



RINGKASAN DISERTASI



**IMPLIKASI PERGESERAN PEMAKNAAN
KEDAULATAN RAKYAT DALAM PENGISIAN
JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945**

ERHAM, S.H., M.H.
NIM. 14932005

RINGKASAN DISERTASI

ERHAM, S.H., M.H.

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

**IMPLIKASI PERGESERAN PEMAKNAAN
KEDAULATAN RAKYAT DALAM PENGISIAN
JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945**



**ERHAM, S.H., M.H.
NIM. 14932005**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**



**IMPLIKASI PERGESERAN PEMAKNAAN
KEDAULATAN RAKYAT DALAM PENGISIAN
JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945**

Oleh :

ERHAM, S.H., M.H.

NIM. 14932005

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

**DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**ERHAM, S.H., M.H.
NIM. 14932005**

**Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)**

**Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
(Ketua Program Studi)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Promotor)**

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.H
(Anggota Penguji)**

**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

HALAMAN MOTTO

*Katakanlah, adakah sama orang-orang yang mengetahui
(berilmu pengetahuan) dengan orang yang tidak mengetahui.
(QS. Az-Zumar Ayat 9)*

*(Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum
mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri. Dan apabila Allah
menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat
menolaknyanya dan tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia).
(QS. Ar-Ra'd Ayat 11)*

KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim,
Assalamualaikum War.Wab.,*

Puji syukur tak terhingga penulis panjatkan kepada Allah SWT yang atas pertolongan dan perkenanNya, akhirnya penelitian dan penulisan disertasi dengan judul : “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945” sebagai tugas akhir dalam menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia dapat diselesaikan.

Penulisan ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik dukungan materil maupun dukungan iimateril yang tak ternilai harganya seperti kontribusi pemikiran, motivasi, kebersamaan, dan lain sebagainya. Karenanya, dengan setulus hati dan rasa hormat saya sampaikan terima kasih yang tak terhingga atas segala dukungan dan bantuan tersebut. Tanpa mengurangi rasa hormat dan penghargaan kepada mereka yang tidak sempat disebutkan, penulis secara khusus menghaturkan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada :

1. Kedua orang tua-ku yang tercinta ayanda: Bapak Khairuddin Idris, S. Ag dan ibunda Asiah, S. Pd.I
2. Yang Terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Fathul Wahid, ST.,M.Sc., Ph. D selaku Rektor UII Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

3. Yang Terhormat dan amat terpelajar Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
4. Yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D. selaku Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, sekaligus sebagai Penguji. Kepada beliau yang selalu membimbing, memberikan kesempatan dan selalu mengingatkan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan Disertasi, serta Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta sebelumnya Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum dan Drs. Agus Triyanta, M.A.,M.H., Ph.D.
5. Yang Terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum, Selaku Promotor dan Dr. Ridwan, S.H.,M.Hum selaku Co Promotor sebagai dua sosok yang menghantarkan promovendus dalam proses penyelesaian studi dan penulisan Disertasi ini. Kedua pribadi inilah yang menyediakan waktu di sela-sela kesibukan beliau berdua yang sangat padat untuk memberikan bimbingan, arahan, inspirasi dan motivasi selama masa bimbingan lebih kurang dua tahun ini.
6. Yang Terhormat dan amat terpelajar Tim Penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) Bapak Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D., Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum (Promotor), Dr. Ridwan, S.H.,M.Hum. (Co Promotor) Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H.,M.H, Dr. Saifuddin, S.H.,M.Hum dan Dr. Idul Rishan, SH.,LL.M. yang telah memberikan masukan dan saran yang sangat berharga dalam mengawali penelitian disertasi ini hingga Disertasi ini dapat dipertahankan dihadapan dewan penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas hukum Universitas Islam indonesia Yogyakarta

7. Segenap staf pengajar Dosen pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta serta segenap staf lebh khusus kepada Bapak Yusri Fahmanto pada Program Studi Hukum program doktor Fakultas hukum Universitas islam indonesia Yogyakarta yang telah menyelenggarakan proses pendidikan dan melayani dengan baik dan ikhlas semua urusan yang berkenaan dengan kegiatan yang menunjang studi penulis hingga akhirnya dapat diselesaikan pada Program Studi Hukum program doktor Fakultas hukum Universitas islam indonesia Yogyakarta.
8. Seluruh Civitas Akademika Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Muhammadiyah Bima Yang terhormat Ketua STIH Muhammadiyah Bima Dr. Ridwan, S.H.,M.H., yang selalu memberikan motivasi agar studi S3 segera diselesaikan, dan seluruh staf pengajar STIH Muhammadiyah Bima.
9. Kepada Saudara-saudaraku: Muhammad Jihadi, S.Pd, Nusryamsiyati, S.Pd, Suratni, S.Pd,
10. Sri wahyuni, S.Pt, istriku tercinta dan anaku tercinta : Ayatullah Khomaini yang selalu bersemangat dan ikhlas mendukung studi Penulis, mereka bukan sekedar separuh nafas saya, tetapi juga berkah-Nya yang sungguh berharga serta yang tetap secara alamiah menerima segala proses perjalanan hidup baik dalam suka maupun duka..
11. Akhir kata, saya telah mencurahkan segenap tenaga, pikiran dan waktu dan melakukan upaya terbaik dalam penelitian dan penulisan disertasi ini, sesuai tata kaidah penulisan dan tuntunan akademis, di bawah bimbingan dan arahan Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum selaku Promotor, dan Dr. Ridwan, S.H.,M.Hum. selaku Co Promotor serta dewan penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) Program Studi hukum program doktor Fakultas hukum Universitas Islam indonesia Yogyakarta, saya menyadari masih banyak kekurangan dan hal-

hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan di masa mendatang. Oleh karena itu, kritik, saran, masukan dari para pembaca akan saya terima dengan senang hati demi penyempurnaan penelitian ini agar menjadi lebih baik dan bermanfaat dalam pembangunan ilmu hukum khususnya di bidang hukum tata negara.

Yogyakarta, Januari 2022

Erham

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
HALAMAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xv

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	14
D. Orisinalitas Penelitian.....	15
E. Kerangka Teori	22
F. Metode Penelitian.....	42
G. Sistematika Penulisan.....	47

BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN: PERGESERAN PEMAKNAAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945.....	51
A. Teori - Teori Kedaulatan.....	51
B. Gagasan Kedaulatan Rakyat Dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia	61

C.	Pemikiran Lembaga Perwakilan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat	65
D.	Jabatan Presiden	72
E.	Jabatan, Pejabat, dan Pengisian Jabatan.....	74
F.	Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden Indonesia.....	76
G.	Perbandingan Pemilihan (Pengisian) Jabatan Presiden Di Berbagai Negara Lain.	77
H.	Pergeseran Paradigma Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945.....	81
I.	Implikasi Pengisian Jabatan Presiden Secara Langsung terhadap sistem Ketatanegaraan Ketatanegaraan.....	91
J.	Model-Model Pengisian Jabatan Presiden	112

BAB III

PENUTUP	139
A. Kesimpulan	139
B. Saran.....	141

DAFTAR PUSTAKA.....	142
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	154

ABSTRAK

Konstruksi pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sebagai akibat dari perubahan Pasal 1 ayat (2) maka telah terjadi pergeseran pelaksanaan kedaulatan rakyat terkait dengan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dari dipilih oleh MPR kepada pemilihan langsung oleh rakyat. Rumusan masalah sebagai berikut, yaitu: (1) Mengapa terjadi pergeseran pemaknaan kedaulatan rakyat dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden) Pasca Amandemen UUD 1945? (2) Apakah implikasi dari pergeseran pemaknaan kedaulatan rakyat dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden) terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia? (3) Bagaimanakah konsep pengisian jabatan presiden (dan Wakil Presiden) yang sesuai dengan Sila Keempat (Pancasila) dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945?. Untuk meneliti masalah ini, penulis menggunakan Penelitian yuridis normatif merupakan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif didalam sistem peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai permasalahan dalam penelitian ini. Dalam rangka mendapatkan jawaban atau penyelesaian atas masalah-masalah (isu hukum) yang telah dirumuskan, terdapat empat model pendekatan penyelesaian masalah yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), filosofis (*philosophical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan

komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Hasil penelitian disertasi ini menyimpulkan; Pertama, Perubahan UUD 1945 telah melahirkan perubahan yang mendasar dan cukup besar sebagai akibat dari perubahan Pasal 1 ayat (2) maka telah terjadi pergeseran pelaksanaan kedaulatan rakyat terkait dengan pengisian jabatan presiden dari dipilih oleh MPR kepada pemilihan langsung oleh rakyat. Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berubah dari sistem demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*), menjadi sistem demokrasi langsung (*direct democracy*). Kedua, sebagai akibat dari pergeseran konsep kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 perihal pemilihan presiden secara langsung implikasinya terhadap sistem ketatanegaraan ialah sebagai berikut: *Pertama*, Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. *Kedua*, Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan adanya perubahan konsep kedaulatan rakyat yang paling mendasar dalam UUD 1945. Hal ini berimplikasi terhadap kedudukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi hanya berperan sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Presiden menjadi tidak lagi memiliki kewajiban bertanggungjawab kepada MPR, ketiga, Model pengisian jabatan Presiden Republik Indonesia secara langsung melahirkan sistem demokrasi *liberal* yang berpangkal pada sistem *one-man, one-vote*. Praktek-praktek yang demikian itu melahirkan pertentangan terhadap prinsip sila keempat Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” dan tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara yang menghendaki Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang di pilih secara perwakilan di parlemen melalui MPR yang dilaksanakan dengan mengedepankan pada asas permusyawaratan.

Kata Kunci: Kedaulatan Rakyat, Pengisian Jabatan Presiden, Pasca Amandemen UUD 1945.

ABSTRACT

The construction of a shift in ideas and the implementation of people's sovereignty as a result of the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which places the People's Consultative Assembly (MPR) no longer having its position as the highest state institution as the full implementer of people's sovereignty. As a result of the amendment to Article 1 paragraph (2), there has been a shift in the implementation of popular sovereignty related to filling the positions of president and vice president from being elected by the MPR to direct elections by the people. The formulation of the problem is as follows: (1) Why has there been a shift in the meaning of people's sovereignty in filling the positions of President and Vice President) Post Amendment to the 1945 Constitution? (2) What are the implications of the shift in the meaning of people's sovereignty in filling the positions of president and vice president) on the Indonesian state administration system? (3) What is the concept of filling the positions of president (and vice president) in accordance with the Fourth Precepts (Pancasila) and Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution? To examine this problem, the authors use normative juridical research, which is to examine or analyze secondary data in the form of secondary legal materials by understanding law as a set of regulations or positive norms in the system of laws and regulations governing the problems in this research. In order to get answers or solutions to problems (legal issues) that have been formulated, there are four models of problem solving approaches, namely the statutory approach (statutory approach), philosophical (philosophical approach), conceptual approach (conceptual approach), comparative

approach (comparative approach), and historical approach (historical approach). The results of this dissertation research conclude; First, the amendments to the 1945 Constitution have resulted in fundamental and quite large changes as a result of the amendments to Article 1 paragraph (2), so there has been a shift in the implementation of popular sovereignty related to filling the presidency from being elected by the MPR to direct elections by the people. Filling the positions of President and Vice President which has changed from a democratic system to a representative system (representative democracy), to a direct democracy system. Second, as a result of the shift in the concept of people's sovereignty after the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia regarding direct presidential elections, the implications for the state administration system are as follows: First, the Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, places the People's Consultative Assembly (MPR) no longer in position as the highest state institution as the full implementer of people's sovereignty. Second, the amendment to Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution indicates a change in the most basic concept of popular sovereignty in the 1945 Constitution. This has implications for the position of the People's Consultative Assembly (MPR) which is no longer the highest state institution as the full implementer of people's sovereignty. but only acts as a state institution on a par with other state institutions. The president no longer has an obligation to be responsible to the MPR, third, the model of filling the position of the President of the Republic of Indonesia directly gives birth to a liberal democratic system that stems from a one-man, one-vote system. Such practices give rise to conflict with the principle of the fourth precept of Pancasila "People Led by Wisdom of Wisdom in Representative Deliberations" and are not in line with the idea of the founding fathers of the state who wanted the Presidential and Vice-Presidential Elections to be elected representatively in parliament through the MPR held. by prioritizing the principle of deliberation.

Keyword: People's Sovereignty, Filling the Position of President, Post Amendment to the 1945 Constitution.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan UUD Tahun 1945 pada awal era Reformasi, 1999 – 2002¹ telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, Menurut Zainal Arifin Mochtar, empat kali tahapannya membawa perubahan *massif* ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.² Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi yang bergulir pada tahun 1997 – 1998 yang berujung pada runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1998.

Seiring dengan momentum perubahan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menjadi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai buah dari reformasi konstitusi (*constitutional reform*) 1999–2002, mengakibatkan munculnya berbagai gagasan salah satunya, adanya mekanisme perubahan terhadap pemilihan presiden di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.

¹ Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan berturut-turut dengan Perubahan Pertama, yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 125.

²Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. xiii

Konstruksi pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai akibat dari perubahan UUD NRI Tahun 1945, yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, ketentuan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (sebelum perubahan), menyebutkan; "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", sedangkan pada perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan; "Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Konsekuensi dari hal tersebut tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Artinya Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih dan bertanggung jawab kepada MPR.³ Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana ketentuan pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Walaupun demikian, Presiden dan Wakil Presiden masih tetap dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁴

³ Bandingkan dengan kedudukan MPR sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR adalah lembaga negara tertinggi. Kedudukan demikian didasarkan penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR merupakan lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*verrettingsorgan de willens des staats-volkes*). Karenanya, MPR diposisikan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gesamte Staatsgewallt liegt bei der Majelis*). Perihal kedudukan sebagai lembaga tertinggi dalam kaitan dengan lembaga negara lain, Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada MPR. Selanjutnya dijelaskan, MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan MPR. Presiden diangkat oleh MPR sehingga tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Dalam relasi demikian, Presiden adalah mandataris dari MPR yang berkewajiban menjalankan putusan-putusan MPR. Lihat Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajagrafindo, 2020), hlm. 141-142

⁴ Majelis Permusyawaratan mempunyai wewenang melakukan impeachment kepada presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghinaan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela



Implementasi konsep kedaulatan rakyat setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden telah membawa dampak besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagai akibat dari diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kemudian diubah pada saat perubahan tahap ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian telah terjadi pergeseran pelaksanaan kedaulatan rakyat terkait dengan pengisian jabatan Presiden dari dipilih oleh MPR kepada pemilihan langsung oleh rakyat atau dengan kata lain pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang berubah dari sistem demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*), menjadi sistem demokrasi langsung (*direct democracy*).

Secara formal-kuantitatif kedaulatan rakyat mungkin telah terwujud dalam demokrasi era reformasi. Hampir tidak ada pembatasan, siapa hendak menjadi apa dalam politik dan pemerintahan. Rakyat juga dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan, sejak perancangan hingga evaluasi atas kebijakan. Hanya saja masih menjadi pertanyaan besar, apakah secara substantif-kualitatif rakyat benar-benar telah berdaulat, karena dalam realitasnya seringkali dibajak oleh elite politik yang mengatas namakan ucapan, perilaku, dan tindakan mereka sebagai representasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Ironisnya, pembajakan kedaulatan rakyat oleh elite politik tersebut dilembagakan melalui kerangka hukum formal dalam bentuk perundang-undangan bidang politik, baik UU Pemilu dan UU Pilkada maupun UU MD3. Dalam bahasa lain, perundangan bidang politik era reformasi belum

maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia (Pasal 7A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

menjamin tegaknya kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Contoh paling jelas adalah UU Pemilihan Umum yang direvisi setiap jelang pemilu, namun lebih melembagakan oligarki dan patronase elite politik ketimbang kedaulatan rakyat.

Dalam melakukan perubahan, MPR menetapkan lima kesepakatan dasar, yaitu:⁵ (a) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945; (b) Tetap mempertahankan NKRI; (c) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; dan (d) Penjelasan UUDNRI Tahun 1945 diadakan serta hal-hal yang normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal, dan (e) Perubahan dilakukan dengan “*addendum*”.

Sejalan dengan itu, dalam beberapa hal MPR yang melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 justru menunjukkan sikap inkonsistensi, yang tidak terbantahkan ternyata dalam implementasinya pada batang tubuh justru bertolak belakang dengan kesepakatan dasar. Ketentuan amandemen mengenai kedaulatan rakyat justru cenderung ke arah liberalism sehingga bertolak belakang dengan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Tak heran bila pada saat pembahasan terdapat insiden keluarnya Prof. Mubyarto dari Tim Ahli Panitia Ad Hoc I BP-MPR sebagai kulminasi dari ketidaksenangannya atas kecenderungan liberalisme yang berkembang di kalangan perumus amandemen UUD 1945.⁶

Sistem pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung pasca amandemen yang berdasarkan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 pada masa reformasi terbukti menimbulkan problematika. Selain bertentangan dengan Pancasila khususnya Sila

⁵ MPR RI, *Panduan Pemasaryakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 13.

⁶ Aidul Fitriadi Azhari, *Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 2, September 2006: 158 – 171, hlm. 158



Keempat serta menghilangkan tradisi bernegara Indonesia terbukti sistem pemilihan presiden langsung menciptakan potensi terjadinya konflik sosial ditengah masyarakat semakin meluas hal ini disebabkan belum terbangunnya kedewasaan politik, sistem pemilihan presiden langsung menimbulkan kerusakan sistem ketatanegaraan dan menjadi sumber problematika dalam kehidupan berbangsa serta bernegara.

Sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung hanya akan membawa kekacauan yang mengandung nilai-nilai demokrasi liberal. Hal demikian memperlihatkan gagasan demokrasi yang dirancang oleh orang barat yaitu mempersamakan semua warga negara, yang menjadikan suara orang yang berpengetahuan sama dengan suara orang bodoh. mengenai makna individualisme, egoisme dan materialisme. Sebaliknya demokrasi di indonesia demokrasi yang terbatas dan tekanan pada kepemimpinan berdasarkan asas kekeluargaan merupakan ciri khas demokrasi indonesia. Pada masyarakat yang menganut paham individualistik, sistem ini akan sulit untuk diwujudkan dalam masyarakat yang menganut paham individualistik. Hal ini dikarenakan kebebasan individu sangat diutamakan dan dalam sistem ini tidak mengenal semangat kekeluargaan. Akan tetapi, pada masyarakat yang bersifat komunal yang menganut paham kekeluargaan dan gotong royong, sistem konsensus tidak mengalami kesulitan untuk diterapkan. Hal ini dikarenakan dalam masyarakat tersebut, ada kerelaan untuk berkorban atas sifat individualistik, dalam perbedaan pendapat. Pendapat yang dinilai lebih baik akan diputuskan demi keutuhan kebersamaan dan untuk kepentingan umum.

Menyoroti mekanisme pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung di indonesia - apakah ia benar-benar telah sesuai dengan cita negara yang terkandung dalam pembukaan (*prembule*) UUD 1945 - yakni sila keempat - Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/



perwakilan. Perubahan dimaksud sejatinya harus tetap berpedoman dan mempertimbangkan cita negara serta jiwa bangsa, terutama nilai-nilai bernegara bangsa Indonesia berdasarkan falsafah Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara merupakan hal yang sangat penting bagi suatu negara, sebab dasar negara itu kemudian disusun UUD maupun konvensi serta peraturan perundang-undangan lainnya sehingga setiap bentuk kegiatan dari negara itu haruslah bersumber dari dasar negara, *filosofische grondslag*, ideologi negara atau *staatsidee*.⁷

Perubahan UUD 1945 justru meninggalkan pemikiran yang diperjuangkan para pendiri negara (*the founding fathers*) dalam merumuskan naskah asli UUD 1945 salah satunya mengenai pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang bercorak asli Indonesia berbasis ideologi khususnya sila keempat Pancasila. Perubahan UUD 1945 dimaksud yang memantulkan pola dominasi paham konstitusional liberal yang seringkali menimbulkan komplikasi dalam pelaksanaannya karena bertabrakan dengan tradisi bernegara.⁸

Dengan melihat situasi ketatanegaraan dewasa ini yang semakin tidak terkendali dan tidak terkontrol sebagai akibat dari sistem pengisian jabatan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang mengarah kepada demokrasi liberal terbukti hanya akan melahirkan semacam oligarki atau segelintir elit penguasa yang tamak. salah satu persoalan yang masih mendegradasi demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang sarat dengan mahalannya biaya politik menjadi sangat tinggi, banyak terjadi praktek pembelian suara sehingga yang memilih bukan lagi warga negara tetapi uang. Praktek *vote buying* menjadikan uang sebagai faktor utama yang menentukan siapa pemimpin politik. Barangsiapa

⁷ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001), hlm.3

⁸Aidul Fitriaciada Azhari, *Menemukan Demokrasi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2005), hlm. 141-144



memiliki uang dalam jumlah besar, dia bisa menjadi pemimpin dengan membeli suara saat Pemilu.

Praktek pembelian suara yang mengingkari esensi demokrasi, pada akhirnya akan mendegradasi pemilu dan demokrasi itu sendiri. Padahal, pada dasarnya demokrasi adalah sistem politik di mana setiap orang punya legitimasi untuk mengontrol elit politik dan didukung oleh norma yang diterima oleh elit untuk bersedia dikontrol justu yang terjadi sebaliknya pemilu dijadikan instrumen perebutan kekuasaan semata. Demokrasi berbiaya tinggi akan membuat uang menjadi sangat berkuasa. Artinya orang kaya, kaum pemodal dan kapitalis yang lambat laun akan menguasai partai-partai politik, bukan rakyat dan selanjutnya mereka akan menguasai bangsa dan negara Indonesia.

Hal demikian justru melahirkan kekacauan ketatanegaraan yang terus berulang dan menggerus tatanan kebangsaan maka perlu ada peninjauan ulang secara menyeluruh, termasuk UUD 1945 setelah amandemen. Oleh karena maraknya korupsi justru terlahir dari diberlakukannya UU Pemilu yang merupakan hasil Perubahan UUD 1945, bagaimana pun juga pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung telah menegaskan peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Padahal sebelum perubahan UUD, 1945 MPR merupakan lembaga tertinggi Negara. Dengan demikian majelis permusyawaratan rakyat berarti forum dimana kepentingan rakyat dibahas Musyawarah (saling memberi dan menerima pendapat) adalah mutlak dalam konteks kehidupan bermasyarakat dengan latar belakang dan cara pandang berbeda. Dalam al-Qur'an ajaran musyawarah disebutkan sejajar dengan ajaran shalat dan zakat; "Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan (QS as-Syura (42); 38).



Pentingnya menghidupkan kembali MPR sebagaimana kedudukan MPR sebelum perubahan UUD Tahun 1945 pada awal era Reformasi (1999-2002), kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Indonesia berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.⁹

Sejalan dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka dibentuklah lembaga permusyawaratan rakyat dan lembaga perwakilan yang diharapkan mampu menyelesaikan carut marutnya sistem ketatanegaraan dan terjadinya kegaduhan politik, sehingga gagasan penyempurnaan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam dinamika perkembangan ketatanegaraan dan urgensi penataannya kembali mendesak untuk dilakukan dengan menghidupkan kembali MPR.

MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Kedaulatan adalah ditangan rakyat, yang menjelma didalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR ialah penyelenggara tertinggi. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil disitu.¹⁰ MPR seyogyanya dinterpetasikan bahwa yang memberikan

⁹ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 85

¹⁰ Eduardus Marius Bo, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat* (Malang: Setara Press, 2019), hlm. 157



keputusan akhir tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat adalah MPR. ¹¹Negara republik indonesia yang dibangun sejak awal berdirinya bersendikan kedaulatan rakyat yang sepenuhnya pelaksanaannya diserahkan kepada MPR. MPR-lah kemudian sebagai penjelmaan seluruh rakyat indonesia.¹²

Pengisian jabatan Presiden dan wakil presiden secara langsung bertentangan dengan Pancasila sila keempat. Pengisian jabatan Presiden dan wakil presiden secara langsung mengarah kepada sistem demokrasi liberal melahirkan pertentangan terhadap prinsip sila keempat Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan perwakilan.”

Pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang tercermin dalam perubahan UUD 1945 Pasal 6A “Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat” tersebut. Hal ini sesungguhnya telah terjadi perbedaan mendasar antara cara pandang perseorangan (*individualistik*) dan cara pandang kekeluargaan (*integralistik indonesia*) dalam teori terjadinya Negara ialah Pemilihan langsung (*popular vote*). Rakyat secara langsung memilih calon-calon Presiden dan wakil presiden yang diajukan atau memajukan diri dalam pemilihan hal ini lebih mencerminkan teori bernegara dalam cara pandang perseorangan; Negara dibentuk berdasarkan perjanjian bermasyarakat oleh seluruh individunya (*volonte de out*), sedangkan gerak kenegaraannya didasarkan pada konstruksi suara terbanyak (*volonte generale*). Pembentukan suara terbanyak didalam gerak kenegaraan dilakukan dengan memadukan beberapa golongan, pembentukan suara terbanyak seperti ini dinamakan koalisi yaitu kumpulan mereka yang memegang tampuk pemerintahan – sedangkan yang tidak tergolong di dalamnya disebut golongan oposisi.

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*, hlm. 159

Teori bernegara dalam cara pandang integralistik Indonesia telah sesuai dengan *filosofische grondslag* yakni Negara dibentuk sebagaimana dirumuskan dalam alinea III pembukaan (*preambule*) UUD, 1945 yaitu: “ Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Rumusan ini dikembangkan lebih lanjut dengan ungkapan Kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Jelas disini bahwa kedaulatan tetap berada ditangan rakyat, sedang gerak kenegaraan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mencerminkan kesatuan (*integral*) dengan cara musyawarah dan bukan koalisi, dimana pengambilan keputusannya dapat tercapai kata mufakat.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat saat ini belum ideal karena hasil amandemen UUD 1945 perihal perubahan cara pengisian jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah amandemen sesungguhnya belum sepenuhnya mencerminkan atau tanpa menghayati isi dan jiwa Pembukaan UUD 1945. Padahal, UUD 1945 sebelum diubah telah meletakkan dengan jelas prinsip Kedaulatan rakyat “dijelmakan” dalam sebuah badan perwakilan yang bernama MPR dan telah sesuai dengan isi dan jiwa Pembukaan UUD 1945,

Gagasan perubahan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung semakin menguat dan menjadi perhatian publik sebagai akibat dari suasana *euforia*¹³ yang merespon

¹³ Koento Wibisono Siswomihardjo, mengatakan bahwa: “*Euforia*” reformasi telah menjadikan masyarakat kita untuk begitu mudah dan secara “gampang” membicarakan masalah fundamental seperti keterbukaan, kebebasan, keadilan, demokrasi (masyarakat) madani, dan sebagainya terlepas dari asumsi - asumsi dasar filsafatnya. Masing - masing pihak menanggapi berbagai masalah dari sudut pandang kepentingan subjektif, dan dinyatakan dengan bahasa teknisnya sendiri - sendiri sehingga dialog dan diskusi sulit untuk dikembangkan guna menemukan kesamaan visi dan misi (*Indonesia ke depan - pen*)”. Lihat H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi) Telaah Sosiologis Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2007), hlm. 289 - 290. Afan Gaffar, menuturkan



merespon perubahan politik secara berlebihan sebagai akibat dari lengsernya kekuasaan rezim orde baru. Oleh karena itu, sehingga pada gilirannya pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung mendapatkan pengakuan secara konstitusional melalui perubahan ketiga hasil Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 yang dituangkan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Dengan demikian gagasan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung adalah gagasan kontemporer yang muncul pada era reformasi pasca jatuhnya Soeharto. Pemikiran semacam ini tidak pernah muncul pada masa soeharto berkuasa. Tidak satu orangpun di indonesia pada waktu itu yang berani mempertanyakan, bahkan menyebut seorang calon alternatif presiden sekalipun. Selama 32 tahun orde baru, tujuh kali berturut-turut Soeharto dipilih oleh MPR sebagai Presiden Republik Indonesia.¹⁴

Sejak tahun 2004, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan umum ini adalah yang pertama kalinya diselenggarakan di Indonesia, selain memilih anggota legislatif juga memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden merupakan pemilihan umum yang pertama yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung.

Pengisian jabatan Presiden dan wakil presiden dalam suatu negara bisa dilihat, apabila kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau tatanan pengantiannya secara turun temurun, maka

apalagi pada saat sekarang ini (1998–*pen*) kita sedang mengalami *euforia* politik, karena terlepas dari belenggu kekangan politik yang diciptakan oleh rezim pemerintahan Soeharto, yang berlangsung selama tiga dekade lebih., Lihat Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan Keempat, 2006), hlm. 249.

¹⁴ Lihat Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 265-266.



negara tersebut berbentuk monarki, jika kepala negaranya diangkat dengan mekanisme pemilihan, maka negara itu berbentuk republik dan kepala negaranya disebut "Presiden". Itulah sebabnya istilah presiden sering diartikan sebagai pemimpin dalam suatu negara yang berbentuk republik. Berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik". Sebagai negara Republik maka kekuasaan pemerintahan di Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden, yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 4 Ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden merupakan salah satu unsur penting penyelenggaraan negara, Pada prinsipnya dalam hukum tata negara, Presiden merupakan suatu jabatan yang menunjukkan tugas dan fungsi serta kewenangannya. Logeman¹⁵ menganggap pengertian inti dari hukum tata negara adalah jabatan. Pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara, sebab tanpa diisi oleh pejabat maka fungsi-fungsi jabatan negara tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.¹⁶

Dalam kurun waktu lebih dari setengah abad usia kemerdekaan republik Indonesia sejak diproklamasikan kemerdekaan Indonesia hingga pasca perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sudah ada 7 (tujuh) presiden sejak negara Indonesia merdeka, jabatan Presiden Indonesia telah diisi oleh beberapa presiden, yaitu Soekarno, Soeharto, B.J. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno Putri, Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo yang memperoleh legitimasi dengan cara dan model pengisian jabatan presiden yang berbeda-beda.

¹⁵ Harun Alrasid. *Pengisian Jabatan Presiden*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 5

¹⁶ Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta. FH UII Press, 2003), hlm. 75.



Mekanisme pengisian jabatan presiden dan wakil presiden sebelum perubahan UUD 1945, dilakukan melalui demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Sedangkan demokrasi secara langsung (*direct democracy*) dalam sistem pengisian jabatan dan wakil presiden di Indonesia dimulai setelah adanya perubahan UUD 1945 dimana berdasarkan ketentuan hasil perubahan dalam Pasal 6A Ayat (1) Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Akar teoretis-filosofis pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung bukanlah merupakan ciri dan karakteristik sistem ketatanegaraan Indonesia karena sejak awal para pendiri negara (*the founding fathers*) mempersiapkan Indonesia sebagai sebuah negara merdeka, yang di *design* menjadi negara republik yang mendasarkan legitimasinya pada gagasan kedaulatan rakyat yang menolak dasar demokrasi peresorangan (individualistik) mengarah kepada paham negara liberal yang menyamakan manusia satu sama lain seperti angka-angka belaka yang semuanya sama harganya.

Pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung masih menyisahkan persoalan teoretis-filosofis. Hanya saja hal itu dilakukan lebih kepada gairah politik yang cenderung *euforia* guna merespon berakhirnya kekuasaan orde baru di mana hampir semua komponen bangsa memberikan perhatian yang serius pada demokrasi akan tetapi perhatian masyarakat terhadap demokrasi baru bersifat gradual tidak substantif karena memperlihatkan pertentangan (*konvergensi*) yakni pengaturan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dituangkan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga hasil Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tidak mencerminkan pokok-pokok pikiran sebagaimana dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945, yang antara lain memuat dasar falsafah negara Pancasila yakni



Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

B. Rumusan Masalah

Setelah menguraikan latar belakang masalah, maka dapat dipertegas rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- 1) Mengapa terjadi pergeseran pemaknaan kedaulatan rakyat dalam pengisian Jabatan Presiden dan wakil presiden pasca amandemen UUD 1945?
- 2) Apakah implikasi dari pergeseran pemaknaan kedaulatan rakyat dalam pengisian jabatan Presiden dan wakil presiden terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia?
- 3) Bagaimanakah konsep pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang sesuai dengan Sila Keempat dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945?.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan maksud dan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis terjadinya pergeseran pemaknaan kedaulatan rakyat dalam pengisian jabatan presiden (dan wakil presiden) pasca amandemen UUD 1945.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis implikasi dari pergeseran pemaknaan kedaulatan rakyat dalam pengisian jabatan presiden (dan wakil presiden) terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.
3. Untuk menjelaskan dan menemukan konsep pengisian jabatan presiden (dan wakil presiden) yang sesuai dengan Sila Keempat dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Sejalan dengan tujuan penelitian di atas, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu hukum



khususnya pada bahasan dalam ilmu hukum tata negara dan hukum tata negara positif :

1. Secara teoritik, untuk memperkaya referensi dan sebagai sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum dan memberikan kontribusi informasi kepada masyarakat luas khususnya para penstudi hukum tata negara perihal pengisian jabatan presiden (dan wakil presiden) secara langsung dimana dengan hasil temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya para pengstudi hukum tata negara hukum.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap kompleksitas masalah ketatanegaraan perihal pengisian jabatan presiden (dan wakil presiden) secara langsung dimana dengan hasil temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya para penstudi hukum tata negara.

D. Orisinalitas Penelitian

Sebagai sebuah studi atau kajian akademik perihal mengenai “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden (dan Wakil Presiden) Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945”, sebetulnya kajian ini bukanlah sesuatu yang baru sama sekali. Sepanjang penelitian dan penulisan, ditemukan beberapa disertasi yang terkait dengan perihal studi atau kajian akademik tersebut.

1. Disertasi dari Aulia A Rachman, (2007), dengan judul “Sistem Pemerintahan Presidensil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945, Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi”.¹⁷ Persinggungan antara penelitian ini dengan

¹⁷ Aulia A Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidensil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945, Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, tahun 2007

disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama mengkaji, sistem pemerintahan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ketatanegaraan. Perbedaan dalam penelitian ini adalah penulis melihat sistem pemerintahan dalam pengorganisasian negara yang dihubungkan dengan kelembagaan MPR dimana menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara merupakan Sistem pemerintahan khas Indonesia, MPR juga ditetapkan sebagai *locus of power* yang memegang supremasi kedaulatan negara tertinggi. Kedaulatan negara ada pada rakyat dan dipegang oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat.

2. Disertasi dari Ellydar Chaidir (2007), dengan judul: "Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945"¹⁸ Persinggungan antara penelitian ini dengan disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama mengkaji, sistem pemerintahan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ketatanegaraan. Perbedaan dalam penelitian ini adalah penulis melihat sistem pemerintahan dalam pengorganisasian negara yang dihubungkan dengan kelembagaan MPR dimana menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara merupakan Sistem pemerintahan khas Indonesia, MPR juga ditetapkan sebagai *locus of power* yang memegang supremasi kedaulatan negara tertinggi. Kedaulatan negara ada pada rakyat dan dipegang oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat.
3. Disertasi dari Harun Alrasid dengan judul Pengisian Jabatan Presiden. Buku ini juga hasil penelitian disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang semula berjudul Masalah Pengisian Jabatan Presiden, Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis

¹⁸ Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*". Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, tahun 2007.



Permasyarakatan Rakyat 1993.¹⁹ Persinggungan antara penelitian ini dengan disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama mengkaji pengisian jabatan presiden dimana Dalam buku ini secara khusus membahas masalah pengisian jabatan presiden di Indonesia. Selain mengupas soal-soal umum mengenai pangisian jabatan, diuraikan juga bagaimana perundang-undangan dan praktek ketatanegaraan di Indonesia dalam memecahkan soal-soal umum itu sejak sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 hingga sidang MPR 1993. Sementara, yang menjadi pembeda Dalam penelitian disertasi ini, adalah mempersoalkan aspek filosofis terhadap (Pengisian) Jabatan Presiden dengan memperhatikan nilai-nilai musyawarah sebagaimana yang tertuang butir Pancasila keempat atau sila ke-4 yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam puermusyawaratan perwakilan”.

4. Disertasi dari Jimly Asshiddiqie, dengan judul Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dalam kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945–1948 an.²⁰ Masalah yang dikaji oleh Jimly Asshiddiqie dalam Disertasi tersebut yaitu: (1) bagaimanakah corak dan cakupan pengertian konseptual gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945; (2) Sejauhmana perumusan gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi indonesia itu mencerminkan kombinasi yang seimbang

¹⁹ Buku yang ditulis oleh Harun Alrasid dengan judul Pengisian Jabatan Presiden. Buku ini juga hasil penelitian disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang semula berjudul *Masalah Pengisian Jabatan Presiden, Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993*

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *“Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945–1980-an,”* Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, 1993

antara aliran-aliran pemikiran individualisme dan kolektivisme sebagaimana berkembang dalam pemikiran barat; (3) bagaimanakah keseimbangan antar aliran pemikiran itu dijabarkan dalam rumusan kebijakan perundang-undangan dalam rangka pelaksanaan UUD 1945 itu setelah kemerdekaan. Sementara dalam disertasi ini, memfokuskan pada perubahan pengisian Jabatan Presiden adanya perubahan ini tentu berimplikasi terhadap adanya perubahan system ketatanegaran Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana dengan mengubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR “menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

5. Disertasi dari Moersidin Moelkas yang bertajuk; *Kedudukan MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara Dan Lembaga Negara Pembagi Kekuasaan*²¹. berkesimpulan: (1) kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana ditentukan dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 adalah sejalan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, artinya diantara lembaga-lembaga negara penyelenggara pemerintahan negara, kedudukan MPR adalah lembaga negara tertinggi; (2) sebagai lembaga tertinggi negara, MPR membawahi lima lembaga negara, yaitu presiden, DPR, DPA, BPK dan MA, yang disebut sebagai lembaga-lembaga Tinggi negara. Kekuasaan MPR sebagai penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi adalah bersumber dari rakyat dan untuk pelaksanaannya, MPR membagikan kekuasaannya itu kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawahnya sesuai dengan bidangnya. Oleh karena itu MPR adalah Lembaga Negara Pembagi Kekuasaan; (3) dampak

²¹ Moersidin Moelkas *Kedudukan MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara Dan Lembaga Negara Pembagi Kekuasaan* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1996)



sistem pembagian kekuasaan terhadap lembaga-lembaga tinggi negara adalah semua lembaga tinggi negara (Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA) tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR (Lembaga Tertinggi Negara). Artinya hubungan kekuasaan akan tetap ada antara MPR dengan presiden, DPR, DPA, BPK dan MA. Proses pembagian kekuasaan yang belum sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR selama ini, menimbulkan ketidakseimbangan bobot antara lembaga tinggi negara yang satu dengan lembaga tinggi negara lain. Selanjutnya dalam hal pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara kepada MPR tidak ada sama sekali (kecuali presiden selaku mandataris MPR). (4) Produk hukum MPR berupa TAP-TAP MPR hanya memuat materi UUD 1945. Artinya TATP-TAP MPR yang ada sekarang ini belum merupakan penjabaran sepenuhnya materi muatan UUD 1945. (5) Tidak adanya badan atau lembaga yang dapat bertindak untuk dan atas nama MPR menyebabkan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan oleh lembaga-lembaga tinggi negara kurang efektif. Tidak ada lembaga negara yang dapat meminta pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan semua lembaga tinggi negara. Sementara dalam disertasi ini, memfokuskan pada perubahan pemilihan (pengisian) jabatan presiden dan wakil presiden adanya perubahan ini tentu berimplikasi terhadap adanya perubahan system ketatanegaraan Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana dengan mengubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR “menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

6. Disertasi dari Anwar C, dengan judul: “Perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Dalam

Ketatanegaraan.²² Persinggungan antara penelitian ini dengan disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama mengkaji perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan fokus pada mengetengahkan bahwa perubahan rumusan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berimplikasi pada struktur dan mekanisme lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan dalam ketatanegaraan; karena itu perlu dirumuskan implikasi perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 terhadap sistem ketatanegaraan, dalam hal ini lembaga pelaksana kedaulatan. Sementara dalam disertasi ini, memfokuskan pada perubahan pemilihan (pengisian) jabatan presiden dan wakil presiden sebagai akibat dari adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 maka berimplikasi terhadap adanya perubahan system ketatanegaraan Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana dengan mengubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR “menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

7. Disertasi ditulis Rusli Kustiman Iskandar yang bertajuk “*Sistem Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat Di Indonesia*”.²³ Persinggungan antara penelitian ini dengan disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama mengkaji konsep kedaulatan rakyat. Namun, dalam disertasi ini, memfokuskan pada perubahan pemilihan (pengisian) jabatan presiden dan

²² Buku yang ditulis oleh Anwar C dengan judul *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara* Buku ini juga hasil penelitian disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Padjajaran yang semula berjudul, *Perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Dalam Ketatanegaraan*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjajaran, 2007)

²³ Rusli Kustiman Iskandar, *Sistem Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat Di Indonesia* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, 1996)

wakil presiden adanya perubahan ini tentu berimplikasi terhadap adanya perubahan system ketatanegaran Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana dengan mengubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR “menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

8. Disertasi ditulis Sobirin Malian dengan judul: *“Konstitusi Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Analisis Terhadap Implementasi Pasal 1 Ayat (2) Dalam Konteks UU Pemilu Dan UU Kepartaian)*.²⁴ Persinggungan antara penelitian ini dengan disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama mengkaji Implementasi Pasal 1 ayat (2) dengan mengetengahkan penelitian dalam konteks UU Pemilu Dan UU Keparatian. Sementara dalam disertasi ini, memfokuskan pada perubahan pemilihan (pengisian) jabatan presiden dan wakil presiden adanya perubahan ini tentu berimplikasi terhadap adanya perubahan system ketatanegaran Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana dengan mengubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR “menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.
9. Disertasi dari Megawati dengan judul: *“Desain Pengambilan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan Berbasis Pancasila”*.²⁵

²⁴ Sobirin Malian, *Konstitusi Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Analisis Terhadap Implementasi Pasal 1 Ayat (2) Dalam Konteks UU Pemilu Dan UU Keparatian)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasajana Universitas Islam Indonesia, 2019)

²⁵ Megawati, *Desain Pengambilan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan Berbasis Pancasila*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasajana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2019)

Persinggungan antara penelitian ini dengan disertasi yang ditulis penulis adalah sama-sama perlunya mehidupkan kembali mengkaji berbasis Pancasila, akan mengkaji kedaulatan rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem representasi sebagai perkembangan dari demokrasi langsung. Demokrasi system representasi, rakyat akan memilih seseorang yang ada diantara mereka sendiri untuk menjadi wakilnya. Sistem kedaulatan rakyat, dirancang untuk memberdayakan peran penting lembaga perwakilan yang berkembang dengan kekuatan rakyat dan disesuaikan dengan nilai - nilai filosofis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sementara dalam disertasi ini, memfokuskan pada perubahan pemilihan (pengisian) jabatan presiden dan wakil presiden adanya perubahan ini tentu berimplikasi terhadap adanya perubahan system ketatanegaran Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pergeseran gagasan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana dengan mengubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR “menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

E. Kerangka Teori

Kerangka teoritik diperlukan untuk mendukung konstruksi analisis mengenai “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden (dan Wakil Presiden) Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dalam kerangka teoritik ini diintrodusir beberapa konsep dasar yang merupakan aspek-aspek kunci untuk menguatkan argumentasi yang terkait untuk memberikan jawaban pada rumusan masalah dalam penelitian disertasi ini sebagai teori utama (*Grand Theori*) adalah teori kedaulatan rakyat, penggunaan teori kedaulatan rakyat sebagai *grand theory* berdasarkan pemahaman bahwa sepanjang yang kita

ketahui, sampai dengan perkembangan sekarang dalam perkembangan hukum tata negara, posisi asli kekuasaan dalam konteks *constitutional democratic state*, itu selalu bersumber dari rakyat. Sementara itu, teori perwakilan, sebagai teori tengah (*middle range theory*) berdasarkan pemahaman bahwa demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy/representative democracy*) merupakan bentuk perwujudan kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya tidak dilakukan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui suatu lembaga perwakilan. Adapun *applied theory* menggunakan teori pertanggungjawaban berdasarkan pertimbangan bahwa salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan pengawasan.

1. Kedaulatan Rakyat

Dalam berbagai literatur asing, dijumpai beberapa istilah yang disejajarkan dengan pengertian kedaulatan dalam bahasa Indonesia. Istilah-istilah itu di antaranya dijumpai dalam kata *sovereiniteit* (bahasa Belanda), *sovereignty* (bahasa Inggris), *sovrinus* (bahasa Italia), atau *sovereinete* (bahasa Perancis). Kata-kata itu sendiri merupakan turunan dari bahasa Latin "*superanus*" yang artinya "tinggi" atau "sesuatu yang tertinggi" (*supreme*), atau supremasi yang berarti di atas dan menguasai segala-galanya.²⁶ Frans Magnis Suseno menyebutkan :²⁷

"...Kedaulatan adalah ciri utama negara. Yang dimaksud ialah bahwa tidak ada pihak, baik di dalam maupun di luar negeri yang harus dimintai izin untuk menetapkan atau melakukan sesuatu. Kedaulatan adalah hak kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung, dan tanpa kecuali...."

²⁶ Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung, Armico, 1986), hlm. 137.

²⁷ Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa ada negara yang gagal melaksanakan demokrasi*, (Bandung, Fokusmedia, 2009), hlm. 31

Kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara.²⁸ Tanpa kedaulatan, apa yang dinamakan negara itu tidak ada, karena tidak berjiwa.²⁹

Paham kedaulatan negara untuk pertama kalinya dikembangkan oleh filsuf Prancis, Jean Bodin (1530-1596). Jean Bodin seorang pengacara dan sarjana hukum menulis dalam karangannya, “*Lex Six Livre de la Republique*” (1576) yang menekankan kewajiban negara sebagai penyelenggara kepentingan umum. Definisinya tentang kedaulatan dan kaitan kedaulatan dengan negara bahwa:

“...Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warga negara dan rakyatnya, tanpa pembatasan dari undang-undang”³⁰

“...Kedaulatan (*sovereignty*) adalah kekuasaan dan kewibawaan tertinggi yang ada dalam sebuah negara...”³¹, dan sebagai atribut negara dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.³²

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu “Kedaulatan” atau “*sovereigniteit*” menurut Jean Bodin adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum di dalam suatu negara, yang sifatnya:

- a) Tunggal; berarti bahwa hanya negaralah yang memiliki. Di dalam negara itu tidak ada kekuasaan lainnya lagi yang berhak menentukan atau membuat undang-undang atau hukum;

²⁸ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 6.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan...*, Op.cit., hlm. 122.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 31-32

³¹ *Ibid.*, hlm. 32

³² Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Dhwiwantar, 1964), hlm. 92



- b) Asli; berarti bahwa kekuasaan itu tidak berasal dari kekuasaan lain. Tidak diturunkan atau diberikan oleh kekuasaan lain. Misalnya, provinsi atau kotapraja itu tidak mempunyai kedaulatan, karena kekuasaan yang ada padanya tidak tidak asli, sebab diperoleh dari pusat.
- c) Abadi; berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah negara;
- d) Tidak dapat dibagi-bagi; berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.³³

J.J. Rosseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan kepada kemauan umum (*volonte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Karena itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai 4 sifat, yaitu:³⁴

- a) Kesatuan (*unity*), Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti, semangat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan dimana mereka sebagai Kesatuan berhak memerintah dan menolak diperintah.
- b) Bulat, tidak terbagi-bagi (*indivisibilite*); konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tidak bisa dipecah-pecah (*invisible*). Jika yang berdaulat adalah raja, maka rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara ; jika rakyat berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dan bukan yang lain;
- c) Tidak boleh diserahkan (*inatienabilite*), akibatnya kedaulatan tidak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain

³³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta; Sinar Grafika, 2011), hlm. 95

³⁴ *Ibid.*, hlm . 104

(*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun.

- d) Tetap tidak berubah-ubah (*imprescriptibilite*). Oleh karena itu, dapat pula dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptible*). Kedaulatan menurutnya ada ditangan rakyat dan selamanya tetap ada ditangan rakyat.

Sri Soemantri Martosoewignjo, mengemukakan bahwa kedaulatan rakyat suatu negara tidak dapat dilepaskan dari ideologi serta dasar yang dianut oleh suatu negara. Hal ini akan terlihat dalam undang-undang dasarnya.³⁵ Lebih lanjut Sri Soemantri Martosoewignjo menambahkan bahwa dengan mengutip hasil hasil penelitian Amos J. Peasle pada tahun 1950, 90 % negara-negara di dunia ini dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan rakyat itu berada ditangan rakyat dan kekuasaan pemerintahan bersumber kepada kehendak rakyat.

Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara - yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.³⁶ Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.³⁷ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.³⁸

Jadi, pengertian kedaulatan pada intinya adalah kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara, sekarang yang menjadi persoalan adalah siapakah yang memiliki kekuasaan. Apakah kekuasaan itu

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta Bumi Aksara, 2006), hlm. 32-33

³⁷ Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Segi Arsy, 2009), hlm. 61

³⁸ Hendra Nurtjahjo, *Op.cit*, hlm. 33



bersifat mutlak atau terbatas? Artinya, kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara tadi, apakah dapat dibatasi atau tidak. Lalu apa dan bagaimana membatasi kekuasaan yang bersifat tak terbatas itu?

Istilah kedaulatan sendiri seringkali dijumpai atau ditemukan dalam berbagai macam pengertian dan masing-masing memiliki perbedaan yang prinsipil. Misalnya pengertian kedaulatan apabila dimaknai dalam perspektif hukum Internasional yang sering dipandang dalam hubungan *ekstern* atau hubungan antar negara, sedangkan dalam perspektif hukum tata negara dipandang dalam hubungan *intern* yaitu hubungan negara ke dalam. Kedaulatan dipandang juga sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara.

Gagasan kedaulatan (*sovereignty*) berkaitan erat dengan kekuasaan. Jika kekuasaan dikonstruksikan dalam kerangka yuridis, maka kekuasaan disebut sebagai kedaulatan.³⁹ Secara sederhana kedaulatan dipahami sebagai kekuasaan tertinggi. Beberapa kategori teori kedaulatan menjelaskan bahwa sumber kekuasaan tertinggi bila dipandang dari pendekatan *monism* bisa berasal dari Tuhan, kekuasaan raja, kepentingan umum rakyat, otoritas negara atau kaidah hukum atau dari pendekatan *pluralism* dimana kedaulatan berasal dari sumber yang plural.

Pemaknaan kedaulatan seperti ini merupakan arti yang bersifat teknis ilmiah yaitu dengan mengidentikkannya dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara. Ketika membicarakan mengenai kedaulatan dalam konteks penyelenggaraan negara maka muncullah suatu persoalan yaitu apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan bernegaraan. Atau dengan kata lain persoalan tersebut menjernihkan persoalan darimanakah kedaulatan itu berasal atau bersumber yang padanya melekat kekuasaan tertinggi tersebut. Dalam hubungan ini

³⁹ Soehino. *Ilmu Negara*. (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 79

maka dalam dunia ilmu hukum dikenal adanya lima teori kedaulatan yaitu :⁴⁰

1. Teori Kedaulatan Negara;
2. Teori Kedaulatan Tuhan;
3. Teori Kedaulatan Raja;
4. Teori Kedaulatan Rakyat; dan
5. Teori Kedaulatan Hukum.

Secara historis, teori **Kedaulatan Tuhan** (*The Sovereignty of God*) merupakan teori yang paling tua.⁴¹ Teori ini memandang kekuasaan tertinggi itu dimiliki dan ada pada Tuhan. Tuhanlah yang merupakan sumber dari segala sumber kekuasaan. Namun dalam praktiknya, paham kedaulatan Tuhan ini biasanya dijemakan dalam kekuasaan Raja atau Ratu yang berkuasa secara turun - temurun, sehingga Raja atau Ratu mendapatkan legitimasinya sebagai perwakilan kehendak Tuhan. Raja atau Ratu kemudian tidak merasa bertanggung jawab kepada siapapun kecuali kepada Tuhan. Akibatnya, kekuasaan Raja atau Ratu berubah menjadi mutlak, sehingga justru melahirkan ajaran baru tentang Kedaulatan Raja (*The Sovereignty of the King*).

Berkembang pula teori **Kedaulatan Negara** (*State's Sovereignty*). Penganut ajaran kedaulatan negara ini memandang bahwa kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan begitupun pada Raja, tetapi kedaulatan berada pada negara.⁴² Sebab, negaralah yang menciptakan aturan, jadi segala sesuatu harus tunduk padanya sebagai regulator. Negara di sini dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum dan tidak ada satupun hukum yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara.

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 10

⁴¹ Yohanis Anton Raharusun. *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2009), hlm. 44.

⁴² *Ibid.*, hlm. 45.

Teori kedaulatan ini juga dikemukakan oleh George Jellinek⁴³ yang pada pokoknya memandang kedaulatan merupakan penjelmaan daripada kehendak atau kemauan negara. Di luar negara, tidak ada satupun yang dapat menciptakan hukum. Dengan demikian, hukum tidak tertulis yang bukan dibuat oleh negara tetapi nyata - nyata berlaku dalam masyarakat (adat kebiasaan), tidaklah merupakan hukum. Lebih lanjut menurut Jellinek, adat kebiasaan itu hanya dapat menjadi hukum, apabila sudah ditetapkan oleh negara sebagai hukum.

Gagasan kedaulatan negara kemudian diperhadapkan pada paham **kedaulatan hukum** (*the Sovereignty of Law*) yang memandang bahwa yang berdaulat itu bukanlah negara, melainkan hukumlah yang berdaulat. Sebab, baik Raja, penguasa, masyarakat, bahkan negara sekalipun, semua tunduk pada hukum. Semua sikap dan tingkah laku harus sesuai atau berdasarkan hukum. Sebagaimana yang dikemukakan Krabbe⁴⁴ bahwa yang berdaulat itu adalah hukum.

Seiring berkembangnya pemikiran hukum, paham kedaulatan rakyat pun mendapat tempatnya tersendiri. **Teori Kedaulatan Rakyat** (*Sovereignty of the People*) kemudian hadir sebagai bentuk perlawanan rakyat atas kekuasaan yang semakin absolut. Seperti dalam istilah "Demokrasi"⁴⁵ yang berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratien* atau *kratos* (kekuasaan). Paham ini memandang posisi rakyat sebagai penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan negara. Titik tolak demokrasi adalah pada premis bahwa partisipasi rakyat yang sebesar - besarnya diperlukan dalam menjalankan penyelenggaraan negara. Sebab, dalam prinsip yang menjadi dasar

⁴³ *Ibid.*, hlm. 46.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 47.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, 2008. Op.cit., hlm. 145.

bagi penyelenggaraan kekuasaan negara disanggah oleh prinsip demokrasi, yaitu: dari, oleh, dan untuk rakyat.⁴⁶

Khusus mengenai teori kedaulatan rakyat, teori ini memandang dan memaknai bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Seperti dikemukakan Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim dalam teori kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁴⁷

Berdasarkan uraian di atas, maka negara yang berkedaulatan rakyat adalah negara demokrasi atau dengan perkataan lain demokrasi sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat. Secara singkat, dikatakan bahwa prinsip kedaulatan rakyat itu menekankan bahwa kekuasaan tertinggi untuk membuat keputusan terletak di tangan seluruh rakyat, bukannya berada di tangan beberapa atau salah satu dari orang tertentu. Sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada di tangan rakyat.⁴⁸

Perwujudan kedaulatan rakyat selalu terkait dengan sistem demokrasi yang berlaku, karena itu Dahlan Thaib, dengan mendasarkan pendapat Usep Ranuwidjaja mengatakan, pengaruh

⁴⁶ Veri Junaidi. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*. (Jakarta: Themis Books, 2013), hlm. 25.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, "*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*," Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, 1993, hlm. 61

⁴⁸ Miftah Thoha., *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 9.

kedaulatan rakyat dalam sistem sistem demokrasi dilembagakan melalui kaidah hukum:⁴⁹

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsi kedaulatan rakyat.
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;
3. Sistem pembagian tugas antara lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (check and balances);
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat.
8. Desentralisasi teoretik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara;
9. Lembaga perwakilan rakyat yang bebas dari kekuasaan eksekutif.

Terlepas dari banyaknya kritikan bahkan kontroversi yang muncul seputar teori-teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan para ahli, yang jelas dalam sistem kedaulatan rakyat itu kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada ditangan rakyat negara itu sendiri, bahkan sering kita temui istilah bahwa kekuasaan itu oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat (*the govertment of the people, by the people, for the people*).

Dalam konteks indonesia gagasan kedaulatan rakyat dan keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang

⁴⁹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 8

menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Salah satu pokok pikiran penting yang digagas pada waktu itu adalah soal kedaulatan rakyat. Pokok pikiran ini kemudian disepakati untuk dimuat dalam pembukaan UUD 1945: "... susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat...". Pernyataan di atas dengan tegas Indonesia menganut kedaulatan rakyat sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) berbunyi "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Sejalan itu dengan gagasan demokrasi berdasarkan pandangan bangsa Indonesia. Pandangan Savigny lebih signifikan untuk melihat persinggungan antara gagasan demokrasi modern dan nasionalisme telah melahirkan pemaknaan atas gagasan demokrasi berdasarkan pandangan nasionalisme yang kemudian mendorong berbagai usaha untuk merekonstruksi tradisi budaya demokrasi yang berkembang di dalam masyarakat Indonesia. Sejalan dengan itu pandangan Savigny lebih signifikan untuk melihat titik temu bahwa demokrasi di Indonesia sesuai dengan *volkgeist* jiwa bangsa. Sementara itu, konsepsi kedaulatan rakyat pada masyarakat adat umumnya asas kekeluargaan. Disamping itu dengan demikian konsepsi kedaulatan rakyat dalam penelitian ini lebih meniberatkan pada ajaran demokrasi yang tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

2. Teori Perwakilan

Pada dasarnya, teori perwakilan erat kaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam sistem demokrasi modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat sebagai realisasi pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. *Pertama*, menyangkut pengertian pihak yang

diwakili. *Kedua*, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan *ketiga*, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.⁵⁰

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu:

Pertama; konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu, pertama; lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat, kedua; lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan. Konsep *kedua*, terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu pertama; wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan membuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela/mengurus kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. Kedua; didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the*

⁵⁰ Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Banda Aceh Syiah Kuala University Press, 2008), hlm. 41

people's agents). Karenanya para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.⁵¹

Untuk melaksanakan gagasan teori kedaulatan ke dalam tatanan sistem bernegara, diperlukan lembaga perwakilan rakyat. Rakyat seluruhnya diwakili dalam suatu lembaga. Terkadang rakyat tidak hanya diwakili melalui satu lembaga saja, melainkan dapat direpresentasikan ke dalam beberapa lembaga. Konsep perwakilan (*representation*) adalah konsep yang memberikan kewenangan atau kemampuan kepada seseorang atau suatu kelompok untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.⁵² Montesquieu. Suatu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat mempunyai ciri – ciri sebagai berikut :⁵³

- 1) Negara memiliki lembaga perwakilan rakyat sebagai badan/majelis yang mewakili atau mencerminkan kehendak rakyat.
- 2) Pelaksanaan pemilu untuk mengangkat dan menetapkan anggota lembaga perwakilan diatur oleh undang-undang.
- 3) Kekuasaan atau kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh badan atau majelis yang bertugas mengawasi pemerintah.
- 4) Susunan kekuasaan badan atau majelis itu ditetapkan dalam undang-undang dasar.

Di Indonesia, anggota Dewan Perwakilan Rakyat mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*). Menurut Hannah Pitkin, perwakilan politik adalah satu atau sejumlah orang yang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang

⁵¹ *Ibid.*, hlm., 45-46

⁵² Arbi Sanit. *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press. 1985), hlm.54.

⁵³ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm.159



ataupun keseluruhan anggota masyarakat.⁵⁴ Dalam pengertian tersebut dalam keterwakilan politik menggambarkan adanya kepentingan masyarakat yang terwakili oleh wakilnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa perwakilan politik mencakup kepuasan pihak terwakili dalam arti kepentingan dan kebutuhan terlayani atau dapat diwujudkan oleh wakilnya melalui tanggapan yang diberikan oleh sang wakil lewat sikap, tindakannya dalam membuat keputusan atau kebijakan terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Kehadiran konsep ini dipelopori oleh negara-negara yang menganut sistem demokrasi liberal yang memiliki asumsi bahwa yang paling mengetahui mengenai keadaan rakyat adalah rakyat itu sendiri sehingga aspirasi dan kehendak rakyat harus diwakili oleh rakyat. Asumsi ini mendorong lahirnya sistem perwakilan dalam kehidupan rakyat suatu negara yang perwujudannya dilakukan melalui suatu partai politik dalam pemilihan umum. Secara umum sistem perwakilan dibagi dua, yaitu:⁵⁵

- a) Sistem perwakilan langsung yaitu sistem pengangkatan wakil rakyat secara langsung melalui pemilu oleh rakyat tanpa perantara DPR/MPR.
- b) Sistem perwakilan tidak langsung, yaitu sistem pengangkatan wakil rakyat yang memberikan kepercayaan kepada partai politik untuk menentukan calon legislatif yang akan mewakili rakyat dan juga mengangkat anggota DPR/MPR melalui pengangkatan dari unsur-unsur atau golongan oleh pemerintah.

Sistem perwakilan rakyat kemudian berkembang dalam praktik kenegaraan di seluruh dunia. Ada yang memakai sistem unicameral, ada sistem bikameral, bahkan ada yang

⁵⁴ Kacung Maridjan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Kencana Group, 2010), hlm. 39

⁵⁵ Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan* (Bandung, PT Alumni, 2007), hlm. 20

mengontruksikan perwakilan rakyat ke dalam perwakilan tiga kamar (trikameral).⁵⁶ Hal tersebut bergantung pada pilihan politik mana yang dipakai untuk menjelmakan rakyat seutuhnya dalam konstruksi penyelenggaraan Negara yang etis.

Perkembangan konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern melahirkan adanya tiga karakter yang dapat secara penuh mewujudkan rakyat, yaitu: ⁵⁷

- a) Perwakilan geografis. Secara umum badan perwakilan mengandung arti bahwa setiap anggotanya merupakan perwakilan dari seluruh bangsa. Dengan demikian, wajar jika masyarakat luas mengharapkan agar parlemen mewakili kepentingan mereka. Namun, dalam kenyataannya setiap anggota parlemen hanya bersedia mewakili kelompok yang diwakilinya, yakni masyarakat di wilayah geografis tertentu, dan mengesampingkan kepentingan kelompok lain.
- b) Perwakilan partai. Dalam sistem parlemen, partai politik merupakan jenis perwakilan paling terkemuka, khususnya dalam sistem - sistem politik, disiplin terhadap partai politik sangat tinggi. Dalam sistem sejenis ini partai politiklah jenis perwakilan paling pokok. Partai politik mengendalikan proses rekrutmen anggota beserta kegiatan legislatif di parlemen. Di beberapa Negara, termasuk Indonesia saat ini, menjadi anggota parlemen berarti di satu sisi harus mampu menunjukkan loyalitas terhadap partai, dan di pihak lain harus dipilih oleh masyarakat di wilayah tertentu. Namun, dalam banyak kasus kesetiaan terhadap partai jauh lebih menonjol dibandingkan kesetiaan terhadap

⁵⁶ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara; Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, (Jakarta, PT Grafindo Persada, 2005), hlm.68

⁵⁷ Paimin Napitupulu, *Op. Cit.*, hlm. 36.



- kelompok masyarakat yang diwakilinya. Bahkan, lebih ekstrim lagi banyak anggota parlemen yang mengesampingkan hubungan dengan para pemilih dan memusatkan kesetiaan mereka pada partai.
- c) Perwakilan kelompok kepentingan khusus. Keterkaitan kelompok khusus dengan sendirinya mendorong anggota untuk lebih memusatkan perhatian kepada kepentingan yang mereka wakili. Sebaliknya, keterikatan kepentingan timbal balik yang berkembang memperkuat posisi perwakilan kelompok kepentingan dalam tubuh parlemen.

Lembaga Perwakilan di Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Negara Tertinggi yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.⁵⁸ Hal ini termaktub dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi: "Permusyawaratan Rakyat". Kata - kata dilakukan sepenuhnya menunjukkan totalitas otoritaritas dari MPR sebagai penjelmaan rakyat untuk mengambil keputusan dalam negara. Menurut Soediman Kartohadiprodo, MPR tidaklah hanya sebagai perwakilan namun sebagai penjelmaan yang dapat dianalogikan seperti santan (perasan parutan kelapa). Mengapa demikian? Karena konsep perwakilan seperti sebagian masyarakat diwakili oleh satu orang, kemudian bagian yang lain diwakili oleh orang yang lain. Berbeda dengan penjelmaan yang melambangkan satu kesatuan, seperti santan yang merupakan "perasan" dari kelapa parut dan air.

59

⁵⁸Didit Hariadi Estiko, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001), hlm.1

⁵⁹Soediman Kartohadiprodo, *Beberapa Pikiran Sekitar Panjtasila*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1969), hlm.87

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan UUD dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini juga mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. MPR inilah yang memegang kekuasaan tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan MPR. Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Ialah “mandataris” dari MPR, ia berwajib menjalankan putusan-putusan MPR. Presiden tidak berada di samping “*neben*” akan tetapi berada di bawah “*untergeordnet*” kepada MPR..

Dalam konstitusionalisme negara-negara modern, di mana penyelenggaraan pemerintahan berdasar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut si wakil untuk berjalan di atas pilar nasionalisme, sehingga si wakil harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu atau kelompok. Dengan demikian, lembaga perwakilan menjadi penting bagi pemerintah demokratis.

Dapat dikatakan bahwa perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

3. Teori Pertanggungjawaban

Penggunaan teori pertanggungjawaban ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pelaksanaan kekuasaan selalu mengandung pembawaan untuk dipertanggungjawabkan. Dalam doktrin negara hukum, pelaksanaan kekuasaan organ negara selalu bermuara pada pertanggungjawaban sebagai konsekuensi dari penggunaan kekuasaan yang diberikan dan dimiliki oleh organ kekuasaan tersebut. Dalam konteks ini, pertanggungjawaban akan lahir sebagai konsekuensi dari pelaksanaan kekuasaan yang melekat pada pemegang kekuasaan itu. Kekuasaan dalam istilah hukum disebut

sebagai kewenangan maka kekuasaan sebagai suatu kewenangan berlaku dalil “*geen bevoegdheid zonder veranwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) atau “*zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban).⁶⁰

Kata “pertanggungjawaban” itu sendiri secara leksikal berasal dari bentuk dasar kata majemuk “tanggung jawab” yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatu berupa penuntutan, diperkarakan dan dipersalahkan sebagai akibat sikap sendiri atau pihak lain. Setelah bentuk dasar kata tanggung jawab mendapat imbuhan awalan “per” dan akhiran “an” menjadi pertanggungjawaban berarti “perbuatan bertanggungjawab atau sesuatu yang dipertanggungjawabkan”.⁶¹

Sementara itu ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu liability (*the state or fact being liable*) dan responsibility (*thes state or fact being responsible*).⁶² Liability merupakan istilah hukum yang luas (*a board legal term*), didalamnya antara lain mengandung makna bahwa,

“it has been referred to as of the most comprehensive significance, including al most every character of hazard or responsibility, absolute, contingent, or likely. It has been defined to mean: all character of the debts and obligations” (liability menunjuk hampir semua karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban).⁶³

⁶⁰ Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 188

⁶¹ Bachtiar, *Politik Hukum Konstitusi Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden* (Yogyakarta: Suluh Media, 2018), hlm. 47

⁶² Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Pres, 2018), hlm. 150

⁶³ *Ibid.*, hlm 150–151

Selain itu, liability juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang.⁶⁴ *Responsibility* berarti, “*The state of being answerable for obligation and includes judgement, skill, ability and capacity*” (Hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan).⁶⁵ *Responsibility* juga berarti, “*The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused*”. (Kewajiban bertanggungjawab atas undang-undang yang dilaksanakan dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atau kerusakan apapun yang ditimbulkannya).⁶⁶

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah liability menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yakni tanggungjawab akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjaban politik.⁶⁷ Beberapa ahli memberikan pandangan yang berbeda-perihal teori pertanggungjawaban hal ini sebagai akibat dari sistem politik yang dimuat dalam konstitusi suatu negara. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, bahwa:

Secara filosofis keberadaan pertanggungjawaban merupakan derivasi dari adanya kekuasaan yang lebih besar atas kekuasaan lainnya yang disertai tanggung jawab untuk menyelenggarakan hak dan kewajiban dalam rangka mencapai tujuan dari pemberi kuasa. Untuk menilai apakah kekuasaan yang diberikan dipergunakan sesuai dengan peruntukan diberikannya kekuasaan itu sangat tergantung pada standar-

⁶⁴ *Ibid.*,

⁶⁵ *Ibid.*,

⁶⁶ *Ibid.*,

⁶⁷ *Ibid.*,

standar normayang telah ditetapkan, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁶⁸

Atas dasar itu, secara filosofi eksistensi pertanggungjawaban bertumpu pada: pertama, tidak ada ruang dan waktu bagi pemegang kekuasaan untuk tidak mempertanggungjawabkan segala penggunaan kekuasaan; kedua, pertanggungjawaban berarti adanya pembatasan kekuasaan oleh norma yang berlaku dalam masyarakat.⁶⁹

Menurut Roescoe Pound yang menjadi titik tolak dari pertanggungjawaban adalah tindakan-tindakan personal, apakah pertanggungjawaban karena tindakan yang merugikan orang lain atau kewajiban melaksanakan janji.⁷⁰ Oleh sebab itu lebih lanjut Roescoe Pound menambahkan pertanggungjawaban merupakan efek yang diberikan oleh *ex delicto* tetapi juga dilaksanakan karena *ex contractu*, yang berarti bahwa seseorang boleh menagih dan seorang lainnya tunduk kepada penagihan.

Jika konsep tersebut diintrodusir ke dalam pengertian pertanggungjawaban presiden berarti; pertama, pertanggungjawaban merupakan pertanggungjawaban yang timbul karena adanya suatu tindakan presiden yang merugikan rakyat (berupa *detournement du pouvoir*) yang kepadanya dapat dimintakan pertanggungjawaban; kedua, terkait dengan janji presiden yang diucapkan dalam sumpah jabatan.⁷¹ Sejalan dengan pemikiran Mirriam Budiardjo, bahwa pertanggungjawaban merupakan konsekuensi dari pihak yang diberi mandat, maka pertanggungjawaban Presiden merupakan konsekuensi dari jabatan Presiden sebagai pihak yang diberi mandat oleh rakyat, yang mana

⁶⁸ Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi* (Bandung: Yrama Widya, 2007), hlm. 14

⁶⁹ *Ibid.*,

⁷⁰ *Ibid.*,

⁷¹ *Ibid.*, hlm 15

pertanggungjawaban itu adalah suatu bentuk manifestasi dari perwujudan kedaulatan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi dalam negara.⁷²

Dalam konteks kenegaraan timbulnya pertanggungjawaban tergantung bagaimana kekuasaan dibentuk dan diperoleh. Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa “pertanggungjawaban merupakan suatu formasi yang disusun dari sistem pembentukan kekuasaan negara. Telaahnya berakar pada konstitusi sebagai landasan kekuasaan lembaga-lembaga negara”.⁷³ Dengan kata lain, kekuasaan lembaga negara yang ditentukan dalam konstitusi merupakan suatu kausa yang melahirkan pertanggungjawaban sebagai suatu kewajiban bagi pejabat yang menjabat dalam suatu jabatan lembaga negara.⁷⁴

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Setiap penelitian ilmiah memiliki Jenis Penelitian. Sesuai dengan permasalahan yang diteliti perihal penelitian mengenai Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden (Dan Wakil Presiden) Pasca Amendemen UUD NRI Tahun 1945. Ini menggunakan penelitian hukum (*legal research*). Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁷⁵ Menurut Peter Mahmud Marzuki, Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷⁶ Lebih lanjut, Peter Mahmud Marzuki, menambahkan bahwa

⁷² *Ibid.*,

⁷³ *Ibid.*,

⁷⁴ *Ibid.*,

⁷⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 35

⁷⁶ *Ibid.*,

penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Oleh karena itu, penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *know-how* di dalam hukum. Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁷⁷

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁷⁸ Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang digunakan yaitu Pendekatan konseptual (*statute approach*), Pendekatan filosofis (*philosophical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), *analytical approach*, *comparative approach*, *hystorical approach*, dan *case approach*.⁷⁹ Adapun Metode pendekatan dalam Disertasi ini menggunakan pendekatan:⁸⁰

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undang ini dilakukan dengan menelaah UUD 1945, Ketetapan MPR (TAP MPR), Undang-Undang dan regulasi yang berkaitan dengan masalah pada disertasi ini. Dalam hal ini menjelaskan perihal pengisian jabatan presiden dan wakil presiden sebelum perubahan UUD, 1945 sebagaimana dasar hukum pemilihan presiden pertama Ir. Sorkarno dan Wakilnya Drs. Mohammad Hatta berikut pemilihan presiden setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 41

⁷⁸ F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum* (Yogyakarta: CV Ganda, 2007), hlm. 29

⁷⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (PT Rajagrafindo Persada, Jakarta: 2010), hlm. 12

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 136-177.

b. Pendekatan filosofis (*philosophical approach*)

Pendekatan filosofis (*philosophical approach*) digunakan untuk meneliti, mendalami dan menelaah berbagai pemikiran perumus awal UUD yang asli. Pendekatan filosofis digunakan untuk mendalami rumusan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. Pendalaman ini perlu dilakukan untuk mengetahui perkembangan pemahasan sekitar aspek filosofis yang dijadikan dasar pengisian jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia.

c. Pendekatan konseptual, (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual dalam penelitian disertasi ini ialah, dengan mengkaji atau mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin. Pemahaman terhadap teori, asas, doktrin tersebut, maka dapat dalam penelitian ini akan mengaitkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti/penyusun dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan permasalahan hukum yang dikaji.

d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

Secara umum, pendekatan perbandingan dilakukan dengan menggunakan komparasi baik dari sudut model ketentuan ini menunjukkan tiga hal: pertama, pengisian jabatan Presiden diisi dengan cara pemilihan; kedua, pemilihan dilakukan secara tidak langsung; dan ketiga, pemilihan dilakukan oleh badan perwakilan rakyat (seperti di Amerika Serikat, Jerman, Prancis, Brazil, Finlandia, Philipinan, dan Rusia). Meskipun tidak langsung, pengisian jabatan Presiden RI masuk dalam sistem (*stelsel*) pemilihan (*election*) bukan pengangkatan (*appointment*).

e. Pendekatan sejarah (*hystorical approach*)

Pendekatan sejarah yaitu dengan mengkaji aspek sejarah praktek dan regulasi perihal Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebelum maupun setelah reformasi. Atau dengan kata lain Pendekatan historis dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menelusuri sejarah perkembangan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dari waktu ke waktu dalam praktik ketatanegaraan indonesia termasuk pemikiran yang berkembang disekitar perihal pengisian jabatan presiden dan wakil presiden baik sebelum perubahan UUD, 1945 maupun setelah perubahan UUD 1945.

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Untuk menyelesaikan isu mengenai masalah hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum. Soerjono Soekanto menyebutkan penelitian semacam ini dengan studi pustaka disebutnya sebagai penelitian normatif. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸¹ Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan yang menelaah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD, NRI Tahun 1945.
- 2) Peraturan Dasar: Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- 3) Peraturan Perundang-Undangan:

⁸¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 13-14

- 4) Bahan hukum yang tidak terkodifikasi, seperti hukum adat
- 5) Yurisprudensi
- 6) Doktrin

Selain itu digunakan pula bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa rancangan undang-undang, dokumen-dokumen hukum serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya, serta bahan hukum tersier adalah bahan hukum lain yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti hasil penelitian, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, artikel-artikel di internet dan bahan-bahan lain yang sifatnya karya ilmiah berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan disertasi ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen resmi serta website resmi.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan kegiatan analisis dan konstruksi. Data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas yang telah diperoleh akan disajikan dengan



pendekatan deskriptif-analitis, sehingga kajian yang dilakukan dapat menjadi acuan komprehensif bagi penulisan disertasi.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penulisan disertasi ini adalah deskriptif analitis, yaitu dengan melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum.⁸² Melalui diskripsi analisis, dengan pembahasan menggunakan metode normatif, yaitu; menganalisis terhadap permasalahan Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden (Dan Wakil Presiden) Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Dengan melakukan analisis tersebut, diharapkan dapat memilah dan memilih data dari pelbagai bahan pustaka yang ada dan searah dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan deskripsi yang lebih objektif dan sistematis dalam penulisan disertasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden (Dan Wakil Presiden) Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

G. Sistematika Penulisan

Secara keseluruhan hasil penelitian ini dituangkan dalam 5 (Lima) Bab yaitu sebagai berikut:

Secara keseluruhan hasil penelitian ini dituangkan dalam 5 (Lima) Bab yaitu sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusana Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian
- D. Orisinalitas Penelitian

⁸² Muhammad Syarifudin, *Menggagas Hukum Humanis-Komersial (Upaya Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Kurang Mampu Atas Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Swasta Berbadan Hukum Perseroan Terbatas)*, (Malang: Bayumedia, 2009), hlm. 59



- E. Kerangka Teori
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penulisan

BAB II. KEDAULATAN RAKYAT, LEMBAGA PERWAKILAN , KEDUDUKAN MPR

- A. Teori- Teori Kedaulatan
 - 1. Istilah dan Pengertian
 - 2. Macam-macam Teori Kedaulatan
 - 2.1. Teori Kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*)
 - 2.2. Teori Kedaulatan Raja (*Sovereignty of the king*)
 - 2.3. Teori Kedaulatan Negara (*State's Sovereignty*)
 - 2.4. Teori Kedaulatan Hukum (*Sovereignty of Law*)
 - 2.5. Teori Kedaulatan Rakyat (*People's sovereignty*)
- B. Gagasan Kedaulatan Rakyat Dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia
- C. Pemikiran Lembaga Perwakilan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - 1. Lembaga Perwakilan Rakyat
 - 2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB III. TINJAUAN UMUM PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DI INDONESIA

- A. Jabatan Presiden
- B. Jabatan, Pejabat dan Pengisian Jabatan
- C. Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden Di Indonesia
- D. Pengisian Jabatan Presiden Di Beberapa Negara

BAB IV. IMPLIKASI PEMAKNAAN PERGESERAN PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN SECARA LANGSUNG TERHADAP SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA



- A. Pergeseran paradigma Konsep Kedaulatan Rakyat Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945.
- B. Implikasi Pengisian Jabatan Presiden Secara Langsung Terhadap Sistem Ketatanegaraan Ketatanegaraan Di Indonesia
 - 1. Struktur Kekuasaan Negara
 - 2. Hubungan Pertanggungjawaban Presiden dengan MPR
- C. Model - Model Pengisian Jabatan Presiden
 - 1. Model Pengisian Jabatan Presiden
 - 2. Model Pengisian Jabatan Presiden Menurut Sila Keempat

BAB V. PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN: PERGESERAN PEMAKNAAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

A. Teori - Teori Kedaulatan

1. Istilah dan Pengertian

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan.⁸³ Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Kedaulatan atau “*sovereignty*” adalah konsepsi mengenai kekuasaan tertinggi (*supreme authority*).⁸⁴ Ide mengenai kedaulatan telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno. Aritoteles, misalnya pada saat melakukan studi atas berbagai konstitusi sempat menyinggung adanya sesuatu yang “*superior*” dalam suatu unit politik, apakah itu satu, beberapa atau banyak.⁸⁵

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai pengertian. Pengertian berdaulat ditujukan pada negara-negara yang berhak menentukan urusannya sendiri baik masalah-masalah dalam negeri maupun masalah-masalah luar negeri tanpa ada campur tangan negara lain. Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu Negara.⁸⁶

⁸³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* cetakan kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 95

⁸⁴ Aidul Fitriaciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, cetakan pertama (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2010), hlm. 25

⁸⁵ *Ibid.*,

⁸⁶ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 3.

Kata ini merupakan terjemahan dari *Sovereignty* (Inggris), *Souvereiniteit* (Belanda), *Souvereiniteit* (Prancis), *Suoranus* (Italia) dan dalam bahasa Latin dikenal dengan istilah *Supranus* yang berarti “yang tertinggi”. Pertama-tama Jean Bodin dalam bukunya “*Six Livre de la Republika*” yang mengartikan kedaulatan adalah tidak dipecah-pecah, asli, permanen dan sempurna atau tidak terbatas. Tak terbatas artinya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan tersebut permanen berarti abadi tetap sepanjang negara itu ada. Konsep itu disebut juga konsep negara monistis.⁸⁷

Istilah kedaulatan (*sovereignty*), sebagai istilah politik perkataan *sovereignty* pertama kali timbul sekitar abad ke-15. Tokoh – tokoh yang pada mulanya yang mengemukakan istilah ini adalah Jean Bodin, Thomas Hobbes, dan John Austin. Dari pandangan tokoh tersebut dapat dikemukakan bahwa terdapat dua macam kedaulatan, yaitu kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*) dan kedaulatan keluar (*external sovereignty*).⁸⁸ Kedaulatan kedalam (*internal sovereignty*) mengandung artinya adanya sesuatu yang tertinggi dalam suatu negara yang berupa kedaulatan itu sendiri dan tidak ada sesuatu hal yang lebih tinggi selain kedaulatan tersebut. Sedangkan kedaulatan keluar (*external sovereignty*) timbul karena terjadinya hubungan antara negara yang satu dengan negara yang lain.⁸⁹

Dalam kepustakaan dan utamanya kepustakaan ilmu politik, kedaulatan telah lama menjadi pembicaraan para ahli. Sri Soemantri Martosoewignjo adalah salah satu ahli hukum tata negara Indonesia pada pidato Guru Besar Hukum Tata Negara di UNPAD, 1987 “

⁸⁷ Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), hlm. 112-113.

⁸⁸ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, (Jakarta: PT. Grafiti Budi Utami), hlm. 103

⁸⁹ Riri Nazriyah, *MPR Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, cetakan pertama, (Yogyakarta: FH UII Press), hlm. 30

masing-masing berusaha menjelaskan arti dan makna kedaulatan, sesuai dengan gagasan dan konsepnya.⁹⁰Jadi, lantas apakah arti dan makna kedaulatan? Kedaulatan atau “*sovereignty*” adalah konsepsi mengenai kekuasaan tertinggi (*supreme authority*).

Ide mengenai kedaulatan telah dikenal sejak zaman Yunani kuno. Aristoteles, misalnya, pada saat melakukan studi atas berbagai konstitusi sempat menyinggung adanya sesuatu yang “superior” dalam suatu unit politik, apakah itu satu, beberapa atau banyak⁹¹ Grotius mengatakan kekuasaan tertinggi untuk memerintah dinamakan kedaulatan. Kedaulatan dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada kekuasaan orang lain, sehingga tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia.⁹² Jean Bodin (1576) dalam bukunya *Les Six Lives de la Republique* mengemukakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, malahan mengatasi undang-undang, atau dengan kalimat lain, dikatakan Bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng kepunyaan satu republik.⁹³ Austin dalam bukunya *The Province of Jurisprudence Determined* yang diterbitkan tahun 1982 menyebutkan bahwa:

Kedaulatan adalah *if a determinate human superior, not in a habit of obedience to a like superior, receiver habitual obedience from the bulk of a giver society, that determinate superior as sovereign in that society, and the society (including the superior) is a society, political and independent*” (berkenaan dengan pemimpin masyarakat tidak selalu ia berkuasa penuh (superior), pada dasarnya orang

⁹⁰ Sri Soemantri M, *Penerapan Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Dalam Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak, Sebuah Tandamata 70 Tahun Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH, Guru Besar, Ilmuwan dan Praktisi Universitas Katolik Parahyangan, Bandung* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1996), hlm. 447

⁹¹Adi Sulistiyono, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, Dan Paradigma Moral* (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2008), hlm. 35

⁹²Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 18

⁹³ *Ibid.*,

tunduk kepada kehendak sebagian besar masyarakat sehingga pemimpin yang berkuasa dalam masyarakat dan masyarakat itu sendiri dimana pemimpin termasuk didalamnya adalah sebuah masyarakat, persekutuan dan mandiri).⁹⁴

Kedaulatan menurut George Jellinek (1851 - 1911) adalah kekuatan yang tidak diturunkan dari sesuatu kekuatan atau kekuasaan lain yang derajatnya lebih tinggi. Kekuatan asli itu merupakan kekuasaan tertinggi dan diatasnya tidak ada kekuasaan lain. Negara adalah organisasi yang dilengkapi dengan sesuatu kekuatan Asli.⁹⁵ Ketika bicara tentang konsep kedaulatan rakyat selalu dipadankan dengan konsep demokrasi, yang esensinya sama-sama meletakkan kekuasaan itu berada ditangan rakyat.⁹⁶ Menurut Jack. H. Negel mengemukakan bahwa:

Pembicaraan tentang kekuasaan selalu meliputi dua aspek, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Persoalan lingkup kedaulatan mengarah kepada kegiatan yang ada dalam fungsi kedaulatan yang meliputi dua fokus, yaitu (1) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (2) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi tersebut. Sedangkan jangkauan kedaulatan berbicara tentang siapa yang menjadi subyek dan pemegang kedaulatan.⁹⁷

⁹⁴ *Ibid.*,

⁹⁵ *Ibid.*,

⁹⁶ Gagasan demokrasi sejalan dengan pengertian kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*). Perkataan kedaulatan rakyat sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi negara-negara di Eropa Timur, sedangkan di negara-negara Eropa Barat dan Anglo Amerika perkataan yang lebih populer adalah demokrasi. Namun kedua istilah ini sebenarnya menunjuk pada pengertian yang serupa, yaitu bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat. Lihat Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 15.

⁹⁷ Adi Sulistiyono (1), *Op. Cit.*, hlm. 35

Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktifitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan. Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan. Misalnya seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan, baik di lapangan legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), melalui analisis relasional (*relational analysis*) antara 'sovereign' dan 'subject', terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tinggi.⁹⁸

Konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*). Menurut Nagel Ada dua hal penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi. Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok, sesuatu badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan.⁹⁹

Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, yaitu; (1) Teori kedaulatan tuhan (*Sovereignty of God*); (2) Teori kedaulatan raja (*Sovereignty of the king*); (3) Teori kedaulatan negara (*State's Sovereignty*); (4) Teori kedaulatan rakyat (*People's sovereignty*); dan (5) Teori kedaulatan hukum (*Sovereignty of law*).¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.*,

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 10

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004), hlm. 33

2. Macam-Macam Teori Kedaulatan

2.1. Teori Kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*)

Teori ini berkembang pada abad XV atau abad pertengahan di mana pada saat itu muncul dua organisasi kekuasaan yaitu organisasi kekuasaan Negara yang dipimpin oleh Raja, dan organisasi kekuasaan gereja yang dipimpin oleh Paus. Kedua organisasi ini memiliki ideologi yang sungguh berbeda akan tetapi kedua organisasi ini percaya dan mengakui bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan Tuhan. Hanya saja yang menjadi pokok permasalahannya adalah siapa yang menjadi wakil Tuhan di dunia.

Oleh sebab itu kedua organisasi ini saling memegang teguh masing-masing ideologi mereka yang mana dari organisasi kekuasaan Negara memandang bahwa yang menjadi wakil Tuhan di dunia adalah Raja sedangkan dari organisasi kekuasaan gereja berasumsi bahwa yang menjadi wakil Tuhan adalah Paus. Hal ini terlihat jelas betapa bertolak belakangnya kedua organisasi kekuasaan tersebut.

Salah satu tokoh dari kedaulatan tuhan adalah Thomas Aquinas yang terkenal lewat karyanya *Summa Theologia*. Thomas Aquinas dalam karyanya menyatakan bahwa meskipun kedaulatan tidak terikat oleh daya paksa hukum, tetapi kedaulatan tunduk pada hukum tuhan dan hukum alam dengan sanksi yang dipaksakan oleh Tuhan.¹⁰¹

2.2. Teori Kedaulatan Raja (*Sovereignty of the king*)

Setelah dalam abad pertengahan kekuasaan tertinggi gereja dapat dilumpuhkan, maka timbullah teori-teori baru tentang pemusatan kekuasaan tertinggi itu pada penguasa-penguasa sekuler yaitu raja.

¹⁰¹ Brian Z Tamanaha, *on The Rule of law*, (Cambridge University Press, 2004), hlm.19.



Ajaran kedaulatan raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi negara. Pandangan ini muncul setelah periode sekularisasi negara dan hukum di eropa. Raja dalam hal ini bahkan dianggap sebagai pemimpin suci yang dipilih termasuk sebagai pemegang kedaulatan untuk menciptakan hukum dan sekaligus melaksanakannya.¹⁰²

Padmo Wahjono menyatakan kedaulatan raja dalam hal ini dapat digabungkan dengan teori pembenaran negara yang menimbulkan kekuasaan mutlak pada raja. Misalnya, teori-teori kekuasaan jasmani atau teori-teori perjanjian dari pada Thomas Hobbes, ajaran ini sampai pada puncaknya pada ajaran yang berslogan "*i'etat cest moi*".¹⁰³

Jika ajaran kedaulatan raja pada mulanya dapat diterima oleh rakyat maka lama-kelamaan ia ditolak bahkan dibenci oleh karena sifat raja yang sewenang-wenang. Rakyat tidak dapat tempat perlindungan lagi dari raja dan disana sini rakyat mulai sadar bahwa keadaan semacam itu tidak dapat dipertahankan lagi. Sejak itu mulailah muncul ajaran-ajaran baru yang memberi jaminan kepada rakyat yang sewajarnya. Diantaranya adalah ajaran dari monarchomachen hendak membatasi kekuasaan raja. Baru kemudian muncul ajaran kedaulatan rakyat dari Rousseau yang disusul dengan pemberontakan rakyat.¹⁰⁴

2.3. Teori Kedaulatan Negara (*State's Sovereignty*)

Teori ini berawal dari tindakan Raja yang merasa berkuasa untuk menetapkan agama yang harus di anut oleh rakyatnya, karena Raja berasumsi bahwa ia tidak bertanggung jawab kepada selain Tuhan. Sehingga rakyat yang tadinya berasumsi sama dengan Raja

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 10.

¹⁰³ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Indo Hill co., 1996), hlm. 155

¹⁰⁴ Moh. Koesnardi, dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), hlm. 107

yaitu hukum yang harus di taati adalah hukum Tuhan, sekarang justru berganti haluan yaitu bahwa negaralah yang harus ditaati.

Negaralah satu-satunya yang berwenang menciptakan dan menetapkan hukum. Di luar negara tidak ada satu orang pun yang berwenang menetapkan hukum. Dan dari sinilah awal dari teori kedaulatan negara, di mana negara adalah satu-satunya sumber hokum yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Tokoh dari paham kedaulatan negara adalah Jellinek, Jean Bodin, dan Thomas Hobbes.

Menurut Jellinek, hukum adalah penjelmaan kehendak negara, jadi hukum diciptakan oleh negara, dengan demikian satu-satunya sumber hukum adalah negara. Masih menurut Jellinek, adat kebiasaan dapat menjadi hukum, apabila negara telah menetapkan sebagai hukum.¹⁰⁵

Thomas Hobbes dalam mengemukakan teorinya berangkat dari perjanjian antar individu untuk melahirkan suatu negara. Perjanjian antar individu yang terkenal dengan teori kontrak negara ini yang membedakan pandangan antara Hobbes dengan Bodin. Dalam perjanjian itu, para individu yang selalu bertikai itu menyerahkan semua hak mereka kepada negara. Ini berarti perjanjian yang dilakukan bukan antara individu dengan negara, sebab negara adalah buah dari perjanjian itu, dan tidak mempunyai kewajiban individu terhadap para individu.¹⁰⁶

Paham ini melahirkan absolutisme negara, dan absolutism negara ini diperkuat dengan teori kontrak negara tersebut. Hobbes bukan tidak menyadari jika absolutisme ini dapat saja disalahgunakan oleh penguasa. Untuk itu ia menyatakan penguasa masih mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab kepada Tuhan, karena kekuasaan yang diperolehnya berasal dari Tuhan,

¹⁰⁵ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm 155.

¹⁰⁶ Scott Gordon, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. (Harvard University Press, paperback edition, 2002), hlm. 25.

bukan dari masyarakat. Landasan moral inilah satu-satunya pembatas yang dapat menghindarkan negara dari kesewenang-wenangan.¹⁰⁷

2.4. Teori Kedaulatan Hukum (*Sovereignty of Law*)

Teori ini menyatakan bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum, karena itu baik raja, penguasa, dan rakyat serta negara sendiri tunduk terhadap hukum. Hugo Krabbe sebagai salah seorang ahli yang memelopori aliran ini berpendapat bahwa negara sudah seharusnya negara hukum (*rechstaat*) dan setiap tindakan negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum.¹⁰⁸

Menurut Krabbe yang menjadi sumber hukum adalah rasa hukum, yang terdapat di masyarakat. Rasa hukum ini dalam bentuknya masih sederhana atau primitif, dan dalam bentuknya yang telah maju disebut kesadaran hukum Kalau diperhatikan lebih jauh ke belakang, konsep kedaulatan yang didasarkan pada hukum ini adalah suatu reaksi atas prinsip ajaran teori kedaulatan negara.¹⁰⁹

2.5. Teori Kedaulatan Rakyat (*People's sovereignty*)

Teori kedaulatan rakyat bertolak dari persepsi bahwa sesungguhnya rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara bukan penguasa. Tokoh tokoh dari kedaulatan rakyat adalah John Locke, Montesquieu, dan Jean Jacque Rosseau. Teori kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi dari teori kedaulatan raja dan teori kedaulatan negara yang melahirkan absolutisme karena penguasa cenderung mempertahankan dan memperluas kekuasaannya.

Kekuasaan negara dalam konteks teori kedaulatan negara tidak tak terbatas. Kekuasaan negara dari datang dari para individu

¹⁰⁷ *Ibid.*,

¹⁰⁸ Soehino, *Op. cit.*, hlm. 156-158

¹⁰⁹ *Ibid.*,

yang membuat perjanjian, bukan dari tuhan seperti Hobbes. Jika Hobbes berpendapat bahwa individu-individu senantiasa bertikai, Locke sebaliknya mengatakan bahwa manusia itu pada awalnya hidup dalam kedamaian.¹¹⁰

Situasi ini baru berubah setelah manusia mulai diperdayai oleh materi, termasuk masalah tanah. Untuk melindungi hak milik inilah yang membuat para individu bersepakat mendirikan negara. Hak milik ini meliputi pula hak-hak asasi manusia yang paling utama, seperti hak untuk hidup dan kebebasan. Para individu yang mengadakan perjanjian tersebut kemudian menyerahkan hak-haknya kepada negara, dan sebagai konsekuensinya, pembatasan kekuasaan negara harus dicantumkan dalam suatu naskah dasar perjanjian masyarakat yang sering disebut sebagai *legez fundamentalis*. *Legez fundamentalis* ini yang kemudian berkembang pengertiannya menjadi konstitusi.

Jean Jacques Rousseau yang menentang keras absolutisme negara. Menurutny:¹¹¹

In the ideal social collectivity, the opinions, interests, and preferences of individuals are amalgamated into the "general will," which is the only legitimate sovereign authority-legitimate because it contains, and transcends, the wills of the individual members. In such a regime, laws that are in accordance with the general will are not coercive, and they are never unjust, for no one can coerce or be unjust to one self.

Setiap individu memiliki kehendaknya sendiri, tetapi di sisi lain juga ada kepentingan para individu untuk menjaga hubungan sosial. Hal ini terakhir ini disebut kehendak umum atau general will (*volonte generale*). Tugas negara adalah menjalankan kehendak umum dari rakyat itu. Ini berarti kehendak rakyat identik dengan kehendak

¹¹⁰ Rudy, *Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945*, (Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept. – Des. 2013), hlm. 257

¹¹¹ Scott Gordon, *Op. cit.*, hlm. 31

negara. Rakyat yang memiliki negara, bukan penguasa. Rakyatlah pemilik kedaulatan.

Selain *volonte generale* terdapat pula *volonte de tous* yang menurut Rosseau hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja waktu Negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Maksud *volonte de tous* ini untuk memberikan dasar agar supaya negara dapat berdiri abadi, karena ini merupakan kebulatan kehendak, dan jika negara itu sudah berdiri, pernyataan setuju tidak bisa ditarik kembali. Untuk selanjutnya *volonte de tous* ini sudah tidak dipakai lagi, karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat, maka roda pemerintahan tidak dapat berjalan.¹¹²

Meskipun demikian, Rosseau tidak menyetujui jika penyerahan kewenangan rakyat pada penguasa atau negara adalah wujud dari penyerahan hak dan kebebasan belaka. Kontrak sosial bermakna penyerahan untuk mewujudkan kebebasan itu sendiri. Kontrak social menghidupkan tatanan pemerintahan dan struktur kenegaraan yang teratur sekaligus menepis kegundahan filosofis yang mendera rakyat di era *state of nature*.¹¹³

B. Gagasan Kedaulatan Rakyat Dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Gagasan kedaulatan rakyat (*popular sovereignty, sovereignty of the people*) atau demokrasi jelas terkandung dalam UUD 1945. Mulai dari Pembukaan UUD sampai ke pasal-pasal yang tercantum dengan tegas dianutnya paham demokrasi atau kedaulatan rakyat ini. Dalam alinea keempat Pembukaan Undang - Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan:

“... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan indonesia itu dalam suatu Undang - Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk

¹¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk Ketujuh, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 126

¹¹³ Fahri Hamzah, *Negara Pasar dan Rakyat*, (Faham Indonesia, 2010), hlm. 26-27.



dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada...dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,....”

Indonesia adalah negara yang menganut asas kedaulatan rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) menyatakan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Pada awalnya Indonesia sebagai salah satu negara yang berdaulat dengan ajaran kedaulatan rakyat merupakan pilihan yang telah dipikirkan oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*) seperti Bung Karno, Bung Hatta, Soepomo dan M. Yamin. Mereka adalah orang-orang yang mengemukakan gagasan kedaulatan rakyat sebelum Indonesia merdeka. Pemikiran para pendiri bangsa itu pada dasarnya merupakan kristalisasi nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Ajaran kedaulatan rakyat ini telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di desa dan menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan dalam ruang lingkup teritorial pedesaan. Di samping, prinsip tersebut juga dapat dijumpai dalam “sistem pengambilan keputusan yang senantiasa mengikutsertakan rakyat di desa. Pengambilan keputusan ada pada tangan rakyat seperti dalam setiap kegiatan *rembug desa*.¹¹⁴

Oleh karena, “rakyat Indonesia dalam membentuk negara Indonesia telah menetapkan kekuasaan tertinggi dalam negara di tangan rakyat, maka ajaran kedaulatan rakyat ditetapkan karena Cita Negara Republik Indonesia sebagaimana terlihat dalam kehidupan “Republik Desa” yang memang berdasarkan kedaulatan rakyat itu

¹¹⁴ Parsudi Suparlan, “Demokrasi Dalam Transisi Masyarakat Pedesaan Jawa”, dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 20



menuntutnya demikian".¹¹⁵ Hal ini sebagaimana digambarkan oleh Soetardjo Kartohadikoesoemo yang menegaskan:¹¹⁶

Sebagaimana halnya di zaman Romawi menurut hukum Romawi yang masyhur itu, maka desa adalah sebuah badan hukum (*rechtsperson*) antara pengertian yang abstracht, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dari sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya, dan jurangnya (*satibane, sajurangperenge*). Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah Rapat Desa. Sebenarnya kekuasaan atas pemerintahan dan hal-hal yang mengenai kepentingan masyarakat desa berada di tangan warga desa seluruhnya yaitu yang berhimpun dalam badan hukum yang dinamakan "Rapat Desa".

Penegasan tersebut kemudian dijadikan landasan untuk merumuskan kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar, karena rumusan kedaulatan rakyat harus sesuai dengan yang dianut oleh rakyat desa atau lembaga yang serupa dengan nama apa pun di seluruh nusantara. "Hal ini mengingat negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama".¹¹⁷ Ajaran kedaulatan rakyat tidak terlepas dari UUD 1945. Hal ini sangat disadari oleh para pendiri negara yang sekaligus perumus UUD 1945. "Konsep kedaulatan rakyat sudah menjadi

¹¹⁵ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, hlm. 131

¹¹⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, (Bandung: Sumur Bandung, cetakan kedua, 1965), hlm. 153.

¹¹⁷ Dahlam Thai, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, hlm. 1.

polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan sejak 1930-an, jauh sebelum konsep-konsep modern seperti negara hukum (*rechtsstaat*), hak asasi manusia (HAM) dan lain-lain diperdebatkan dalam penyusunan UUD 1945".¹¹⁸

Mengingat "rancangan UUD yang oleh Panitia Perancang disampaikan kepada Panitia Penghalus Bahasa dalam sidang kedua BPUPKI 10 - 17 Juli 1945 terdapat rumusan: *souverenitetit*, berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat".¹¹⁹ Oleh karena itu, "pembahasan dalam perspektif historis tidak dapat dilepaskan dalam memahami kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang berlaku".¹²⁰

Pada saat perumusan UUD 1945, yaitu tokoh-tokoh nasional seperti Soepomo dan Muhammad Yamin memberikan pernyataan dalam rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, dengan ucapan-ucapannya. Ucapan-ucapan itu dilakukan oleh Yamin dalam pidatonya tanggal 19 Mei 1945 dan Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945, serta Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 dan Bung Hatta.

Melalui "alinea keempat merupakan intisari dari substansi Pembukaan UUD 1945 yang memuat antara lain dasar negara, tugas pemerintah negara dan struktur dasar kekuasaan tertinggi negara yakni kedaulatan rakyat".¹²¹ "Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 para pendiri negara telah mengambil keputusan politik teramat penting dalam proses mendirikan negara baru. Keputusan politik teramat penting tersebut adalah merupakan tujuan dari

¹¹⁸ *Ibid.*,

¹¹⁹ J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia* Jilid 2, (Jakarta: Gunung Agung, 1986), hlm. 191

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 3.

¹²¹ Moerdiono, "Hakikat, Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita", dalam buku *Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Penerbit BP7 Pusat, 1997), Penyunting Safrudin Bahar, hlm. 20.

didirikannya negara Republik Indonesia".¹²² Ajaran kedaulatan rakyat yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 selanjutnya dijabarkan dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat". Rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedudukan rakyatlah yang paling menonjol dan paling sentral"¹²³

C. Pemikiran Lembaga Perwakilan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat

1. Lembaga Perwakilan

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu *pertama*; konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu, *pertama*; lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat, *kedua*; lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan.¹²⁴

Konsep kedua, terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu *Pertama*, wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak

¹²² Dahlan Thaib, Konsep Kedaulatan..., *Op.cit*, hlm. 2.

¹²³ *Ibid*, hlm. 119.

¹²⁴ *Ibid*,



tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan membuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela/mengurus kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. Kedua, didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the people's agents*). Karena para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.¹²⁵

Dalam perkembangan modern sekarang ini lembaga perwakilan rakyat telah berkembang sedemikian rupa, sehingga duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan/penunjukkan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilnya. Terbentuknya lembaga perwakilan juga karena adanya dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.¹²⁶

- a. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil;
- b. Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki

¹²⁵ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

¹²⁶ *Ibid.*,



kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat;

- c. Dalam teori organ, pencetus teori ini adalah Van Gierke dari Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya secara eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang Dasar.¹²⁷
- d. Dalam teori sosiologi Dieker, menyatakan bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih.¹²⁸ dan
- e. Dalam teori hukum obyektif dari Duguit¹²⁹, menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya. Dapat dikatakan bahwa perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili

¹²⁷ Efriza, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia* (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 30

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 30-31

¹²⁹ *Ibid.*,

(terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Keberadaan MPR tidak bisa dilepaskan dari pemikiran lembaga perwakilan itu sendiri. Semua negara di dunia menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, yaitu negara yang menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahannya, mulai dari pelembagaan sampai kepada sistem pemerintahan yang digunakan. Demokrasi pada umumnya mempunyai 2 (dua) macam pengertian, yaitu: dalam arti formal dan dalam arti material.¹³⁰ Sebagai realisasi dari demokrasi dalam arti formal biasanya negara-negara menganut apa yang dinamakan *indirect democracy*; suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, dalam negara demokrasi selalu ada lembaga perwakilan rakyat yang diatur di dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR dalam struktur kelembagaan di Indonesia berada pada lembaga tertinggi negara. Saldi Isra, menyatakan:

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR adalah lembaga negara tertinggi (*the supreme stateorgan*). Kedudukan demikian didasarkan pada penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der staats-volkes*). Karenanya, MPR diposisikan sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatsgewalt liegi allein bei der Majelis*). Selain itu, elaborasi Penjelasan UUD 1945, pengkaji

¹³⁰ Sri Soemantri M, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 3.;



hukum tata negara berpandangan MPR merupakan badan konstitusional tertinggi yang menjalankan kedaulatan rakyat sepenuhnya.¹³¹

MPR sebagai pemegang pelaksana kedaulatan rakyat yang tertuang dalam UUD Tahun 1945 mengatur bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan MPR adalah “*penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia*”. Sehingga, dari lembaga tertinggi MPR inilah presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintah bertanggungjawab. Disamping statusnya sebagai lembaga negara tertinggi, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD Tahun 1945 dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Disamping itu, MPR berwenang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan berada dibawah MPR, sehingga Presiden “*untergeordnet*”, tidak “*neben geordnet*”, dan dibawah MPR dalam menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR

Menurut Sri Soemantri, berdasarkan susunan keanggotaannya, MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia, yang berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat. Kedaulatan dimaksud dilaksanakan hanya oleh satu badan atau lembaga negara, yaitu MPR. Itu sebabnya, (sebelum Perubahan UUD), Penjelasan UUD Negara RI, tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia.¹³²

Apabila ditelusuri praktik negara lain perkembangan MPR khususnya selama ini terdapat beberapa negara yang mempunyai suatu lembaga tertinggi seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, misalnya Uni Republik Soviet Sosialis (*Soyuz Sovyetskikh Sotsialisticheskikh Respublik*) atau disebut secara singkat Uni Soviet

¹³¹ Lihat Saldi Isra, *Lembaga negara: konsep, sejarah, wewenang, dan dinamika konstitusional*, Cetakan Pertama (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 131

¹³² Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 148-149



yang memiliki Soviet Tertinggi Uni Republik-Republik Soviet Sosialis (*The Supreme Soviet of the USSR*)¹³³, dan Republik Rakyat China (*Chung Huan Jen Min Kung Ho Kuo*) yang memiliki Konggres Rakyat Nasional dari Republik Rakyat Cina (*The National People's Congress of the People's Republic of China*)¹³⁴ sebagai lembaga tertinggi negara.

Berkenaan dengan kedudukan tersebut, secara konstitusional Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*" Secara keseluruhan dengan membaca teks UUD 1945, MPR merupakan satu-satunya lembaga negara pemegang kedaulatan rakyat. Dalam posisi demikian ihwal Kedudukan MPR sesungguhnya sudah jelas dalam UUD 1945 beserta penjelasan umumnya. Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip seperti yang dikutip Ismail Sunny dalam bukunya, sebagai berikut;¹³⁵

1. Sebagai badan yang berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau mengeyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Salah satu lembaga negara dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹³³ S.Prajudi Atmosudirdjo, et.al, *Konstitusi Soviet*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986), hlm 32

¹³⁴ S.Prajudi Atmosudirdjo, et.al, *Konstitusi RRC*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1987, hlm 21

¹³⁵ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm.16

Republik Indonesia (MPR RI). Sebelum perubahan UUD 1945 pada awal era Reformasi (1999-2002), kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar. Hal tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Indonesia di berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.¹³⁶

Padmo Wahjono merumuskan bahwa di negara Republik Indonesia diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/ dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR. Kepada lembaga inilah segala sesuatu kegiatan kenegaraan harus dipertanggungjawabkan, baik kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan teori Montesquieu maupun kewenangan-kewenangan lainnya di bidang kenegaraan yang tumbuh setelah zamannya Montesquieu.¹³⁷

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) yaitu: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR: yang mengandung artian bahwa MPR memegang kedaulatan rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Ihwal ini Soepomo dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sebagai berikut:¹³⁸ Kedaulatan negara ada di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini; Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis

¹³⁶ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 85.

¹³⁷ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Pers, 1986), hlm.112.

¹³⁸ RM. A.B Kusuma, Op.Cit, hlm 476



Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan Undang-Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itulah yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang menetapkan garisgaris besar haluan negara, sedang Presiden dan Wakil Presiden diangka oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berada dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Presiden *untergeordnet* tidak *nebeneordnet* dan dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tidak mempunyai politik sendiri tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Melalui amandemen UUD 1945 telah melahirkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sebagai lembaga negara yang berposisi setara dengan lembaga tinggi negara lainnya. MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat diakhiri dan hal ini telah menjadikan MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat, kedaulatan dipegang langsung oleh rakyat dan dilaksanakan sesuai konstitusi. Konstruksi kedaulatan rakyat semacam ini, menyebabkan MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi menjadi lembaga negara yang setara sebagaimana lembaga negara lain pada umumnya.

D. Jabatan Presiden

Negara adalah sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Di samping itu negara juga memiliki peran dalam menyelenggarakan ketertiban hukum serta mencapai kesejahteraan umum. Maka untuk melaksanakan tujuan negara diperlukan suatu sistem pemerintahan guna menjalankan roda organisasi negara.



Dalam rangka pelaksanaan, negara terbagi atas tiga kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sebagai pelaksana kebijakan, kekuasaan eksekutif maka negara memerlukan Presiden sebagai pimpinan suatu organisasi negara dengan bentuk pemerintahan republik.

Oleh karena itu, jabatan presiden merupakan jabatan amat penting dalam suatu negara yang berbentuk republik. Jabatan Presiden dikenal sebagai kepala negara atau pemimpin suatu negara. Jabatan menunjukkan tugas dan fungsi dalam organisasi atau institusi seperti halnya negara yang terdiri dari jabatan-jabatan. Harun Alrasid¹³⁹ mengemukakan bahwa negara merupakan organisasi yang terdiri atas jabatan-jabatan. Dalam hal jabatan Presiden maka jabatan menunjukkan tugas dan fungsi dalam organisasi yang disebut negara. Dalam sistem pengisian Jabatan Presiden di Indonesia dituangkan dalam ketentuan Konstitusi sebagai bagian dari ciri negara demokrasi. Harun Alrasid¹⁴⁰ menyatakan jabatan Presiden ialah sebagai kepala negara (*head of state*) setara kedudukan raja atau ratu, oleh karena itu mengenai pengisian jabatan Presiden dicantumkan dalam peraturan negara tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar atau konstitusi.

Menurut tata bahasa, kata *president (substantivum)* adalah derivatif dari *to preside (verbum)* yang artinya pemimpin tampil di depan. Sedangkan kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang artinya di depan, dan kata *sedere* yang artinya duduk.¹⁴¹

Jabatan Presiden erat hubungannya dengan negara bentuk Republik, meskipun tidak selalu berkaitan. Dalam sejarah politik Romawi telah muncul istilah republik, di samping kerajaan, prinsipat, dan dominat, namun belum muncul istilah

¹³⁹ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti: 1999), hlm. 6.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 10

Presiden.¹⁴²Lembaga kepresidenan (*presidential institution*) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk pemerintahan republik. Dalam bahasa Indonesia, perkataan presiden dipergunakan dalam dua arti, yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambstrager*). Dalam bahasa asing, seperti bahasa Inggris, dipergunakan istilah yang berbeda. Untuk lingkungan jabatan dipergunakan istilah *presidency* atau kalau sebagai ajektif *presidential* seperti *presidential government*. Sebagai pejabat dipergunakan istilah *president*.

E. Jabatan, Pejabat, dan Pengisian Jabatan

Dapat dipahami bahwa persoalan jabatan, pejabat, dan pengisian jabatan adalah satu kesatuan pemahaman yang utuh tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Oleh karena itu, salah satu persoalan penting yang dipelajari hukum tata negara, seperti dikemukakan Logemann¹⁴³ dan Usep Ranawijaya¹⁴⁴, adalah hal-hal yang berkaitan dengan jabatan, pejabat, pengisian jabatan yang terdapat dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam tulisan ini, yang dimaksud adalah struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Jabatan (*ambt*), adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Sementara, organisasi adalah kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi, yang keseluruhannya mencerminkan tujuan organisasi.¹⁴⁵

¹⁴² *Ibid.*,

¹⁴³ Istilah Logemann, hukum tata negara adalah hukum mengenai keorganisasian dari negara. Dikutip dari Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 13-14

¹⁴⁴ Selain apa yang dikemukakan Logemann, juga termasuk bidang yang dipelajari hukum tata negara adalah mengenai : Struktur umum keorganisasian negara, struktur kehidupan politik rakyat, dan sejarah ketatanegaraan. Lihat dalam, *Ibid*, hlm. 29-32.

¹⁴⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: F.H UII Press,2003), hlm. 40-41.

Apabila hal ini dikaitkan dengan organisasi negara, artinya kumpulan berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap kenegaraan dengan berbagai fungsi kenegaraan untuk mencapai tujuan negara.

Selanjutnya mengenai pemangku jabatan diperlukan, karena jabatan dengan fungsi yang melekat padanya, bersifat statis dan abstrak.¹⁴⁶ Pemangku jabatan inilah yang akan mewujudkan secara konkrit fungsi-fungsi yang melekat pada jabatan atau lingkungan kerja tetap itu, dalam bentuk tindakan-tindakan konkrit kenegaraan dalam rangka mencapai tujuan negara. Tindakan-tindakan konkret ini dapat diwujudkan melalui sejumlah hak dan kewajiban yang melekat pada fungsi-fungsi jabatan itu. Tindakan-tindakan konkret ini pula, yang menuntut tanggung jawab dari pemangku jabatan, dalam pelaksanaan fungsi yang melekat pada jabatan itu.

Terakhir mengenai pengisian jabatan. Masalah ini menjadi penting, karena selain berbicara prosedur atau tata cara, juga berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pengawasan atau kendali terhadap pemangku jabatan atau pejabat tertentu.¹⁴⁷

Pengisian jabatan Presiden dapat dibedakan menjadi dua cara utama:¹⁴⁸

Pertama, Pemilihan langsung (*popular vote*). Rakyat secara langsung memilih calon-calon Presiden yang diajukan atau memajukan diri dalam pemilihan. Kedua, Pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*) pemilihan tidak langsung dapat dibedakan; (a) Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat seperti parlemen atau DPR; (b) Presiden di pilih oleh badan atau lembaga pemilih (*electoral college*) yang sengaja “dibentuk” melalui pemilihan langsung oleh rakyat untuk setiap kali pemilihan Presiden; (c) Presiden dipilih oleh badan perwakilan

¹⁴⁶ *Ibid.*,

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 42.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 66

pusat bersamasama dengan badan perwakilan rakyat Negara bagian; (d) Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat dan anggota-anggota yang khusus dipilih oleh badan perwakilan rakyat Negara bagian.

F. Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden Indonesia

Perkembangan pengisian jabatan presiden di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Dalam dua kali periode berlakunya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, periode 17 Agustus 1945 -29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 - 19 Oktober 1999, belum pernah dilakukan pengisian jabatan Presiden (dan Wakil Presiden) secara “wajar” yakni melalui proses pemilihan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Soekarno menjadi Presiden pertama RI karena adanya usulan Otto Iskandardinata untuk menyetujui Soekarno sebagai presiden secara aklamasi. Soeharto menjadi Presiden kedua RI karena adanya “peralihan kekuasaan” dari Soekarno kepada Soeharto karena Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sementara menolak “laporan pertanggungjawaban” Soekarno. Selama Soeharto menjadi presiden terpelihara tradisi “calon tunggal” dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kondisi yang berbeda, hal yang sama juga terulang ketika B.J. Habibie menjadi presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Soeharto yang telah berkuasa sekitar 32 tahun dipaksa oleh mahasiswa dan kelompok reformis lainnya untuk berhalangan tetap. Akibatnya, karena keharusan konstitusi, Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie.

Semangat Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 baru “dibumikan” pada pemilihan Presiden tahun 1999. Dalam pemilihan itu muncul 3 orang calon, sehingga penentuan presiden dilakukan dengan suara terbanyak. Ini adalah proses pemilihan presiden yang sangat demokratis. Meskipun demikian, hasil pemilihan menjadi kenyataan pahit bagi partai pemenang pemilu (PDI-Perjuangan). Sebagai



pemenang pemilu, PDI-Perjuangan gagal memenangkan kursi kepresidenan karena ada semangat untuk menyingkirkan Megawati yang begitu kental. Suwarno Adiwijoyo mengingatkan bahwa terpilihnya Abdurrahman Wahid karena adanya “mesin politik” yang bernama Poros Tengah dengan segala pertimbangan politik ketika itu.¹⁴⁹ Ketika pertimbangan-pertimbangan untuk memilih Wahid dihancurkan oleh sepak terjangnya sendiri, maka hasil pemilihan Presiden 1999 menjadi potret buram proses demokratisasi di Indonesia.

Sehingga kiranya perlu untuk menjelaskan perkembangan pengisian jabatan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan memberikan penekanan kepada (1) pengisian jabatan Presiden tahun 1945 sampai 1999 (Soekarno, Soeharto dan BJ. Habibie), (2) pengisian jabatan Presiden pada era Reformasi, (3) pengisian jabatan Presiden pasca-amandemen ketiga UUD 1945.

G. Perbandingan Pemilihan (Pengisian) Jabatan Presiden Di Berbagai Negara Lain.

1. Amerika Serikat

Secara formal, pemilihan Presiden Amerika Serikat dilakukan sebuah Badan Pemilih (*Electoral College*). Badan ini dipilih langsung oleh rakyat setiap kali akan diadakan pemilihan Presiden.¹⁵⁰ Dalam praktik ketatanegaraan yang berlaku, tata cara yang ditentukan dalam UUD menjadi sekedar formalitas. Yang tampak dalam praktik, Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih langsung oleh rakyat. Praktik semacam ini dapat terjadi karena yang tampak adalah calon

¹⁴⁹ Saldi Isra, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/376-perkembangan-pengisian-jabatan-presiden-di-bawah-undang-undang-dasar-1945.html>. Diakses 28 Desember 2021

¹⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, dkk *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung* (Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 37

- calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang muncul secara langsung dalam pemilihan bukan calon-calon anggota Badan Pemilih.¹⁵¹

Dukungan rakyat diberikan langsung pada calon Presiden (dan Wakil Presiden). Para calon anggota Badan Pemilih yang terpilih sepenuhnya mencerminkan dukungan rakyat pada calon Presiden (dan Wakil Presiden) tertentu. Badan pemilih sekedar mengukuhkan atau memberi cap resmi atas pilihan rakyat.¹⁵²

Jadi, dilihat dari ketentuan UUD, pemilihan Presiden tidak merupakan suatu bentuk *popular vote* atau *direct vote*, melainkan suatu bentuk pemilihan tidak langsung. Tetapi praktik ketatanegaraan mencerminkan *direct vote by the people* dalam pemilihan Presiden (dan Wakil Presiden).¹⁵³

2. Jerman

Presiden Jerman dipilih oleh *Bundesversammlung* (Konvensi Federal) yang terdiri dari semua anggota Majelis Rendah Federal (*Bundestag*) ditambah dengan jumlah anggota yang sama dengan jumlah anggota *Bundestag*, yang dipilih oleh *Diets* (Dewan Perwakilan Rakyat Negara Bagian).¹⁵⁴

Presiden terpilih adalah calon yang memperoleh suara mayoritas (mutlak). Apabila dalam dua kali pemungutan suara tidak juga mencapai suara mayoritas (mutlak), dalam pemilihan berikutnya, Presiden terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak biasa (*simple majority*). Seseorang hanya dapat menjadi Presiden paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut (dua kali lima tahun).¹⁵⁵

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 37-38

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 38

¹⁵³ *Ibid.*,

¹⁵⁴ *Ibid.*,

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 38-39

3. Prancis

Presiden Prancis menurut konstitusi dipilih oleh rakyat secara langsung untuk masa jabatan 7 (tujuh) tahun sebagaimana ketentuan Pasal 6 yang menyebutkan bahwa *“The President of the Republic is elected for seven years by direct universal suffrage. The method of implementing this article is laid down by an organic enactment.*¹⁵⁶ Sebelumnya, selama Republik IV, pemilihan Presiden Prancis dilakukan tidak langsung atau melalui electoral college atau badan pemilih yang beranggotakan 80.000 ribu orang wakil rakyat, seperti halnya di Amerika Serikat.¹⁵⁷

Dalam perkembangan selanjutnya atau era Republik V mekanisme pemilihan diubah menjadi seperti dalam rumusan Pasal 7 yang menyebutkan bahwa *“The President of the republic is elected by an absolute majority of the votes cast. If this is not obtained on the first ballot, there shall be a second ballot on the second Sunday following. The only candidates at this ballot are the two who received the highest number of votes at the first ballot, having, where necessary, taken account of the withdrawal of candidates who received more votes...”*¹⁵⁸

Menurut konstitusi Prancis yang berlaku sejak tahun 1962 tersebut pemenang pemilihan ditentukan berdasarkan mayoritas mutlak atau setengah tambah 1 dari sejumlah suara pemilih yang sah. Jika jumlah calon banyak dan tidak diperoleh calon yang mendapatkan suara mayoritas mutlak, maka diadakan pemilihan berikutnya untuk memilih Presiden dari dua calon yang memperoleh dukungan suara terbanyak dalam pemilihan sebelumnya.¹⁵⁹

Jadi, Presiden Prancis dipilih langsung untuk masa jabatan 7 (tujuh) tahun. Presiden terpilih adalah calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak dari seluruh pemberi suara. Apabila tidak ada

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*, Unnisia No. 51 /XXVII/I/2004, hlm.12

¹⁵⁷ *Ibid.*,

¹⁵⁸ *Ibid.*,

¹⁵⁹ *Ibid.*,

calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak, diadakan pemilihan ulang yang diikuti oleh dua calon yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan pertama. Pada permulaan Republik Kelima (1958), Presiden Prancis tidak dipilih langsung, melainkan oleh badan pemilih dengan jumlah anggota ± 80.000 orang.¹⁶⁰

4. Brazil

Brazil menurut konstitusi tahun 1988, yang menganut sistem presidensial juga menerapkan cara pemilihan presiden langsung, atau pemilihan dua tahap berdasarkan sistem distrik.¹⁶¹

5. Finlandia

Finlandia juga mempraktekkan pemilihan langsung menurut sistem proporsional dengan stelsel daftar, sementara Austria yang menganut sistem pemerintahan parlementer menerapkan pula sistem pemilihan langsung dalam dua tahap.¹⁶²

6. Philipina

Philipina, yang menganut sistem Presidensial menerapkan sistem pemilihan langsung. Sistem ini dianut sejak Presiden Marcos digulingkan oleh Revolusi Rakyat tahun 1986. Menurut Pasal 7 Konstitusi Philipina Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 6 (enam) tahun, dan sesudah itu tidak dapat dipilih kembali.¹⁶³

Presiden Filipina mempunyai kedudukan yang serupa dengan Presiden Amerika Serikat. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif.¹⁶⁴ Presiden Filipina dipilih langsung oleh rakyat (*direct vote of people*). Masa jabatan Presiden Filipina enam tahun dan tidak dapat

¹⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 37

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie,., *Op. Cit.*, hlm. 12

¹⁶² *Ibid.*,

¹⁶³ *Ibid.*,

¹⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 39



dipilih kembali. Jadi, Presiden Filipina hanya untuk satu kali masa jabatan.¹⁶⁵

7. Rusia

Rusia berkat *glasnost* dan *prestroika*, salah satu negara yang telah menerapkan pemilihan Presiden secara langsung pasca bubarnya negara adidaya uni soviet. Tercatat sudah dua kali Rusia menyelenggarakan pemilihan Presiden secara langsung. Yang pertama Boris Yelsin dan yang kedua Vladimir Putin.¹⁶⁶

H. Pergeseran Paradigma Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Proses perubahan UUD 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat Anggota Badan Pekerja (BP) MPR yang melakukan pembahasan perubahan UUD 1945 mengenai kedaulatan rakyat, apabila dicermati perdebatan di PAH MPR mengenai kedaulatan rakyat sesungguhnya terjadi pembelahan pandangan ada yang menghendaki kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh MPR, akan tetapi sebagian fraksi menghendaki kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Perbedaan pendapat mengenai kedaulatan rakyat yang terus terjadi diantara para fraksi menjadi bagian yang tidak terpisahkan selama sidang Pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai kedaulatan rakyat berlangsung. Beberapa fraksi yang berbeda pendapat menyampaikan pandangan dan pemikirannya mengenai hal tersebut pada sidang – sidang di PAH BP MPR.

Dapat dikatakan ide dasar perubahan UUD 1945 yang telah berlangsung sehingga meloloskan 4 (empat) tahapan perubahan yang dilakukan dalam rentang waktu 1999 – 2002 merupakan wujud

¹⁶⁵ *Ibid.*,

¹⁶⁶ *Ibid.*,

pelaksanaan tuntutan reformasi dan terlebih lagi hal yang melandasi perubahan UUD 1945 terlalu didorong oleh semangat untuk menjungkirbalikkan Orde Baru dengan seluruh tatanannya dan sistemnya, tetapi kurang didukung oleh pengetahuan konseptual tentang kedaulatan rakyat sebagaimana yang dicita - citakan oleh para Pendiri Negara negara (the founding fathers).

Beragam pandangan dan tanggapan atas usulan tim Ahli, yang disampaikan oleh anggota Tim Ahli Jimly Asshiddiqie menyampaikan hasil perumusan tersebut diatas, hal demikian dapat dikelompokkan kedalam dua pandangan. Pertama, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara. Lembaga negara yang dimaksud tentu saja MPR. Argumennya, lebih meniberatkan pada argumen para pendiri negara. Sedangkan Pandangan kedua, kedaulatan rakyat oleh MPR justru mereduksi makna kedaulatan rakyat itu sendiri karena diserahkan ke satu lembaga "tertinggi negara".

Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Ketua Rapat Jakob Tobing mencoba mengomentari dan menggarisbawahi pembicaraan mengenai kedaulatan rakyat:¹⁶⁷ Mengenai yang kedaulatan ini ada perbedaan yang satu menganggap bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar, saya rasa tidak keberatan kalau disebut "Undang Undang Dasar ini". Tetapi ada yang mengatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR.

Pandangan pertama yang menghendaki kedaulatan berada ditangan rakyat dilakukan oleh MPR kelihatannya sangat mengikuti jalan pikiran the founding fathers, sehingga argumen para pendiri bangsa pada saat menyusun UUD 1945 (sebelum perubahan) sungguh-sungguh sangat diperhatikan oleh anggota MPR yang tetap menghendaki kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan oleh MPR.

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 358-359



Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa Susunan Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka dibentuklah lembaga permusyawaratan rakyat dan lembaga perwakilan yang diharapkan mampu memperjuangkan aspirasi rakyat dalam rangka menegakkan nilai-nilai demokrasi, keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Padmo Wahjono, di dalam suatu negara tata organisasi negara perlu kejelasan tentang siapa pemegang kekuasaan tertinggi di dalam organisasi negara tersebut beberapa teori yang dapat menjelaskan persoalan ini ialah teori kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat. Dalam negara moden dewasa ini, kekuasaan tertinggi dalam organisasi negara dasumsikan berada di tangan rakyat, sedangkan perbedaan antara negara yang satu dengan lainnya terletak pada praktik pengorganisasiannya dan pelaksanaannya. Persoalan yang kerap kali muncul dan diajukan dalam konteks ini bagaimana kedaulatan yang berada ditangan rakyat itu disalurkan dengan dan melalui cara apa? Praktek yang terjadi di beberapa negara memperlihatkan amat pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan secara berbeda-beda hal itu bergantung pada sistem politik pemerintahan yang dianut oleh masing-masing negara.

Untuk dapat memberi dasar-dasar pembahasan yang lebih komprehensif akan sangat relevan apabila menggunakan pendekatan yang tidak mendasarkan pada pendekatan yang deskriptif klasik, melainkan dipertimbangkan pula pendekatan proses dan cita negara serta jiwa bangsa, terutama nilai-nilai

bernegara bangsa Indonesia berdasarkan falsafah Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara merupakan hal yang sangat penting bagi suatu negara, sebab dasar negara itu kemudian disusun UUD maupun konvensi serta peraturan perundang-undangan lainnya sehingga setia bentuk kegiatan dari negara itu haruslah bersumber dari dasar negara, *philosophische grondslag*, ideologi negara atau *staatsidee*.¹⁶⁸ Akhirnya dalam perspektif bernegara menghidupkan kembali kewenangan MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden didasarkan kepada landasan pijak yang kuat digunakan ide demokrasi yang ada dalam konstitusi Republik Indonesia, yaitu gagasan kedaulatan rakyat sebagaimana yang dipahami para penyusun konstitusi. Menurut Soepomo,¹⁶⁹ jika kita hendak membicarakan dasar sistem pemerintahan, bergantung pada *staatsidee* (aliran pikiran tentang negara), pada "*begrib*", "*staat*" (negara) yang hendak kita pakai untuk pembangunan negara.¹⁷⁰ *Staatsidee* sangat menentukan bentuk dan susunan kekuasaan (sistem ketatanegaraan). Dalam pengertian ini, suatu *staatsidee* akan bertindak sebagai sebuah norma (*grundnom*) yang akan mempengaruhi pembentukan hukum dasar dan hukum berikutnya dalam suatu negara.¹⁷¹

Kedaulatan rakyat yang dicita-citakan oleh Hatta adalah, a. Harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme; b. Harus merupakan perkembangan dari demokrasi Indonesia yang asli;¹⁷² c. Demokrasi yang menciptakan

¹⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001), hlm.3

¹⁶⁹ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 66

¹⁷⁰ *Ibid.*,

¹⁷¹ *Ibid.*,

¹⁷² Unsur demokrasi asli Indonesia adalah a. Rapat, b. Mufakat; c. Gotong royong; d. Hak mengadakan protes bersama terhadap peraturan raja yang dirasakan tidak adil, e. Hak menyingkir dari daerah kekuasaan raja apabila merasa tidak senang lagi hidup disana.



(memungkinkan) terlaksananya dasar dasar peri kemanusiaan dan keadilan sosial; d. Demokrasi politik saja tidak cukup

Dalam aktualisasinya, Demokrasi Pancasila didasarkan pada Pembukaan UUD 45 alinea ke 4, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, yang mengandung semangat ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁷³

Demokrasi merupakan bagian penting dari eksistensi negara dan bangsa Indonesia, yang dicitacitakan oleh para pendiri negara. Namun, berbeda dengan sistem pemerintahan demokrasi yang dikenal di negaranegara lain, sistem demokrasi Indonesia merupakan “sistem sendiri”, yang bersumber dari demokrasi asli indonesia digali dari nilai masyarakat asli Indonesia dengan nilai-nilai yang melekat kepadanya, seperti desa demokrasi, rapat kolektivisme, musyawarah mufakat, tolong-menolong dan istilah-istilah lain yang berkaitan dengan itu. Tujuannya, memberikan dasar empiris sosiologis tentang konsep demokrasi yang sesuai dengan sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia, bukan sesuatu yang asing yang berasal dari barat dan dipaksakan pada realitas kehidupan bangsa Indonesia. Kebudayaan merupakan ruh dan jati diri bangsa dalam kehidupan bernegara, di mana tinggi rendahnya martabat bangsa sangat ditentukan oleh tinggi rendahnya budaya bangsa itu sendiri. Jati diri bangsa Indonesia sangat ditentukan oleh hasil proses aktualisasi nilai-nilai budaya bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷⁴

Negara yang berkedaulatan rakyat adalah negara demokrasi oleh karena itu, hakikat demokrasi erat kaitannya dengan ajaran teori kedaulatan rakyat dimana esensi kekuasaan tertinggi terletak

¹⁷³ Nur Rohim Yunus, *Jurnal: Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2015, hlm. 163

¹⁷⁴ Nur Rohim Yunus, *Jurnal: Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2015, hlm. 163



pada keberadaan dan kedudukan rakyat. Demokrasi dapat dibagi kedalam dua kategori dasar, demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Dalam demokrasi langsung semua warga negara tanpa melalui pejabat yang dipilih atau diangkat, dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Sistem seperti hanya dapat diterapkan untuk negara yang penduduknya relatif kecil atau sekelompok orang dalam suatu organisasi kemasyarakatan. Untuk masyarakat modern, dengan tingkat kerumitan yang lebih kompleks, lebih tepat kalau mempergunakan demokrasi perwakilan.

Bentuk demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*), dan merupakan bentuk yang paling relevan dewasa ini karena negara mempunyai wilayah dan jumlah penduduk yang tidak memungkinkan terwujudnya demokrasi langsung sebagaimana terjadi di negara kota zaman Yunani kuno.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city-state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai Abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayah yang terbatas (negara yang terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk (300.000 penduduk dalam satu negara). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri atas budak belian dan pedang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan. Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara vassal dan lord), yang kehidupan sosial serta spritualnya dikuasai oleh Paus dan para pejabat-pejabat agama lainnya yang kehidupan politik ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawansatusama lainnya. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting yaitu *Magna Charta* (piagam besar). *Magna Charta* merupakan semi kontrak antara beberapa bangsawandan Raja Jhon dari Inggris dimana untuk pertama kalinya seorang raja yang berkuasa mengikat diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahannya bagi keperluan perang dan

Dalam demokrasi langsung atau *directe democratie* (*direct-democracy* atau *klassieke democratie*), rakyat ikut serta secara langsung menentukan *beleid*, kebijaksanaan pemerintah atau adanya *direct govermen by all the people*. Dalam perkembangannya, demokrasi langsung ini makin sulit dilaksanakan karena wilayah negara makin luas, penduduknya makin banyak, dan urusan pemerintah makin rumit, sehingga tidak mungkin semua orang dapat duduk sebagai penyelenggara negara. Sehingga hal ini melahirkan sistem pemerintahan dengan sistem perwakilan. Rakyat tidak lagi secara langsung menyelenggarakan pemerintahan, tetapi diselenggarakan oleh wakil - wakil rakyat yang bukan hanya memerintah atas nama rakyat, tetapi untuk rakyat (*for the people*). Menurut C. F. Strong, demokrasi adalah suatu sistem pemerintah dimana mayoritas anggota masyarakat ikut berpartisipasi melalui perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah padaakhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas tersebut. Dengan perkataan lain, negara demokratis didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau biasa disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Dalam praktek, pihak yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Agar wakil-wakil rakyat dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*). Demokrasi sangat terkait dengan pemilihan umum, dalam situasi dan kondisi negara-negara du dunia saat ini maka demokrasi tidak langsung atau demokrasi melalui perwakilanlah yang secara real dapat dijalankan. Untuk memilih

sebagainya. Biarpun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 109.



wakil - wakil rakyat *representative* itulah pemilihan umum merupakan sarannya. Pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.¹⁷⁶ Pemilihan umum merupakan instrumen demokrasi guna mengelola kekuasaan yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali untuk memilih wakil rakyat yang akan menjalankan roda pemerintahan.¹⁷⁷ Pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat.¹⁷⁸ Pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh undang-undang dasar. Kekuasaan negara yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan negara yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.¹⁷⁹

Secara ideal pemilihan umum bertujuan agar terselenggaranya perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur dan damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin oleh konstitusi.¹⁸⁰ Sehingga peran MPR sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi perwakilan. MPR merupakan lembaga negara yang memiliki representasi secara menyeluruh perwakilan rakyat yang mewakili representasi politik dan representasi regional. Bentuk lain demokrasi adalah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam bentuk ini, warga negara memilih para wakilnya untuk duduk dalam lembaga perwakilan yang dibentuk bersama untuk

¹⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, hlm. 414.

¹⁷⁷ Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak* (Depok: Rajagrafindo, 2019), hlm. ix

¹⁷⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Study HTN FH. UI, CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 329

¹⁷⁹ Wilma Silalahi, *Op. Cit.*, hlm. 48

¹⁸⁰ Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008, hlm. 5.



dapat merepresentasikan kepentingannya dan mengambil keputusan atas nama konstituennya. Penentuan para wakil tersebut lazimnya melalui mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler.

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilihan umum merupakan suatu cara untuk memilih wakil – wakil rakyat yang akan mewakili rakyat di badan perwakilan. Dengan demikian, dari sudut konstitusi jelas bahwa Indonesia menganut demokrasi perwakilan. Sistem pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dalam naskah asli UUD 1945 melalui MPR dengan prinsip permusyawaratan perwakilan, tidak dipilih langsung oleh rakyat (*indirect*). Inilah yang dinamakan sistem perwakilan berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan sesuai dengan sila keempat dari Pancasila yang berasal dari tradisi bernegara di Indonesia. Dalam sistem pengisian jabatan presiden dan wakil presiden ini terdapat pertanggungjawaban yang jelas karena Presiden merupakan mandataris MPR dan bertanggungjawab kepada MPR.

Sehingga karakteristik dari demokrasi Indonesia adalah musyawarah dan mufakat, yang kemudian dijadikan sebagai pilar utama oleh para pendiri negara. Kemudian diangkat kedalam format pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan. Tradisi ini kemudian sebagai sendi utama dalam pengambilan kebijakan dan keputusan pada lembaga MPR yang merupakan lembaga representatif rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat, berfungsi sebagai wadah atau tempat berkumpulnya para wakil rakyat yang akan mewakili rakyat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan kenegaraan. Lembaga negara ini sebagai alat untuk menyalurkan

aspirasi dan pengemban amanat dan kehendak rakyat. Sehingga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak boleh bertolak belakang dengan aspirasi atau kehendak yang diwakilinya.¹⁸¹

Empat kali perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan secara bertahap dalam waktu relatif singkat selama 4 tahun, yaitu dari tahun 1999–2002 berjalan begitu saja tanpa suatu *grand design* yang jelas. Pembahasan dalam sidang MPR. Perdebatan sering berjalan tajam dan alot dengan argumentasi yang mendalam. Meskipun demikian, hasil perubahan tetap menyisakan persoalan lain yang tidak kalah seriusnya karena ada beberapa pasal hasil perubahan berpotensi merusak dan terjadi perubahan radikal terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2). Pembahasan perubahan itu sendiri masih dalam suasana euforia reformasi sehingga Pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai kedaulatan rakyat masih menyisakan banyak kelemahan dan inkonsistensi selama pembahasan berlangsung oleh karena itu, hasil perubahan yang dilakukan oleh MPR sangat membingungkan hal itu terlihat pada awalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sejak awal tahun 1999 melakukan perubahan UUD 1945 berpedoman pada lima kesepakatan yang dijadikan pegangan oleh para anggota MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUDNRI Tahun 1945 yang meliputi:

- 1) tidak mengubah Pembukaan UUDNRI Tahun 1945; (b) tetap mempertahankan NKRI;
- 2) mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- 3) penjelasan UUDNRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal yang normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal, dan
- 4) perubahan dilakukan dengan “*addendum*”.

Meskipun Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya mengandung Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara tidak ikut

¹⁸¹Aidul Fatriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2014), hlm. 13.

diamandemen namun yang ternyata dalam implementasinya pada batang tubuh justru bertolak belakang dengan kesepakatan dasar. Ketentuan amandemen mengenai kedaulan rakyat justru cenderung ke arah liberalisme sehingga bertolak belakang dengan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Tak heran bila pada saat pembahasan terdapat insiden keluarnya Prof. Mubyarto dari Tim Ahli Panitia Ad Hoc I BP-MPR sebagai kulminasi dari ketidaksenangannya atas kecenderungan liberalisme yang berkembang di kalangan perumus amandemen UUD 1945.¹⁸² Bahkan sulit untuk menghindari adanya kepentingan - kepentingan politik diantara fraksi, hal itu disinyalir oleh Hobbes Sinaga dari F-PDIP, ia berpendapat, kita semua menyadari bahwa anggota-anggota MPR sangat sulit melepaskan diri dari kepentingan politik fraksi masing-masing.¹⁸³

Belakangan kritik mengenai inkonsistensi dan inkohereni antara Pembukaan UUD 1945 dan amandemen juga muncul kembali karena kecenderungan liberalisme dalam amandemen yang dipandang bertentangan dengan dasar filosofi dan dasar normatif dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁸⁴

I. Implikasi Pengisian Jabatan Presiden Secara Langsung terhadap sistem Ketatanegaraan Ketatanegaraan

1. Struktur Kekuasaan Negara

Di kalangan hukum tata negara, misalnya Ismail Suny menyebutnya Sistem Quasi-presidensial,¹⁸⁵ Padmo Wahono

¹⁸² Aidul Fitriadiada Azhari, *Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 2, September 2006: 158 - 171, hlm. 158

¹⁸³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah komprehensif...Op.cit.*, hlm. 333

¹⁸⁴ Aidul Fitriadiada Azhari, *Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 2, September 2006: 158 - 171, hlm. 158

¹⁸⁵ Sofian Effendi, *mencari sistem pemerintahan negara*, makalah, <http://lib.ugm.ac.id/-/data/pubdata/sofiane/sistempemerintahan.pdf>.diakses 25 Januari 2022

menamakannya Sistem Mandataris.¹⁸⁶ Dalam sistem mandataris, presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada majelis permusyawaratan rakyat dan bahwa majelis permusyawaratan rakyat adalah suatu penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, suatu badan yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi.¹⁸⁷ dan Azhary menamakannya Sistem MPR¹⁸⁸. Dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung karakteristik sistem presidensial dan parlementer disebut sistem semi-presidensial.¹⁸⁹

Sistem Presidensial dipandang tidak cocok untuk Indonesia yang baru merdeka karena sistem tersebut mempunyai tiga kelemahan. Pertama, sistem presidensial mengandung resiko konflik berkepanjangan antara legislatif – eksekutif. Kedua, sangat kaku karena presiden tidak dapat diturunkan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketiga, cara pemilihan “*winner takes all*” seperti dipraktikkan di Amerika Serikat bertentangan dengan semangat demokrasi. Sebaliknya, Pada rapat Panitia Hukum Dasar, bentukan BPUPKI, tanggal 11 Juli 1945 dicapai kesepakatan bahwa Republik Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer seperti di Inggris karena merupakan penerapan dari pandangan individualisme. Sistem tersebut dipandang tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara tegas. Antara cabang legislatif dan eksekutif terdapat *fusion of power* karena kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah „bagian“ dari kekuasaan legislatif. Perdana Menteri dan para menteri sebagai kabinet yang kolektif adalah anggota parlemen.¹⁹⁰

Presiden yang menjalankan kekuasaan eksekutif adalah mandataris MPR, sedangkan DPR adalah unsur dari MPR yang menjalankan kekuasaan legislatif (*legislative councils*). Presiden tidak

¹⁸⁶ *Ibid.*,

¹⁸⁷ Eduardos Marius Bo, *Teori Negara Hukum Dan Kedaulatan Rakyat* (Malang: Setara Press, 2019), hlm. 162

¹⁸⁸ *Ibid.*,

¹⁸⁹ *Ibid.*,

¹⁹⁰ *Ibid.*,

dapat menjatuhkan DPR, sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Bersama-sama Presiden dan DPR menyusun undang-undang. Namun setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut memberikan pengaruh pula terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia yaitu salah satunya adalah dengan terjadinya pergeseran kedudukan, tugas dan wewenang Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, kekuasaan MPR bergeser menjadi lembaga tinggi negara, mengakibatkan kekuasaan MPR berkurang. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden dan menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara.

Pada notulen rapat tanggal 11-15 Juli BPUPKI dan rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 dapat kita ikuti perkembangan pemikiran tentang kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki konfigurasi social, ekonomi dan geografis yang amat kompleks. Karena itu MPR harus mencakup wakil-wakil rakyat yang dipilih, DPR, wakil-wakil daerah, serta utusan-utusan golongan dalam masyarakat. Dengan kata lain, MPR harus merupakan wadah multi-unsur, bukan lembaga bi-kameral.¹⁹¹

Bentuk MPR sebagai majelis permusyawaratan-perwakilan dipandang lebih sesuai dengan corak hidup kekeluargaan bangsa Indonesia dan lebih menjamin pelaksanaan demokrasi politik dan ekonomi untuk terciptanya keadilan sosial, Bung Hatta menyebutnya sebagai ciri demokrasi Indonesia. Dalam struktur pemerintahan negara, MPR berkedudukan sebagai *supreme power* dan penyelenggara negara yang tertinggi. DPR adalah bagian dari MPR yang berfungsi sebagai *legislative councils* atau *assembly*. Presiden adalah yang menjalankan tugas MPR sebagai kekuasaan eksekutif tertinggi, sebagai mandataris MPR.¹⁹²

¹⁹¹ *Ibid.*,

¹⁹² *Ibid.*,

Konfigurasi MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut dipandang para Bapak Bangsa sebagai ciri khas Indonesia dan dirumuskan setelah mempelajari keunggulan dan kelemahan dari sistem-sistem yang ada. Sistem majelis yang tidak bikameral dipilih karena dipandang lebih sesuai dengan budaya bangsa dan lebih mawadahi fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan perwakilan.¹⁹³

Susunan pemerintahan negara yang mewujudkan kedaulatan rakyat pada suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pandangan Bung Karno adalah satu-satunya sistem yang dapat menjamin terlaksananya *politiek economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.¹⁹⁴ Sebagai penjelmaan rakyat dan merupakan pemegang supremasi kedaulatan, MPR adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi, “pemegang” kekuasaan eksekutif dan legislatif. DPR adalah bagian dari MPR yang menjalankan kekuasaan legislatif sedangkan Presiden adalah mandataris yang bertugas menjalankan kekuasaan eksekutif. Bersama-sama, DPR dan Presiden menyusun undang-undang. DPR dan Presiden tidak dapat saling menjatuhkan seperti pada sistem parlementer maupun presidensial. Sistem semi-presidensial tersebut yang mengandung keunggulan sistem parlementer dan sistem presidensial dipandang mampu menciptakan pemerintahan Negara berasaskan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektifitas yang tinggi.¹⁹⁵

Berbeda dengan pemikiran BPUPK dan PPKI sebagai perancang konstitusi, para perumus amandemen UUD 1945, karena tidak menggunakan sumber-sumber otentik, serta merta menetapkan pemerintahan negara Indonesia sebagai sistem presidensial. Padahal pilihan para *founding fathers* tidak dilakukan secara gegabah, tetapi

¹⁹³ *Ibid.*,

¹⁹⁴ *Ibid.*,

¹⁹⁵ *Ibid.*,

didukung secara empiris oleh penelitian Riggs di 76 negara Dunia Ketiga, yang menyimpulkan bahwa pelaksanaan sistem presidensial sering gagal karena konflik eksekutif - legislative kemudian berkembang menjadi *constitutional deadlock*. Karenanya sistem presidensial kurang dianjurkan untuk negara baru.¹⁹⁶ Notulen otentik rapat BPUPK dan PPKI menunjukkan betapa teliti pertimbangan para Pendiri Negara dalam menetapkan system pemerintahan negara. Pemahaman mereka terhadap berbagai sistem pemerintahan ternyata sangat mendalam dan didukung oleh referensi yang luas, mencakup sebagian besar negara-negara di dunia.¹⁹⁷

Para perancang konstitusi seperti Prof. Soepomo sudah mengingatkan kita semua, untuk memahami konsitusi tidak cukup hanya dibaca dari yang tertulis pada pasalpasalnya, tapi harus diselami dan difahami jalan fikiran para perancangnya serta konteks sejarah yang melingkunginya. Sejalan dengan itu Edwin Meese III mengingatkan, satusatunya cara yang *legitimate* untuk menafsirkan konstitusi adalah dengan memahami keinginan yang sesungguhnya dari mereka yang merancang dan mengesahkan hukum dasar tersebut. Nampaknya peringatan-peringatan tersebut diabaikan ketika amandemen UUD 1945 dilakukan.¹⁹⁸

System pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 asli yang dibangun atas dasar nilai luhur bangsa amat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan negara. Sayangnya, sejauh ini landasan filosofis yang dipakai oleh para *founding fathers* dalam penyusunan Konstitusi Republik Indonesia tidak difahami secara tepat dan benar baik oleh teoritisi maupun praktisi politik. Akibatnya, terjadi deviasi dalam pemahaman tentang sistem pemerintahan negara, seperti yang kita alami saat

¹⁹⁶ *Ibid.*,

¹⁹⁷ *Ibid.*,

¹⁹⁸ *Ibid.*,

ini.¹⁹⁹ Setelah MPR mengesahkan amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, system pemerintahan negara Indonesia berubah menjadi sistem presidensial. Perubahan tersebut ditetapkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD baru. MPR tidak lagi merupakan perwujudan dari rakyat dan bukan *locus of power*, lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi. Pasal 6A ayat (1) menetapkan “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Dua pasal tersebut menunjukkan karakteristik system presidensial yang jelas berbeda dengan *staatsfundamentalnorm* yang tercantum dalam Pembukaan dan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD 1945.²⁰⁰

Sekarang apakah amandemen pasal 1 ayat (2) dan pasal 6A, yang merupakan kaidah dasar baru sistem pemerintahan negara Indonesia, akan membawa bangsa ini semakin dekat dengan cita-cita para *perumus konstitusi*, suatu pemerintahan konstitusional yang demokratis, stabil dan efektif untuk mencapai tujuan negara? Apakah system pemerintahan negara yang tidak konsisten dengan harapan para perancang konstitusi seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 akan menjamin kelangsungan kehidupan bernegara bangsa Indonesia?

Ternyata tafsiran Panja Amandemen UUD 1945, yang dibentuk MPR, tentang sistem pemerintahan negara berbeda dengan pemikiran dan cita-cita para perancang Konstitusi Pertama Indonesia. Bila dipelajari secara seksama dan mendalam setelah MPR mengesahkan amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, system pemerintahan negara Indonesia berubah menjadi sistem presidensial. Perubahan tersebut ditetapkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD baru. MPR tidak lagi merupakan perwujudan dari rakyat dan bukan *locus of power*, lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi. Pasal 6A ayat (1) menetapkan “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam

¹⁹⁹ *Ibid.*,

²⁰⁰ *Ibid.*,

satu pasangan secara langsung oleh rakyat". semakin jelas prediksi para Pendiri Negara bahwa sistem presidensial yang diterapkan pada lingkungan politik multipartai akan menimbulkan ketegangan hubungan antara legislatif dan eksekutif dan menyebabkan macetnya penyelenggaraan pemerintahan negara. Karena itu bagi bangsa Indonesia proses pencarian sistem pemerintahan negara yang paling sesuai dengan corak politik bangsa dan yang paling mampu menciptakan stabilitas politik nampaknya belum berakhir.

Presiden adalah yang menjalankan tugas MPR sebagai kekuasaan eksekutif tertinggi, sebagai mandataris MPR. Konfigurasi MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut dipandang para Bapak Bangsa sebagai ciri khas Indonesia dan dirumuskan setelah mempelajari keunggulan dan kelemahan dari sistem-sistem yang ada. Sistem majelis yang tidak bikameral dipilih karena dipandang lebih sesuai dengan budaya bangsa dan lebih mewedahi fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan perwakilan.

Kalau pemikiran para perancang konstitusi tentang kaidah dasar dan sistem pemerintahan negara sebagaimana tercatat pada notulen otentik tersebut dijadikan referensi, saya yakin bangsa Indonesia tidak akan melakukan penyimpangan konstitusional untuk ketiga kalinya. Susunan pemerintahan negara yang mewujudkan kedaulatan rakyat pada suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pandangan Bung Karno adalah satu-satunya sistem yang dapat menjamin terlaksananya *politiek economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.²⁰¹

Sebagai penjelmaan rakyat dan merupakan pemegang supremasi kedaulatan, MPR adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi, "pemegang" kekuasaan eksekutif dan legislatif. DPR adalah bagian dari MPR yang menjalankan kekuasaan legislatif sedangkan Presiden adalah mandataris yang bertugas menjalankan

²⁰¹ *Ibid.*,

kekuasaan eksekutif. Bersama-sama, DPR dan Presiden menyusun undang-undang. DPR dan Presiden tidak dapat saling menjatuhkan seperti pada sistem parlementer maupun presidensial. Sistem semi-presidensial tersebut yang mengandung keunggulan system parlementer dan sistem presidensial dipandang mampu menciptakan pemerintahan Negara berasaskan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektifitas yang tinggi. Berbeda dengan pemikiran BPUPK dan PPKI sebagai perancang konstitusi, para perumus amandemen UUD 1945, karena tidak menggunakan sumber-sumber otentik, serta merta menetapkan pemerintahan negara Indonesia sebagai sistem presidensial.²⁰²

Padahal pilihan para *founding fathers* tidak dilakukan secara gegabah, tetapi didukung secara empiris oleh penelitian Riggs di 76 negara Dunia Ketiga, yang menyimpulkan bahwa pelaksanaan sistem presidensial sering gagal karena konflik eksekutif - lelgislatif kemudian berkembang menjadi *constitutional deadlock*. Karenanya sistem presidensial kurang dianjurkan untuk negara baru. Notulen otentik rapat BPUPK dan PPKI menunjukkan betapa teliti pertimbangan para Pendiri Negara dalam menetapkan system pemerintahan negara. Pemahaman mereka terhadap berbagai sistem pemerintahan ternyata sangat mendalam dan didukung oleh referensi yang luas, mencakup sebagian besar negara-negara di dunia. Mungkin penjelasan Prof. Dr. Soepomo pada rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, beberapa saat sebelum UUD 1945 disahkan, dapat memberi kita gambaran tentang sistem pemerintahan khas Indonesia yang dirumuskan oleh para perancang konstitusi:²⁰³

“Pokok pikiran untuk Undang Undang Dasar, untuk susunan negara, ialah begini. Kedaulatan negara ada ditangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan

²⁰² *Ibid.*,

²⁰³ *Ibid.*,



Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya.

Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan Undang Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan itu yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara ...Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Disamping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat ... badan yang bersama-sama dengan Presiden, bersetujuan dengan Presiden, membentuk Undang-Undang, jadi suatu badan legislatif ... „

Demikianlah pokok-pokok fikiran para perancang UUD 1945 tentang susunan pemerintahan negara yang dipandang mampu mengatasi ancaman diktatorial partai pada sistem parlementer atau bahaya "*political paralysis* " pada sistem presidensial, apabila presiden terpilih tidak didukung oleh partai mayoritas yang menguasai DPR.²⁰⁴

Sekarang semakin jelas bukti-bukti yang menunjukkan bahwa amandemen yang dilakukan oleh MPR tentang sistem pemerintahan negara Indonesia telah meyimpan dari rancangan para perumus konstitusi yang berlandaskan pada kaidah dasar Negara

²⁰⁴ Ibid.,

kekeluargaan, negara yang berkedaulatan rakyat, serta penyelenggaraan demokrasi social ekonomi untuk mencapai kesejahteraan social, sebagaimana dicantumkan pada Pembukaan UUD 1945. Karena itu tujuan reformasi untuk meluruskan dan memurnikan pelaksanaan UUD 1945 dapat dipastikan tidak akan tercapai bila tidak dilakukan upayaupaya pemurnian kembali UUD sesuai dengan *staats fundamental norm* nya yang semula.²⁰⁵

Oleh karena itu perlu dicari dan mengembalikan peran serta fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan prinsip-prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokratis) ditandai bahwa setiap warganegara berhak ikut aktif dalam setiap pengambilan keputusan negara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sri Soemantri, bahwa sebagai negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, diperlukan suatu sistem yang sesuai untuk membahas persoalan kenegaraan. Sistem yang dianut disesuaikan dengan UUD 1945.²⁰⁶ Sebagaimana prinsip demokrasi permusyawaratan yang terkandung dalam nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Pembentukan negara-negara moderen tidak dapat dilepaskan dari berkembangnya dua faham atau mazhab pemikiran tentang hubungan negara dengan warga negara. Penindasan para raja - yang seringkali mempersonifikasikan diri sebagai negara, *l'etat c'est moi* -- selama berabad-abad di Eropah telah mendorong kelahiran Gerakan Renaissance, yang memberikan pengakuan hak individu dari setiap warganegara.²⁰⁷

Faham individualisme yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke. Jean Jacques Rousseau, Herbert Spencer, dan

²⁰⁵ Sofian Effendi, *Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan* makalah, <http://lib.ugm.ac.id/-/data/pubdata/sofiane/sistempemerintahan.pdf>. diakses 25 Januari 2022 kekeluargaan, hlm. 8

²⁰⁶ Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Kedua, 1984), hlm. 65.

²⁰⁷ Sofian Effendi, *sistem pemerintahan negara kekeluargaan*, Op. Cit., hlm 8

H.J. Laski, telah mewarnai seluruh aspek kehidupan bangsa-bangsa Barat dan menjadi nilai dasar dari sistem politik demokrasi yang berkembang, setelah bangsa-bangsa tersebut mengalami penindasan oleh para penguasa absolut dalam negara monarki absolut. Menurut faham individualisme, negara ialah masyarakat hukum yang disusun atas dasar kontrak antara seluruh individu dalam masyarakat (*social contract*).²⁰⁸

Aliran kedua adalah faham kolektivisme, yang tidak mengakui hak-hak dan kebebasan individu, beranggapan persatuan yang dilandaskan pada ikatan kesamaan ideologi atau keunggulan ras sebagai dasar dalam penyusunan negara yang terdiri atas pimpinan atau partai sebagai suprastruktur dan masyarakat madani sebagai struktur.²⁰⁹ Faham kolektivisme kemudian cenderung berkembang menjadi pemerintah diktator totaliter seperti dialami bangsa Jerman di bawah Hitler, Uni Soviet di bawah pemerintahan komunis, Italia di bawah Mussolini, dan RRC di bawah pimpinan Mao Zedong.²¹⁰ Namun faham kolektivisme dikehendaki oleh bangsa Indonesia yang berdasarkan kekeluargaan dan goyong royong.

Faham kolektivisme mempunyai beberapa cabang pemikiran, diantaranya yang dikenal sebagai teori kelas (*class theory*) yang dikembangkan oleh Marx, Engels dan Lenin.²¹¹ Negara dianggap sebagai alat oleh suatu kelas untuk menindas kelas yang lain.²¹² Negara ialah alat golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi kuat untuk menindas golongan atau kelas ekonomi lemah.²¹³

Negara kapitalistik adalah alat golongan *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik kaum buruh dan kelompok tertindas lainnya untuk

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 8-9

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 9

²¹⁰ *Ibid.*,

²¹¹ *Ibid.*,

²¹² *Ibid.*,

²¹³ *Ibid.*,

merebut kekuasaan negara dan menggantikan kaum bourgeois. Cabang yang lain adalah seperti yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Mueller, dan Hegel yang dikenal sebagai teori integralistik. Menurut pandangan teori ini, negara didirikan buknaalah untuk menjamin kepentingan individu atau golongan, akan tetapi menjamin masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Negara adalah suatu masyarakat yang integral, segala golongan, bagian dan anggotanya satu dengan lainnya dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis Yang terpenting dalam kehidupan bernegara menurut teori integral adalah kehidupan dan kesejahteraan bangsa seluruhnya.²¹⁴

Harus difahami, gerakan kemerdekaan Indonesia memandang faham individualisme yang dipeluk oleh bangsa-bangsa Barat adalah sumber dari kapitalisme, kolonialisme/imperialisme yang mereka tentang habis-habisan.²¹⁵ Para *founding fathers* nampaknya mempunyai interpretasi yang berbeda tentang faham kekeluargaan. Bung Karno yang menangkap kekeluargaan bangsa Indonesia lebih dari dinamika dan semangatnya.²¹⁶ Hatta memaknai kekeluargaan secara etis.²¹⁷ Sedangkan Prof. Soepomo menafsirkan kekeluargaan lebih sebagai konsep organis-biologis.²¹⁸ Hampiran meta teoretikal yang berbeda tersebut menghasilkan interpretasi yang berbeda pula tentang konsep kekeluargaan. Bung Karno menginterpretasikan kekeluargaan sebagai semangat gotong royong²¹⁹, Bung Hatta memandang kekeluargaan secara etis sebagai interaksi social dan kegiatan produksi dalam kehidupan desa, yang bersifat tolong menolong antar sesama.²²⁰

Dasar dan bentuk susunan susunan suatu negara secara teoritis berhubungan erat dengan riwayat hukum dan stuktur sosial

²¹⁴ *Ibid.*,

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 10

²¹⁶ *Ibid.*,

²¹⁷ *Ibid.*,

²¹⁸ *Ibid.*,

²¹⁹ *Ibid.*,

²²⁰ *Ibid.*,

dari suatu bangsa. Karena itulah setiap Negara membangun susunan negaranya selalu dengan memperhatikan kedua konfigurasi politik, hukum dan struktur sosialnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Soepomo dalam rapat BPUPK tanggal 31 Mei 1945 mengusulkan agar sistem pemerintahan negara Indonesia yang akan dibentuk "... harus berdasar atas aliran fikiran negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun".²²¹ Dalam negara yang integralistik tersebut, yang merupakan sifat tata pemerintahan yang asli Indonesia, menurut Soepomo, para pemimpin bersatu-j jiwa dengan rakyat dan pemimpin wajib memegang teguh persatuan dan menjaga keseimbangan dalam masyarakatnya. Inilah interpretasi Soepomo tentang konsep *manunggaling kawulo lan gusti*. Persatuan antara pemimpin dan rakyat, antara golongan-golongan rakyat, diikat oleh semangat yang dianut oleh masyarakat Indonesia, yaitu semangat kekeluargaan dan semangat gotong-royong.²²²

Dalam pemikiran organis-biologis Soepomo, kedudukan pemimpin dalam Negara Indonesia dapat disamakan dengan kedudukan seorang Bapak dalam keluarga. Hatta, berbeda dengan Sukarno dan Soepomo, menerjemahkan faham kolektivisme sebagai interaksi sosial dan proses produksi di pedesaan Indonesia. Intinya adalah semangat tolong menolong atau gotong royong.²²³ Karena itu dalam pemikiran Hatta, kolektivisme dalam konteks Indonesia mengandung dua elemen pokok yaitu milik bersama dan usaha bersama.²²⁴ Dalam masyarakat desa tradisional, sifat kolektivisme ala Indonesia tersebut nampak dari kepemilikan tanah bersama yang dikerjakan bersama. Jadi, kolektivisme oleh Hatta diterjemahkan

²²¹ *Ibid.*,

²²² *Ibid.*,

²²³ *Ibid.*,

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 10-11

menjadi kepemilikan kolektif atas alat-alat produksi, yang diusahakan bersama untuk memenuhi kebutuhan bersama.²²⁵

Demokrasi asli Indonesia yang merupakan kaidah dasar penyusunan negara Indonesia masih mengandung dua unsur lain, yakni *rapat* atau *syura*, suatu forum untuk *musyawarah*, tempat mencapai kesepakatan yang ditaati oleh semua, dan *massa protest*, suatu cara rakyat untuk menolak tindakan tidak adil oleh penguasa. Negara kekeluargaan dalam versi Hatta, yang disebutnya *Negara Pengurus*, adalah proses suatu wadah konstitusional untuk mentransformasikan demokrasi asli tersebut ke konteks modern.²²⁶

Pada negara moderen, lembaga *syura* ditransformasikan menjadi majelis permusyawaratan rakyat dan badan perwakilan rakyat, tradisi *massa protest* merupakan landasan bagi kebebasan hak berserikat, hak berkumpul, dan hak menyatakan pendapat, dan kolektivisme diwujudkan dalam bentuk ekonomi nasional yang berasaskan kekeluargaan, dalam bentuk koperasi serta tanggungjawab pemerintah dalam menciptakan keadilan dalam kegiatan ekonomi rakyat.²²⁷

Dalam perkembangan negara kekeluargaan tersebut, Hatta telah memprediksikan akan terjadinya tarikan kearah semangat individualisme yang semakin kuat dalam segala kehidupan rakyat, khususnya dalam ekonomi. Individualisme, menurut Hatta, jangan dilawan dengan kembali ke kolektivisma tua, melainkan dengan “mendudukkan cita-cita kolektivisme itu pada tingkat yang lebih tinggi dan moderen, yang lebih efektif dari individualisme”.²²⁸

Dari notulen rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) ketika membahas dasar negara pada 28 Mei sampai 1 Juli dan dari 10-17 Juli 1945, dan rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18-22

²²⁵ *Ibid.*,

²²⁶ *Ibid.*,

²²⁷ *Ibid.*,

²²⁸ *Ibid.*,



Agustus 1945, dapat diikuti perkembangan pemikiran para pemimpin bangsa tentang dasar negara. ²²⁹Bung Karno, bung Hatta dan Prof. Soepomo adalah tiga tokoh yang menyatakan pembentukan negara Republik Indonesia didasarkan atas corak hidup bangsa Indonesia yaitu kekeluargaan, yang dalam wacana gerakan proproklamasi kemerdekaan diartikan sama dengan kolektivisme.²³⁰

2. Hubungan Pertanggungjawaban Presiden Dengan MPR.

Perubahan sistem pemilihan dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan oleh rakyat secara langsung, akan membawa dampak perubahan lain terhadap hukum ketatanegaraan yang mengatur tentang pertanggungjawaban presiden. Pertanggungjawaban sebagai bagian penting dalam Indonesia adalah negara hukum Logemann, yang menyatakan negara adalah organisasi kekuasaan (jabatan atau fungsi). Jadi, hukum tata negara adalah hukum yang mengatur kekuasaan negara dan hubungan antara fungsi atau jabatan.

Dalam hubungan dengan kekuasaan, suatu adagium yang diterima secara universal dalam hubungan antara kekuasaan (pemimpin) dan hukum adalah apa yang dikemukakan Lord Acton dalam sebuah surat mengingatkan bahwa, *power trends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*. Konsekuensinya, kekuasaan harus dibatasi untuk menghindari pemerintahan menjadi tiran. Pembatasan dan mekanisme kontrol inilah yang memungkinkan kekuasaan yang telah diberikan kepada seorang penguasa yang memegang kendali pemerintahan dapat dicabut kembali.²³¹

²²⁹ *Ibid.*,

²³⁰ *Ibid.*, hlm. 11-12

²³¹ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011),

Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan pengawasan. *“Niemand kan een bevoegheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaan”*.²³² Mulyosudarmo menyatakan bahwa pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak yang harus ada pada pemerintahan demokrasi.²³³

UUD 1945 sebelum amandemen secara teoretis mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada MPR ada 2 (dua) masalah yang diperdebatkan yaitu: Apakah dasar konstitusional dari pertanggungjawaban Presiden kepada MPR? Dan Apakah ada sanksinya jika pertanggungjawaban Presiden ditolak?. Mengenai masalah pertama, kendatipun didalam *“Batang tubuh”* UUD 1945 ternyata tidak ada satu pasalpun yang mengatur mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Ketentuan tentang pertanggungjawaban ini ternyata diatur dalam Penjelasan Umum UUD 1945 berkenaan dengan *“Sistem Pemerintahan Negara”* angka Romawi III, *“Kekuasaan Negara yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat”*, ditegaskan antara lain...*“Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis”*. Kemudian dipertegas pada angka Romawi IV, dijelaskan: *“Dalam menjalankan pemerintahan Negara kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the Presiden)”*.²³⁴

Dari uraian penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahanan Negara angka Romawi III dan IV, ternyata dalam menjalankan pemerintahan kekuasaan dan tanggung jawab ditangan Presiden, sedangkan kepada siapa Presiden bertanggung jawab adalah kepada MPR yang mengangkatnya. Karena ketentuan

²³² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga, hlm. 106

²³³ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 1

²³⁴ I, Dewa Gede Atmadja, *dkk Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 116

pertanggungjawaban Presiden kepada MPR” tidak diatur dalam pasal - pasal UUD 1945, tetapi hanya ditentukan dalam penjelasan, maka menurut Harun Alrasid, dasar hukum pertanggungjawaban presiden kepada MPR dasarnya “extra-konstitusional”.²³⁵

Merujuk kepada penafsiran sistematis merujuk pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menentukan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR. Kemudian Pasal 1 ayat (2) menentukan “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Berdasarkan asas bahwa “yang dipilih wajib bertanggung jawab kepada yang memilih”, dan asas kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan MPR, dengan menganut penafsiran sistematis atas Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka dapat dikatakan pertanggungjawaban Presiden itu memiliki “dasar konstitusional” bukan extra - konstitusional. Bahkan dalam praktek ketatanegaraan indonesia, Presiden Soekarno mengakui, bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR.²³⁶

Dalam praktek ketatanegaraan indonesia, ternyata memang UUD 1945 sebelum amandemen menganut “teori pertanggungjawaban arti luas” disertai pemberhentian Presiden dari jabatannya sebelum berakhir masa jabatan selama 5 (lima) tahun. Ada dua kasus pemberhentian Presiden, masing - masing Presiden Soekarno karena pertanggungjawabannya ditolak oleh MPRS pada Sidang Istimewa MPRS tanggal 7 - 11 Maret 1967 dan Presiden Abdurrahman Wahid karena menolak untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR 23 Juli 2001.²³⁷

Mencermati Pasal - pasal Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Negara dari Tangan Presiden Soekarno, ada tiga alasan utama pemberhentian

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 117

²³⁶ *Ibid.*,

²³⁷ *Ibid.*,



Presiden Soekarno dalam rangka pertanggungjawaban arti luas atau pertanggungjawaban dengan sanksi yaitu:²³⁸

- Presiden Soekarno telah tidak memenuhi pertanggungjawaban konstitusional sebagai seorang Mandataris terhadap MPR.
- Presiden Soekarno telah tidak dapat menjalankan haluan negara dan putusan MPRS sebagaimana layaknya seorang Mandataris terhadap MPRS.
- Adanya petunjuk bahwa Presiden Soekarno melakukan kebijakan yang secara tidak langsung menguntungkan G-30-S/PKI dan melindungi tokoh - tokoh G-30-S/PKI.

Lebih lanjut, mengenai alasan pembekuan Presiden Abdurrahman Wahid dalam rangka pertanggungjawaban arti luas atau dengan sanksi menurut Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang pertanggungjawaban Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, berturut - turut :²³⁹

- Presiden K.H. Abdurrahman Wahid telah melakukan tindakan - tindakan yang melanggar haluan negara, menghambat proses konstitusional dengan tidak bersedia hadir dan menolak memberikan pertanggungjawaban kepada Sidang Istimewa MPR.
- Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, telah menerbitkan maklumat Presiden tanggal 23 Juli 2001 yakni membekukan MPR dan DPR, mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan membekukan Partai Golkar.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, pertanggungjawaban presiden kepada rakyat melalui MPR sangat jelas. Inilah pertanggungjawaban menjadi salah satu sebab

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 118-119

²³⁹ *Ibid.*, hlm. 119



Presiden di Indonesia dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Pertanggungjawaban Presiden harus disampaikan kepada pemilik kedaulatan yaitu kepada rakyat yang dalam hal ini dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut: *“kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*

Dalam praktik penyelenggaraan kewenangan MPR sebelum Perubahan UUD 1945, sebagaimana telah di uraikan sebelumnya, Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR dan pada akhir masa jabatannya dengan memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Garis - garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh UUD atau MPR dihadapan sidang MPR. Dalam praktik ketatanegaraan, rumusan pengertian Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR tidak sekedar diartikan pengawasan, akan tetapi termasuk juga pemberhentian Presiden dari jabatannya seperti yang terjadi pada saat rezim Presiden Soekarno²⁴⁰ dan Presiden Abdurrahman Wahid.²⁴¹

Kedudukan MPR tersebut berimplikasi kepada kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut tercantum dalam Penjelasan Umum UUD 1945 pada bagian Sistem Pemerintahan Negara poin ke III yang menyebutkan kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR. Pertanggungjawaban Presiden erat kaitannya dengan proses

²⁴⁰ Setelah peristiwa G30S/PKI, Pada tahun 1976 dikeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1976 tertanggal 12 Maret 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno. Seperti disebutkan dalam konsiderans Ketetapan MPRS tersebut bahwa pertanggungjawaban Presiden yang Nawakrasa beserta pelengkapannya seperti tertuang dalam Surat Presiden Nomor 01/Pres/1967 tertanggal 10 Januari 1967 tidak memenuhi harapan rakyat dan anggota-anggota MPRS pada khususnya, maka pertanggungjawaban Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusional, Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR dan Presiden*, (Jakarta, Gaya Media Pratama 1991), hlm. 93.

²⁴¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 106

peralihan kekuasaan, karena apabila pertanggungjawaban selesai maka timbul wacana tentang peralihan kekuasaan.

Secara teoritis dasar hukum yang dapat menimbulkan kewajiban hukum terhadap subyek hukum dapat ditemukan melalui 2 (dua) cara yaitu dari ketentuan hukum positif yang mengatur secara eksplisit dan melalui interpretasi terhadap hukum positif yang hanya mengatur secara implisit.²⁴² Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya tidak diatur secara eksplisit di dalam UUD 1945. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR selaku pemegang kekuasaan negara tertinggi. Pemberhentian tersebut tidak serta merta bisa dilakukan oleh MPR, tetapi melalui sebuah mekanisme yang ditentukan secara implisit di dalam UUD 1945.

Perihal pertanggung jawaban presiden erat kaitannya dengan konsepsi mengenai pengisian jabatan presiden. Setelah pemilihan perwakilan bergeser ke pemilihan langsung oleh rakyat dalam pengisian jabatan Presiden maka MPR tidak dapat lagi meminta pertanggungjawaban Presiden, melainkan Presiden bertanggung jawab kepada rakyat. Lantas, bagaimana wujud pertanggungjawaban kepada rakyat, jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat? Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyatakan bahwa jika pemilihan Presiden dilakukan secara langsung, muncul persoalan pertanggungjawaban Presiden.²⁴³

Mungkin karena usul ini dari saya, saya ingin jelaskan bahwa ini alternatif yang saya usulkan untuk mengganti daripada Presiden dipilih langsung. Karena kalau Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum ada keberatan bahwa, lalu

²⁴² *Ibid.*,

²⁴³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002* (Jakarta: sekretariat jenderal dan kepaniteraan mahkamah konstitusi 2010), hlm. 246



Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR. Lalu juga bagaimana persoalan GBHN-nya? Karena itu, saya usulkan supaya tetap dipilih oleh MPR berdasarkan hasil pemilihan umum. Artinya pemilihan umum itu sekaligus memilih Presiden.

Senada dengan Gregorius Seto Harianto, menurut John Pieris,²⁴⁴

Karena dipilih langsung oleh rakyat, maka dia harus bertanggung jawab kepada rakyat, bukan kepada MPR konsekuensinya begitu. Mereka itu tidak bertanggung jawab kepada kongres, tetapi bertanggung jawab kepada rakyat. Apa wujud pertanggungjawaban kepada rakyat itu, sederhana saja. Kalau rakyat sudah tidak suka dia lagi dia tidak akan terpilih pada proses keduanya, itu wujudnya. Ataukah jika dia melakukan defian-defian *behaviour* dia akan di *impeach* itu wujud pertanggung jawabannya pada rakyat. Dan kami kira itu lebih baik waktu yang akan datang.

Pataniari Siahaan dari F-PDIP mempertanyakan mengapa PHDI tetap mencantumkan kewajiban Presiden bertanggung jawab kepada MPR dalam Pasal 3 poin (e) meskipun dipilih secara langsung. Pataniari mengatakan,²⁴⁵

Di satu sisi teman-teman Parisadha mengusulkan pemilihan umum secara langsung untuk memilih Presiden, tapi pada *point* delapan mengenai Pasal 3 *point* (e) masih mencantumkan kewajiban atau hak daripada MPR, meminta pertanggungjawaban Presiden. Pada halaman satu Pak. Padahal dalam pengertian yang terjadi pada saat ini, kenapa

²⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 253

²⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 256-257

pemilihan langsung? Karena dianggap kalau langsung itu lebih *legitimated*, seolah-olah lebih *legitimated* kalau langsung daripada kalau pakai perwakilan. Asumsinya kalau langsung kan otomatis kan dia tidak perlu tanggung jawab kepada MPR lagi, karena dia tidak mendistribusikan suara rakyat itu melalui MPR kepada Presiden

Berangkat dari praktik pengisian jabatan Presiden selama ini yang dilakukan oleh MPR, dan atas dasar itu pula menjadi dasar pemikiran MPR untuk sewaktu waktu dapat meminta pertanggungjawaban Presiden. Pandangan tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan, apakah cara pengisian jabatan Presiden berpengaruh terhadap pertanggungjawaban Presiden, dan jika Presiden bertanggungjawab terhadap rakyat yang memilihnya, bagaimana seharusnya Presiden memberikan pertanggungjawaban kepada rakyat justru pola pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat yang memilihnya setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak diatur dalam UUD 1945 secara jelas tetapi hanya mengatur substansi dan prosedur pemberhentian Presiden ketika Presiden melanggar hukum yang menuntut adanya pertanggung jawaban presiden.

J. Model-Model Pengisian Jabatan Presiden

1. Model Pengisian Jabatan Presiden

Secara teori kenegaraan bentuk Negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan akan mempengaruhi cara pengisian jabatan Presiden. Perbedaan ini dapat memberikan perbedaan corak dalam pengisian jabatan Presiden, antara lain mengenai keikutsertaan negara bagian atau rakyat negara bagian. Demikian pula sistem pemerintahan. Dalam system pemerintahan parlementer, Presiden sekedar sebagai unsur pemerintahan yang bersifat nominal. Segala penyelenggaraan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan

pemerintahan ada pada dewan menteri atau kabinet. Sebaliknya pada sistem presidensiil, Presidenlah yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Sistem politik demokrasi akan berbeda dengan system politik kediktatoran seperti pembatasan masa jabatan, pemilihan secara teratur, alternatif pilihan, dan sebagainya. Dalam sistem politik demokrasi, dianut paham bahwa semua kegiatan bernegara termasuk pengisian jabatan Presiden memerlukan partisipasi rakyat. Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Sebaliknya dalam sistem kediktatoran, partisipasi rakyat justru harus dihindari.

Salah satu permasalahan ketatanegaraan yang perlu dikaji secara akademis untuk mendapatkan jawaban akademis adalah permasalahan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Secara teoritis Pengisian jabatan dapat ditafsirkan dalam 2 (dua) perspektif, Pertama dalam artian sempit pengisian jabatan hanya dipahami sebagai sebuah proses pengisian jabatan apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden saja. Kedua dalam artian luas pengisian jabatan dapat dipahami sebagai suatu proses atau mekanisme yang didalamnya memuat ketentuan tentang syarat calon, mekanisme pengisian jabatan, masa jabatan dan dalam hal terjadi kekosongan jabatan.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia Pengisian jabatan terbagi menjadi 2 (dua) suku kata yakni pengisian dan jabatan. Pengisian sendiri memiliki kata dasar (isi) yang didefinisikan sebagai sesuatu yang ada (termuat atau terkandung) tetapi setelah mendapat imbuhan (Peng) maka berarti orang yang mengisi, sedangkan jabatan diartikan sebagai Pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan organisasi.²⁴⁶

²⁴⁶ Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta : Pusat Bahasa, 2008), hlm. 601 dan 604.

Mengacu pada (2) dua definisi di atas maka secara sederhana dapatlah didefinisikan pengisian jabatan adalah orang yang mengisi jabatan tertentu dalam suatu pemerintahan atau organisasi. Lebih luas penulis mendefinisikan pengisian jabatan merupakan suatu proses atau mekanisme yang di dalamnya terdapat syarat dan ketentuan untuk mengisi jabatan tertentu.

Pejabat dan jabatan merupakan dua hal yang berbeda. Pejabat (*official*) berarti orang yang mengisi jabatan, sedangkan jabatan (*occupation*) merupakan tugas dalam pemerintahan. Di Negara Republik Indonesia jabatan tertinggi dipegang oleh Presiden. Presiden memiliki tugas menjalankan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang. Jabatan Presiden merupakan jabatan *prestisius* dan strategis. Oleh sebab itu kekosongan jabatan di cabang esekutif ini tidak dapat dibiarkan kosong dalam waktu yang lama.

Beranjak dari beberapa uraian tentang fokus tulisan ini dimana Negara Indonesia sejak awal pendiriannya oleh *the founding fathers* dikehendaki sebagai sebuah negara demokrasi, tercermin dari pemaknaan terhadap sila ke 4 Pancasila, rumusan alinea keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan peraturan perundang - undangan lainnya yang berkenaan dengan pemilihan umum (legislatif dan eksekutif), adanya lembaga perwakilan, partisipasi publik dan keterbukaan publik.

Demokratisasi lebih diteropong pada tataran pilpres, yang berkenaan dengan pengisian jabatan, sebagai salah satu anasir dalam hukum tata negara. Menurut Harun Alrasid²⁴⁷ dalam suatu Negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih), yang diatur dengan perundangundangan. Calon presiden pada negara demokrasi pada umumnya ditentukan melalui seleksi yang dilakukan oleh partai politik.

²⁴⁷ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999, hlm. 23-24.



Bagi Maurice Duverger dalam bukunya *l'Es Regimes des Politiques*, cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan - jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.²⁴⁸

Terkait dengan demokratisasi dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, instrumen lain yang cukup asasi dan relevan dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yaitu pilihan bentuk pemerintahan republik dan bukan monarki. Dalam pandangan Bagir Manan, secara asasi paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak). Karena itu, institusi kenegaraan (*state institutions*) dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum. Kepala negara sebagai salah satu pemangku jabatan dalam pemerintahan republik harus mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak umum (publik).²⁴⁹

²⁴⁸ Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2007, hlm. 7

²⁴⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media, 1999, hlm. 3.

2. Model Pengisian Jabatan Presiden Menurut Sila Keempat

Secara akademik perihal pengisian jabatan Presiden dan wakil presiden secara langsung telah menuai perdebatan dikalangan ahli hukum tata negara oleh sebab itu jika dilihat secara seksama, para ahli hukum tata negara di Indonesia dalam memahami pengisian jabatan Presiden secara langsung, secara dikotomik terbelah menjadi dua pandangan ada yang mendukung ada juga yang menolak

Dilain sisi mencermati diskursus perdebatan pemilihan Presiden (dan Wakil Presiden) langsung yang mengemuka dalam beberapa perdebatan-perdebatan yang terjadi di Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR sesungguhnya perdebatan lebih kepada perdebatan mengenai bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu dalam praktek sehingga pemahaman yang umum di terima sekitar demokrasi adalah demokrasi langsung.

Dalam implementasinya, konsep demokrasi kadang-kadang saling berlawanan. Kontradiksi ini menyangkut beragamnya persoalan seputar demokrasi itu sendiri demokrasi adalah sebagai konsep preskriptif atau deskriptif; demokrasi itu sebagai prosedur kelembagaan atau gagasan normatif; demokrasi representatif versus demokrasi langsung; demokrasi partisipasi versus demokrasi elite; demokrasi liberal versus demokrasi nonliberal (populis, Marx, radikal); demokrasi sosial versus demokrasi politik; demokrasi sebagai hak asasi seseorang atau kebaikan kolektif; demokrasi sebagai realisasi persamaan atau mengompromisasikan perbedaan. Berbagai kontradiktif tersebut menyebabkan definisi demokrasi itu menjadi bahan perdebatan.²⁵⁰

Sebaliknya, menelaah berbagai kekeliruan dalam mendefinisikan demokrasi. Sejak 1945, kata “demokrasi” atau “demokratik” merupakan kata yang positif dalam terminologi politik. Apabila sebelum abad ke-20, bagi para oposisi, demokrasi itu

²⁵⁰ Muslim Mufti dan Didah Dorrotun Naafisah, Teori - Teori Demokrasi, cetakan pertama (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2013), hlm. 22

sangat tidak diinginkan. Sekarang, banyak pihak yang mengklaim sebagai pihak anti demokrasi yang sangat menolak konsep demokrasi.²⁵¹

Apabila mengikuti pandangan Menurut Joseph Schumpeter, demokrasi merupakan persiapan dalam membuat satu keputusan politik. Kekuasaan seseorang dalam mengambil keputusan ditentukan oleh voting suara rakyat. Schumpeter melihat bahwa yang dapat dilakukan oleh rakyat hanyalah memilih para elite representatif sebab mereka yang akan memberikan keputusan berdasarkan nama rakyat.²⁵² Disinilah letak permasalahan dan kelemahan dari pada perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sejauh ini landasan filosofis yang dipakai oleh *founding fathers* dalam penyusunan konstitusi republik indonesia tidak dipahami secara tepat dan benar oleh anggota MPR sehingga alasan filosofis, historis, yuridis, sosiologis, politis, dan teoritis seputar perubahan UUD 1945 tidak cukup mendukung, sebagai akibat perubahan tersebut realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal salah satu pengaruh demokrasi liberal yang kelihatan saat ini dalam sistem politik di indonesia “mungkin” terlihat pada gagasan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat.

Selama 4 tahun mulai tahun 1999, 2000, 2001 sampai dengan tahun 2002 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kendati demikian, amandemen yang dilakukan tidak dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan, pertimbangan yang mendalam, dan *grand design* yang tidak jelas. Sejatinnya Perubahan tersebut harus mempertimbangkan Alasan filosofis, historis, yuridis, sosiologis, politis, dan teoritis yang satu sama lain keenam aspek tersebut harus secara komprehensif. Oleh karena bilamana ditelusuri berbagai usul dan perdebatan disekitar

²⁵¹ *Ibid.*,

²⁵² *Ibid.*, hlm. 23



penyusunan UUD 1945 yang dilakukan oleh Badan Pekerja MPR mengenai Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, satu sama lain baik sesama anggota fraksi maupun diantara anggota fraksi kerap kali terjadi perberdaan pendapat sehingga pembahasannya berlangsung alot bahkan telah menimbulkan pro dan kontra.

Perihal sistem pengisian Jabatan Presiden dan (Wakil) Presiden melalui MPR tidak terlepas dari desain ketatanegaraan Indonesia yang disepakati para pendiri negara pada saat merumuskan UUD 1945. Sistem pemerintahan yang dianut bukanlah sistem presidensial seperti di AS dan juga bukan sistem parlementer seperti diterapkan di Inggris, melainkan adalah sistem sendiri. Dengan sistem tersebut, supremasi kekuasaan negara diletakkan di tangan MPR, di mana lembaga tersebut juga diberi wewenang untuk memilih presiden dan Wakil Presiden. Kendatipun perubahan terhadap konstitusi sebagai bagian yang tidak terpisahkan terhadap tuntutan reformasi. Tuntutan tersebut antara lain dilatar belakangi oleh praktek penyelenggaraan negara pada masa pemerintahan rezim Suharto yang otoriter sentralistik dengan menggunakan Undang-Undang Dasar sebagai instrument untuk melanggengkan kekuasaannya.

Dilihat secara kuantitatif dan kualitatif perubahan yang dilakukan dalam sidang MPR sangat banyak dan mendasar sehingga Undang-Undang Dasar aslinya tidak dikenali lagi karena secara prinsipil sudah berubah sama sekali. Dapat dikatakan bahwa melalui 4 (empat) kali amandemen tersebut MPR sesungguhnya telah membentuk Undang-Undang Dasar baru dalam rangka membangun sistem ketatanegaraan yang demokratis, berdasarkan hukum, dengan pemisahan kekuasaan yang jelas antar organ negara disertai prinsip *check and balances*, perluasan jaminan hak asasi manusia dan desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut bukannya tanpa masalah.

Terdapat sejumlah kelemahan sistematika dan substansi Undang-Undang Dasar pasca perubahan seperti inkonsisten,. UUD 1945 yang mengalami amandemen empat kali dinilai tidak berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Pasalnya ditemukan inkonsistensi, kontradiksi, dan ketidakselarasan antar pasal dan ayat dalam undang-undang tersebut. Akibatnya, tidak menunjukkan adanya hubungan yang koheren dengan nilai-nilai cita hukum yang terkandung dalam esensi *staatsfundamentalnorm* yaitu nilai-nilai Pancasila. negara terjebak pada kekuasaan oligarki, praktik penyelenggaraan lebih berorientasi pada demokrasi liberal, namun mengabaikan terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dan sila ke-4 Pancasila .

Substansi Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan menunjukkan kontradiksi, dimana proses demokrasi berprinsip liberalisme-individualisme, karena semua dilaksanakan secara langsung berdasarkan pada prinsip matematis tanpa memberi ruang musyawarah dan mufakat. Ahmad Syafii Maarif menilai hasil pemikiran amandemen UUD 1945 saat ini jauh menyimpang pada nilai-nilai Pancasila.²⁵³ Menurutnya, titik pangkal persoalan ada pada perilaku elit negara yang tidak bersikap negarawan. Amandemen UUD itu karena ada euforia begitu rupa. Amandemen 4 kali itu tidak sehat, sarat emosional. ²⁵⁴Senada dengan Ahmad Syafii Maarif, Sudjito, mengatakan amandemen UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini banyak yang tidak sesuai dengan Pancasila. Sebab, wakil rakyat dahulunya tidak diajarkan tentang ilmu dan norma-norma dasar filsafat Pancasila. “Jika norma dasarnya salah, tataran praksis akan tetap salah,” ²⁵⁵

Padahal, dengan kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang terdiri atas lima butir yaitu:

²⁵³ <https://ugm.ac.id/id/berita/8687-pakar-uud-1945-hasil-amandemen-menyimpang-dari-pancasila>, diakses 24 Desember 2021

²⁵⁴ *Ibid.*,

²⁵⁵ *Ibid.*,

- (1) Tidak mengubah pembukaan UUD 1945;
- (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- (4) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan dalam pasal-pasal (batang tubuh);
- (5) Melakukan perubahan dengan cara addendum

Sejalan dengan kesepakatan rambu-rambu untuk melakukan amandemen UUD 1945 sudah sangat jelas. Amandemen harus tetap menjamin keberadaan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), Pancasila serta semangat dan filosofi pembukaan UUD 1945. Proses amandemen IV perlu dikaji lebih mendalam namun ketika dibuka kesempatan untuk mengubah semua pasal-pasal UUD 1945, yang terjadi adalah satu upaya untuk memaksakan kepentingan politik tertentu. Dan juga ada semangat yang berlebihan dalam mengamandemen UUD 1945, tidak tertutup kemungkinan hal itu disebabkan karena euforia yang berlebihan. Akibatnya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), telah dilakukan selama 4 (empat) kali. Perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001 dan perubahan keempat tahun 2002 telah membawa implikasi politik yang sangat luas dalam system ketatanegaraan Indonesia. Sehingga 4 tahapan Perubahan dilakukan masih jauh dari harapan, karena kegamangan aturan dasar dalam bernegara.

Para *founding father* menghendaki dasar penyelenggaraan negara dengan semangat kekeluargaan yang tidak berdasarkan faham individualisme karena faham individualisme erat kaitannya dengan konsep sistem pemerintahan yang liberal adalah T. May Rudi menengarai bahwa:

Sistem pemerintahan demokrasi- (*demokrasi langsung-pen*) pada umumnya selalu dikaitkan dengan ideologi liberalisme.

Ada pula yang berpendapat bahwa sistem demokrasi erat kaitannya dan merupakan konsekuensi logis dari penerapan (sistem pengaturan ekonomi) kapitalisme. Memang hal ini sukar dibantah, karena kenyataannya negara-negara yang menganut kapitalisme dengan liberalisme sebagai ideologinya secara politik adalah penganut dan penganjur sistem demokrasi liberal. Baik yang disebut "*liberal democracy*", maupun "*democratic liberalism*".²⁵⁶ Namun, tidak dapat dipungkiri pula adanya bentuk demokrasi lain, yang disebut demokrasi sosialis (*socialist democracy*) dan sosialisme demokratik (*democratic socialism*).²⁵⁷

Adalah Rodee dan kawan-kawan, pandangan yang pada umumnya diyakini dan dikembangkan di Amerika Serikat, bahwa sistem pemerintahan demokrasi tidak mungkin berlaku pada negara-negara penganut ideologi sosialis, adalah kurang tepat.²⁵⁸ Sejalan dengan itu hal ini juga berlaku terhadap negara republik Indonesia yang menganut demokrasi Pancasila. Dalam penentuan keputusan, demokrasi Pancasila tidak mengutamakan voting atau pemungutan suara, separuh jumlah tambah satu dan persentase mayoritas. Pelaksanaan demokrasi yang seperti itu digunakan oleh Negara-negara berpaham demokrasi liberal.

Dengan diadopsinya perihal pengisian Jabatan Presiden secara langsung oleh rakyat disamping ada yang mendukung, akan tetapi disisi lain ada juga pihak yang tidak setuju dengan pengisian jabatan Presiden secara langsung oleh rakyat. Dikarenakan bahwa pengisian jabatan Presiden secara langsung sama sekali tidak mencerminkan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam sila keempat, yang

²⁵⁶ T. May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik Wawasan Pemikiran dan Kegunaannya* (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 53

²⁵⁷ *Ibid.*,

²⁵⁸ *Ibid.*,



menjadi permusyawaratan bagian tidak terpisahkan dari demokrasi Indonesia. Konsep Soepomo mengenai demokrasi. Ia menjelaskan.²⁵⁹

Tuan - tuan sekalian hendaknya insyaf kepada konsekuensi dari pendirian menolak dasar perseorangan itu. Menolak dasar individualisme berarti menolak juga sistem parlementerisme, menolak sistem demokrasi barat, menolak sistem yang menyamakan satu sama lain seperti angka - angka belaka yang semuanya sama harganya.

Dalam konteks pengisian jabatan presiden oleh MPR tidak bisa dilepaskan dari keberadaan parlemen dalam sebuah negara modern adalah sangat penting. Margarito Kamis, tidak seorang-pun yang dapat menyangsikan bahwa organ penyelenggaraan kekuasaan legislatif, sama halnya dengan dua organ lainnya, organ penyelenggara kekuasaan eksekutif dan yudikatif memainkan peranan, yang tidak hanya penting, melainkan esensial pada semua negara modern. Hampir tidak dapat dibayangkan suatu negara apalagi demokratis, tanpa organ kekuasaan legislatif.²⁶⁰Selain itu, Saldi Isra selama lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara-negara modern.²⁶¹Lebih lanjut Saldi Isra mengemukakan bahwa menilik perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan yang pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.²⁶²Karena demokrasi tanpa parlemen adalah sebuah kecelakaan dalam berdemokrasi. Jika dipergunakan kerangka berpikir normatif-konstitusional, sulit membayangkan adanya suatu negara demokratis dan menganut asas

²⁵⁹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Grafiti, 2009), hlm. 94

²⁶⁰Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 1

²⁶¹Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 1

²⁶² Ibid.,



kedaulatan rakyat - (*tanpa parlemen-pen*).²⁶³ Maka oleh sebab itu, tidak ada yang dapat menyangsikan bahwa keberadaan lembaga parlemen suatu keniscayaan-berkaitan erat dengan masalah kedaulatan rakyat dan demokrasi, dikarenakan dalam sebuah negara modern yang tidak memungkinkan rakyat untuk berpartisipasi secara langsung dalam pelaksanaan kegiatan kenegaraan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka timbullah soal-soal perwakilan dalam menyusun dan menyatakan kehendak rakyat untuk melaksanakan kekuasaan negara. Sehingga lembaga perwakilan dibentuk untuk menyalurkan kekuasaan rakyat sebagai realisasi pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung. Karena dari itu kita dapat menemukan lembaga perwakilan dalam negara manapun, meskipun memiliki nama dan istilah yang berbeda. Secara umum kita mengenal lembaga perwakilan dengan nama Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Soediman Kartohadiprodjo, MPR tidaklah hanya sebagai perwakilan namun sebagai penjelmaan yang dapat dianalogikan seperti santan (perasan parutan kelapa). Mengapa demikian? Karena konsep perwakilan seperti sebagian masyarakat diwakili oleh satu orang, kemudian bagian yang lain diwakili oleh orang yang lain. Berbeda dengan penjelmaan yang melambangkan satu kesatuan, seperti santan yang merupakan “perasan” dari kelapa parut dan air.²⁶⁴

Pemilihan langsung yang selama ini kita laksanakan merupakan praktik demokrasi yang diadopsi dari luar yang tidak sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia yakni Pancasila. Maswadi Rauf, demokrasi adalah seperangkat nilai yang berasal dari barat yang menghasilkan sistem politik yang telah dipraktikkan di

²⁶³Yusril Ihza Mahendra, Op. Cit., hlm. 134

²⁶⁴ Soediman Kartohadiprodjo, *Beberapa Pikiran Sekitar Pancasila*, (Bandung: Alumni, 1969) hlm. 87



sejumlah negara.²⁶⁵Pertanyaannya sejauh mana Indonesia berhasil melaksanakan demokrasi. Apakah yang sudah kita lakukan dan apa pula yang belum? Dimana posisi Indonesia saat ini? Beberapa pertanyaan tersebut menggugah kegalauan kita. Acapkali muncul argumentasi yang mengatakan bahwa demokrasi yang sedang berlangsung ini cenderung “kebablasan”. Bahkan dikatakan juga bahwa demokrasi yang berkembang saat ini keluar dari nilai-nilai kita sendiri tercerabut dari akarnya. Alhasil, berbagai permasalahan yang dihadapi saat ini merupakan akibat dari tidak konsistennya bangsa Indonesia dalam mengamalkan Pancasila sebagai pedoman hidup dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dikatakan bahwa demokrasi yang eksis sekarang ini adalah demokrasi yang diadopsi dari Negeri Barat dan ternyata tidak sesuai dengan kekhasan dan karakteristik bangsa Indonesia. Oleh karena praktik demokrasi semacam itu merupakan demokrasi ala Eropa dan Amerika sehingga apapun alasannya praktik demokrasi yang dikembangkan pasca perubahan (*amandement*) UUD NRI Tahun 1945, sudah jauh dari cita-cita dan semangat para *the founding fathers* dan *the framers of the constitution* yang menginginkan demokrasi berdasarkan permusyawaratan/perwakilan, sebagaimana Ir. Soekarno megemukakan bahwa “...kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup...” (Soekarno 1 Juni 1945).²⁶⁶

Padmo Wahjono, bahwa sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia, Negara haruslah yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan.²⁶⁷Sementara itu, Mohammad Natsir, ‘demokrasi yang harus ditegakkan ialah yang tidak

²⁶⁵ R. Siti Zuhro, dkk, *Demokrasi Lokal Perubahan dan Kestinambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali* (Yogyakarta; Ombak, 2009), hlm. xi

²⁶⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas dan Aktualisasi Pancasila* (Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keempat, 2012), hlm. 383

²⁶⁷ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta, Rajawali Pers, 1982), hlm, 13



mengambang, yang tidak menghasilkan kekacauan dan anarki, tetapi yang dipimpin, terbimbing oleh nilai-nilai moral dan nilai-nilai hidup yang tinggi.²⁶⁸Fenomena transendental dalam soal pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR melalui landasan filosofis telah mendapat tempat dan ruang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lebih lanjut Mohammad Natsir, menegaskan bahwa demokrasi yang harus dilaksanakan ialah “*theistic democracy*”, yakni demokrasi yang didasarkan kepada nilai-nilai ketuhanan.²⁶⁹

Sesungguhnya dari perspektif historis demokrasi permusyawaratan yang dianut oleh bangsa Indonesia yakni diangkat dari konsep masyarakat adat mengenai kekuasaan, dan mendapat pengaruh yang signifikan dari ajaran-ajaran Islam yang menekankan pada musyawarah dan mufakat. Dengan demikian dilihat dari aspek sejarah hukum pemilihan presiden dan wakil presiden oleh MPR telah mencerminkan pokok-pokok pikiran *the founding fathers* dan *the framers of the constitution* sebagaimana dirumuskan di dalam pembukaan (*preamble*) UUD NRI Tahun 1945 yang antara lain memuat dasar falsafah negara Pancasila yakni sila keempat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”.

Karakteristik demokrasi yang dikembangkan di Indonesia adalah demokrasi yang sesuai dengan budaya asli masyarakat Indonesia, maka tidak heran kemudian ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam budaya asli masyarakat Indonesia demokrasi bukan merupakan sesuatu yang asing mengacu pada tradisi musyawarah-mufakat. Tradisi ini dengan segala variannya, mengandung nilai-nilai demokrasi. Praktik musyawarah mufakat (asas kerakyatan) telah lahir dan berkembang sudah sangat lama

²⁶⁸Mas'ood Abidin, *Gagasan dan Gerak Dakwah Natsir* (Yogyakarta; Genta Publishing, Cetakan Pertama, 2012), hlm. 291

²⁶⁹Ibid.,

misalnya disejumlah daerah di Indonesia telah berlangsung sejak berabad-abad sejak masyarakat hidup dalam system perkauman di zaman purba, yang terus berlanjut di zaman-zaman kerajaan hingga saat ini, seperti kehidupan masyarakat pedesaan.²⁷⁰

Tradisi yang hidup dalam masyarakat agraris, yang disebut juga dengan tradisi berembug itu, bahkan sudah terlembagakan dalam bentuk uni seperti *kerapatan nagari, rembug desa, musyawarah subak*, dan forum-forum musyawarah masyarakat desa lainnya. Praktik demokrasi lainnya adalah tradisi *pepe* atau menyampaikan pendapat (protes) yang dilakukan rakyat terhadap penguasa melalui aksi diam. Ini adalah artikulasi demokrasi rakyat terhadap kekuasaan. Tradisi ini juga telah melembaga dalam kehidupan masyarakat tradisional dimasa lalu.²⁷¹

Belum lagi anggapan bahwa demokrasi kerap kali membuka peluang terjadi korupsi hal itu ditandai dengan biaya demokrasi yang mahal. Sehingga Politisi dan partai politik dalam struktur negara "demokrasi patrimonial" menjadikan kekuasaan sebagai ajang pungutan dan pengurusan. Apalagi jika mentalitas pemimpinnya dihindangi "*Cinderella Complex*" yang terobsesi meniru fashion negara-negara maju. Maka, korupsi politik pun merajalela.²⁷² Dan dalam pemikiran arus utama bahwa demokrasi cenderung dipahami harus dengan melaksanakan pemilihan langsung. Yudi Latif bahwa Pemikiran konvensional cenderung meyakini bahwa satu-satunya jalan menuju pencapaian stabilitas demokrasi adalah melalui pemilihan langsung. Padahal, dalam banyak kasus di negara berkembang, pemilihan (langsung) bisa mengarah pada peperangan dan kemiskinan.²⁷³ Sementara itu, Humphrey Hawksley dalam

²⁷⁰Mattulada, *Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, dalam M. Amien Rais (Pengantar), *Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta; LP3S, 196), hlm. 3-15, dalam R. Siti Zuhro, dkk, op.cit., hlm. 2

²⁷¹*Ibid.*,

²⁷²Yudi Latif, *Korupsi Demokrasi* (Kompas, Edisi Senin 4 Februari 2020), hlm. 6

²⁷³ *Ibid.*,

Democracy Kills memperlihatkan potret yang mengerikan dari demokrasi elektoral yang dijalankan secara tidak tepat. "Dari Pakistan hingga Zimbabwe, dari teritorial Palestina hingga bekas Yugoslavia, dari Georgia hingga Haiti, pelaksanaan pemilu telah melambungkan tingkat korupsi dan kekerasan.²⁷⁴ Lebih lanjut Yudi Latif menambahkan bahwa:

Dengan demokrasi yang salah urus terdapat indikasi bahwa penduduk di bawah sistem demokrasi elektoral lebih berisiko tetap miskin atau terbunuh ketimbang di bawah sistem kediktatoran. Umpamanya, pendapatan rata-rata di negara otoritarian China adalah dua kali lipat dari negara demokrasi India; harapan hidup dari warga negara demokratis Haiti hanya mencapai 57 tahun dibandingkan dengan mereka yang hidup di bawah kediktatoran Kuba yang mencapai 77 tahun.²⁷⁵

Bahwa tidak ada sistem politik yang sempurna, jelajah historis diberbagai belahan dunia ini menunjukkan telah diterapkannya kekuasaan politik dengan sumber legitimasi yang beragam. Mulai dari kekuasaan yang diperoleh melalui garis keturunan (*monarchy*), klaim sebagai mandat dari tuhan (teokrasi) sampai dengan yang diperoleh melalui pemilihan umum (demokrasi). Secara teoretis, masing-masing mempunyai argumentasi yang menunjukkan keunggulannya. Sehingga kemudian dengan fenomena itu, mantan Presiden AS Barack Obama dalam pidatonya di Universitas Kairo memperlihatkan kehati-hatiannya soal demokrasi elektoral serta empatinya terhadap budaya lain. Ia menekankan, tidak ada sistem pemerintahan yang dapat dipaksakan oleh suatu bangsa kepada yang lain.²⁷⁶

²⁷⁴ *Ibid.*,

²⁷⁵ *Ibid.*,

²⁷⁶ *Ibid.*,

Tidak lama berselang, pemimpin konservatif Inggris, David Cameron, menyatakan, "Demokrasi semestinya merupakan pekerjaan dari perajin yang sabar, bukan sebagai produksi massal yang seragam, jika produk akhir yang dikehendaki adalah kualitas yang tahan lama."²⁷⁷ Demokrasi yang dijalankan secara tidak hati-hati dan tidak disesuaikan dengan kondisi sosial - budaya suatu bangsa bisa menyebabkan kematian banyak orang serta gagal memberikan martabat dan pemerintahan yang baik.²⁷⁸ Demokrasi selalu diciptakan lebih dari sekali dan dibanyak tempat. Kondisi yang baik disuatu tempat untuk penciptaan demokrasi belum tentu baik ditempat lain.²⁷⁹ Demokrasi dapat diciptakan dan diciptakan kembali secara independen dimana saja bila kondisinya memungkinkan.²⁸⁰

Perkembangan demokrasi Indonesia memperlihatkan belokan menuju jalan kesesatan. Pemilihan legislator dan presiden bisa dikatakan pemilu terlama dan termahal di muka bumi. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pemilukada) berlangsung hampir setiap pekan yang karena mahalnya pembiayaan, membuat beberapa kabupaten/kota terancam defisit anggaran.²⁸¹ Dalam sejarah perkembangannya, beragam bentuk pemerintahan demokrasi telah muncul dan tenggelam. Kendatipun ada anggapan bahwa negara Indonesia mengalami stagnasi dalam soal demokrasi. Namun secara empiris tampaknya demokrasi dinilai paling unggul. Demokrasi merupakan sistem yang mampu bangkit dengan fenomenal setelah sempat hilang selama ribuan tahun.²⁸²

²⁷⁷ *Ibid.*,

²⁷⁸ *Ibid.*,

²⁷⁹ Muhammad Anis, *Islam dan Demokrasi Perspektif Wilayah Al-Faqih* (Jakarta: Mizan, 2013), hlm. 15

²⁸⁰ *Ibid.*,

²⁸¹ Yudi Latif ., *Op. Cit.*, hlm. 6

²⁸² Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 1

Di Indonesia secara kasat mata demokrasi terus mekar. Demokrasi merupakan topik yang semakin menarik untuk dijadikan bahan diskusi baik oleh kalangan akademisi maupun politisi. Khusus mengenai demokrasi Indonesia dalam konteks perihal pengisian jabatan Presiden secara langsung tidak sedikit orang yang menaruh *andestemit* pasalnya, eksese negatif dari pelaksanaan demokrasi langsung (*direct democracy*) dalam arti pengisian jabatan presiden dan wakil presiden oleh rakyat penuh karut marut dan kegaduhan hal ini hampir dapat dipastikan sebagian besar kalangan yakni rakyat Indonesia belum dewasa atau dalam arti kata belum ada kematangan guna memahami demokrasi. Padahal, demokrasi membutuhkan kematangan atau kedewasaan (*democratic maturity*), disamping syarat-syarat politik, ekonomi, sosial dan lain-lain. Demokrasi membutuhkan pengalaman. Dipihak lain didapat kenyataan (sosiologis), melepaskan sepenuhnya kebebasan berdemokrasi kepada seluruh rakyat yang tidak berpengalaman mengelola demokrasi dapat menimbulkan kekacauan berdemokrasi (*democratis anarchy*).²⁸³

Ada sejumlah dampak negatif dari sistem pemilihan langsung salah satunya mulai dari pemborosan anggaran hingga ancaman perpecahan bangsa. Dan pembelahan sosial sangat tajam. Sistem pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung relatif memberikan peluang kepada partai politik .. apalagi dengan sistem ambang batas pemilihan presiden dan wakil presiden menjadikan posisi setiap partai tidak setara yang cenderung dibangun dengan transaksional perhelatan pemilihan presiden langsung di Indonesia selalu dimulai dari bangunan koalisi yang dirajut sejak awal aturan ambang batas dalam pencalonan presiden (*presidential threshold*) dinilai bakal merusak sistem Demokrasi.

²⁸³Bagir Manan dan Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Cetakan Pertama (Jakarta; Rajawali Pers, 2014), hlm. 15

Terlebih lagi aturan itu dituding mempermudah bisnis oligarki. Karena hanya akan menghasilkan figur calon pemimpin yang bisa dikendalikan. Hal demikian oleh karena memang system kepartaian belum memberikan iklim yang mengakui dan juga menghargai integritas. Aturan presidensial *threshold* akan menumbuhkan proses politik yang begitu pragmatis dan cair di antara partai politik. Pencalonan caprescapwapres harus memenuhi ambang batas 20% kursi DPR atau 25% suara sah nasional. Artinya tidak ada parpol hasil pemilu 2014 yang bisa mencalonkan diri sendiri sebagai presiden dan wakil presiden. Pengalaman pemilu 2014 dan 2019 hanya melahirkan dua pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dari perspektif realisme politik, realitas politik yang bertolak belakang ini membuat praktik koalisi politik pragmatis semakin kuat. Dibandingkan dengan latar belakang politik pemilu AS, situasi dan sifatnya tentu saja berbeda, apalagi tanpa adanya pertarungan politik ideologis. Indonesia melaksanakan pemilihan umum “dari awal sampai akhir”, yang menunjukkan karakteristik “politik geng” daripada “politik ideologis”

Dampak negatif lainnya dari sistem pemilihan presiden secara langsung berdampak pada biaya politik yang tinggi menjadikan penguasa memiliki ketergantungan kepada pemilik modal yang mempengaruhi kebijakan dan menciptakan kekuasaan yang oligarki karena yang dipikirkan bagaimana menghasilkan dana untuk mengembalikan modal, membayar hutang kepada investor. Politik transaksi terjadi secara berlapis (hierarki). Biasanya antara partai politik dengan individu yang berniat menjadi pejabat publik dan saat mengisi jabatan tertentu di kantor publik antar partai politik. Terkait pemilihan legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden, politik transaksi dapat terjadi 4 hingga 5 kali, yaitu: (a) saat pencalonan calon legislator; (b) saat pencalonan calon presiden dan wakil presiden sesuai dengan ketentuan tren presiden; (c) memahami hasil pemilihan presiden putaran pertama (bila perlu



putaran kedua); (d) Ketika kabinet terbentuk; dan (e) membentuk koalisi di DPR.²⁸⁴

Pendidikan politik dan demokrasi yang diperoleh masyarakat bukanlah pendidikan yang baik dan bermoral, melainkan justru pendidikan yang tidak sehat, salah satunya pemilihan presiden langsung diharapkan memunculkan pemimpin yang berkualitas namun kenyataannya malah sebaliknya, karena sistem ini memunculkan cara kapitalis yang transaksional sehingga tidak akan terjadi hubungan yang sinergis antara rakyat dengan presiden terpilih. Presiden yang dihasilkan oleh sistem pemilihan secara langsung tidak akan bertanggung jawab terhadap rakyat karena mereka merasa telah membeli suara rakyat dan rakyat tidak bisa melakukan kontrol sosial karena mereka sudah menggadaikan idealismenya. Fenomena ini jelas bertentangan dengan Pancasila dan sangat berbahaya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Pelaksanaan pemilihan Presiden langsung pasca amandemen yang berdasarkan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 pada masa reformasi terbukti menimbulkan problematika. Selain bertentangan dengan Pancasila khususnya Sila Keempat serta menghilangkan tradisi bernegara Indonesia terbukti sistem pemilihan presiden langsung pada masa reformasi menciptakan pemborosan keuangan negara dan inefisiensi penyelenggaraan negara. Sistem pemilihan presiden langsung menimbulkan kerusakan sistem ketatanegaraan dan menjadi sumber problematika dalam kehidupan berbangsa serta bernegara.

Harus diakui memang perjalanan politik negeri ini dengan segala riuh rendahnya memang unik dan tidak membosankan untuk dikaji. Konstitusional reform yang terjadi seiring dengan pergeseran Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR RI kepada pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat telah memunculkan beragam pandangan dengan tatapan kagum dan

²⁸⁴ Khairul Huda dan Zulfa Azzah Fadlika, "Pemilu Presiden 2019: Antara Konstetasi Politik dan Pemicu Pemecah Bangsa", Jurnal Unnes Volume 4 Nomor 3 Tahun 2018. hlm. 560

optimis. Namun ada pula yang memandangnya dengan tatapan sinis dan psimis. Diakui bahwa terdapat beragam pandangan seputar konsep Pengisian Jabatan Presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana yang dikemukakan diatas. Sehingga dengan demikian Pengisian Jabatan Presiden secara langsung oleh rakyat yang terjadi sebagai akibat dari perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 naskah asli, bahwa “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, di ubah menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Sesungguhnya konstruksi sila keempat, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Maka sistem pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan prinsip permusyawaratan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan satu-satunya alat perlengkapan negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat.²⁸⁵

Kata-kata dilakukan sepenuhnya menunjukkan totalitas otoritaritas dari MPR sebagai penjelmaan rakyat untuk mengambil keputusan dalam negara. Menurut Soediman Kartohadiprodo, MPR tidaklah hanya sebagai perwakilan namun sebagai penjelmaan yang dapat dianalogikan seperti santan (perasan parutan kelapa). Mengapa demikian? Karena konsep perwakilan seperti sebagian masyarakat diwakili oleh satu orang, kemudian bagian yang lain diwakili oleh orang yang lain. Berbeda dengan penjelmaan yang melambangkan satu kesatuan, seperti santan yang merupakan “perasan” dari kelapa parut dan air. ²⁸⁶Adalah Afan Gaffar, dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (*sebelum diubah - pen*) - dinyatakan dengan tegas bahwa:

²⁸⁵Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi; Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara* (Malang; Intrans Malang, 2011), hlm. 2

²⁸⁶Soediman Kartohadiprodo, *Beberapa Pikiran Sekitar Panjtasila*, (Bandung: Penerbit Alumni 1969), hlm.87

Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kekuasaan dalam kehidupan bernegara. Tetapi, karena rakyat merupakan entitas yang sangat kompleks – mengingat jumlahnya sangat besar dan variasi kedaulatan ada ditangan rakyat artinya, rakyat pada dasarnya memiliki pengelompokannya yang sangat rumit karena berhimpitan segala macam elemen seperti agama, etnisitas, kelas sosial, asal-usul dan lain sebagainya – maka tentu saja kedaulatan tersebut tidak secara langsung dilaksanakan sendiri oleh rakyat.²⁸⁷

Lebih lanjut Afan Gaffar menambahkan bahwa Kedaulatan dilakukan melalui sistem perwakilan. Oleh karena itu, diperlukan majelis, yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat indonesia.²⁸⁸ Dalam konsepsi terdahulu, ketika MPR dikonstruksi sebagai lembaga negara yang tertinggi yang mewadahi segenap elemen dan lapisan ataupun golongan rakyat, dialah yang diberi amanat dan dipercaya untuk mengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut. "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Perwakilan".²⁸⁹ Bambang Kesowo menyebutkan bahwa secara filosofis dan sosiologis memang harus dipahami dalam hubungan dan logikanya dengan fungsi dan kewenangan MPR untuk sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, seperti dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) (lama).²⁹⁰ Lebih lanjut Bambang Kesowo menambahkan bahwa:

Konstruksi pikir dalam konsepsi lama tersebut tampaknya ditinggalkan dalam proses empat kali perubahan pada kurun waktu 1999–2002. Seperti bidang–bidang lain, pendekatannya terasa mekanik. Apa yang dirasa perlu pada waktu itu dan

²⁸⁷ Afan Gaffar, Op. Cit., hlm. 281

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 281-282

²⁸⁹ *Ibid.*,

²⁹⁰ *Ibid.*,

dianggap baik karena nilai universalitas yang diterima secara umum, bagai ditumpuk didalamnya. Rumusan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 setelah perubahan menjadi Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. MPR tidak lagi pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR bukan lagi lembaga “penjelmaan rakyat atau pengemban amanat ataupun kedaulatan rakyat”.²⁹¹

Konsep kedaulatan pasca amandemen UUD,1945 mengalami perubahan yang sebelumnya konsep kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah menjadi kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Bambang Kesowo, mengatakan bahwa:

Rumusan yang baru tersebut bagai bertumpu pada konsepsi yang berbeda dari sebelumnya. MPR bagai bangun lembaga yang tidak berdiri diatas konstruksi pikir serta konsepsi awal yang bersumbu pada jiwa dan semangat kekeluargaan serta kegotongroyongan. Dalam ungkapan dewasa ini, disinilah agaknya antara lain bentuk ketidaksinambungan antara filosofis dan salah satu penjabaran dalam batang tubuh UUD.²⁹²

Lebih lanjut Bambang Kesowo menambahkan bahwa:

Kedudukan dan fungsi MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat tersebut kini - dalam UUD 1945 setelah empat kali perubahan - tidak ada lagi. Karena itu, apabila dalam perubahan ketiga (2001). Sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi, UUD negara berisi aturan dasar yang mengatur

²⁹¹Bambang Kesowo, *MPR dan Perubahan UUD* (Kompas, edisi senin 4 September 2017), hlm.6

²⁹² *Ibid.*,

bentuk negara, fungsinya, susunan kelembagaan negara, kewenangan dan mekanisme kerja mereka, mengatur tentang rakyat (hak, kewajiban dan tata penyelenggaraan kehidupan mereka), serta tentang hubungan rakyat dengan negara. UUD pada dasarnya adalah dokumen hukum bagi (dalam istilah dan teori populer) kontrak sosial yang dibuat rakyat yang telah dan untuk bersepakat membentuk negara, menyerahkan sebagian hak mereka untuk dikelola negara, dan melepaskan sebagian hak-hak untuk diikat sebagai kewajiban yang akan dibebankan kepadanya oleh negara. Sebagai pemilik kedaulatan rakyat mempercayakan pengelolaan kedaulatan tersebut kepada MPR., yang dalam konsepsi awal di *design* sebagai “*alter ego*” -nya. Namun bagai sekadar menitipkan, tetap rakyat jua yang menjadi pemiliknya.²⁹³

Mencermati Proses Perubahan UUD 1945 telah dimulai secara bertahap mulai ST MPR RI tahun 1999 (Perubahan Pertama), tahun 2000 (Perubahan Kedua), tahun 2001 (Perubahan Ketiga) dan terakhir tahun 2002 (Perubahan Keempat). Perubahan Keempat UUD 1945 memasuki substansi yang paling mendasar dari sistem ketatanegaraan, sehingga pembahasannya berlangsung alot bahkan telah menimbulkan pro dan kontra, di kalangan MPR maupun masyarakat luas.

Kondisi obyektif masyarakat terhadap Perubahan UUD 1945 secara umum sikap pro dan kontra Perubahan UUD 1945 bukan hanya terjadi di MPR tetapi juga di kalangan masyarakat luas. Bagi yang pro, menyatakan bahwa Perubahan UUD 1945 merupakan amanat reformasi yang harus dilaksanakan agar dapat mendorong terwujudnya kehidupan bangsa yang demokratis, damai dan beradab. Sementara itu yang kontra, menganggap bahwa Perubahan

²⁹³Bambang Kesowo, *MPR dan Perubahan UUD* (Kompas, edisi senin 4 September 2017), hlm.6



UUD 1945 cenderung kebablasan dan dinilai tidak sesuai dengan kesepakatan yang telah ada, dengan indikator sudah keluar dari Paradigma Pancasila dan salah secara universal, karena tidak sesuai dengan teori konstitusi, yaitu terdapat pasal-pasal yang tidak konsisten satu sama lain, serta tidak sesuai dengan pokok-pokok pikiran yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Sampai dengan perubahan Ketiga, terdapat pasal-pasal dalam UUD 1945 yang menjadi tidak konsisten satu sama lain, tidak menunjukkan kesinambungan dengan sistem ketatanegaraan yang disepakati, serta memberi kesan sebagai hasil tarik-menarik dari berbagai kepentingan politik. Sebagai sebuah hukum dasar (fundamental law), kondisi ini sangat berbahaya bagi stabilitas dan keseimbangan kehidupan bernegara di masa depan. Ada kesan kuat bahwa proses rumusan perubahan UUD 1945 berlangsung dengan pendekatan pasal demi pasal yang tidak komprehensif dan tidak didasarkan pada struktur ketatanegaraan yang hendak dibangun.

Dari sisi kapasitas dan pengalaman, kita harus menerima realitas bahwa bangsa ini secara kolektif tidak punya pengalaman melakukan sebuah proses perubahan konstitusi yang terencana, sistematis dan damai. Para ahli tata negara dan pemikir yang diharapkan akan memberikan kontribusi dalam proses inipun perannya cenderung minimal. Dari kombinasi antara kurangnya pengalaman dan keahlian, dengan kepentingan kelompok yang melekat telah menyebabkan mutu hasil perubahan yang diperoleh bukan saja menjadi kurang maksimal tetapi telah menyimpang dari bagaimana seharusnya suatu perubahan itu dilakukan, termasuk terjadinya penyimpangan terhadap 5 kesepakatan fraksi.

Ketiadaan Komisi Konstitusi, mengakibatkan kelemahan dari proses amandemen, telah diwarnai oleh kepentingan sesaat. Dalam kondisi demikian pola pikir anggota MPR yang melakukan Perubahan UUD 1945 cenderung berorientasi pada kelompok tertentu menjadi lebih menonjol. Bahkan dalam beberapa hal



terdapat kecenderungan yang kuat dari kekuatan kelompok tertentu untuk membangun koridor yang hanya menguntungkan kelompoknya. Dengan demikian, harapan untuk menghasilkan perubahan yang netral, obyektif dan berorientasi masa depan menjadi tidak terpenuhi.

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Sebagai akibat dari perubahan Pasal 1 ayat (2) maka telah terjadi pergeseran pelaksanaan kedaulatan rakyat terkait dengan pengisian jabatan Presiden dari dipilih oleh MPR kepada pemilihan langsung oleh rakyat. Pergeseran konsep kedaulatan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dalam implementasinya akan menimbulkan permasalahan, terutama tidak terkontrolnya keputusan politik kenegaraan yang seharusnya berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum yang lebih mengedepankan pada asas permusyawaratan, tetapi realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal dan pragmatisme politik, praktek-praktek yang demikian itu tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara. Akan tetapi lebih mencerminkan kepentingan kelompok elit partai politik dibanding kepentingan masyarakat. Hal ini dikarenakan sistem pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung yang mengarah kepada demokrasi barat yang bersandar pada individualisme. Semangat individualisme yang dikembangkan dalam demokrasi barat yang menuju kepada faham liberalisme. Sesungguhnya hal tersebut, tidak sejalan dengan yang diatur dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yang menyatakan dalam pengambilan keputusan didasarkan pada

“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan” dengan nilai-nilai permusyawaratan perwakilan.

3. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan adanya perubahan konsep kedaulatan rakyat yang paling mendasar dalam UUD 1945. Hal ini berimplikasi terhadap Kedudukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi hanya berperan sebagai lembaga negara utama atau primer. konstruksi UUD Tahun 1945 sebelum perubahan yang menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan ini yang ditegaskan lebih jauh dalam bagian Penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan. Dengan amanat konstitusi bahwa kekuasaan negara tertinggi ada ditangan MPR, karena kedaulatan rakyat dipegang oleh badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Dimana Presiden sebagai mandataris dari majelis, ia wajib menjalankan putusan putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada MPR. Presiden menjadi tidak lagi memiliki kewajiban bertanggungjawab kepada MPR.
4. Model pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung melahirkan sistem demokrasi liberal yang berpangkal pada sistem *one-man, one-vote*, dimana praktek pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dengan dipilih secara langsung lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal dengan faham individualisme dan pragmatisme politik. Praktek-praktek yang demikian itu melahirkan pertentangan terhadap prinsip sila keempat Pancasila “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan” dan tidak sejalan dengan



gagasan para pendiri negara yang menghendaki pemilihan presiden dan wakil presiden yang di pilih secara perwakilan di parlemen melalui MPR yang dilaksanakan dengan mengedepankan pada asas permusyawaratan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian di atas, saran yang dapat direkomendasikan yakni sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan yang dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan guna untuk memperkuat peran dan posisi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kelima diperlukan untuk mempertegas kewenangan MPR sebagai salah satu lembaga negara yang mencerminkan perwujudan dari kata “Permusyawaratan” dalam sila keempat Pancasila yang mengutamakan prinsip musyawarah mufakat demi mencapai tujuan bersama.
2. Bahwa pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh MPR sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila sebagai dasar filosofis negara, terutama sila keempat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan Perwakilan dan dengan dipilih oleh MPR maka semakin jelas bentuk pertanggungjawaban presiden kepada MPR sebagai mandataris MPR yang bertanggungjawab kepada MPR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asaat, Mr. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Dalam Masa Peralihan*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1951)
- Alrasid, Harun. *Hubungan antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995)
- . *Pengisian Jabatan Presiden*. (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999)
- Atmosudirdjo, S. Prajudi. et.al, *Konstitusi Soviet*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986)
- , et.al, *Konstitusi RRC*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1987)
- Ansori, Imam dan Jazim Hamidi, *Memerdekakan Indonesia Kembali Perjalanan Bangsa dari Soekarno Ke Megawati* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2004)
- Abdulgani, Roeslan. *Jangan Sampai Kualat Rakyat Harus Bergerak* (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 2004)
- Abraham Amos, H.F. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi) Telaah Sosiologis Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2007)
- Anton Raharusun, Yohanis. *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2009),
- Azhari Fitriaciada, Aidul. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2010)
- Abidin, Mas'oeed. *Gagasan dan Gerak Dakwah Natsir* (Yogyakarta; Gentra Publishing, Cetakan Pertama, 2012),



- Anis, Muhammad, *Islam dan Demokrasi Perspektif Wilayah Al-Faqih* (Jakarta: Mizan, 2013)
- Atmadja, I Dewa Gede et al, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, (Malang: Setera Press, 2015)
- Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2017)
- Abidin Ahmad, Zainal. *[membangun] Negara Islam*, Pustaka Iqra, Yogyakarta, 2001,
- Arifin Mochtar, Zainal. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016).
- Asshiddiqie, Jimly dkk. *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung* (Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Asshiddiqie Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994)
- Jimly Asshiddiqie. *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Gema Insani, 1995)
- . *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004),
- . *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006),
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2007)



- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta; Sinar Grafika, 2011)
- . *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007)
- Budiardjo, Miriam *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008)
- Bachtiar. *Politik Hukum Konstitusi Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden* (Yogyakarta: Suluh Media, 2018)
- C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi; Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara* (Malang; Intrans Malang, 2011)
- Diponolo, G.S.. *Ilmu Negara, Jilid 2*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1977)
- Dahl, Rober *On Democracy, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, Perihal demokrasi*,(Jakarta; Penerbit Obor , 2001),
- Daud Abu, Busroh. *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2001)
- Dodi Haryadi, Achmad. *Daulat Wakil Rakyat Memilih Pejabat Konstitusionalitas Persetujuan DPR dalam Pengisian Jabatan Publik* (Depok: Rajawali Pers, 2020)
- Edi Swasono, Sri dan Fauzie Ridjal (eds.), *Mohammad Hatta, Beberapa Pokok Pikiran*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. 1992)
- Farida, Maria Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007)
- Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, (Bandung: Yrama Widya, 2007)
- Fuad Said, H.A., *Ketatanegaraan Menurut Islam*, (Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001)
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012)
- Garner, Bryan A. (ed), *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*, West Publishing, United States of America, 1999)

- Gaffar, Afan *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan Keempat, 2006)
- Harahap, Krisna. *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, (Jakarta: PT. Grafiti Budi Utami, 2005)
- Hariadi Estiko, Didit *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001)
- Hamzah, Fahri. *Negara Pasar dan Rakyat*, (Faham Indonesia, 2010)
- Isjwara, Fre. *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Dhwiwantar, 1964)
- Ismatullah, Deddy. *Perbandingan Hukum Tatanegara*, (Bandung: CV. Pustaka Media, 2016)
- Iqbal, Muhammad *Fiqh Siyazah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001)
- Ishariyanto, *Konstitusi dan Perubahan Konstitusi Kajian Efek Perubahan Undang-Undang Dasar Dalam Penyelenggaraan Negara* (Surakarta: Pustaka Hanif, 2019)
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007)
- , *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Jakarta; Buku Kompas, 2008)
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi Mnekuatnya Model Legislasi Parlemerter Dalam Sistem Presidensial Indonesia* cetakan ketiga (Jakarta: Rajawali Pers, 2013)
- Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Presidensial* (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2019),
- . Lembaga negara: konsep, sejarah, wewenang, dan dinamika konstitusional*,Cetakan Pertama (Depok: Rajawali Pers, 2021)
- Joeniarto. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1982)
- Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004),



- Junaidi, Veri. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*. (Jakarta: Themis Books, 2013)
- Kusuma.A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: FH UI, 2004)
- Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Segarsy, 2009)
- Kacung, Maridjan. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Kencana Group, 2010),
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia, Ctk Ketujuh*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, 1988).
- Koesnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Perintis Press, 1985)
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa*, (Bandung: Sumur Bandung, 1965)
- Kartohadiprodojo, Soediman *Beberapa Pikiran Sekitar Panjtasila*, (Bandung: Penerbit Alumni 1969)
- Kamis, Margarito *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2014)
- Lubis, Solly. *Pembahasan UUD*, (Jakarta: Rajawali Press, 1987)
- Lijphart, Arend. *Pattern of Democracy*. (Yale: Yale University Press, 1999)
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011)
- Mattulada, *Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Indonesia, dalam M. Amien Rais (Pengantar), Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3S, 1996)
- Moerdiono. *Hakikat, Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita* (Jakarta: Penerbit BP7 Pusat, 1997)
- Mahmud Marzuki, *Peter Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

- Mufti, Muslim dan Didah Dorrotun Naafisah, *Teori – Teori Demokrasi*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2013)
- Mahfud MD, Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001)
- . *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan Kedua, 2011),
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Nawaksara*, (Jakarta, Penebit Gramedia, 1997),
- . *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan INTRANS, 2004)
- Nasution, Buyung Adnan. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Logal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995)
- Nazriyah. Riri, *MPR Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, cetakan pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007)
- Napitupulu, Paimin. *Menuju Pemerintahan Perwakilan* (Bandung, PT Alumni, 2007)
- Nurtjahjo.Hendra. *Ilmu Negara; Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, (Jakarta, PT Grafindo Persada, 2005)
- . *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta Bumi Aksara, 2006)
- Purnama, Eddy. *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Banda Aceh Syiah Kuala University Press, 2008)
- Pantja Astawa, I Gede dan Suprin Na'a. *Memahami Ilmu Negara Dan Teori Negara*. (Bandung : Refika Aditama, 2009)
- Pandie, Yop. *“Polemik Cabut Mandat SBY, Suatu Transformasi dari Masyarakat Nrimo ke Masyarakat Peduli Nasib Bangsa”* (Jakarta: Bina Rena Parwara, 2007)
- Ranawijaya, Usep. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasardasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983)



- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa ada negara yang gagal melaksanakan demokrasi*, (Bandung, Fokusmedia, 2009)
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014)
- Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Pres, 2018)
- Ranggawidjaja, Rosjidi *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR dan Presiden*, (Jakarta, Gaya Media Pratama 1991)
- Suny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978)
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Enginerring*. New York: New York University Press, 1997).
- Strong, C.F. *Modern Political Constitution*. New York: Sidgwick & Jackson, 1972.
- Setiawan, Dian Bakti. *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011)
- Simorangkir. J.C.T. *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1986)
- Syarifudin, Muhammad, *Menggagas Hukum Humanis-Komersial (Upaya Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Kurang Mampu Atas Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Swasta Berbadan Hukum Perseroan Terbatas)*, (Malang: Bayumedia, 2009)
- Sulistiyono, Adi. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, Dan Paradigma Moral* (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2008),
- Suparlan, Parsudi “*Demokrasi Dalam Transisi Masyarakat Pedesaan Jawa*”, dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986)
- Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung, Armico, 1986)

- Soenario. *Individu dan Kolektiviteit dalam UUD Sementara RI*. (Jakarta: Pustaka Endang, 1951)
- Sanit, Arbit. *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, 1985)
- S. Attamimi. A. Hamid *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Jakarta: FH UI, 1990)
- Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000)
- Scott Gordon, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. (Harvard University Press, paperback edition, 2002),
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008)
- Soemantri, Sri. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. (Bandung: Transito, 1976).
- , *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1977)
- , *Ketatanegaraan Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993).
- , *Penerapan Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Dalam Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak, Sebuah Tandamata 70 Tahun Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH, Guru Besar, Ilmuwan dan Praktisi Universitas Katolik Parahyangan, Bandung* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1996)
- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006)
- Tamanaha, Brian Z. *on The Rule of law*, (Cambridge University Press, 2004),



- Tambunan, A.S.S. *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publishers, 2001)
- Thaib, Dahlan. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000)
- . *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional* (Yogyakarta; Total Media, 2009),
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers,2014),
- Wahidin, Samsul *MPR RI dari Masa ke Masa* (Jakarta: Bina Aksara, 1986)
- W.J.S. *Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai (Jakarta: Pustaka, 2003),
- Wahjono, Padmo, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Indo Hill co., 1996)
- , *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Pers, 1986),
- Yamin, Muhammad *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, (Jakarta: Prapanca, 1959)
- *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)
- Yara, Muchyar, *Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia; Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*.(Jakarta: Nahdilah Ceria Indonesia, 1995),

Disertasi

- Aulia A Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidensil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945, Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*”, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, tahun 2007
- Anwar C, *Perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Dalam Ketatanegaraan*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjajaran, 2007)



- Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*". Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, tahun 2007.
- Harun Alrasid, *Masalah Pengisian Jabatan Presiden, Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993*. Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990
- Jimly Asshiddiqie, *"Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an,"* Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, 1993
- Moersidin Moelkas *Kedudukan MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara Dan Lembaga Negara Pembagi Kekuasaan* Disertasi Progra Doktor Ilmu Hukum Pascasajana Universitas Gadjah Mada, 1996)
- Megawati, *Desain Pengambilan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan Berbasis Pancasila*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasajana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2019)



- Rusli Kustiman Iskandar, *Sistem Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat Di Indonesia* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasajana Universitas Islam Indonesia, 1996)
- Sobirin Malian, *Konstitusi Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Analisis Terhadap Implementasi Pasal 1 Ayat (2) Dalam Konteks UU Pemilu Dan UU Keparitaaian)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasajana Universitas Islam Indonesia, 2019)
- Marius Bo,Eduardus. *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat* (Malang: Setara Press, 2019)

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya.

Jurnal, Media Massa, Internet,

- Aidul Fitriadi Azhari, *Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 2, September 2006.
- Abdul Latif, *Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai*, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 3, April 2009
- Yohanis Anton Raharusun. *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2009),Ni'matul Huda , *Gagasan Amandemen (Ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)*, (Jurnal Hukum No. 3 Vol. 15 Juli 2008: 373 - 392)
- [http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=715:civic-education-langkah-berikut-setelah-perubahan-uud-negara-republik-indonesia-1945 &catid=100&Itemid=180.](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=715:civic-education-langkah-berikut-setelah-perubahan-uud-negara-republik-indonesia-1945&catid=100&Itemid=180)



- Yusril Ihza Mahendara, *Praktek Ketatanegaraan Kita Kedepan*, <https://yusril.ihzamahendra.com/2008/01/24/praktek-ketatanegaraan-kita-ke-depan/> diakses 16 Agustus 2021
- Yusril Ihza Mahendra, *Kerumitan Politik Hukum Dibidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945*, <http://yusril.ihzamahendra.com> “Kerumitan Politik Hukum di Bidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945”, diakses 15 September 2021
- Saldi Isra, <https://www.saldiisra> *Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden Di Bawah Undang-Undang Dasar 1945*.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional /376-perkembangan-pengisian-jabatan-presiden-di-bawah-undang-undang-dasar-1945.html/ diakses 28 Desember 2021
- Sofian Effendi, “*Mencari Sistem Pemerintahan Negara*” dalam <http://www.sofian.statt.ugm.ac.id/artikel/Effendi---Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf>. diakses [https://ugm.ac.id/id/berita/8687-pakar-uud-1945-hasil-amandemen -menyimpang-dari-pancasila](https://ugm.ac.id/id/berita/8687-pakar-uud-1945-hasil-amandemen-menyimpang-dari-pancasila)
- Bambang Kesowo, *MPR dan Perubahan UUD (Kompas, Edisi Senin 4 September 2017)*,
- Yudi Latif, *Korupsi Demokrasi (Kompas, Edisi Senin 4 Februari 2020)*
- Mahkamah Konstitusi, *Nskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV *Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Jilid I, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Data Pribadi

1. Nama Lengkap : Erham
2. Tempat Tanggal Lahir/Umur : Dompu. 04 Agustus 1985/37 tahun
3. Jenis Kelamin : Laki - laki
4. Agama : Islam
5. Status Perkawinan : Kawin
 - a. Nama Isteri : Sri Wahyuni, S.Pt
 - b. Nama anak : Ayatullah Khomaini
6. Pekerjaan : Dosen/Advokat
7. Alamat Rumah : Jl. Pembangunan RT 06 RW 03 Kelurahan Penanae Kecamatan Raba Kota Bima - NTB.
8. No. Hp : 081292783983/08113812323
9. Email : erhambima@yahoo.co.id

PENDIDIKAN FORMAL:

1. SD.Inp. Kandai Satu Dompu Provinsi Nusa Tenggara Barat, 1998.
2. SMP 2 Dompu Kabupaten Dompu Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2001.
3. SMA Negeri 1 Woja Kabupaten Dompu Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2004
4. Sarjana (S.1) Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara STIH Muhammadiyah Bima, 2009
5. Program Pascasarjana (S.2) Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2014



6. Program Pascasarjana (S-3) Doktor Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, 2022

PENGALAMAN PEKERJAAN :

1. Sekolah Tinggi Ilmu Keguruan dan Pendidikan (STKIP) Kusuma Negara Jakarta, Dosen 2014–2020
2. Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Dosen 2015–2016
3. Advokat, 2015–sekarang
4. Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Bima, Dosen 2021–sekarang