

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara dengan paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Dalam negara demokrasi, rakyat adalah pemilik kekuasaan tertinggi. Kekuasaan berasal dari rakyat, dilakukan oleh rakyat, dan hasilnya untuk rakyat. Artinya kekuasaan bahkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ke dalam tiga lembaga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga lembaga tersebut adalah pelaksana kekuasaan yang mengabdikan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara yang sesungguhnya. Atau dengan kata lain, orang-orang yang menduduki jabatan di lembaga-lembaga tersebut adalah pelayan dan pengabdian kepada rakyat, yang bekerja demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Namun lebih dari sekedar sebagai negara demokrasi, Indonesia juga merupakan negara yang berdasarkan hukum. Sebagai negara hukum, setiap pelaksanaan ketatanegaraan Indonesia secara keseluruhan harus berdasarkan hukum atau aturan. Dalam konsep negara hukum, demokrasi tidak dapat diterapkan. Demokrasi adalah tatanan pemerintahan dengan segala keteraturan.

Undang-Undang Dasar mengatur pelaksanaan kedaulatan rakyat yang disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi. Karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah

diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.¹ Untuk itu, Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Di atas dasar demokrasi, "*rechtstaat*" dapat dikatakan sebagai "negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*)". Ini mengandung makna bahwa kekuasaan yang diberikan dari rakyat pendukung tidak akan disalahgunakan, dan bahwa kepercayaan dari penguasa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.² Demokrasi konstitusional memiliki ciri khas berupa gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya.³

Berkenaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, dalam UUD 1945 sebelum amandemen ditegaskan bahwa MPR juga memiliki kewenangan memilih Presiden dan wakil presiden. UUD 1945 mengatur secara umum tentang penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden. Dalam Pasal 6 Ayat (2) dinyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak".

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tidak langsung diatas telah terjadi sejak pemilihan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Muhammad Hatta.

¹ Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan keempat UUD 1945, <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf>, diakses pada tanggal 16 September pukul 19:30 WIB.

² Moh Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Rajawali pers, Jakarta, 2010, Hlm.268.

³ *Ibid*, hHm. 265.

Mereka untuk pertama kalinya dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sebagaimana dimaksud Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945. Seterusnya pemilihan secara tidak langsung ini, berlanjut hingga terakhir memilih Presiden Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI ke-4.

Namun setelah UUD 1945 mengalami perubahan, MPR juga mengalami perubahan yang sangat mendasar, baik dalam organ kelembagaan maupun dalam menjalankan kewenangannya. Setelah perubahan UUD 1945 pergeseran pemilihan presiden dan wakil presiden telah berpindah, dari MPR yang memilih, menjadi dikembalikan kepada rakyat secara langsung perubahan ini merupakan terjadi pergeseran ketatanegaraan menciptakan lembaga-lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bahkan dalam hubungan struktural yang vertikal.⁴

Pancasila sebagai ideologi menjadi acuan dalam kehidupan bernegara bagi bangsa Indonesia. Pancasila juga sering disebut sebagai falsafah yang terdiri dari lima sila. Dalam hal demokrasi, Pancasila memiliki nilai dan maknanya sendiri yang terdapat pada sila ke-IV yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh khidmah dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sejak awal bernegara, kehidupan demokrasi di Indonesia (bulat air di pembuluh, bulat kata di mufakat) telah dirumuskan dalam UUD (proklamasi) tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat”.⁵

⁴ *Ibid*, Hlm. 31

⁵ C.S.T Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Radar Jaya, Jakarta, 1985, Hlm. 1.

Sejak berdiri, bangsa ini pernah melaksanakan corak demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila⁶ dan demokrasi reformasi⁷. Namun demokrasi Pancasila yang hari ini dilaksanakan sudah tidak murni seperti yang termaknai dalam Pancasila itu sendiri, yaitu sila ke-IV yang menekankan pada frasa sistem keterwakilan dalam permusyawaratan.⁸

Setelah amandemen terjadi perubahan mendasar dalam pelaksanaan demokrasi. MPR yang pada awalnya memiliki kewenangan untuk memilih dan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden menjadi kehilangan kewenangan tersebut. Namun frasa menetapkan presiden dan wakil presiden tetap melekat pada tubuh MPR. Sementara secara organ kelembagaan MPR sudah mewakili masyarakat.

Pada era kepemimpinan orde baru penerapan demokrasi Pancasila sudah berjalan dengan baik, namun ada beberapa kesalahan yang kemudian dianggap sebagai akibat dari bentuk kediktatoran presiden masa itu. Pergolakan dan konflik sosial pada akhir masa kepemimpinan orde baru memaksa masyarakat mendesak presiden Soeharto untuk turun dari jabatan presidennya.

Walau negara dalam keadaan yang tidak stabil, pasca turunnya Soeharto demokrasi pancasila tetap berjalan. Kepemimpinan orde baru yang dianggap sudah hancur mendorong para wakil rakyat untuk segera melaksanakan amandemen UUD 1945. Salah satu dari perubahan-perubahan yang terjadi adalah pasal tentang

⁶ Istilah Demokrasi Pancasila lahir sebagai reaksi-reaksi terhadap Demokrasi Terpimpin di bawah Pemerintahan Soekarno. Istilah ini baru dipopulerkan sesudah lahir Orde Baru (1966).

⁷ Istilah Demokrasi Reformasi merupakan bentuk "Perlawanan: atas demokrasi Pancasila yang ternyata dalam pemerintah lebih bersifat otoritasionisme.

⁸ C.S.T Kansil, *Loc. Cit.*

kewenangan MPR yang sudah tidak lagi berwenang memilih presiden dan wakil presiden. Hal ini mencerminkan bahwa sila ke-IV Pancasila sudah tidak digunakan lagi dalam perumusan UUD 1945 setelah amandemen.

Sebagaimana diketahui, salah satu hasil amandemen UUD 1945 adalah pergeseran model pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden yang sebelumnya dilakukan oleh MPR menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A Ayat (1) “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”.

Kemudian dalam Pasal 6A Ayat (5) UUD 1945 ditegaskan bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. UU *a quo* yaitu UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres)⁹ yang menjadi landasan penyelenggaraan pilpres 2004. Saat pilpres 2009, UU No. 23 Tahun 2003 dicabut dan diganti dengan UU No. 42 Tahun 2008.¹⁰ Selain UU No. 42 Tahun 2008, penyelenggaraan pilpres 2009 juga didasarkan pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.¹¹ Pada pilpres 2014 masih menggunakan UU No. 42 Tahun 2008, meski pada awal 2013 DPR mengagendakan perubahan, namun sebagian besar fraksi menolak untuk dilakukan perubahan.¹²

⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun (LNRI) 2003 Nomor 93, Tambahan LNRI Nomor 4311.

¹⁰ LNRI Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan LNRI Nomor 4924.

¹¹ LNRI Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan LNRI Nomor 4721.

¹² Beberapa ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008 telah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, melalui Putusan MK No. 14/PUU/XI/2013, tanggal 23 Januari 2014.

UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut UUD”. Sementara itu Pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Selanjutnya Pasal 19 Ayat (1) berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”; dan Pasal 22C mengatur tentang Dewan Perwakilan daerah (DPD), khususnya pada Ayat (1) yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”. Pemaknaan pasal demi pasal tersebut sangat sejalan dengan demokrasi Pancasila yang menggunakan keterwakilan dalam proses berdemokrasi.

Mencermati perubahan mendasar ini, Ramlan Surbakti mengatakan bahwa dengan amandamen UUD 1945 pada aspek pemilihan Presiden dan wakil Presiden Indonesia sebagai bentuk pemerintahan presidensial yang sudah dimurnikan. Mengadopsi bentuk negara republik dan bentuk pemerintahan presidensial, maka seorang presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Sistem pemilu presiden pada negara yang berbentuk pemerintahan presidensial pada umumnya berdasarkan suara terbanyak (*popular votes*), kecuali antara lain Indonesia yang tak hanya berdasarkan suara terbanyak, melainkan juga dukungan mayoritas provinsi.¹³

¹³ Ramlan Subakti, Sistem Presidensial dan GBHN, <https://aiji.or.id/frontend/opinion/detail/424735614f315a69> diakses tanggal 29 September 2019 pukul 11.28 WIB.

Namun satu hal yang menarik bagi penulis adalah untuk mengkaji gagasan presiden dan wakil presiden (untuk kembali) dipilih oleh MPR sebagaimana diusulkan atau disuarakan oleh beberapa kalangan. Pada perkembangan terakhir ini muncul wacana untuk mengembalikan wewenang MPR memilih presiden dan wakil presiden. Sidang Umum MPR Oktober 2019 juga membahas usul Perubahan Kelima UUD 1945 ini. Perubahan yang diusulkan agar kewenangan menetapkan GBHN dan kewenangan sebagai lembaga tertinggi negara dikembalikan ke MPR. Wacana yang berkembang mengusulkan agar dilakukan kaji ulang terhadap Undang-Undang Dasar UUD 1945. Alasannya bahwa amandemen sebanyak empat kali yang telah dilakukan sebelumnya dipandang sebagai hal yang keliru karena dianggap banyak yang menyimpang dari ide awal. Empat kali amandemen perlu diteliti lagi dengan mengembalikan yang asli.

Gagasan mengembalikan fungsi MPR dijadikan alasan yang berorientasi tujuan kembali ke UUD 1945. Melalui pengkajian ulang UUD 1945, MPR RI harus ditempatkan kembali sebagai lembaga tertinggi negara sesuai dengan aslinya. Ditekankan bahwa perlunya kembali lagi MPR lembaga tertinggi sebab sistem kenegaraan di Indonesia pada intinya adalah MPR, DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan; tidak ada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maupun DPRD. Gagasan demikian mendorong pemilihan presiden dan wakil presiden kembali dipilih ke MPR sesuai sistem NRI sejak lama dan hal tersebut sudah tercantum dalam sila keempat dari Pancasila dalam sistem demokrasi di Indonesia.

Usul atau gagasan pemilihan presiden dan wakil presiden (kembali) dipilih oleh MPR jelas mengundang kontroversi. Pandangan yang setuju Pemilu Presiden

perlu dikaji untuk dikembalikan ke tangan MPR antara lain dengan alasan teknis bahwa sistem pemilihan presiden yang berlaku saat ini menghabiskan biaya besar. Namun tidak hanya sampai di situ, pemilu presiden secara langsung juga dipandang mahal secara sosial budaya, antara lain karena rumit dan bisa menimbulkan sentimen SARA. Seperti yang dikemukakan Margarito tentang pemilihan presiden liberal yang berharga 25 trilyun rupiah, tidak hanya mahal dalam hal angka, melainkan mahal pula, bahkan sangat mahal dalam timbangan sosial dan budaya.¹⁴

Sementara dari sisi historis pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat itu dipandang sebagai cara baru yang tersaji begitu saja di tataran politik. Cara baru itu dikenali sebagai cara memberi kebebasan kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Gagasan yang mengemuka kuat ditengah arus antusiaisme berbagai kekuasaan politik yang terorganisasi maupun yang bersipat sporadis ketika MPR mengubah UUD 1945. Ada kesan seolah-olah MPR menyerah pada arus besar yang bercorak liberalistik. Wujudnya adalah pengisian jabatan presiden dengan cara dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan presiden melalui MPR, sebuah model temuan bangsa sendiri kalah dan dianggap kehilangan signifikansi demokratisnya.

Beberapa lainnya dari kalangan yang setuju dengan gagasan presiden kembali dipilih MPR memiliki alasan yang berupa bukan sekadar soal kerumitan, berbiaya mahal, dan menimbulkan keterbelahan menjadi dua kubu yang saling berseteru di tengah masyarakat. Secara prinsip alasan yang dikemukakan mengapa presiden

¹⁴Muhammad Subarkah, Pilpres Liberal Segeralah berlalu, <https://republika.co.id/berita/kolom/wacana/ppjf01385/pilpres-liberal-segeralah-berlalu> diakses tanggal 30 September 2010 pukul 12.45 WIB.

sebaiknya kembali dipilih oleh MPR adalah soal sistem demokrasi yang dimiliki bangsa Indonesia, yaitu demokrasi Pancasila. Sila ke-4 Pancasila berbunyi Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Demokrasi Pancasila berarti kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang ber-Ketuhanan YME, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Maka, adalah tepat Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena demokrasi Pancasila (merujuk pendapat Prof. Notonegoro) adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, bukan dalam permusyawaratan/perwakilan. Namun sayangnya, UUD kita saat ini bukan lagi UUD 1945, tetapi UUD 2002 (UUD 1945 hasil amandemen keempat pada tahun 2002).

Dalam demokrasi tidak dikenal istilah menang-kalah. Pemilu bukan pertandingan yang kadang menimbulkan huru-hara hingga mengakibatkan jatuh korban. Pemilu yang merupakan pesta demokrasi mestinya berproses dan berakhir dalam suasana gembira, siapa pun di antara kontestan yang terpilih sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara dengan gelar Presiden. Namun nyatanya kegaduhan dan polarisasi tajam di tengah masyarakat adalah fakta yang kasat mata.

Tujuan perubahan UUD 1945 sebagai salah satu tuntutan reformasi 1998 waktu adalah untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan

rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Akan tetapi, apabila perubahan UUD 1945 khususnya tentang proses pemilihan presiden justru mengakibatkan perjalanan kehidupan bangsa menjadi kurang baik, maka uji publik untuk mengetahui keinginan mayoritas rakyat tentang proses pemilihan presiden sepertinya perlu dilakukan dan ditindaklanjuti secara sungguh-sungguh. Dalam kaitan ini tantangan terbesar adalah bagaimana partai politik mencetak kader yang duduk di kursi DPR/MPR betul-betul bisa mewakili suara, kehendak, dan kepentingan rakyat. Sepanjang MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD masih banyak diisi oleh politikus yang kurang berintegritas, yang tidak merepresentasikan suara rakyat; maka usulan agar presiden kembali dipilih MPR sepertinya tidak akan dapat terwujud karena rakyat tidak akan pernah percaya kepada para wakilnya.

Namun gagasan pemilihan presiden dan wakil presiden kembali dipilih oleh MPR oleh kalangan yang tidak sependapat dinilai sebagai tidak memiliki dasar yang kuat, terlalu buru-buru, dan tidak ada urgensinya; atau ada motif politik lain, dan tak relevan dengan semangat publik yang ingin transparan dalam demokrasi.

Sebaliknya dikatakan bahwa gagasan pengembalian pemilihan presiden ke MPR justru bertentangan dengan kehendak rakyat. Berbagai riset dan survei, mayoritas publik tetap menginginkan pemilihan langsung. Selain lebih demokratis, juga transparan. Seperti dikatakan Karyono, mayoritas responden dalam berbagai

survei justru banyak menginginkan pemilihan langsung.¹⁵ Argumentasi bahwa pemilihan langsung menimbulkan sentimen SARA tidak bisa dijadikan alasan sebab ada instrumen hukum lain yang bisa menangani. Untuk penanganan jika ada perilaku SARA yang merusak, maka aparat hukum bisa bertindak. Adapun soal biaya besar, masih banyak celah lain untuk efisiensi. Kalau ada kendala di Undang-undang sehingga Pemilu menimbulkan politik uang, politisasi SARA, dan sebagainya, tinggal dipertegas saja dari sisi hukumannya.

Dari sisi ini gagasan pemilihan presiden dan wakil presiden jika benar diterapkan dianggap sebagai sebuah kemunduran politik, hak pemilihan langsung masyarakat hilang kemudian dialihkan ke MPR yang rentan penyimpangan, seperti pernah terjadi pada era Orde Baru. Proses ke arah itupun pasti tidak mudah karena diamandemennya UUD 1945 hingga presiden dipilih langsung oleh rakyat justru karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakilnya yang duduk di DPR/MPR untuk memilihkan presiden. Sebagian masyarakat (dan elit politik) tentu akan menolak jika MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara yang punya kewenangan memilih dan memberhentikan presiden karena tidak ingin presiden diturunkan di tengah jalan. Lebih dari itu, saat ini masyarakat sepertinya sudah bergembira karena bisa memilih presiden secara langsung. Rakyat seolah-olah sudah punya kedaulatan dalam memilih presiden meski sebenarnya rakyat tidak benar-benar berdaulat dalam pemilu.

¹⁵ Karta Raharja Ucu, Waca Pilpres Dipilih MPR Dinilai Kemunduran Demokrasi, <https://www.republika.co.id/berita/pw8hvv282/wacana-pilpres-dipilih-mpr-dinilai-kemunduran-demokrasi> diakses pada tanggal 30 September pukul 13:01 WIB.

Kedaulatan rakyat dalam pemilu/pilpres telah diserahkan kepada partai politik/gabungan partai politik untuk memilihkan calon presiden sehingga yang dipilih rakyat dalam pilpres adalah capres yang dipilihkan parpol. Kebebasan untuk memilih presiden secara langsung merupakan kemewahan yang dinikmati masyarakat Indonesia di era reformasi. Setelah lama harus menikmati pemimpin yang dipilihkan oleh MPR, rakyat akhirnya bisa menentukan sendiri presiden sesuai dengan pilihan mereka.

Namun dengan gagasan mengembalikan wewenang MPR dalam memilih presiden dan wakil presiden, maka kemewahan itu berarti dicabut kembali oleh para pembuat legislasi di Gedung DPR. Sebaliknya gagasan demikian memundurkan demokrasi dan mengarahkan negara menuju otoritarianisme.

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari politik hukum. Politik hukum merupakan cara untuk mencapai tujuan yang diharapkan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Politik hukum menurut Padmo Wahjono yaitu sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, Politik Hukum merupakan aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹⁶

Gagasan presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR terkait perubahan konstitusi telah berselang selama 17 tahun yang lalu. Hal ini sejalan dengan sekitar selang waktu selama 14 tahun setelah perubahan, muncul gagasan untuk

¹⁶ Imam Syaukani & Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hlm. 26

mengembalikan fungsi/kedudukan MPR kembali sebagai lembaga tertinggi negara dan diberlakukannya kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman pembangunan nasional jangka panjang yang dibuat oleh MPR serta peningkatan peran MPR sebagai lembaga tinggi negara yang memiliki kewenangan istimewa dibandingkan dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Mengingat diskursus ini mengandung permasalahan yang menarik untuk dipecahkan, maka penulis tertarik untuk mengkajinya secara lebih dalam lagi gagasan pemilihan presiden dan wakil presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Pemilihan Umum Presiden Tahun 2019 berdasarkan UUD 1945.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana kemungkinan mengembalikan pemilihan Presiden oleh MPR?
2. Bagaimana implikasinya bagi perkembangan demokrasi di Indonesia atas pemilihan Presiden oleh MPR?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kemungkinan mengembalikan pemilihan Presiden oleh MPR.
2. Untuk mengetahui implikasinya terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia atas pemilihan Presiden oleh MPR.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis dalam rangka menambah ilmu pengetahuan dan informasi untuk mengembangkan ilmu di bidang ilmu hukum umumnya, khususnya hukum tata negara mengenai analisis dan menafsirkan terhadap gagasan pemilihan Presiden oleh MPR pasca Pemilu 2019 serta dapat dijadikan pedoman bagi penelitian yang lain.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya masyarakat dan kalangan yang setuju dan tidak setuju mengenai Presiden dipilih kembali Oleh MPR. Gagasan ini memang memicu konflik, namun untuk pihak yang paling berperan dalam urusan ini, dapat memutuskan hal mana yang paling tepat untuk kondisi keadaan masyarakat Indonesia saat ini.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara. Kedaulatan berasal dari bahasa Inggris “*sovereignty*”, dalam bahasa Perancis disebut “*souverainete*”, dan dalam bahasa Itali disebut “*sovranus*” yang asal katanya berasal dari bahasa latin *superanus* yang berarti yang tertinggi (*supreme*). Setya Nugroho menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat.

Kedaulatan rakyat merupakan cara untuk memecahkan masalah berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang tidak hanya ditunjukkan kepada hal terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan peradilan, tetapi juga kekuasaan dalam pembentukan peraturan.¹⁷

Tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan kepada warga negaranya. Kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas Undang-Undang, karena Undang-Undang sendiri merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam negara. Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut paham demokrasi. Paham tersebut tergambar jelas secara konstitusional dan fundamental dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alenia IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar negara yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.¹⁸ Selain itu terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat”. Dari dasar konstitusional dan fundamental tersebut, menyimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi.

Kedaulatan hukum merupakan teori yang mengajarkan, bahwa pemerintahan memperoleh kekuasaannya bukanlah dari Tuhan, raja, negara, maupun rakyat, akan tetapi berasal dari hukum. Ajaran ini sebenarnya sudah lama diungkapkan oleh filsuf Aristoteles, bahwa tak akan bisa diketemukan

¹⁷ Mohamad Faisal Ridho, “Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia”, Buletein Hukum Adalah, Volume 1 Nomor 8e, Jakarta, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah 2017, Hlm 79.

¹⁸ *Ibid*, Hlm 80.

seorang bijak yang dapat menjadi pemimpin, maka yang harus memimpin adalah hukum, seorang yang menjadi pemimpin harus bertindak berdasarkan hukum.

Hal yang menarik dalam kedaulatan hukum adalah ungkapan Hans Kelsen, sebagai tokoh positivisme hukum modern, bahwa seluruh kesadaran hukum universal hukum dari masyarakat adalah bersifat memaksa (imperatif). Negara dan hukum saja, maka kedaulatan Negara sama saja dengan kedaulatan hukum.¹⁹

2. Hukum Lembaga Negara

Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 setelah diamandemen adalah MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA dan MK. Lembaga-lembaga negara ini dapat disebut juga lembaga tinggi negara, dengan demikian tidak ada lagi lembaga tertinggi negara seperti yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen. Berikut akan dibicarakan satu persatu.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan kekuasaan oleh konstitusi, ada pula yang dibentuk atas amanat peraturan perundang-undangan yang lainnya. Kemudian yang membedakannya yakni kedudukan serta hierarki lembaga itu sendiri. Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan

¹⁹ Damang Averroes Al-Khawarizmi, Teori Kedaulatan, <http://www.negarahukum.com/hukum/teori-kedaulatan.html> diakses pada tanggal 29 Oktober 2019 pukul 20:42 WIB.

fungsi-fungsi negara. Menurut George Jelinek, organ negara dapat dikelompokkan ke dalam dua segi: organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (*Mittelbare Organ*) dan organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi pada konstitusi (*Unmittelbare Organ*).²⁰

3. Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilu dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yakni dieja pe.mi.lih.an umum yaitu pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat dan sebagainya).²¹ Di dalam Undang-Undang pengertian Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.²²

Pemilihan umum bisa dikatakan sebagai proses pemilihan dengan melibatkan seluruh warga negara yang akan menggunakan hak pilihnya untuk memilih wakil-wakil mereka yang akan mengisi jabatan politik tertentu dan mewakili suara rakyat. Di Indonesia, pemilu ada berbagai jenis pemilu, diantaranya ada pemilu anggota legislative, pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilu kepala daerah dan wakil daerah baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten atau kota.

²⁰ Anonim,

<https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/10960/05.3%20bab%203.pdf?sequence=7&isAllowed=y> diakses pada 7 Oktober 2019 pukul 20:24 WIB.

²¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

²² Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 1 Ayat (1).

4. Hak Asasi Manusia (HAM)

Menurut Mariam Budiardjo, HAM adalah hak-hak yang dimiliki oleh manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran dan kehadirannya dalam hidup masyarakat. Hak ini ada pada manusia tanpa membedakan bangsa, ras, agama, golongan, jenis kelamin, karena itu bersifat asasi dan universal. Dasar dari semua hak asasi adalah bahwa semua orang harus memperoleh kesempatan berkembang sesuai dengan bakat dan citacitanya.²³

HAM Secara Konseptual di Indonesia dapat di runtut sejak awal kemerdekaan di dalam proklamasi, UUD 1945, serta Pancasila. Di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alenia pertama dinyatakan bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa. Menurut Prof. Notonagoro setiap bangsa sebagai kesatuan golongan manusia merupakan diri pribadi mempunyai hak kodrat dan hak moril untuk berdiri sebagai pribadi atau hidup bebas. Kemudian konsep HAM dalam Pancasila bertumpu pada ajaran sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab dalam kesatuan dengan sila-sila yang lain. Konsep HAM dalam Pancasila ini lebih mendasar jika dijelaskan dalam tatanan filosofis. Pemahaman Pancasila sebagai filsafat bertitik tolak dari hakekat sifat kodrat manusia sebagai manusia individu dan sosial. Konsep HAM dalam Pancasila tidak hanya berdasarkan pada kebebasan individu namun juga mempertahankan kewajiban sosial dalam masyarakat.²⁴

²³ Sri Rahayu Wilujeung, "Hak Asasi Manusia: Tinjauan dari Aspek Historis dan Yuridis", <file:///C:/Users/dell/Downloads/5951-12786-1-SM.pdf> diakses pada 8 Oktober 2019 pukul 17:40 WIB.

²⁴ *Ibid*, Hlm. 5.

F. Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan termasuk ke dalam penelitian yuridis empiris. Penelitian empiris dimaksudkan untuk mengajak peneliti tidak hanya memikirkan masalah-masalah hukum normative (*law as written in book*), bersifat teknis di dalam mengoperasionalisasikan peraturan hukum.²⁵

1. Metode Pendekatan

Pendekatan Yuridis Empiris atau sering disebut dengan *socio-legal (Socio legal research)* yang merupakan model pendekatan lain dalam meneliti hukum sebagai objek penelitiannya, dalam hal ini hukum tidak hanya dipandang sebagai disiplin yang prespektif dan terapan belaka, melainkan juga empirical atau kenyataan hukum. Faktanya diperoleh dari prespektif ilmu social yang lebih sekedar dari norma-norma hukum dan teknik pengoperasiannya saja, melainkan juga sebuah gejala social dan berkaitan dengan perilaku manusia ditengah-tengah kehidupan bermasyarakat.²⁶

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipakai di dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dihubungkan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan Gagasan pemilihan presiden oleh MPR pasca pemilihan Umum Presidem 2019 dihubungkan dengan UUD 1945.

²⁵ Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari metode meneliti Hukum", *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 8 No.1, Lampung, Januari-Maret 2014, Hlm. 29.

²⁶ *Ibid*, Hlm. 30.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Primer dan Data Sekunder. Yang dimana data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber pertama, yakni data yang diperoleh langsung dari pihak-pihak yang tahu mengenai gagasan pemilihan presiden oleh MPR pasca pemilihan umum presiden 2019. Kemudian data sekunder antara lain yang mencakup dikunden-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan lainnya. Data sekunder terdiri dari:

a) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah dasar UUD 1945, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, dan lain0lain. Bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- 3) Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

b) Bahan Hukum Sekunder

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedi, indeks kumulatif, bibliografi, penerbitan pemerintah.

4. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi untuk mendapatkan informasi secara langsung dari informan, metode ini digunakan untuk menilai keadaan seseorang dan merupakan tulang punggung suatu penelitian survai, karena tanpa wawancara maka akan kehilangan informasi yang valid dari orang yang menjadi sumber data utama dalam penelitian.²⁷

b) Telaah pustaka

Bahan kajian yang digunakan dalam penelitian ini antara lain buku-buku, internet, Koran, majalah, Jurnal ilmiah, serta dari para sarjana atau laporan hasil penelitian sepanjang semua bahan pustaka itu mempunyai relevansi masalah yang diteliti.

c) Dokumentasi

Data yang diperoleh dari dokumentasi ini merupakan data sekunder sebagai pelengkap data primer.

5. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah Analisis Kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana

²⁷ Anonim, <http://digilib.uinsby.ac.id/9579/6/bab%203.pdf> diakses pada tanggal 30 Oktober pukul 16:47 WIB.

peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.²⁸

6. Metode Penafsiran

Penafsiran (interpretasi) timbul karena naskah konstitusi tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan metode penafsiran obyektif merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut Bahasa susunan kata atau bunyinya dan harus logis. Penafsiran ini terdiri dari:

- a) Interpretasi Historis yakni ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Penafsiran ini dikenal dengan interpretasi historis. Ada dua macam interpretasi historis yaitu penafsiran menurut sejarah undang-undang dan penafsiran menurut sejarah hukum.
- b) Interpretasi /estriktif. Disini untuk menjelaskan suatu ketentuan perundang-undangan ruang lingkup ketentuan undang-undang itu dibatasi. Cara penafsiran yang mempersempit art isuatu istilah atau pengertian dalam (pasal) undang-undang ini adalah suatu metode penafsiran dengan mempersempit arti suatau peraturan dan bertitik tolak pada artinya menurut bahasa.

²⁸ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2005, Hlm.1.

- c) Interpretasi Ekstensif yang menafsirkan dengan memperluas arti suatu istilah atau pengertian dalam pasal peraturan perundang-undangan.²⁹



²⁹ Abietha Rasta, Metode dan Penafsiran dalam HTN, <https://www.academia.edu/11280186/D. Metode dan Penafsiran Dalam HTN> diakses pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 17:12 WIB.