiden.Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Ketetapan MPR No.VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, dalam hal Presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya". Di bawah tekanan public Habibie mampu mengambil langkah-langkah popular: (i) mendorong

[16] Harun Alrasid," Mungkinkah Presiden diturunkan di Tengah Jalan", *Majalah Tempo*, No. 19/XXIX/ 10-16 Juli 2001.
[17] *Majalah Tempo*, No. 12/XXX/21-27 Mei 2001.

dilakukannya Sidang Istimewa MPR untuk menentukan jadwal Pemilu 1999; (ii) mendukung reformasi pemilu 1999; (iii) meliberasikan kebebasan pers dan kebebasan berekspresi; (iv) membebaskan para tahanan politik; dan melaksanakan pemilu tahun 1999.[18]Salah satu hasil Sidang Istimewa MPR adalah menghasilkan Ketetapan MPR No. XIII Tahun 1998 yang mengubah interpretasi Pasal 7 UUD 1945 yang mengatur masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 1 TAP MPR ini menyebutkan: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya data dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Namun, kepemimpinan Presiden Habibie hanya berumur pendek. Pada Sidang Istimewa MPR 1999, Pidato pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie ditolak oleh segenap anggota MPR dengan menggunakan voting. [19] Praktik ini tetap berlangsung karena Presiden wajib memberikan pertanggung jawab di hadapan Sidang Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungan jawab Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis."Perihal pertanggungjawaban Presiden dalam melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.Hal ini berarti Presiden wajib melaksanakan haluan negara dan diawasi oleh MPR. Kewenangan MPR pun

[18]Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945….Op. cit.,* hlm. 170.
[19]Pasal 1 TAP MPR No.III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie menyatakan bahwa: Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing, Bacharuddin Jusuf Habibie yang diucapkan/disampaikan di hadapan Rapat Paripurna ke-8 tanggal 14 Oktober 1999 dan Pertanggungjawaban Presiden atas Pemandangan Umum Fraksi-fraksi terhadap Pidato Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing, Bacharuddin Jusuf Habibie pada rapat Paripurna ke- 11 tanggal 17 Oktober 1999 Sidang Umum MPR tanggal 14 - 21 Oktober 1999 dinyatakan ditolak.

ditegaskan dalam Pasal 4 bahwa," Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena: a. Atas permintaan sendiri; b. berhalangan tetap; c. sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Tugas MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden juga diatur di dalam Pasal 3 Tap MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang menyatakan bahwa " *Majelis mempunyai tugas: a. menetapkan Undang-Undang Dasar; b. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara; c. memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden*." Presiden sebagai mandataris MPR harus melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang di tetapkan oleh MPR.Oleh karena itu, MPR mempunyai wewenang untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden dan sekaligus memberhentikan Presiden. [20] Penilaian pertanggungjawaban Presiden diatur dalam Ketetapan MPR No.II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Dalam Pasal 98 ayat (1) pertanggungjawaban Presiden tentang pelaksanaan GBHN disampaikan dan dinilai pada forum Rapat Paripurna Majelis. Selain itu Tap MPR No. No.VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia juga menjadi dasar hokum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Tap MPR tersebut dijadikan dasar hukum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru.

[20]Lihat Pasal 4 huruf d dan e Tap MPR No.II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.Huruf (d).Majelis berwenang meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.Huruf (e) Majelis berwenang mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Garis-Garis Besar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.

Dari hasil pemilihan presiden yang dilaksanakan secara voting 20 Oktober 1999, K.H. Abdurrahman Wahid terpilih menjadi presiden Republik Indonesia ke-4.Pada 21 Oktober 1999, dilaksanakan pemilihan wakil presiden dengan calonnya Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz. Pemilihan wakil presiden dimenangkan Megawati Soekarnoputri. Pemilu tahun 1999 masih memihak kepada *status quo* dan tidak mencerminkan amanat reformasi.*Pertama*, pemilu dipersiapkan secara tergesa-gesa sehingga tidak memberi kesempatan kepada partai politik untuk melakukan sosialisasi program kepada masyarakat luas. *Kedua*, perangkat perundang-undangan yang disiapkan masih bias kepentingan partai yang orde baru. [21] Hal ini berakibat pada komposisi anggota MPR mulai dibahas dalam pembahasan amandemen UUD 1945.

Setelah amandemen kedua, UUD 1945 dimantapkan menuju sistem Presidensialisme yang mengadopsi sistem Presidensial dalam konstitusionalisme Amerika.[22] Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6A UUD 1945.Konsekuensinya, kedudukan MPR merosot menjadi sejajar dengan Presiden. Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terus mengalami pergolakan. Adanya perseteruan dengan DPR membuat Presiden Abdurrahman Wahid dimakzulkan MPR dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001 karena dianggap melanggar UUD 1945 dan GBHN. Presiden Abdurrahman Wahid menolak memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR karena MPR dianggap tidak sah untuk bersidang.Sebelumnya, Presiden mengeluarkan Maklumat yang berisi pembekuan MPR, DPR, dan pembubaran

[21]Mulyana W. Kusumah, dkk, *Menata Politik Paska Reformasi*, Jakarta, KIPP Indonesia, 2000, hlm. 1-2.
[22] Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara ... op. cit.,*, hlm.86.

Partai Golkar.[23] Presiden Megawati pun ditetapkan menjadi Presiden Republik Indonesia berdasarkan Sidang Istimewa MPR melalui Ketetapan MPR No.III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia.

MPR semakin kehilangan kekuatannya manakala TAP MPR yang mengatur tentang Kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan tidak berlaku pasca di keluarkannya TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.[24] Perubahan kedudukan MPR ini,disertai dengan penghapusan atas kewenangan untuk menyusun kebijakan negara dalam bentuk GBHN sebagai konsekuensi pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat yang mengimplikasikan Presiden harus menjalankan visi, misi dan program yang disampaikan pada saat kampanye pemilihan Presiden. Kekuasaan yang besar dari MPR rupanya tidak disukai oleh sebagian kalangan. Dalam Sidang Tahunan MPR 2001, diputuskan untuk meniadakan Pasal 1 ayat (2) lama dan menggantinya menjadi: "Kedaulatan berada

[23]Dasar hukum pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dinyatakan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Ketetapan MPR RI No.VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Pasal 1 bahwa: ketidakhadiran dan penolakan Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2011 serta penerbitan maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001, sungguh-sungguh melanggar haluan negara; Pasal 2 bahwa: Memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi. Ketetapan MPR No.II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid.

[24]TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Pasal 1 menyatakan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagaimana dimaksud di bawah ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Perubahan ini mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat.

Pemilihan Presiden di Indonesia dinilai memasuki fase yang demokratis sejak amandemen ketiga UUD 1945.Ada beberapa perubahan penting yang berkenaan dengan kekuasaan presiden dan kelembagaan MPR.Salah satu perubahan UUD 1945 adalah adanya pemilihan langsung dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perubahan ketiga UUD 1945, Pasal 6A ayat (1) menyatakan bahwa "*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*.MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 7A UU NRI tahun 1945 menetapkan bahwa presiden dan/wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden atau wakil Presiden.

Untuk menindaklanjuti amandemen ini, keluarlah Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini terlihat pada bagian menimbang UU tersebut bahwa dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara sesuai dengan amanat Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat." Kewajiban pertanggungjawaban Presiden semakin kehilangan dasar hukum paska dihapuskannya Tap MPR dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa Jenis dan hierakhi Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU; c) Peraturan Pemerintah; d) Peraturan Presiden; e) Peraturan Daerah. Kemudian, setelah diberlakukan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tap MPR dimasukkan kembali dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Namun, TAP MPR yang mengatur tentang pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden sudah tidak berlaku lagi.Sehingga muncul pertanyaan, dimanakah dasar hukum pengaturan pertanggungjawaban Presiden dan wakil presiden pasca reformasi? Hilangnya dasar hukum pertanggungjawaban presiden ini rupanya ditindaklanjuti dengan pembahasan kekuasaan Presiden pada amandemen keempat.

Pasca perubahan keempat, UUD 1945 memberikan pengaturan yang lebih dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah Pasal maupun kekuasaannya.[25] Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: "Presiden Republik Indonesia

[25] Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia* (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 72.

memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal ini menunjuk kepada pengertian bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan.Ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut bahwa kekuasaan pemerintahan itu juga mengandung kekuasaan dalam arti membentuk peraturan.Hamid Attamimi menyatakan bahwa penggunaan Pasal 4 ayat (1) sebagai sumber kewenangan Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden.[26] Selain itu, mengenai kekuasaan Presiden RI dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, UUD 1945 mengaturnya di dalam beberapa Pasal antara lain, Pasal 5 ayat (1) dan (2); Pasal 22 ayat (1). Dalam rangka menjalankan kekuasaan eksekutif, menurut Pasal 4 ayat (2) UUD 1945, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.Kekuasaan Presien sebagai pemimpin eksekutif mempunyai hak *prerogative* untuk mengadakan rekruitmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan seperti anggota cabinet (menteri) dan pejabat setingkat menteri.

Sistem pemerintahan Presidensiil di Indonesia harus diartikan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara, dan kedudukan para menteri hanya sebagai pembantu Presiden. Sehingga seluruh tanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.Jadi, Presiden dalam kegiatan sehari-hari dibantu wakil Presiden dan para menteri.Dasarnya adalah Pasal 17 ayat (1) bahwa, " Presiden dibantu oleh mentri-menteri negara. ayat (2) UUD 1945 bahwamenteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.Selain itu, kewenangan Presiden yang lain, berupa Presiden merupakan

[26] A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*(Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm. 183.

kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10), Presiden menyatakan keadaan bahaya (Pasal 11), Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15). Presiden juga memiliki kekuasaan dalam bidang legislative, berupa: a. Hak Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa; " Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Pada kenyataannya, kekuasaan legislatif bukan dikuasai DPR saja, tetapi Presiden juga berhak ikut andil di dalamnya.beberapa hak mutlak Presiden ada yang ditentukan harus mendapat pertimbangan oleh DPR serta ada pula pelaksanaannya harus ditentukan dan diatur terlebih dahulu dengan undang-undang yang tentunya melibatkan peran DPR. Adapun kekuasaan yang direduksi antara lain: 1. Pengangkatan dan pemberhentian Kapolri (Pasal 10) ; 2. Pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI; 3.Pengangkatan dan penerimaan duta besar dan konsul; 4.Pemberian amnesty dan abolisi; 5.Kewenangan membuat perjanjian internasional.b. Hak Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Kekuasaan ini diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, " dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; c. Hak Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya"; d. Hak Presiden untuk

membuat Peraturan Presiden. Hak Presiden yang bersifat mengatur ini tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 10 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa: "Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden". Selain menjalankan kekuasaan eksekutif Presiden juga menjalankan kekuasaan di bidang yudikatif, yaituberkaitan dengan pertimbangan hukum dan pertimbangan politik. UUD 1945 Pasal 14 ayat (1) berbunyi: "Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Sedangkan dalam ayat (2) berbunyi: " Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal ini menunjukkan bahwa ada perimbangan kekuasaan tidak hanyaantara Presiden dengan DPR tetapi juga dengan MA.[27]

Dengan adanya perubahan dalam mekanisme pemilihan Presiden dan wakil Presiden melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat, perjalanan ketatanegaraan Indonesia dipandang lebih demokratis dibandingkan masa sebelumnya. Di samping itu, presiden dan wakil presiden terpilih dikatakan memiliki legitimasi yang kuat karena langsung dipilih oleh rakyat. Namun, apakah dengan dipilih langsung oleh rakyat ini presiden dan wakil presiden menjadi tidak perlu bertanggungjawab kepada rakyat?

Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilu.Ketika Presiden terganjal suatu masalah politik dan hukum, pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden diuji di Mahkamah Konstitusi dan juga Majelis Permusyawaratan Rakyat.Apakah pertanggungjawaban Presiden dan Wakil

[27]Ni'matul Huda*, Politik Ketatanegaraan Indonesia… op. cit.,* hlm. 127.

Presiden masih diperlukan ketika pemilihan tidak lagi dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat?

Mencermati praktek ketatanegaraan yang begitu dinamis, khususnya mengenai sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, penulis tertarik untuk mengkaji dalam tesis yang berjudul "Implikasi Perubahan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia terhadap pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden".

B. **Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah implikasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat terhadap pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden?
2. Apakah implikasi perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil presiden secara langsung oleh rakyat terhadap mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengungkap, memahami, dan menganalisis implikasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat terhadap pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden.
2. Untuk mengungkap, memahami, dan menganalisis implikasi perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil presiden secara langsung oleh rakyat terhadap mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden.

D. Tinjauan Pustaka

Dari hasil penelusuran kepustakaan, penelitian yang mengkaji tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden kaitannya dengan pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden masih langka. Kajian tersebut umumnya dilakukan secara terpisah. Sebagai sumber rujukan utama maka sebuah penelitian disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang dilakukan oleh Suwoto Mulyo Sudarmo berjudul "*Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*", 1990, membagi pertanggungjawaban Presiden menjadi 3 jenis, yaitu: 1) pertanggungjawaban sebagai mandataris MPR; 2) pertanggungjawaban sebagai kepala pemerintahan; 3. Pertanggungjawaban sebagai kepala pemerintahan.

Kemudian Harun Alrasid menulis disertasi yang berjudul *Masalah Pengisian Jabatan Presiden Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 sampai dengan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1992,* Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1993. Kedudukan jabatan Presiden menurut sistem UUD 1945 sangatlah penting, sehingga pengisian jabatan Presiden merupakan materi Undang-Undang Dasar. Penelitian ini menemukan cara-cara pengisian jabatan Presiden yang menyimpang dari amanat UUD 1945. Yang diatur di dalam UUD 1945 hanya Pengisian Jabatan Presiden dengan jalan Pemilihan (Pasal 6 ayat 2) dan pengisian jabatan Presiden dengan jalan pergantian (Pasal 8) Sedangkan pengisian jabatan Presiden selain itu hanya diatur dalam Ketetapan MPR, yaitu pengisian jabatan presiden dengan jalan perwakilan diatur dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No.VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden

dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan. Dan pengisian jabatan Presiden dengan jalan pemangkuan sementara diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Ketetapan MPR No.VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.Pengisian jabatan wakil Presiden pun hanya diatur di dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, Pasal 6 Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Tertinggi Lembaga Negara dengan/atau Antar-Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian diganti dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, tanpa mencabut ketetapan sebelumnya.

Selain pembahasan singkat disertasi di atas, penelusuran referensi mengenai pertanggungjawaban presiden ditemukan dalam bentuk tesis, maupun karya ilmiah lain. Penelitian tesis yang ditulis oleh Sugiyato dengan judul "Pertanggungjawaban Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2010.Penelitian ini menyimpulkan bahwa pertanggungjawaban Presiden di bidang penyelenggaraan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 tidak kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku selaku lembaga tertinggi negara. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, demikian pula dengan menteri negara sebagai pembantu Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Penulis juga melakukan pencarian referensi karya ilmiah yang dipublikasikan dalam bentuk Jurnal. *Pertama*, Penelitian oleh Lutfil Ansori, berjudul " Pertanggungjawaban Wakil Presiden menurut Sistem Pemerintahan Indonesia (Studi Pertanggungjawaban Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945).Dengan dihapusnya penjelasan dari konstruksi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya, melalui penegasan dalam Aturan Tambahan II, maka otomatis predikat Presiden sebagai mandataris MPR dan pertanggungjawaban Presiden menjadi dihapus karena sudah diintegrasikan ke dalam Pasal 6A dan Pasal 7A UUD 1945.Dalam hubungannya dengan pertanggungjawaban Wakil Presiden, adanya beberapa perubahan dalam UUD 1945 semakin memperjelas bahwa pertanggungjawaban Wakil Presiden adalah kepala Presiden. Akan tetapi, untuk menghindari kesan Wakil Presiden sebagai "ban serep", maka Wakil Presiden harus diberi tugas yang jelas secara konstitusional dengan cara pelimpahan atau pembagian tugas dan bukan melalui pelimpahan atau pembagian kekuasaan. Perlu adanya pembagian kerja antara Presiden dan Wakil Presiden yang dituangkan dalam Undang-Undang.Karena sejauh ini tidak ada Undang-Undang yang mengatur tentang pembagian kerja antara Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, penelitian lain ditulis oleh Bachtiar Baital dengan judul "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di bidang Yudikatif dalam menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman". Persoalan dalam penelitian ini apakah Presiden dapat dimintai pertanggungjawaban atas penggunaan hak-hak konstitusional yang berasal dari keweangan atribusi UUD

1945? Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dapat ditafsirkan sebagai dasar hukum tanggung jawab..Pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan merupakan suatu keharusan konstitusional sebgaimana kekuasaan itu diperoleh serta lingkup kekuasaan itu digunakan.Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban Presiden atas penggunaan hak prerogatifnya tidak hanya dalam bentuk pertanggungjawaban politis, tetapi juga pertanggungjawaban hukum. Secara politik, Presiden harus mempertanggungjawabkan penggunaan hak-hak konstitusional yang dilekatkan negara kepadanya secar politik kepada rakyat yang memilihnya.Secara hukum penggunaan kekuasaan Presiden itu dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme pemakzulan (*impeachment*).Oleh karena itu, diperlukan kerjasama antara DPR dan Pemerintah untuk membentuk suatu undang-undang khusus yang mengatur tentang penggunaan hak-hak kostitusional Presiden serta mekanisme pelaksanaannya secara jelas dan menyeluruh.

Ketiga, penelitian lain yang dilakukan oleh Meri Yarni S dan Netty, dengan judul "Pertanggungjawaban Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Suatu Tinjauan Hukum Perundang-Undangan). Dalam kesimpulannya Meri Yarni S dan Netty mengutarakan bahwa sistem pertanggungjawaban dalam Konstitusi Republik Indonesia mengarah pada pranata impeachment.Bentuk pertanggungjawabannya adalah pertanggungjawaban hukum.Namun, tidak tertutup kemungkinan adanya pertanggungjawaban politis, berupa laporan

Presiden kepada DPR sehubungan dengan fungsi pengawasannya.Tetapi pertanggungjawaban politik ini tidak mengancam kedudukan Presiden.Prosedur pertanggungjawaban Presiden ditegakkan melalui tiga lembaga negara yaitu DPR, MK, dan MPR.

Sedangkan penelitian yang membahas tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu:

1. Robert Sahala Gultom, *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Menurut UUD 1945 dalam Analisa Konteks Pelaksanaan Azas Demokrasi*, Tesis, Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2006.
2. Esti Sulastinah, *Pemilihan Presiden Langsung Berdasarkan UUD 1945*, Tesis, Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2005.
3. HB Gusliana, *Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung dan Pengaruhnya terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia*, Magister Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2003.

Merujuk pada penelitian-penelitian dan karya ilmiah terdahulu, penelitian ini bermaksud untuk mengisi kekosongan yang belum sempat diteliti dalam penelitian terdahulu. Penelitian ini mengkombinasikan aspek pemilihan presiden dan wakil presiden dengan implikasi pertanggungjawaban presiden.

E. Landasan Teori

1. Teori Demokrasi

Konsep demokrasi banyak mengalami perkembangan seiring dengan perjalanan suatu negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah dmokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.Meskipun Aristoteles menilai demokrasi sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk (*bad government*) dan mudah tergelincir menjadi mobokrasi (*government by mass/mob*) atau anarki, tidak ada suatu negara yang ingin disebut tidak demokratis atau bukan negara demokrasi. [28] Menurut R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenxchap*" perkataan demokrasi yang berasal dari bahasa yunani, yaitu *demos* berarti rakyat, *kratos*/*kratein* berarti kekuasaan/berkuasa, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. [29] Kata demokrasi atau *democracy* dalam bahasa Inggris diadaptasi dari kata *demokratie* dalam bahasa Prancis pada abad ke-16. Namun, asal kata sebenarnya berasal dari kata *demos* berarti rakyat, *kratos*/ *kratein* berarti kekuasaan/berkuasa (memerintah). [30] Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktekkan dalam hidup

[28] Mukhtie Fajar, *Pemilu dan Demokrasi*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 25.
[29] Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Cetakan Keempat (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.
[30] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Keempat (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 200.

bernegara antara abad ke 4 sebelum masehi sampai abad 6 masehi.Pada waktu itu, dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktekkan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena Negara Kota (*City State*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang kurang 300.000 orang dalam satu negara. Lebih dari itu ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk.Sebagian besar yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan, dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.[31]

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropah Barat dan Benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400).Masyarakat Abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur social yang feudal; kehidupan social dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan Pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan dantara para bangsawan.[32] Dengan demikian, masyarakat abad pertengahan terbelenggu oleh kekuasaan feudal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama, sehingga tenggelam dalam apa yagn disebut sebagai masa kegelapan. Kendati begitu, ada sesuatu yang penting berkenaan dengan

---

[31] Soehino*, Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 209. Lihat juga Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 20-21.
[32] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 54-55. Lihat juga Mahfud MD, *Ibid*.

demokrasi pada abad pertengahan itu, yakni lahirnya dokumen Magna Charta (Piagam Besar), suatu piagam yang berisikan semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan previleges bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terlihat adanya dua prinsip dasar, *pertama*, kekuasaan raja harus dibatasi.*Kedua*, hak asasi manusia lebih penting dari kedaulatan raja.[33] Oleh karena itu, semangat untuk membatasi kekuasaan penguasa semakin kuat setelah lahirnya adagium yang begitu populer dari Lord Acton: " *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*". Model negara hukum seperti ini dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan ciri bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.[34]

Henry B. Mayo memberikan definisi sistem politik demokrasi sebagai sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik.

" *a democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at*

[33] *Ibid*.
[34] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar… Ibid.,* hlm. 52.

periodic alections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom."

Lebih lanjut, B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:[35] 1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); 2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*); 3.Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*0rderly succession of rulers*); 4.Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*); 5.Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku; 5.Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu: [36]

1. Pemerintahan yangbertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yagn dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media yang bebas untuk menyatakan pendapat;

[35] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*(New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70.
[36] *Ibid*., hlm. 218-243.

5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Pendapat Henry B. Mayo di atas menekankan pada adanya pembatasan kekuasaan yang jelas antara penguasa dengan rakyat, serta adanya lembaga perwakilan politik yang berfungsi menyalurkan aspirasi masyarakat.Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah serta jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi tercantum dalam konstitusi, yang sering disebut juga dengan "pemerintah berdasarkan konstitusi" (*constitutional government*).[37]Senada dengan pemikiran Henry, AA Dwipayana menambahkan bahwa demokrasi hanya bisa ditegakkan jika tersedia konstitusi yang modern dan demokratis.[38] Adapun ciri konstitusi yang modern dan demokratis itu, *pertama*, adanya pembagian kekuasaan diantara institusi-institusi pemerintahan.*Kedua*, adanya prinsip akuntabilitas dapat dipertanggungjawabkan) kekuasaan terhadap institusi pemerintahan dan jaminan bagi bekerjanya peimbangan kekuasaan (check and balances).*Ketiga*, penerimaan dan pengakuan hak-hak sipil dan politik (hak-hak warga negara) dan jaminan serta perlindungan pada hak-hak sosial, ekonomi, dan kultural.

Di antara sekian banyak aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu

---

[37] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar… op. cit.,* hlm. 52.
[38] AA GN Ari Dwipayana, " Kembali ke Hakikat Res Publicata" dalam *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila dalam Berbagai Perspektif*,Cetakan Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009) hlm. 295.

kelompok aliran yang menamakan dirinya atas komunisme. [39] Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemeintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechstaat*) yang tunduk pada rule of law.Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtssaat*(negara hukum) dan *rule of law*.

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis, selalu bersikap ambivalent terhadap negara. Negara dianggap sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elite nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya mendasari kehidupan politik indonesia. Ketegasan terhadap pemilihan bentuk negara Indonesia atas

[39] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Keenam (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 265.

dasar prinsip demokrasi secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat 1 UUD 1945) bahwa prinsip demokrasi dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik.[40]Pilihan politik ini dimaksudkan agar bangsa Indonesia selalu terikat dalam persatuan dan kesatuan (integrasi).[41] Serta rumusan sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat MPR).[42]

Secara formal, MPR adalah merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, anggota-anggotanya merupakan wakil langsung dari rakyat.Setelah perubahan bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD" menunjukkan bahwa sebagai negara kebangsaan Indonesia menganut prinsip dan sistem demokrasi agar semua aspirasi masyarakat dapat dikontestasikan untuk dijadilan keputusan bersama.[43]Demikianlah konsep dasar UUD 1945 yang semula telah diubah secara signifikan dengan mengubah sistem MPR dan menggantinya dengan sistem demokrasi konstitusional dan berdasarkan hukum (rule of law).[44]Demokrasi di Indonesia memiliki ke-khasan-tersendiri atau memiliki corak khusus bila

---

[40] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Kedua (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 216.
[41] Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 40.
[42] Maswadi Rauf, " Musyawarah untuk Mufakat: Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik dalam Pembangungan Politk di Indonesia", Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober, 1990, hlm. 1. Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda,…*op. cit.,* hlm. 265.
[43] Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum… op. cit.,* hlm. 41.
[44] Jacob Tobing, "UUD 1945 Hasil Amandemen sebagai Landasan untuk Reformasi Berkelanjutan", makalah, disampaikan pada Simposium Nasional " Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?", Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bagian Hukum Tata Negara, Bandung, 31 Oktober 2012.

dibandingkan dengan negara-negara lain yang menganut asas demokrasi.[45] jika dihubungkan dengan teori tentang tipe-tipe demokrasi modern maka di Indonesia pada dasarnya menggunakan demokrasi Pancasila dengan Presidensiil, yakni demokrasi dengan pemerintahan perwakilan yang representatif. lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif tidak mempunyai kekuasaan terpisah secara tegas, melainkan mempunyai hubungan saling mempengaruhi satu sama lain. Tentang asas demokrasi dengan sistem perwakilan yang represntatif di Indonesia, selain tertuang di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, tertuang juga di dalam Pancasila.Dalam sila ke IV bahwa dasar negara yang keempat adalah "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan".Redaksi sila keempat ini jelas-jelas menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi atau kerakyatan dengan sistem perwakilan.[46]

Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaran pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu enam puluh tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politk yang masih dalam proses menentukan format sistem politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.

---

[45] Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 94

[46] *Ibid*. hlm. 94-95.

Berbicara tentang demokrasi sangat erat kaitannya dengan upaya untuk mewujudkan bentuk pemerintahan atau negara yang konstitusional (*constitutional government*).[47]Indonesia diharapkan mengarah pada perwujudan demokrasi yang semacam itu. Menurut Adnan Buyung Nasution, demokrasi yang hanya melihat segi pemerintahan oleh mayoritas merupakan pandangan tentang demokrasi yang sempit dan bahkan keliru.[48]Demokrasi dalam arti rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi, jika dipaksakan justru rakyat yang kehilangan kesempatan untuk ikut serta dalam pemerintahan.[49]

Oleh sebab itu, perjuangan menegakkan demokrasi dan HAM harus diletakkan dalam konteks suatu negara yang konstitusional, yang menjamin dua makna: 1) di satu pihak kekuasaan negara itu harus terbatas, harus dikontrol dan harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat; 2) adanya jaminan konstitusional bagi hak-hak asasi rakyat yang tidak bisa ditebas oleh kekuasaan negara supaya negara tidak menjadi negara yang menindas, dan rakyat dengan jaminan hak-haknya tadi bisa memperjuangkan kemajuan dan perbaikan tingkat hidupnya. Kedua hal ini menjadi inti dari konsep negara konstutusional (*constitutional government*). Jika Adnan Buyung Nasution mengaitkan negara demokrasi dengan perlindungan HAM, Bagir Manan menambahkan bahwa demokrasi di Indonesia hanya bisa ditegakkan dengan cara menerapkan secara konsisten pandangan negara hukum, yaitu: 1) menerapkan prinsip pemerintahan yang konstitusional,

---

[47] Adnan Buyung Nasution, " Mengidentifikasikan Gerakan Demokrasi: Refleksi dan Proyeksi Pengalaman LBH" dalam *Agenda LSM Menyongsong Tahun 2000: Sebuah Refleksi Pengalaman Dua Dasawarsa LSM*, Rustam Ibrahim (ed) (Jakarta: Center for The Study of Democracy-LP3ES,1995), hlm. 179.
[48]*Ibid*.
[49] Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*(Jakarta: Konpress, 2013), hlm. 1.

yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah melalui sebuah konstitusi; 2) memiliki dan menerapkan 'fair trial' sebagai perwujudan kekuasaan kehakiman yang merdeka; 3) menghormati prinsip kesetaraan di hadapan hukum; 4) menjamin adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan 5) melaksanakan pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil. [50] Terlihat ada persamaan pandangan antara Adnan Buyung dan Bagir Manan yaitu negara demokrasi mensyaratkan suatu kekuasaan yang dibatasi oleh konstitusi, serta jaminan perlindungan HAM melalui peradilan yang independen, adil, dan merdeka.

Demokrasi itu sendiri dapat ditinjau dari dua segi, sebagaimana yang disampaikan oleh Sri Sumantri, yaitu: [51] demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti material adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi, dan oleh karenanya dikenal adanya demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi rakyat, demokrasi sentralisme.

Sedangkan demokrasi dalam arti formal adalah demokrasi langsung sebagaimana pernah dilaksanakan dalam Negara Kota (*City State*) di Yunani Kuno yang dalam perkembangannya menjadi demokrasi tidak langsung disebut juga demokrasi perwakilan, yaitu demokrasi yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga/badan perwakilan rakyat.

---

[50] Bagir Manan, *Teori dan Politik ... op. cit.,* hlm. 151-155. Bandingkan dengan Denny Indrayana, *Amandemen UUD ... op. cit.,* hlm. 115.

[51] Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 9.

Menurut sejarah, demokrasi dalam arti formal bersumber pada kemerdekaan dan persamaan merupakan akibat dari dijalankannya paham absolutism dalam negara, sehingga dalam perkembagannya yang dilaksanakan adalah demokrasi di bidang politik.Dengan dikembangkannya kekuasaan yang berada di tangan seseorang atau suatu badan negara duduklah wakil-wakil golongan rakyat di dalam Lembaga Perwakilan Rakyat. Demokrasi demikian ini mempunyai konsekuensi-konsekuensi sebagai berikut: [52]

a. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat.
b. Keharusan adanya seleksi, baik melalui Pemilihan Umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain.
c. Keharusan adanya Partai Politik.
d. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Rakyat.

Menurut Ellydar Chaidir, untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:[53]

a. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
b. Suatu DPR yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;

[52]*Ibid*., hlm. 13.
[53]Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm. 83.

d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
e. Sistem peradilan yang menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu.[54] Adapun ukuran pemilu yang demokratis sebagaimana yang dikemukakan oleh Garber dalam *Guidelines for International Election Observing*, diantaranya adalah:[55]

1. Tidak terdapat pembatasan-pembatasan yang dipaksakan kepada partai-partai politik maupun pemilih. Apalagi pembatasan itu tidak masuk akal.
2. Semua pihak (pemerintah, militer, partai maupun lainnya) menghormati hak-hak kebebasan berekspresi, berorganisasi, berkumpul, berkampanye, dan member informasi kepada warga negara tentang kontestan dan isu-isu yang ditampilkan.
3. Adanya jaminan yang cukup tentang kerahasiaan pilihan dan bebas intimidasi bagi pemilih.
4. Terdapat jaminan pengamanan proses pemberian dan penghitungan suara.
5. Diberlakukannya sikap non diskriminatif bagi semua kontestan, pemilih yang memiliki hak bersuara dan hak-hak yang lain (termasuk tidak ada diskriminasi gender dan orang-orang cacat).

[54] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu… op. cit.,* hlm. 481.
[55] Kacung Marijan, "Validitas Pemilu dengan Semangat Demokrasi: Mencermati Undang-Undang Politik" dalam *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi… op. cit.,* hlm. 109.

> Adanya pendapat lain yang menggambarkan demokrasi disampaikan oleh S.M. Amin,[56] bahwa suatu negara yang mempunyai sistem pemerintahan kerakyatan atau demokrasi memperlihatkan berbagai umsur-unsur mutlak, baik yang tercantum dalam UU Negara itu maupun dalam pelaksanaan pemerintahannya itu. Unsur mutlak dalam negara demokrasi, yaitu pemilihan umum dan voting.

Paham demokrasi pun sempat menuai penolakan dari kaum militan islamis.[57]Demokrasi dianggap sebagai ajaran sekuler yang potensial menimbulkan kerusuhan dan kerusakan bagi umat islam. Demokrasi yang merupakan sistem pemerintahan sekuler dipandang terlalu mudah dimanipulasi oleh segelintir elite penguasa untuk kepentingan kekuasaan mereka.Otokrasi ditawarkan sebagai alternatif karena sifatnya yang sakral dan transendental.dalam logika kaum militan islamis, sakralitas dan transendensi semacam itu menutup kemungkinan manipulsi kekuasaan oleh elite penguasa. Demokrasi secara teoritik dapat meredam potensi konflik-konflik keagamaan dan bernuansa primodial lainnya karena mengajarkan tentang partisipasi dan keterlibatan berimbang seluruh warga masyarakat dalam penyelenggaraan negara.demokrasi umumnya didasarkan pada penegasan tentang hak-hak dan kewajiban suatu warga negara dalam kehidupan bersama sebagai satu kesatuan komunitas politik, sosial, dan budaya. [58] Demokrasi bukanlah proses yang mudah. Ia menuntut tanggung jawab individu, kelompok dan juga negara

---

[56] S.M. Amin, *Demokrasi dalam Bahaja? (UU Pemilihan Umum dalam Sorotan)*(Djakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1970), hlm. 70-75.
[57] Noorhaidi Hasan, *Islam Politik di Dunia Kontemporer Konsep Genealogi dan teori*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Suka Press, 2012), hlm. 174-175.
[58] Julia Paley (ed) Democracy, *Anthropological Approaches*, (Santa Fe,Sar Press, 2008), hlm. 21-62. Sebagaimana dikutip oleh Noorhaidi Hasan, *Ibid*., hlm. 178.

untuk berkhidmat mempromosikan nilai-nilai, ide dan prinsip-prinsip dasar yang esensial bagi demokratis. Sebagaimana dijelaskan Gabriel Almond, ada korelasi yang erat antara keberhasilan demokratisasi suatu bangsa dan keberadaan kultur dan struktur sosial politik yang demokratis. Baginya kultur demokratis merupakan kultur campuran antara kebebasan/partisipasi di satu pihak dan norma-norma perilaku di pihak lain. Ia bersumber pada kultur masyarakat secara umum yang mengandung sosial *trust* yang tinggi dan *civicness*, serta kecenderungan hubungan kerja yang sederajat.

Di Indonesia berkembang konsep demokrasi Pancasila. Sri Soemantri merumuskan demokrasi Pancasila sebagai berikut: a. Demokrasi Pancasila mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan serta kemajuan di bidang sosial-ekonomi sekaligus; b. Demokrasi Pancasila mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dalam kurun waktu antara Pemilihan Umum yang satu dengan yang lain dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).[59]Ada dua hal yang mempengaruhi pelaksanaan demokrasi Pancasila:[60]*pertama*, falsafah atau ideologi yang dianut bangsa-bangsa, dan yang *kedua*, adalah globalisasi sebagai akibat munculnya teknologi sebagai satu kekuatan. Akan terjadi tarik-menarik antara keduanya.

2. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori tentang pemisahan kekuasaan negara pertama kali diperkenalkan oleh John Locke yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan federative (keamanan

[59] Sri Soemantri, *op. cit.,* hlm. 25.
[60]Sri Soemantri, *op. cit.,* hlm. 343.

dan hubungan luar negeri).[61] Ajaran pemisahan kekuasaan ini menjadi kian populer segera setelah seorang ahli hukum berkebangsaan Prancis, Montesquieu, menerbitkan buku "L'Esprit des Lois" (*The Spirit of the Law*) yang mengemukakan bahwa dalam suatu negara ada tiga organ dan fungsi utama pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial.Masing-masing organ ini harus dipisahkan, karena memusatkan lebih dari satu fungsi pada satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu (*a threat to individual liberty*).[62]Pemisahan kekuasaan antara ketiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif menurut James Madison dimaksudkan untuk memelihara kebebasan dan kemerdekaan.[63] Mengenai *checks and balances*, oleh James Madison dijabarkan dalam dua varian (i) dalam satu republik semua kekuasaan diserahkan oleh rakyat, diajukan dan diatur oleh satu pemerintahan. Tujuannya adalah mencegah perebutan kekuasaan.(ii) pentingnya dalam satu republik menjaga masyarakat dan penyalahgunaan kekuasaan dan mencegah ketidakadilan dari sekelompok masyarakat terhadap masyarakat lainnya.[64]

Di Amerika Serikat, doktrin tentang pemisahan kekuasaan telah dimodifikasi sedemikian rupa melalui*checks and balances*, dan di Eropa doktrin tersebut telah dihancurkan pertama melalui sistem parlemen dan setelah perang

---

[61] S.A. De Smith, *Constitutional and Administrative Law*, Second Edition (England: Penguin Education, 1973), hlm. 39. Sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR,*Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 12.
[62] *Ibid*.
[63] Hamilton, Madison and Jay, On The Constitution Selection From The Federalist Paper, dalam Margarito Kamis, *Kekuasaan Presiden Indonesia*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2014), hlm 77.
[64] *Ibid*.

dunia kedua melalui pengadilan baru tentang konstitusi.[65] Kelsen secara tegas mengatakan bahwa kasus yang menunjukkan bahwa konsep pemisahan kekuasaan itu amat tidak akurat dan karenanya maka arsitektur tiga kekuasaan itu hanya merupakan salah satu distribusi, sebab "hampir-hampir tidak ada orang yang bisa menegaskan adanya pemisahan legislasi dari fungsi-fungsi lainnya dalam negara.Meskipun dalam perkembangannya ajaran pemisahan kekuasaan ini mendapat berbagai modifikasi terutama melalui ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pada pentingnya pemisahan fungsi bukan pembagian lembaga, dan ajaran *checks and balances* yang menekankan pentingnya hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga negara, akan tetapi esensi bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi atau dipisah masih tetap relevan hingga kini. [66] Jika di negara lain konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan telah mendapatkan banyak modifikasi, berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia bermuara pada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945, tidak adanya *check and balances* antar alat kelengkapan organisasi negara. Secara substantif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan.[67] Hal itu dapat diketahui antara lain kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai. Sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden.Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat, selama ini diwujudkan dalam Majelis

[65] Wael B. Hallaq, diterjemahkan oleh Akh Minhaji, *Ancaman Paradigma Negara Bangsa Islam, Politik, dan Problem Moral Modernitas)*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Suka Press, 2013),hlm.98.
[66] *Ibid*.
[67] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara… op. cit.,* hlm. 106.

Permusyawaratan Rakyat MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas.Selanjutnya, dari Majelis ini kekuasaan rakyat itu 'seolah' dibagi-bagi secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya.[68]

Karena itu, prinsip yang dianut disebut prinsip pembagian kekuasaan *distribution of power*).Setelah dilakukan perubahan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR.MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.[69] Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti, terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan, yaitu sistem yang vertikal hierarkhis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarlembaga negara (*check and balances*).

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*).[70]Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan

---

[68]*Ibid*.

[69]Hilangnya kewenangan MPR menyusun GBHN dianggap sebagai penyebab semakin tidak jelasnya arah kebijakan pembangunan nasional.Karena partai politik dan DPR belum mampu berperan secara maksimal dan rakyat belum memiliki kemampuan untuk menilai program pemerintah yang tidak memiliki parameter yang terukur.Di samping itu, ada pula yang mempersoalkan kapabilitas dari pelaku perubahan UUD 1945 anggota MPR yang dianggap tidak bisa netral atau tidak bisa melepaskan dirinya dari kepentingan politik. Valina Singka Subekti, *Dinamika Konsilidasi Demokrasi: Dari ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*, Cetakan Pertama (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2015), hlm. 130.

[70] Jimly Asshiddiqie,*Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 109.

membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya.Adapun masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai legislator utama.[71]Dengan perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden dan DPR, perubahan pertama UUD 1945 terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya "pergeseran" *executivee heavy* ke arah *legislative heavy*.[72]Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances*dimaksudkanuntuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang

---

[71]*Ibid*.

[72] Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori "pembagian kekuasaan" (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi "pemisahan kekuasaan" (*separation of power*) dengan prinsip checks and balances sebagai ciri pelekatnya. Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara… op. cit.,* hlm. 108-109.

dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antarlembaga.[73] Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain. Hal ini terlihat pada perimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR serta Presiden dan Mahkamah Agung yang diatur dlam Perubahan Pasal 13 dan Pasal 14.Perubahan pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif. Perubahan Pasal 13 berbunyi: (1) dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain memparhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Perubahan Pasal 14 berbunyi sebagai berikut: (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden member amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ada sejumlah alasan perlunya Presiden memberikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi: [74] *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisialdan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mnegnalami proses, sedangkan amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan kepada

[73]Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem… op. cit.,* hlm. 109.
[74] Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 190. Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara… op. cit.,* hlm. 110.

Presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim. Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnest dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung.DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum.Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial, dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif.[75]

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A, berbunyi antara lain sebagi berikut: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR.Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan

[75] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: FH UII Press), 2003, hlm. 165.

dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945.Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum.Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR.

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 adalah Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi (MK).UUD 1945 merumuskan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana tercantum dalam Pasal 24B sebagai berikut: "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengankatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. " Khusus mengenai DPD yang diatur dalam Pasal 22C dan 22D, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif. Dalam Pasal 22D diatur mengenai wewenang DPD sebagai berikut. (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemerakaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang

berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

DPD hanya berfungsi terbatas memberi saran, pertimbangan dan pendapat serta melakukan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat.[76] Oleh Karena itu, DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya yang hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR, sebenarnya memiliki maksud yang strategis dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk: [77] 1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; 2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; 3. Mendorong

[76]Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem… op. cit.,* hlm. 109.
[77]Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara… op. cit.,* hlm. 113-115.

percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

3. Teori Pengisian Jabatan

a. Pengertian Jabatan

Dalam khasanah hukum administrasi dikenal istilah pejabat (amtsdrager), jabatan (ambt) dan penjabat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting.[78]Sedangkan jabatan berarti pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi. Sedangkan penjabat berarti pemegang jabatan sementara atau orang yang melakukan jabatan orang lain untuk sementara. [79]Logemann merumuskan jabatan sebagai bagian dari suatu fungsi atau aktivitas pemerintahan (bestuur dalam arti luas), bersifat tetap, kekal (continue) yang dapat disandang oleh seseorang atau pejabat dengan silih berganti.[80]Bagir Manan menyatakan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.[81]Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut mencerminkan tujuan organisasi, hubungan antara jabatan yang satu dengan yang lain, termasuk tata kerja dari masing-masing lingkungan jabatan tersebut.Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat,

---

[78] W.J.S. Poerwadarminta (Penyusun), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Balai Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 457.
[79]*Ibid*.
[80] J.H.A. Logemann, *Tentang Teori suatu Hukum Tata Negara Positif* dalam S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I* (Yogyakarta: FH UII Press), hlm. 117.
[81] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan… Op. cit.,* hlm. 81.

yaitu orang per orangan yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang untuk merealisasikan atau melaksanakan berbagai fungsi jabatan tertentu.[82]Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkret dan dapat pula dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau social), maka kepada pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu.F.C.M.A. Michiels mengantak bahwa jabatan itu tetap, para pejabat berganti-ganti (sebagai akibat pemilihan atau pengangkatan).[83] Sebagai contoh, jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, dan lain-lain, relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya sudah berganti-ganti. Pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara.Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya.[84]Logeman mengatakan bahwa hukum tata negara positif harus memuat kaidah yang mengatur tentang bagaimana caranya seseorang itu secara sah dikualifikasikan sebagai pemangku suatu jabatan. [85] Pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun temurun, penggiliran, atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*), dan lain sebagainya.

b. **Pengisian Jabatan Presiden dengan Jalan Pemilihan**

Dalam suatu negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan Presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih) yang diatur

---

[82]*Ibid*.
[83] F.C.M.A. Michiels, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara…. Op. cit.,* hlm. 71.
[84] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan… Op. cit.,* hlm. 81.
[85] Logeman, Over The Theorie van Een Steelig Staatsrecht, Jakarta, Penerbit Saksama, 1954, hlm. 97. Sebagaimana dikutip oleh Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden,* Cetakan Pertama (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999)*,* hlm. 23.

dengan perundang-undangan. Perlu ditentukan ialah apakah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak langsung.[86]Pada pemilihan langsung, rakyat memilih calon Presiden yang sudah diketahui orangnya. Pada pemilihan tidak langsung, terlebih dahulu rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam suatu badan, baru kemudian ini yang melakukan pemilihan Presiden. Mengenai cara pengambilan keputusan, jika Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka calon yang memperoleh suara terbanyak dengan sendirinya menjadi Presiden terpilih, tetapi jika Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, maka dapat digunakan azas musyawarah. 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, namun demi untuk menjaga kesatuan dan persatuan keputusan tetap 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.[87] Pada masa Republik Pertama (17 Agustus 1945- 27 Desember 1949) yang berlandaskan UUD 1945, soal pengisian jabatan Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (2) bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak". Dari ketentuan tersebut dapat diketahui 3 (tiga) hal: 1. Jabatan Presiden diisi dengan pemilihan; 2. Sistem yang dipakai ialah sistem pemilihan tidak langsung, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai badan tetap yang memilih Presiden dan Wakil

[86]*Ibid*., hlm. 24.
[87]*Ibid*., hlm. 26.

Presiden; 3. Pengambilan keputusan dilakukan dengan menggunakan azas suara terbanyak.[88]

Namun, prakteknya berbeda dengan teori.Pada sidang pertama Panitian Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 18 Agustus 1945, Soekarno dipilih sebagai Presiden secara aklamasi.Jadi, tidak melalui pemilihan dengan mengadakan pemungutan suara, karena hanya terdapat calon tunggal. Pada masa Republik Kedua (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) yang berlandaskan Konstitusi RIS, soal pemilihan Presiden diatur dalam pasal 69 ayat (2) yang berbunyi:

"Beliau (Presiden, pen.)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."Dari ketentuan ini amat jelas dinyatakan bahwa kita berhadapan dengan suatu sistem pemilihan yang tidak dilakukan oleh rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung.Pemilihan dilakukan oleh suatu badan yang terdiri atas orang-orang yang mendapat mandat dari pemerintah daerah-daerah bagian.Presiden RIS dipilih berdasarkan kesepakatan antara Negara RI (Yogyakarta) dan Perutusan Federal (BFO). [89] Badan ini bersifat *ad hoc*, yang berarti tugasnya memilih Presiden.Setelah tugasnya selesai, badan itu pun bubar.[90]

Pada masa Republik Ketiga (17 Agustus 1950- 5 Juli 1959) yang berlandaskan UUD 1950, Presiden Soekarno tetap menduduki jabatan Presiden berdasarkan ketentuan peralihan yang tercantum dalam Pasal 141 ayat (3) 1950.

[88]*Ibid*. hlm. 29.
[89] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, *…op. cit.,* hlm. 84.
[90] Harun Al Rasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, *..op. cit.,* hlm. 30.

Soal pengaturan pemilihan Presiden (baru) didelegasikan oleh pembuat undang-undang dasar kepada pembuat undang-undang biasa, seperti dinyatakan dalam Pasal 45 ayat (3) yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Namun, sampai berakhirnya masa Republik Ketiga, undang-undang yang dimaksud tidak pernah terbentuk. Demikian pula Konstituante hasil Pemilihan Umum 1955, tidak berhasil membentuk undang-undang dasar baru yang diharapkan akan mengatur soal pemilihan Presiden. Sejak tahun 1973 di Indonesia telah dilaksanakan pemilihan Presiden secara teratur meskipun terhadap orang yang sama. Pemilihan kembali orang yang sama sebagai Presiden dianggap tidak bertentangan dengan UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Untuk menghindari praktik yang kurang sesuai dengan *staatsidee* republik sehingga Presiden Soekarno ditetapkan sebagai Presiden seumur hidup (TAP MPRS No.III/MPRS/1960) dan Presiden Soeharto dipilih sampai enam kali berturut-turut (1973-1998), pada Tahun 1998 ditetapkan Ketetapan MPR No.XIII/MPR/1998.tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

c. Pengisian Jabatan Presiden dengan Jalan Perwakilan

Dalam jangka waktu masa jabatan Presiden, ada kemungkinan terjadi peristiwa yang menyebabkan inkongruensi antara kebutuhan untuk bertindak dan kemampuan untuk nertindak, sehingga Presiden terpaksa memberikan perintah atau kuasa (mandat) kepada pejabat lain untuk melaksanakan tugas dan wewenang

jabatan Presiden. Perwakilan atau pemberian kuasa ini hanya berlaku untuk sementara (*ad interim*).

Seperti dikatakan oleh Bohtlingk:[91] Pada mandat kewenangan tidak pindah tangan; pemangku jabatan tetap berwenang bertindak atas nama jabatannya atau golongan jabatannya. Hanya saja, dengan pemberian mandat ada pihak ketiga, mandataris, yang memperoleh kewenangan yang sama. Secara teoritis, peristiwa yang menyebabkan presiden berhalangan melaksanakan melaksanakan tugas jabatannya untuk sementara waktu atau peristiwa yang dapat dijadikan dasar perwakilan sehingga beliau memberikan kuasa kepada orang lain untuk mewakili Presiden ialah jika Presiden:

1. Sakit
2. Berkunjung ke daerah
3. Berkunjung ke luar negeri
4. Cuti (istirahat)
5. Sibuk (pada acara)
6. Dan lain-lain

Pada masa Republik Pertama, di dalam UUD 1945 tidak tersedia kaidah hukum yang mengatur soal dasar perwakilan Presiden. Yang ada ialah Pasal 8 yang berbunyi: "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya".Namun, kaidah hukum tersebut bukan mengatur soal dasar perwakilan (*vertegenwoordigingsground*).Hal ini juga dikonstatir oleh M. Yamin. [92] Menurut Muhammad Yamin, berhalangan melakukan kewajiban

[91] *Ibid*., hlm. 64.
[92] Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1960), hlm. 505.

Presiden, tetapi masih menjabat jabatan Presiden, missal jika Presiden berkunjung ke luar negeri, adalah di luar peraturan ketetapan Pasal 8 ini.

Dari ungkapan tersebut juga dapat ditarik kesimpulan bahwa "berkunjung ke luar negeri" merupakan dasar perwakilan Presiden. Selain M. Yamin, Sudarisman juga mengkonstatir bahwa UUD 1945 tidak mengatur soal perwakilan Presiden. Beliau mengatakan: [93]

> "Yang belum diatur dalam UUD 1945 adalah kalau Presiden tidak ada waktu untuk sementara waktu, umpamanya sedang meninjau ke daerah-daerah, sedang gering atau cuti, siapakah yang mewakili Presiden?

Dari ungkapan tersebut juga dapat ditarik kesimpulan bahwa Sudarisman menganggap peristiwa meninjau ke daerah, sakit, atau cuti sebagai dasar perwakilan Presiden.Karena tidak diatur dalam UUD 1945 maupun peraturan lainnya, maka untuk mengetahui peristiwa-peristiwa apa yang dapat dijadikan dasar perwakilan Presiden, selain dari doktrin, juga dapat diketahui dari praktek.

Contoh klasik ialah Maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 16 Oktober 1945 mengenai Pemberian Kekuasaan Legislatif dan Ikut Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang ditandatangi oleh Wakil Presiden Hatta. Peristiwa tersebut terjadi karena pada saat sidang KNIP tersebut Presiden Soekarno tidak dapat hadir, karena bepergian ke luar kota Jakarta, sehingga Wakil Presiden Mohammad

---

[93] Sudarisman Purwokusumo, Parlementarisme di Indonesia, dimuat dalam Hukum dan Masyarakat, *Majalah Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia*, (PERSAHI), Nomor 1,l 1990, hlm. 36.

Hatta-lah yang mewakili pemerintahan. [94] Jadi, dari peristiwa tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa bepergian ke luar kota merupakan dasar perwakilan presiden.

Pada umumnya, penjabat yang mewakili Presiden ialah wakil Presiden, kecuali wakil Presiden juga berhalangan, atau jabatan wakil Presiden memang tidak ada. Bahwa diadakannya jabatan wakil Presiden memang dimaksud supaya selalu ada penjabat yang dapat mewakili presiden untuk sementara. Jika wakil Presiden juga berhalangan atau jika jabatan wakil presiden lowong atau tidak ada, maka ditunjuk penjabat lain untuk mewakili Presiden: mungkin Ketua Badan Perwakilan Rakyat atau mungkin Perdana Menteri, atau mungkin juga kedua-duanya dengan hak utama pada ketua badan perwakilan rakyat. Maksudnya, menteri baru berhak mewakili Presiden kalau ketua badan perwakilan rakyat berhalangan.

Hukum tata negara positif di Indonesia belum mengenal kaidah yang mengatur soal tata cara atau formalitas mengenai perwakilan atau pemberian kuasa, atau tugas, atau perintah dari presiden ke wakil Presiden atau pejabat lain. Pada umumnya soal perwakilan Presiden kepada wakil Presiden dilakukan secara informal.Seperti dikatakan Logemann, wakil Presiden sering bertindak mewakili Presiden, tanpa adanya penyerahan kebijakan formal.[95]

Dalam hal Presiden berhalangan melaksanakan tugas jabatan dan menunjuk penjabat lain untuk mewakili beliau untuk sementara waktu. Pada

---

[94] A.K Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil menjadi Kabinet Parlementer*,(Yogyakarta:Yayasan Fonds Universitit Negeri Gadjah Mada, tidak bertahun), hlm. 27.

[95] Logemann dalam Harun Al Rasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, *op. cit.,* hlm. 83.

dasarnya, penjabat yang ditunjuk untuk mewakili Presiden memiliki kewenangan yang sama dengan Presiden, kecuali dalam hal diadakan pembatasan secara tegas. Lazimnya, kalau yang mewakili Presiden adalah Wakil Presiden, maka tidak terdapat pembatasan.Dasar pemikirannya ialah Presiden dipilih bersama-sama dengan wakil presiden.Mengenai jangka waktu bagi penjabat yang mewakili Presiden tidak pernah secara tegas diatur dalam undang-undang.Jika yang menjadi dasar perwakilan adalah kepergian Presiden ke luar negeri, maka masa perwakilan berakhir setelah beliau kembali di tanah air.Kalau Presiden sakit atau cuti (istirahat), maka masa perwakilan berakhir setelah beliau sehat kembali, atau selesai dari cuti (istirahat).Setelah terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1971, soal jangka masa perwakilan Presiden diatur di dalam Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 Pasal 3 ayat (3): "Jangka waktu penugasan/penunjukkan ….. ditentukan oleh Presiden."

Jadi dalam hal penunjukan penjabat yang mewakili Presiden dilakukan secara tertulis, maka masa perwakilan presiden dapat diketahui dari surat keputusan presiden yang bersangkutan. Tetapi, jika tidak ada penunjukan secara tertulis, maka masa perwakilan Presiden ialah sejak saat sampai pemberian tugas sampai saat selesainya pelaksanaan tugas atau sampai saat presiden berfungsi kembali.[96]

d. Pengisian Jabatan Presiden dengan Jalan Pergantian

Dalam jangka waktu masa jabatan Presiden, mungkin terjadi peristiwa yang menyebabkan jabatan presiden lowong, sehingga harus diisi kembali. Jika

[96]*Ibid*., hlm. 91.

jabatan yang lowong itu diisi dengan penjabat tetap, makaakan muncul istilah pergantian Presiden. Secara teoritis, peristiwa yang menyebabkan lowongnya jabatan presiden atau yang menjadi dasar pergantian, ialah jika wakil presiden:

1. Meninggal dunia, 2. Mengundurkan diri, 3. Dilepas dari jabatan; 4. Menderita gangguan kesehatan.

Pergantian Presiden merupakan hal yang langka.Pada umumnya, peristiwa yang menjadi dasar pergantian presiden ialah kematian.Meskipun kebanyakan pemangku jabnatan presiden meninggal sesuadah menjadi mantan presiden, namun fakta sejarah menunjukkan bahwa beberapa orang preisden meninggal dalam masa jabatannya.Agar jabatan sebagai lingkungan pekerjaan dapat dilaksanakan secara terus-menerus dan jabatan sebagai pribadi dapat diwakili secara terus-menerus, maka hukum positif harus menyediakan kaidah mengenai penjabat yang berhak menggantikan presiden, kalau pada suatu saat jabatan presiden menjadi lowong.Pada umumnya di dalam undang-undang dasar ditetapkan bahwa penjabat yang menggantikan presiden ialah wakil presiden.

Kemudian, wewenang yang dimiliki oleh pengganti presiden sama dengan wewenang preisden, kecuali dilakukan pembatasan. Muncul perdebatan mengenai apakah status wakil presiden yang mengggantikan presiden adalah sebagai mandataris MPRS? Menurut Sri Soemantri,[97] hal itu tidak dengan sendirinya. Majelis harus mengandakan sidang istimewa untuk mengangkat pengganti presiden sebagai mandataris.Kedudukan wakil presiden yang menggantikan presiden hanya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tidak termasuk

[97] *Ibid*., hlm. 113.

mandataris.Tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 atau dalam penjelasannya bahwa wakil presiden adalah juga wakil mandataris.

Sebaliknya, Ismail Suny berpendapat bahwa wakil presiden yang menggantikan presiden dengan sendirinya menjadi mandataris MPR.Beliau menganggap tidak perlu diadakan Sidang Istimewa MPR untuk mengangkat presiden sebagai mandataris.Alasannya, sidang istimewa hanya diadakan jika presiden dianggap melanggar UUD 1945 atau GBHN.Kalau Presiden berhalangan tetap, wakil presiden langsung menggantikan presiden sampai masa jabatannya habis.Tidak perlu diadakan sidang istimewa.Pengganti presiden otomatis memperoleh mandat dari MPR, meskipun secara tidak langsung.[98]Senada dengan pendapat Ismail Suny, Harun Alrasyid juga sepakat bahwa MPRtidak perlu mengadakan sidang istimewa hanya untuk mengangkat pengganti presiden sebagai mandataris, namun dengan argumentasi yang berbeda.Tindakan MPR memberikan mandat kepada presiden itu merupakan tindakan jabatan. Jadi, siapapun yang menjadi presiden, dengan sendirinya menjadi mandataris MPR.Soal mandataris tidak pernah dikemukakan baik dalam sidang Badan Penyelidik maupun Panitia Persiapan, sehingga tidak disebut dalam UUD 1945.[99]Tetapi perihal mandataris diatur dalam Ketetapan MPR Tahun 1978.Hal ini berarti MPR lah yang menafsirkan bahwa Presiden sebagai mandataris MPR.

[98]*Ibid*.
[99]*Ibid*.

e. Pengisian Jabatan Presiden dengan Jalan Pemangkuan Sementara

Tidak selalu ada wakil presiden yang setiap saat untuk menggantikan presiden apabila jabatan presiden lowong.Seperti halnya dengan presiden, wakil presiden juga mungkin meninggal dunia, berhenti, dilepas dari jabatan, atau tidak bisa melakukan tugasnya karena menderita gangguan fisik atau mental.

Pemangkuan sementara Jabatan Presiden pernah dipraktekkan pada saat bentuk pemerintahan Indonesia menganut sistem parlementer. Pada saat itu Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Hatta akan pindah dari ibukota Republik Indonesia (Yogyakarta) ke Ibukota Republik Indonesia Serikat (Jakarta) untuk memangku jabatan presiden dan jabatan perdana menteri RIS, yang menurut Konstitusi RIS Pasal 79 ayat (1) tidak boleh dirangkap. Untuk mengatasi persoalan tersebut dikeluarkan UU No. 7 Tahun 1949 tentang Penunjukan Pemangku Sementara Jabatan Presiden. Diktum pertama berbunyi:

1. Jika presiden dan wakil presiden Republik Indonesia mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, maka Ketua Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan kewajiban itu sampai ada ketentuan tentang penggantian pemangku presiden.
2. Jika ketua Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat pula menjalankan kewajiban itu, maka ia digantikan oleh wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Jadi, yang bisa menjadi dasar pemangkuan sementara ada tiga hal: mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajiban.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian yuridis normatif. Dinamakan penelitian yuridis normatif [100] karena fokus penelitian ini adalah mengkaji seperangkat aturan atau norma hukum yang terkait dengan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden serta pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden pasca reformasi.Ciri penting dari penelitian yuridis normatif yaitu bersifat teoritis rasional, sehingga pengungkapannya terikat pada metode yang disyaratkan pada logika deduktif dan juga memperhitungkan kecermatan, ketepatan, dan kejelasan.[101]Sifat normatif itu sendiri merupan ciri khas disiplin ilmu hukum.[102]Dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan analisis, pendekatan historis dan pendekatan konsep. Dalam suatu penelitian hukum normatif, satu hal yang pasti adalah penggunaan pendekatan perundang-undangan.Dikatakan pasti karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada.[103]Pendekatan perundang-undangan

---

[100] Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan penelitian hukum normatif sebagai penelitian doktrinal, yaitu penelitian atas hukum yang dikonsepkan dan dikembangkan atas doktrin yang dianut oleh sang pengkonsep dan/atau sang pengembangnya. Lebih jauh lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Cetakan Pertama (Jakarta: HUMA, 2002), hlm. 147-148.

[101] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm 12.

[102] Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hlm. 1.

[103] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keenam (Malang: Bayumedia Publishing, 2012) hlm. 301.

(*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.[104]Untuk itu, peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:[105] a. Comprehensive artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis; b. all-inclusive bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum; c. Sistematik bahwa di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hirarkhis. Perundang-undangan yang digunakan adalah UUD 1945, TAP MPR No.III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Habibie, TAP MPR No.II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid, TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan /atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, TAP MPR No.VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden jo UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.Penelitian analisis (*analytical approach*) bertujuan[106] untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum. Pendekatan historis untuk memahami dasar pengaturan dan

[104]Peter Mahmud Marzuki*, Penelitian Hukum*,(Jakarta: Kencana Prenada Media Group,2011), hlm. 97.
[105] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi… op. cit.,* hlm. 303.
[106]*Ibid*., hlm. 312.

perkembangan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan pendekatan konsep (*conceptual approach*) merupakan suatu pendekatan yang mengintegrasikan atas dua unit atau lebih yang diisolasikan menurut ciri khas dan disatukan dengan definisi yang khas.[107] Pendekatan konsep digunakan dalam penelitian ini untuk mendalami relasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pasca reformasi, implikasinya terhadap pertanggungjawaban dan pemberhentian presiden dan wakil presiden dalam sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan semi presidensial.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah implikasi Perubahan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia terhadap pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.

3. Bahan Hukum Penelitian

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan berupa UUD 1945, TAP MPR No.III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Habibie, TAP MPR No.II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid, TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan /atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, TAP MPR No.VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik

[107] *Ibid*., hlm. 306.

Indonesia,Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden jo UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal hukum, naskah amandenen UUD maupun literatur yang relevan dengan rumusan masalah. Sedangkan bahan hukum tersier berupa Kamus Bahasa, Kamus Hukum dan Koran.

4. Pengumpulan, Pengolahan dan Penyajian Bahan Hukum Penelitian

Teknik pengumpulan bahan hokum dilakukan melalui studi pustaka (*library research*).Bahan hukum yang dikumpulkan kemudian akan diedit, disusun dan disesuaikan dengan sistematisasi penulisan yang telah disusun.

5. Analisis Data

Setelah dilakukan pengumpulan terhadap bahan-bahan hukum yang relevan untuk penelitian ini, bahan hukum tersebut kemudian diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan sistematika penelitian ini. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan berupa pemaparan secara ringkas mengenai kerangka tesis secara keseluruhan. Adapun hasil penulisan tesis ini disusun dalam empat bab yang terdiri dari:

BAB I Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Umum tentang Teori Sistem Pemerintahan dan Lembaga Kepresidenan

Bab ini berisi pembahasan mengenai teori Sistem Pemerintahan, Macam-Macam Sistem Pemerintahan, Lembaga Kepresidenan

BAB III Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Serta Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden

Bab ini berisi Pengaturan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam UUD 1945, Perdebatan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Amandemen UUD 1945, dan Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden

BAB. IV Pembahasan

Bab ini berisi analisis mengenai a) Implikasi Perubahan Pengaturan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden; b) Implikasi Perubahan Pengaturan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

BAB. V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran terhadap masalah yang diteliti.