

BAB III

PERKEMBANGAN PRAKTIK PENGISIAN JABATAN KEPRESIDENAN DI INDONESIA

A. Masa Orde Lama (Periode 1945-1950)

Pemilihan umum pertama di era Soekarno tahun 1955, pemilu di masa Soekarno (1971-1997), maupun pemilu pertama pasca Soekarno tahun 1999, kesemuanya dilandasi oleh UUD 1945 yang ternyata tidak menyebut kata Pemilu. Namun demikian, tidak ada yang menolak pelaksanaan pemilu karena berdasarkan pendapat banyak ahli hukum tata negara, meski kata pemilu tidak dicantumkan, dilihat dari berbagai ketentuan (seperti adanya Dewan Perwakilan Rakyat, dan sebagainya) dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 mengenal lembaga pemilihan umum untuk memilih para wakil-wakil rakyat. Kemudian sebagai landasan pelaksanaan pemilu selalu dibuat dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang kemudian dijabarkan dalam bentuk undang-undang pemilu, peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang pemilu, dan seterusnya.⁷²

Orde Lama (Periode 1945–1950) berlangsung pada 18 Agustus 1945 sampai 15 Agustus 1950 adalah periode berlakunya konstitusi yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, yang kemudian di sebut sebagai UUD 1945.

⁷² Topo Santoso, Proses pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing, <https://media.neliti.com/media/publications/65491-ID-proses-pemilu-di-indonesia-dari-sudut-pa.pdf> diakses pada tanggal 26 Desember 2019 pukul 13:48 WIB.

Dengan konstitusi yang dibentuk PPKI itulah Soekarno dipilih sebagai presiden. Soekarno pada saat itu dipilih oleh PPKI, hal ini diatur dalam pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 pada masa itu yang menyebutkan bahwa “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Presiden Kemerdekaan Indonesia”.⁷³ Periode ini dibagi lagi menjadi dua masa yaitu, pertama, antara 18 Agustus 1945-27 Desember 1949 saat negara Indonesia berdiri sendiri, dan kedua antara 27 Desember 1949-15 Agustus 1950 saat negara Indonesia bergabung sebagai negara bagian dari negara federasi Republik Indonesia Serikat.⁷⁴

Menurut UUD 1945, kelembagaan Presiden bersifat personal yakni terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden lembaga ini dipilih oleh MPR dengan syarat tertentu dan memiliki masa jabatan selama lima tahun. Sebelum menjalankan tugasnya lembaga ini bersumpah di hadapan MPR atau DPR. Pada tanggal 18 Agustus 1945, untuk pertama kalinya, Presiden Soekarno selaku Presiden pertama Republik Indonesia dan wakil Presiden Mohammad Hatta terpilih melalui musyawarah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, tepat satu hari setelah beliau menyampaikan Proklamasi Kemerdekaan. Ir. Soekarno terpilih secara aklamasi sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama. Selama puluhan tahun beliau menjabat sebagai Presiden, tidak pernah ada lagi proses pemilihan Presiden, bahkan Soekarno pun diangkat sebagai Presiden seumur hidup melalui keputusan MPRS nomor III/MPRS/1963. Dalam masa

⁷³ Undang-undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Amandemen, Pasal III Aturan Peralihan.

⁷⁴ Indarja, “Perkembangan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia”, *Masalah - Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, Hlm. 65.

peralihan ini kekuasaan Presiden sangat besar karena seluruh kekuasaan MPR, DPR, dan DPA, sebelum lembaga itu terbentuk, semua dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Namun, tugas berat juga dibebankan kepada Presiden untuk mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan UUD 1945. Maka sejarah pemilihan presiden dan wakil presiden dalam masa orde lama dibagi menjadi beberapa masa diantaranya:⁷⁵

1. Periode 1949-1950

Pada periode 27 Desember 1949 – 15 Agustus 1950, RI bergabung dalam negara federasi Reoublik Indonesia Serikat dengan kedudukan sebagai negara bagian. Hal ini mengakibatkan berlakunya 2 konstitusi secara bersamaan di wilayah negara bagian RI, yaitu Konstitusi RIS dan UUD 1945. Pada 27 Desember 1949, Presiden RI Soekarno telah menyerahkan secara resmi kekuasaan pemerintahan RI kepada Assaat sebagai Pemangku Jabatan Presiden. Menurut Konstitusi RIS, lembaga kepresidenan yang bersifat personal terdiri atas seorang Presiden. Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*) yang terdiri atas utusan negara-negara bagian dengan syarat-syarat tertentu. Sebelum menjalankan tugasnya, Presiden bersumpah dihadapan Dewan Pemilih.

Lembaga kepresidenan dalam periode ini hanya berumur sangat pendek. RI dan RIS mencapai kesepakatan pada 19 Mei 1950 untuk kembali ke bentuk negara kesatuan. Pada 15 Agustus 1950, di hadapan

⁷⁵ *Ibid*, Hlm. 65-67.

sidang DPR dan Senat, diproklamasikan berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia menggantikan negara federasi Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS diubah menjadi Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Sementara (yang selanjutnya dikenal sebagai UUDS 1950) berdasarkan UU RIS No. 7 Tahun 1950. Pada hari itu juga, Pemangku Jabatan Presiden RI, Assaat, menyerahkan secara resmi kekuasaan pemerintahan RI kepada Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia.

2. Periode 1950-1959

Masa republik ketiga adalah periode diberlakukannya UUDS 1950 yang kemudian disebut dengan UUDS 1950. Dari segi materi, UUDS 1950 ini merupakan perpaduan antara UUDS RIS milik negara federasi Republik Indonesia Serikat, dengan UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI milik Republik Indonesia, sebagai hasil persetujuan RIS dan RI tanggal 19 Mei 1950. Lembaga Kepresidenan dalam masa republik ketiga tergolong unik. Tokoh yang memangku jabatan Presiden pada periode ini merupakan hasil persetujuan dari RIS dan RI pada 19 Mei 1950 (Penjelasan Konstitusi), sedangkan tokoh wakil Presiden untuk pertama kalinya diangkat oleh Presiden dari tokoh yang diajukan oleh DPR Pasal 45 Ayat (4). Dari hal-hal tersebut jelas bahwa lembaga kepresidenan (Presiden dan wakil Presiden) hanya bersifat sementara seiring pemberlakuan konstitusi sementara dan akan berakhir dengan lembaga kepresidenan menurut konstitusi tetap yang akan dibuat.

Dalam perjalanannya jabatan wakil Presiden mengalami kekosongan per 1 Desember 1956 karena wakil Presiden mengundurkan diri. Aturan Pasal 45 Ayat (4) tidak lagi dapat digunakan untuk mengisi lowongan tersebut, sedangkan konstitusi tetap maupun UU pemilihan Presiden dan wakil Presiden belum ada. Pada 1958, Presiden sempat berhalangan dan digantikan oleh pejabat Presiden. Kekuasaan lembaga kepresidenan ini otomatis berakhir seiring munculnya dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan digantikan dengan lembaga kepresidenan menurut UUD 1945 yang diberlakukan kembali.

3. Periode 1959-1965

Periode 1959-1965 adalah periode yang penuh pertentangan ideologi dalam sejarah kehidupan ketatanegaraan di Indonesia dan mencapai puncaknya pada tanggal 30 September 1965 yang ditandai dengan peristiwa G-30-S. Sebagai akibat logis dari peristiwa pengkhianatan G-30-S, mutlak diperlukan adanya koreksi total atas seluruh kebijaksanaan yang telah diambil sebelumnya dalam kehidupan kenegaraan. Lembaga MPRS yang pembentukannya didasarkan pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan selanjutnya diatur dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, setelah terjadi pemberontakan G-30-S, penetapan Presiden tersebut dipandang tidak memadai lagi. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka diadakan langkah pemurnian keanggotaan MPRS dari unsur PKI, dan ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1966 bahwa sebelum terbentuknya Majelis

Permusyawaratan Rakyat yang dipilih oleh rakyat, maka MPRS menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan UUD 1945 sampai MPR hasil Pemilihan Umum terbentuk. Terbentuklah susunan MPRS baru dengan diketuai oleh Dr. A.H. Nasution.

Sidang umum IV (Keempat) MPRS berlangsung di Istora Senayan Jakarta pada tanggal 21 Juni sampai dengan 5 Juli 1966. Pada Sidang Umum Keempat ini, MPRS menghasilkan 24 ketetapan, tiga diantaranya Ketetapan MPRS yang berkaitan dengan mekanisme terbentuknya lembaga kepresidenan, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum;
- b. Ketetapan MPRS Nomor XV/MPRS/1966 tentang pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden;
- c. Ketetapan MPRS Nomor XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 Tentang Penunjukkan Sekarno sebagai Presiden Seumur Hidup.

B. Masa Orde Baru

Orde Baru lahir dari tekad untuk melakukan koreksi total atas kekurangan sistem politik yang telah dijalankan sebelumnya. Dengan kebulatan tekad atau komitmen dari segala kekurangan pada masa sebelumnya, Orde Baru merumuskan tujuannya secara jelas yakni melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Rezim Orde Baru dibangun dengan dukungan penuh dari kelompok-kelompok yang ingin terbebas dari kekacauan

masa lalu, baik kekacauan politik, ekonomi, maupun budaya pada masa Orde Lama dengan Soekarno sebagai Presiden.⁷⁶

Dalam UUD 1945, kedudukan Presiden ditempatkan pada masa orde baru yakni di posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan Presiden yang sangat penting tersebut terlihat dengan dimilikinya dua fungsi penting presiden, yaitu fungsi sebagai Kepala Negara dan fungsi sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945, disebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR dan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 UUD 1945). Secara empiris, pada masa Orde Baru, presidenlah yang paling menentukan baik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maupun dalam pengendalian militer dan politik. Dan bahkan sejak awal tahun 1980-an.⁷⁷

Terpilihnya Soeharto menjadi Presiden RI karena adanya supersemar yang turun kepadanya dari Presiden Soekarno dan juga atas ditolaknya pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, lalu Soeharto pun diangkat menjadi pejabat Presiden sebelum resmi menjadi Presiden terpilih melalui pilpres dengan dasar hukum Ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966. Pada masa-masa orde baru, pemilihan Presiden dilakukan dalam forum Sidang Umum MPR.

⁷⁶ Anonim, <http://digilib.unila.ac.id/891/7/BAB%20I.pdf> hlm 1-2 diakses pada tanggal 02 Desember pukul 21:45 WIB.

⁷⁷ P. Anthonius Sitepu, "Perubahan Kekuasaan Presiden di Indonesia, *Jurnal POLITEIA*, Vol. 2, No.2, Medan, Juli 2010, Hlm. 111.

Pemilihan dilakukan dengan cara pemungutan suara, dan yang mempunyai hak suara untuk memilih Presiden hanyalah anggota MPR. Dikarenakan mayoritas anggota MPR berasal dari Fraksi Golkar dan ABRI yang merupakan penyokong utama kekuasaan Soeharto, maka Soeharto pun selalu terpilih secara aklamasi dalam setiap pemilihan Presiden yang ia ikuti. Selain itu, pada masa tersebut UUD tidak memberikan batasan periode seseorang berhak menjadi Presiden. Kolaborasi dari dua hal inilah yang membuat kekuasaan Soeharto mencengkram kuat Republik ini selama puluhan tahun.⁷⁸

Ada beberapa hal unik dan menarik untuk dicermati pada periode ini. Hal-hal tersebut antara lain: pertama, setelah MPRS terbentuk lembaga ini tidak langsung bersidang untuk menetapkan tokoh yang memangku jabatan dalam Lembaga kepresidenan yang baru. Kedua, pada tahun 1963, MPRS menetapkan ketetapan MPRS yang mengangkat Presiden pertama sebagai Presiden seumur hidup. Ketiga, munculnya jabatan “Pejabat Presiden” ketika Presiden dimakzulkan pada tahun 1967. Ketiga, penetapan “Pejabat Presiden” menjadi Presiden pada tahun 1968. Keempat, pengisian lembaga kepresidenan sesuai dengan UUD 1945 baru dilakukan pada tahun 1973, tiga belas tahun setelah MPR (MPRS) terbentuk. Kelima, pengucapan sumpah pelantikan Presiden oleh wakil Presiden tidak dilakukan di depan MPR atau DPR melainkan hanya di depan pimpinan MPR/DPR dan Mahkamah Agung saat Presiden mundur dari jabatannya pada tahun 1998.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid*, Hlm. 68.

⁷⁹ Indarja, *op.cit.* Hlm. 67.

C. Era Reformasi

Pengisian jabatan Presiden telah terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yaitu pada tanggal 21 Mei tahun 1998 Pada masa reformasi, pada saat Soeharto mengakhiri jabatannya sebagai Presiden RI. Setelah Soeharto mengundurkan diri, Mahkamah Agung mengambil sumpah Baharuddin Jusuf Habibie sebagai Presiden yang sebelumnya menjabat sebagai wakil Presiden. Pengalihan kekuasaan tersebut sesuai dengan Pasal 8 UUD 1945 yang berbunyi "Jika Presiden Mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil Presiden sampai habis waktunya". Masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie berlangsung dari tanggal 21 Mei 1998 sampai 20 Oktober 1999. Pengangkatan Habibie sebagai Presiden ini memunculkan kontroversi di masyarakat. Pihak yang pro menganggap pengangkatan Habibie sudah konstitusional, sedangkan pihak kontra menganggap bahwa Habibie sebagai kelanjutannya dari era Soeharto dan pengangkatannya dianggap tidak konstitusional. Pada masa Pemerintahan Presiden Habibie terjadi perubahan Ketetapan MPR. Untuk mengatasi krisis politik berkepanjangan, maka diadakan sidang istimewa MPR yang berlangsung dari tanggal 10-13 November 1998. Menjelang diselenggarakan sidang tersebut terjadi aksi unjuk rasa para mahasiswa dan organisasi sosial politik.⁸⁰

Ketentuan pada Pasal 8 UUD 1945 pada saa itu dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan pada jabatan Presiden. Alasan

⁸⁰ *Ibid*

yang menyatakan siding MPR diperlukan karena Wakil Presiden bukan Mandataris MPR tidaklah tepat. Hal tersebut disebabkan:⁸¹

1. Seseorang menjadi mandataris karena menjadi Preside, bukan sebaliknya, karena menjadi mandataris menjadi Presiden. Pada saat Wakil Presiden diambil sumpahnya maka pada saat itu juga menjadi mandataris MPR;
2. Ketentuan Pasal 8 UUD 1945 dimaksudkan untuk mengatur keadaan secara khusus. Kalau harus ada siding MPR, tidak ada lagi suatu keadaan khusus;
3. Madataris bukan pranata mandiri melainkan melekat pada jabatan Presiden.

Pasal 8 UUD 1945 mengatur keadaan Presiden yang tidak dapat lagi menjalankan jabatan kepresidenan untuk sisa masa jabatannya. Sementara dalam TAP. MPR No. VII/MPR/1973 mengategorikan keadaan berhalangan tetap tersebut dalam beberapa yaitu:⁸²

1. Mangkat dalam masa jabatan
2. Berhenti dalam masa jabatan
3. Tidak dapat lagi menjalani kewajiban dalam masa jabatan

Berdasarkan Pasal 8 tersebut, dapat dipahami bahwa jabatan Presiden dapat dialihkan secara konstitusional apabila Presiden dan Wakil Presiden

⁸¹ Zaki Ulya, "Kajian Yuridis Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/422/302> diakses pada tanggal 22 Desember 2019 pukul 14:49 WIB, Hlm 14.

⁸² *Ibid*, Hlm. 15.

mengalami keadaan tertentu yang diidentifikasi sebagai berhalangan tetap. Apabila ketiga kategori tersebut memenuhi maka jabatan Presiden maupun Wakil Presiden yang berhalangan tetap dapat digantikan kepada institusi pelaksana tugas sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945.⁸³

1. Pemilihan Umum tahun 1999

Pemilu pertama setelah reformasi bergulir diadakan pada tanggal 7 Juni 1999. Penyelenggaraan pemilu ini dianggap paling demokratis bila dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu ini dilaksanakan dengan prinsip *luber dan jurdil*. Pemilu ini diikuti oleh 48 partai politik yang telah lolos verifikasi dan memenuhi syarat menjadi OPP (Organisasi Peserta Pemilu) dari 141 partai politik yang mendaftar di Departemen Dalam Negeri. Pada sidang umum MPR-RI muncul dua calon Presiden yang bersaing, yakni Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Abdurrahman Wahid didukung oleh Poros Tengah, koalisi partai politik Islam dan Nasionalis, sementara Megawati Soekarnoputri didukung oleh PDI Perjuangan.⁸⁴

Munculnya Abdurrahman Wahid menjadi calon dari Poros Tengah sebagai pengganti BJ Habibie yang didukung Poros Tengah tetapi tidak bersedia maju setelah laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR-RI. Setelah melalui pemungutan suara secara tertutup yang dramatis dan disiarkan langsung oleh berbagai stasiun TV, akhirnya Abdurrahman

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid*, Hlm. 68.

Wahid memenangkan pemilihan. Abdurrahman Wahid memperoleh suara sebanyak 373, sedangkan Megawati Soekarnoputri mendapat dukungan 313 suara.⁸⁵

Suara lainnya adalah 9 suara abstain dan 4 suara dinyatakan tidak sah. Kemenangan Gus Dur atas Megawati merupakan ironi demokrasi Indonesia karena Abdurrahman Wahid berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang memperoleh suara kecil dalam Pemilu Legislatif 1999, sementara Megawati Soekarnoputri berasal dari PDI-P yang menjadi pemenang Pemilu Legislatif 1999. Setelah MPR-RI berhasil memilih Presiden, kemudian dilakukan pemilihan Wakil Presiden. Pada tanggal 20 Oktober 1999 MPR berhasil memilih K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden keempat RI dan sehari kemudian memilih Megawati Soekarnoputri sebagai wakil Presiden.⁸⁶

2. Pemilihan Presiden tahun 2004

Pemilihan umum 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan wakil Presiden, dimana selama Orde Baru, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR yang saat itu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan, untuk memilih Presiden dan wakil Presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya.⁸⁷

Landasan pemilihan umum 2004 secara eksplisit tertulis dalam UUD 1945 yang telah diamandemen. Hal itu terletak pada Bab VII B dengan judul Pemilihan Umum. Bab ini memuat hanya raemuat satu pasal saja yaitu Pasal 22E. Ketentuan mengenai pemilihan umum ini merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Pasal 22E sendiri terdiri atas enam ayat. Disamping Pasal 22E di atas masih ada pasal lainnya di bab-bab sebelumnya yang nienyebut kata-kata pemilihan urnum, misalnya Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C, serta Pasal 24C.⁸⁸

Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.

⁸⁷ *Ibid*, Hlm. 68.

⁸⁸ Topo Santoso, *op.cit*, Hlm. 802.

Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.⁸⁹

Pemilihan umum Presiden putaran pertama diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004, dan diikuti oleh 5 pasangan calon. Berdasarkan hasil Pemilihan Umum yang diumumkan pada tanggal 26 Juli 2004, dari 153.320.544 orang pemilih terdaftar, 122.293.844 orang (79,76%) menggunakan hak pilihnya. Dari total jumlah suara, 119.656.868 suara (97,84%) dinyatakan sah, dengan rincian sebagai berikut:⁹⁰

- a. H. Wiranto, SH. dan Ir. H. Salahuddin Wahid (26.286.788 suara) 22,15%
- b. Hj. Megawati Soekarnoputri dan H. Hasyim Muzadi (31.569.104 suara) 26,61%
- c. Prof. Dr. HM. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo (17.392.931 suara) 14,66%
- d. H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (39.838.184 suara) 33,57%
- e. Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc. (3.569.861 suara) 3,01%

Dikarenakan kelima pasangan calon Presiden dan wakil Presiden peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran I (pertama) belum ada yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka dilakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran II (kedua), dengan peserta dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua, yaitu:⁹¹

- a. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi
- b. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla

⁸⁹ Indarja, *op.cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

Pemilu putaran kedua diselenggarakan pada tanggal 20 September 2004, dan diikuti oleh 2 pasangan calon. Berdasarkan hasil Pemilihan Umum yang diumumkan pada tanggal 4 Oktober 2004, dari 150.644.184 orang pemilih terdaftar, 116.662.705 orang (77,44%) menggunakan hak pilihnya. Dari total jumlah suara, 114.257.054 suara (97,94%) dinyatakan sah, dengan rincian sebagai berikut: ⁹²

- a. Megawati Soekarnoputri dan H. Hasyim Muzadi (44.990.704 suara) 39,38%
- b. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (69.266.350 suara) 60,62%

3. Pemilihan Presiden Tahun 2009

Pemilu Presiden 2009 merupakan Pilpres langsung yang kedua kalinya diselenggarakan di Indonesia. Pilpres 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu:⁹³

- a. Megawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto (didukung oleh PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI).
- b. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono (didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republikan, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI).
- c. Drs. Muhammad Jusuf Kalla dan H. Wiranto, S.IP. (didukung oleh Partai Golkar dan Partai Hanura).

Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden tahun 2009 dilaksanakan pada tanggal 8 Juli 2009 dan hanya berlangsung satu putaran saja, karena salah satu pasangan calon yakni SBY-Boediono sudah memperoleh suara

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid*, Hlm. 69.

lebih dari 50%. Pasangan SBY-Boediono kemudian ditetapkan sebagai pasangan calon Presiden-Wakil Presiden Terpilih dan dilantik pada tanggal 20 Oktober 2009 untuk masa jabatan 2009-2014.⁹⁴

Penyelenggaraan pemilihan Presiden tahun 2004 dan 2009 harus diakui menjadi tonggak dan lembaran baru kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Meskipun penyelenggaraan bernegara saat itu masih dalam masa transisi menuju reformasi, namun telah ada komitmen dan konsensus politik melalui perundang-undangan dan praktik yang memungkinkan rakyat (pemilih) terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan ikut serta menentukan penyelenggara negara yang duduk di lembaga perwakilan (MPR, DPR, DPD dan DPRD) dan lembaga eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Hal semacam ini tidak kita jumpai dalam regulasi dan praktik pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden sejak kemerdekaan sampai 2004.⁹⁵

Meskipun telah ada pergeseran dalam regulasi dan praktik pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden 2004 dan 2009, namun masih ditemukan sejumlah problematika yang bersifat substantif dan teknis, yang terjadi pada tahap persiapan, pelaksanaan dan pasca pemungutan suara. Sudi Prayitno mengemukakan tiga masalah mendasar dari sisi yuridis terkait dengan penyelenggaraan Pemilihan Presiden 2009 yaitu kelemahan peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Presiden, kelemahan

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Umu Rauta, "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014, Hlm. 606.

penyelenggara, dan partisipasi masyarakat yang rendah. Kelemahan peraturan perundang-undangan (baik UUD 1945, UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 42 Tahun 2008) berkenaan dengan tidak adanya peluang calon perseorangan, tugas kewenangan dan kewajiban KPU serta Pengawas Pemilu, pengaturan tentang hak memilih, penyusunan daftar pemilih, pemungutan suara dan pelanggaran pilpres. Kelemahan penyelenggara berkenaan dengan sosialisasi pilpres yang minim, pemahaman yang lemah terhadap peraturan perundang-undangan tentang Pilpres serta sikap yang tidak independen. Kemudian, perihal partisipasi masyarakat yang rendah tampak dari adanya pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 27,77 % atau sebesar 49. 212.158 pemilih.⁹⁶

Pada pemilihan Presiden pada tahun 2009 terjadi beberapa masalah, diantaranya:⁹⁷

a. *Problem Demokratis*

Kata kunci pemilu yang demokratis yaitu tersedianya ruang dan kebebasan bagi rakyat (pemilih) untuk ikut mempersiapkan dan menentukan penyelenggara negara melalui kegiatan pemilihan umum. Secara normatif, baik pada tataran konstitusi (UUD 1945) maupun perundang-undangan lainnya, telah diakui adanya hak

⁹⁶ Sudi Prayitno, Refleksi Yuridis Pilpres 2009, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, April 2009, hlm. 59 – 73.

⁹⁷ *Ibid.*

rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum, sepanjang memenuhi sejumlah persyaratan yang ada.⁹⁸

Namun dalam praktik, keterlibatan pemilih belum lengkap karena masih adanya sejumlah warga negara yang berhak namun tidak didaftarkan sebagai pemilih, sehingga pada akhirnya tidak terlibat dalam pemilihan umum. Hal ini terjadi karena minimnya dukungan administrasi dari pemerintah untuk menyiapkan data base yang digunakan oleh penyelenggara (KPU). Data berikut menunjukkan jumlah pemilih terdaftar di DPT, pemilih yang gunakan hak pilih dan tidak gunakan hak pilih, serta pemilih yang tidak terdaftar melalui DPT.⁹⁹

Daftar Pemilih Tetap (DPT)	Pemilih DPT yang menggunakan hak pilih	Pemilih DPT yang tidak gunakan hak pilih	Pemilih Tambahan di luar DPT (A7& KTP)
176.411.434	127.179.375	49.212.161	804.250

*Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009.¹⁰⁰

Selain problematika administrasi, keterlibatan pemilih masih bersifat semu karena penentuan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik secara elitis, walaupun dalam Pasal 26 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 jo Pasal 10 Ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dinyatakan bahwa “Penentuan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka

⁹⁸ *Ibid*, Hlm. 607.

⁹⁹ *Ibid*.

¹⁰⁰ Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009, www.kpu.go.id diakses tanggal 22 Desember pukul 16:01 WIB.

sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan”. Meski diperintahkan agar dilakukan secara demokratis dan terbuka, namun dengan adanya frase “sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan” menjadi alasan atau pintu masuk bagi partai politik untuk merumuskan aturan internal yang mengurangi hakekat dan makna frase “secara demokratis dan terbuka”.¹⁰¹

Dalam pilpres 2004 dan 2009, terlihat bahwa partai politik dan atau gabungan partai politik melakukan penjarangan dan penyaringan calon secara terbatas dan elitis. Tidak saja menutup ruang bagi keterlibatan rakyat secara umum dan konstituen partai secara khusus, namun juga menutup ruang bagi anggota kepengurusan partai pada level atau tingkatan tertentu. Biasanya hanya dilakukan oleh pimpinan teras partai politik melalui forum rapat pimpinan nasional, kongres atau muktamar atau nama lainnya yang bersifat elitis. Kalaupun dilakukan jajak pendapat baik terhadap konstituen maupun rakyat pada umumnya, namun belum atau bahkan tidak menjamin untuk dijadikan pijakan dan panduan dalam seleksi calon presiden dan waki presiden.¹⁰²

Patut dicatat bahwa ada pengecualian bagi Partai Golkar dibawah kepemimpinan Akbar Tanjung, dimana pada masa penjarangan dan penyaringan calon presiden dan wakil presiden periode 2004 – 2009, telah memperkenalkan instrumen “konvensi”

¹⁰¹ *Ibid*, Hlm. 608.

¹⁰² *Ibid*.

pada lingkup internal partai. Hal ini setidaknya menjadi terobosan dan praktik baru untuk lebih membuka peluang yang lebar bagi bakal calon untuk bersaing secara jujur dan terbuka. Hasil konvensi tersebut telah menjadi lembaran baru karena pasangan yang diusung Partai Golkar tidak identik dengan pimpinan partai. Namun terobosan ini tidak dilanjutkan menjelang pilpres 2009 dan 2014.¹⁰³

Problematika lain yaitu ketentuan ambang batas bagi partai politik peserta pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008:

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.” Norma ini bernuansa politis karena lebih merupakan konsensus politik dari partai-partai besar untuk mengurangi atau bahkan menutup peluang bagi partai politik peserta pemilu lainnya. Bagi Abdul Latif ketentuan tersebut memang mengurangi makna demokrasi ketika dikaitkan dengan kesempatan bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam proses politik, termasuk terlibat dalam kompetisi yang fair di dalam pemilihan umum presiden. Desain itu juga mengurangi kesempatan partai-partai kecil menempatkan wakilnya di DPR.¹⁰⁴

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Indarja, *op.cit*, Hlm. 609.

Problematika terakhir yaitu tidak adanya kesempatan atau peluang bagi kelompok masyarakat di luar partai politik untuk mengusung bakal calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan konstitutif ini dipandang mengurangi hakekat dan nilai demokrasi, oleh karena warga negara yang bukan merupakan anggota partai politik atau konstituen, tidak memiliki peluang terlibat secara lebih awal dalam mempersiapkan calon pemimpin pemerintahan. Belum lagi diperparah dengan kenyataan perpolitikan Indonesia, dimana kinerja partai politik mendapat sorotan negatif karena kurang mampu dalam mengagregasi dan mengartikulasikan kehendak rakyat.¹⁰⁵

4. Pemilihan Presiden tahun 2014

Dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia untuk masa bakti 2014-2019. Pemilihan ini menjadi pemilihan Presiden langsung ketiga di Indonesia. Presiden petahana Susilo Bambang Yudhoyono tidak dapat maju kembali dalam pemilihan ini karena dicegah oleh undang-undang yang melarang periode ketiga untuk seorang Presiden. Menurut Undang-undang Pemilihan Umum (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008), hanya partai yang menguasai lebih dari 20% kursi di Dewan Perwakilan Rakyat atau memenangi 25% suara populer dapat mengajukan kandidatnya. Undang-undang ini sempat

¹⁰⁵ *Ibid.*

digugat di Mahkamah Konstitusi, namun pada bulan Januari 2014, Mahkamah memutuskan undang-undang tersebut tetap berlaku.¹⁰⁶

Pemilihan umum Presiden tahun 2014 akhirnya dimenangi oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan memperoleh suara sebesar 53,15%, mengalahkan pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa yang memperoleh suara sebesar 46,85% sesuai dengan keputusan KPU RI pada 22 Juli 2014. Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014, menggantikan Susilo Bambang Yudhoyono. Dasar hukum yang digunakan sama yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, maka proses berjalannya dan syarat pencalonan Presiden dan wakil Presidennya pun sama seperti pada tahun 2009.¹⁰⁷

5. Pemilihan Presiden Tahun 2019

Pemilihan Presiden pada tahun 2019 dilakukan pada tanggal 17 April 2019 lalu, yang dimana untuk masa bakti 2019-2024. Pemilihan umum ini dilakukan secara serentak bersamaan dengan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sistem Pemilihan Umum Presiden tahun 2019 ini masih dilakukan secara langsung yang dipilih oleh rakyat. Artinya pada tahun 2019 ini merupakan pemilihan Presiden secara langsung untuk keempat kalinya. Calon dari Presiden dan Wakil Presiden masih berjumlah tetap dua kandidat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden 2019 yakni Ir. Joko Widodo-

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

K.H. Ma'aruf Amin, dan H. Prabowo Subianto-Sandiaga Uno. Menurut hasil rekapitulasi KPU dalam laman keterangan website KPU, mengumumkan pada tanggal 21 Mei bahwa pasangan Calon Presiden Joko Widodo-Ma'ruf Amin keluar sebagai pemenang dengan raihan 85.607.362 suara atau 55,50%.

Pasca pemilihan Presiden 2019, ada beberapa kalangan yang mengagaskan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diserahkan kembali kepada MPR. 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.

Ada beberapa alasan dari kalangan yang ingin mengembalikan pemilihan Presiden kepada MPR, diantaranya:

- a. Biaya pemilihan Presiden secara langsung dianggap terlalu mahal, ditambah dengan pada tahun 2019 ini pemilihan umum dilakukan secara serentak dengan pemilihan umum anggota legislative di seluruh Indonesia.
- b. Muncul *money politics*.

- c. Sistem pemilihan umum Presiden dianggap tidak sesuai dengan dasar Pancasila sila ke-4.
- d. Proses penghitungan hasil suara yang tidak transparan/ tidak terbuka kepada public.
- e. Penghitungan hasil suara calon Presiden belum difinalkan tetapi sudah diprediksi oleh beberapa akun penghitungan cepat (*quick count*).
- f. Karena wewenang dan kedudukan MPR yang tidak begitu jelas.
- g. Menimbulkan pemilihan yang golput

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 Kamis tentang pemilihan presiden liberal yang berharga 25 triliun rupiah, tidak hanya mahal dalam hal angka, melainkan mahal pula, bahkan sangat mahal dalam timbangan sosial dan budaya.¹⁰⁸

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 antusiasme berbagai kekuatan politik yang terorganisasi maupun

¹⁰⁸ Muhammad Subarkah, *op.cit.*

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 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 atau Perwakilan. Demokrasi Pancasila berarti kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.