

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni :

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Cita-cita bangsa Indonesia tersebut, pada dasarnya diwujudkan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia, karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sebagaimana tercantum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Selain negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, negara Indonesia juga merupakan negara hukum, hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka setiap tindakan negara harus berdasarkan pada hukum.

Undang-Undang Dasar yang memuat asas-asas hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati oleh badan-badan negara. Peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan merupakan batasan kekuasaan negara untuk bertindak.

Dalam negara hukum yang diutamakan adalah hukum sebagai suatu kesatuan sistem bernegara. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa : ¹

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democracy*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian, dikenal disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Paham negara hukum, tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah, diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechtsstaat*.²

Pada era reformasi, kehidupan ketatanegaraan berubah, dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Melalui proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dimulai dari tahun 1999 sampai 2002 yang menghasilkan rumusan Undang-

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 132 dan 133.

² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167.

Undang Dasar 1945 yang berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di antaranya mengubah Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi : “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, kemudian berubah menjadi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (setelah amandemen) memiliki arti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi satu-satunya lembaga yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana kedaulatan rakyat, melainkan hanya lembaga negara yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang semuanya dipilih melalui pemilihan umum.

Sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo bahwa langkah terobosan yang dilakukan dalam proses demokratisasi adalah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 dalam empat tahap selama empat tahun (1999-2002). Beberapa perubahan penting dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 agar Undang-Undang Dasar 1945 mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif diperkuat, semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam pemilihan umum, pengawasan terhadap presiden lebih diperketat, dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat. Amandemen Dewan Perwakilan Rakyat 1945 juga memperkenalkan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung (pilpres). Pilpres pertama dilakukan pada tahun 2004 setelah pemilihan umum untuk lembaga legislatif.³

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 134.

Manifestasi dari ajaran kedaulatan rakyat yang merupakan amanat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni dengan adanya pemilihan umum, baik pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Pemilihan yang dimaksudkan untuk memilih pemimpin yang dapat menyampaikan aspirasi rakyat, yang sungguh-sungguh bertugas atas nama rakyat.

Pemilihan umum tersebut, juga merupakan amanat dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut :

1. Pasal 6A tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden;
2. Pasal 18 ayat (3) tentang pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Pasal 18 ayat (4) tentang pemilihan umum kepala daerah;
4. Pasal 19 ayat (1) tentang pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat;
5. Pasal 22 ayat (1) tentang pemilihan umum tentang Dewan Perwakilan Daerah.

Langkah demokratisasi berikutnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung (pilkada) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengharuskan semua kepala daerah di seluruh Indonesia dipilih melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) mulai pertengahan 2005. Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui pilkada. Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya

yang bersifat tidak langsung karena dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴

Dalam kebersamaan, rakyat merasa perlu untuk memilih pemimpin untuk menentukan cara-cara pemenuhan kehidupan. Dalam masyarakat harus ada kesamaan kepentingan untuk hidup dan adanya jaminan kehidupannya. Hal inilah yang kemudian menjadi tugas pemerintah, karena keinginan utama masyarakat adalah kesejahteraan mereka. Kesejahteraan itulah yang ingin dicapai oleh pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga para pemimpin dipilih oleh rakyat dan mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat.

Pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan pemilihan presiden pada tahun 2004 merupakan tonggak dalam sejarah politik Indonesia modern, karena terpilihnya presiden dan wakil presiden yang didahului oleh terpilihnya anggota-anggota DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah menuntaskan demokratisasi di bidang lembaga-lembaga politik di Indonesia.⁵

Pemilihan umum merupakan salah satu perwujudan pelaksanaan demokrasi yang pada prinsipnya diselenggarakan sebagai sarana kedaulatan rakyat, sarana partisipasi masyarakat, memilih pemimpin politik dan sarana sirkulasi elit.⁶ Selain itu, pemilihan umum juga membentuk sistem presidensiil yang efektif dan merupakan instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 135.

⁶ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cilacap, *Buku Saku Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014*, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cilacap, Cilacap, 2014, hlm. 2.

Pendapat Kasman Singodimedjo tentang kedaulatan rakyat dapat diimplementasikan dengan cara memilih pemimpin-pemimpinnya, yakni : ⁷

Dengan adanya/terpilihnya seorang atau beberapa pemimpin-pemimpin atau pimpinan, hal ini tidaklah berarti bahwa umat/rakyat yang bersangkutan itu telah melepaskan kekuasaan atau kedaulatannya kepada sang pemimpin atau kepada pimpinan itu. Bahkan pemimpin atau pimpinan itu sungguh-sungguh hanya bertugas atas nama umat/rakyat itulah, sehingga secara preventif atau represif umat/rakyat mengadakan sesuatu keputusan di dalam rapatnya guna dipedomani oleh pemimpin atau pimpinan (preventif) atau sesuatu keputusan sebagai penilaian, setidak-tidaknya sebagai reaksi/kritik terhadap sesuatu tindakan yang telah diambil/dilakukan oleh pemimpin/pimpinan tersebut (represif). Di rapat umat/rakyat itulah, orang dapat melihat proses dan berlakunya kedaulatan rakyat yang diindahkan oleh umat atau anggota-anggotanya, termasuk pemimpin atau pimpinan itu. Ada wibawanya, tidak mudah anggota umat itu akan main gila semau gua.

Konsepsi kedaulatan rakyat diimplementasikan dengan pemilihan pemimpin diantara rakyat atau umat yang mampu mengemban amanat rakyat. Dalam konteks Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga pemerintahan baik badan perwakilan rakyat maupun lembaga eksekutif.

Kuntjoro Purbopranoto mengungkapkan bahwa supaya pemerintah dapat berjalan, maka diperlukan, antara lain : ⁸

1. Seleksi, yaitu pemilihan orang-orang yang mampu;
2. Delegasi, yaitu pelimpahan kekuasaan dari rakyat kepada sekelompok orang yang dipilih mewakilinya.

⁷ Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 40.

⁸ Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1975, hlm. 17.

Sesuai amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu langkah terobosan dalam proses demokratisasi adalah penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, yang dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat, sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional.

Hal tersebut sebagaimana amanat dalam konstitusi negara Republik Indonesia pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20, Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E, Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggaraan pemilihan presiden juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensial yang kuat dan efektif. Presiden dan wakil presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, tetapi dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia, kedudukan presiden sangat penting, karena presiden memegang posisi kunci dalam menentukan keputusan-keputusan yang bersifat nasional. Oleh karena itu, proses pemilihan presiden dan wakil presiden harus mampu menghasilkan presiden atau pemimpin yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan payung hukum penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden saat ini adalah

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pada saat ini, Indonesia telah mengalami begitu banyak perubahan di bidang kehidupan sosial dan politiknya, termasuk tata laksana pemilihan eksekutif, karena itu pemilihan presiden langsung merupakan pencerminan dari demokrasi partisipatoris.

Sekarang, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dan karenanya tunduk dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. Inilah ciri penting upaya pemurnian dan penguatan yang dilakukan terhadap sistem pemerintahan presidensial yang dianut berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca reformasi.

Berdasarkan pandangan yang demikian, maka disusun penelitian dalam bentuk tesis dengan judul : **“Aspek Hukum Pemilihan Presiden Secara Langsung Dalam Melaksanakan Amanat Konstitusi Di Indonesia”**.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pemilihan umum presiden secara langsung dalam melaksanakan amanat konstitusi di Indonesia?
2. Bagaimanakah sistem pertanggungjawaban presiden yang dipilih secara langsung sebagai pelaksanaan amanat konstitusi di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan pemilihan umum presiden secara langsung dalam melaksanakan amanat konstitusi di Indonesia;
2. Untuk menelaah dan mendeskripsikan sistem pertanggungjawaban presiden yang dipilih secara langsung sebagai pelaksanaan amanat konstitusi di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis ataupun secara praktis :

1. Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa fakultas hukum, pakar hukum tata negara, dan penyelenggara negara.

E. Kerangka Konseptual

1. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan dalam bahasa Perancis adalah *souverainite*, dalam bahasa Inggris *sovereignty*, dalam bahasa Latin *superanus*, yang berarti supremasi di atas dan menguasai segala-galanya. Menurut istilah yang diberikan oleh Sri Soemantri Martosoewignjo, yaitu sesuatu yang tertinggi di dalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan lain.⁹

Kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak/keinginan kepada pihak lain. Dalam hal ini negara sebagai organisasi dari manusia mempunyai satu hal (kedaulatan/kekuasaan tertinggi) yang tidak dipunyai oleh organisasi-organisasi manusia dalam bentuknya yang lain, seperti yang dikemukakan oleh Harold J. Laski bahwa : “*This power is called sovereignty and it is by the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association*” (kekuasaan ini disebut kedaulatan dan dengan pemilikan kedaulatan itu negara dibedakan dari seluruh bentuk-bentuk asosiasi manusia lainnya).¹⁰

Kata rakyat dalam kedaulatan rakyat diartikan dengan segenap penduduk suatu negara (sebagai imbalan pemerintahan).¹¹ Dalam bahasa Inggris diartikan dengan *people*, sedangkan dalam bahasa Arab dijumpai kata *ra'iyah* mengacu kepada pengertian masyarakat (rakyat).

Pada dasarnya, setiap negara akhirnya akan berbicara tentang rakyat, dan rakyat pada suatu negara adalah pemegang kekuasaan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan. Moh. Hatta menyatakan bahwa : “Kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat yang dilakukan oleh para pemimpin yang dipercaya oleh rakyat”. Dengan sendirinya di kemudian

⁹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Cetakan Kesatu, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 9.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 9 dan 10.

¹¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1988, hlm. 722.

hari pimpinan pemerintahan di pusat dan daerah jatuh ke tangan pemimpin-pemimpin rakyat.¹²

Hendra Nurtjahjo menyatakan bahwa pemahaman tentang rakyat dalam kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, dan menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat sebagai ajaran yang terakhir dipraktikkan pada negara-negara modern mendapatkan tempat yang baik, karena ajaran kedaulatan rakyat dapat dianggap sebagai ajaran yang terbaik dan mendekati prinsip kemanusiaan. Oleh karena rakyat berdaulat atau berkuasa, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Jadi, menurut ajaran ini rakyat berdaulat, berkuasa untuk menentukan bagaimana rakyat diperintah dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, ide dasar “teori kedaulatan rakyat adalah sangat sederhana, yaitu rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri”.¹³

Kedaulatan rakyat adalah ajaran kedaulatan yang memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan kekuasaannya, pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat.

Ajaran kedaulatan rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat, dan ajaran kedaulatan rakyat ini merupakan dasar dari negara demokrasi. Ajaran kedaulatan rakyat adalah kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa : “Prinsip dasar kedaulatan rakyat yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi, yang secara

¹² Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Sega Arsi, Bandung, 2009, hm. 89.

¹³ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 32.

formal demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, tetapi pengejawantahannya di satu negara dengan negara lain berbeda-beda”.¹⁴

Demokrasi adalah sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan, artinya demokrasi dipandang sebagai suatu bentuk dan cara penyelenggaraan pemerintahan yang terbaik. Dengan demikian, kedaulatan rakyat merupakan suatu konsep yang bersifat statis, sedangkan demokrasi adalah konsep yang dinamis, akan berubah-ubah warnanya sesuai dengan falsafah yang dianut dan kebutuhan dari tiap-tiap negara. Dapat juga dikatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat memperoleh bentuk yang konkret ke dalam apa yang disebut dengan demokrasi. Hal itu merupakan sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam sistem penyelenggaraan negaranya yang disebut dengan negara demokrasi. Secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁵

Maksud “dari rakyat” berarti para penyelenggara negara harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui atau didukung oleh rakyat. Maksud “oleh rakyat” adalah para penyelenggara negara/pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat atau yang mewakili rakyat. Maksudnya “untuk rakyat” adalah pemerintahan yang dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.¹⁶

Negara dengan berdasarkan pada demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijakan pemerintah negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Negara yang berdasarkan demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat dan kekuasaan rakyat atau jika ditinjau dari sudut pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang mempunyai wewenang yang ada dalam negara.

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 69.

¹⁵ Sodikin, *op.cit.*, hlm. 18.

¹⁶ *Ibid.*

Jadi, rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan suatu negara.¹⁷

Ajaran kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung 2

(dua) arti, yaitu :¹⁸

- a. Demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila, yang jelas bangsa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁹

2. Pemilihan Umum

Pemilihan umum yang kemudian disingkat menjadi pemilu, dan selanjutnya kata pemilu begitu akrab dengan masalah politik dan pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling berkaitan. Pemilihan umum yang diselenggarakan tidak lain adalah masalah politik yang berkaitan dengan masalah pergantian pemimpin.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 18 dan 19.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 19 dan 20.

¹⁹ *Ibid.*

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pemilihan berasal dari kata dasar pilih yang artinya “dengan teliti memilih, tidak dengan sembarangan saja, mengambil mana-mana yang disukai, mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk orang, calon”.²⁰ Kata umum berarti “mengenai seluruhnya atau semuanya, secara menyeluruh, tidak menyangkut yang khusus (tertentu) saja”.²¹

Demikian juga dalam kamus hukum, *the process of choosing by vote a member of a representative body, such as the House of Commons or a local authority. For the House of Commons, a general election involving all UK constituencies is held when the sovereign dissolves Parliament and summons a new one.* Dengan demikian, kata pemilihan umum adalah memilih dengan cermat, teliti, saksama sesuai dengan hati nurani seorang wakil yang dapat membawa amanah dan dapat menjalankan kehendak pemilih.²²

Menurut Ali Moertopo bahwa pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Manuel Kaisiepo menyatakan bahwa :²³

Memang telah menjadi tradisi penting hampir-hampir disakralkan dalam berbagai sistem politik di dunia. Lebih lanjut dikatakannya pemilihan umum penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Pemilihan umum yang berfungsi mempertahankan *status quo* bagi rezim yang ingin terus bercokol dan bila pemilihan umum dilaksanakan dalam konteks ini, maka legitimasi dan *status quo* inilah yang dipertaruhkan, bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukuran-ukurannya itu.

Secara teoritis, pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, sehingga pemilihan umum merupakan motor penggerak mekanisme sistem

²⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 683.

²¹ *Ibid.*, hlm. 989.

²² Sodikin, *op.cit.*, hlm. 1 dan 2.

²³ *Ibid.*

politik demokrasi.²⁴ Pemilihan umum merupakan tanda kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, karena tanpa ada pemilihan umum suatu negara tidak bisa disebut sebagai negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Hal ini berarti, dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik termasuk dalam pemilihan umum.

Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi yang berkedaulatan rakyat, yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan tujuan demokrasi.²⁵

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Menurut Ginsberg sebagaimana dikutip oleh A.S. Hikam bahwa : “... memiliki kemampuan untuk mengubah kecenderungan politik massa yang bersifat sporadis menjadi sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional...”²⁶

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara, pemilihan umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat.²⁷

Menurut Sri Soemantri bahwa pemilihan umum yang dilaksanakan harus merupakan pemilihan umum yang bebas, sebagai syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dan dapat dihubungkan dengan kenyataan di mana

²⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 228.

²⁵ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 2.

²⁶ Sodikin, *op.cit.*, hlm. 3.

²⁷ *Ibid.*

nilai suatu pemerintahan untuk sebagian besar bergantung kepada orang-orang yang duduk di dalamnya.²⁸

Bintan R. Saragih mengemukakan bahwa pemilihan umum adalah bentuk partisipasi politik rakyat atau warga negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program yang sesuai dengan keinginannya, paling tidak pemerintah atau program yang dapat diterimanya.²⁹

Asas pemilihan umum, yaitu pemilihan umum dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang akan diuraikan sebagai berikut :³⁰

- a. Langsung, yaitu pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai hati nuraninya, tanpa perantara;
- b. Umum, yaitu pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan dan minimal dalam usia sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial, dan lain-lain;
- c. Bebas, yaitu setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam pelaksanaan, setiap warga negara dijamin keamanannya;
- d. Rahasia, yakni dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Asas ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari Tempat Pemungutan Suara, dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun;
- e. Jujur, berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggaraan/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilihan umum, pengawas dan pemantau pemilihan umum, pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai peraturan perundangan yang berlaku;

²⁸ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm. 16.

²⁹ Bintan R. Saragih, *Lembaga-lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 168

³⁰ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cilacap, *op.cit.*, hlm. 5 dan 6.

- f. Adil, berarti dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

3. Presiden

Dalam sistem presidensial, presiden dan wakil presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini, tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah presiden dan wakil presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*).³¹

Berbeda dengan sistem parlementer, kedudukan lembaga eksekutif sangat dipengaruhi oleh lembaga legislatif. Hal ini terjadi karena lembaga eksekutif bertanggung jawab kepada lembaga legislatif. Dengan demikian, lembaga legislatif memiliki kedudukan kuat dalam mengontrol fungsi-fungsi lembaga eksekutif. Dalam pertanggungjawaban yang diberikan lembaga eksekutif, dijalankan oleh perdana menteri, para anggota parlemen dapat mengajukan mosi tidak percaya kepada eksekutif, jika tidak melaksanakan kebijakan dengan baik. Apabila mosi tidak percaya diterima parlemen, maka lembaga eksekutif harus menyerahkan mandat kepada presiden.³²

Di Indonesia, pemegang kekuasaan eksekutif atau kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang berada di tangan presiden. Presiden adalah kepala pemerintahan, dalam tugasnya dibantu oleh menteri-menteri yang disebut kabinet. Pemerintah merupakan badan eksekutif yang berpusat pada presiden, wakil presiden, dan kabinet.

Pada masa demokrasi terpimpin, di bawah pimpinan Presiden Soekarno sejak tahun 1959, peranan lembaga eksekutif Indonesia jauh lebih kuat dibandingkan dengan peranannya di masa sebelumnya. Peranan dominan lembaga eksekutif tersentralisasi pada diri Presiden Soekarno.

³¹ Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Pertama, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012, hlm. 287.

³² *Ibid.*

Lembaga eksekutif mendominasi sistem politik, mengendalikan lembaga-lembaga tinggi negara maupun melakukan pembatasan kehidupan politik. Partai politik dibatasi, hanya memberi peluang bagi partai-partai berideolog Nasakom.

Di masa demokrasi Pancasila atau zaman orde baru, kedudukan lembaga eksekutif di bawah Presiden Soeharto, juga amat sangat dominan. Dominasi kedudukan eksekutif ini pada awalnya ditujukan untuk memperlancar proses pembangunan ekonomi. Guna pencapaian keberhasilan program pembangunan tersebut diperlukan stabilitas politik. Eksekutif memiliki kedudukan yang lebih kuat dibandingkan dengan lembaga legislatif maupun yudikatif. Pembatasan jumlah partai politik maupun partisipasi masyarakat ditujukan demi menopang stabilitas politik untuk pembangunan tersebut.

Ekses negatif dari kelemahan sistem presidensial di zaman orde baru yang cenderung sangat *executive heavy* ini, pada era reformasi sekarang di atasi melalui pembaruan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam amandemen Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu ekses praktik penyimpangan penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial yang berjalan selama ini seharusnya tidak perlu terjadi lagi.

Keuntungan sistem presidensial justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi pengaturan kons-

titusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan dari sistem presidensial yang dijalankan sebelumnya.

Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, meskipun presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat. Walaupun dipilih oleh rakyat untuk memimpin dan memegang kekuasaan pemerintahan negara, sebagai manusia presiden dan/atau wakil presiden bisa saja melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum yang merusak sendi-sendi hidup bernegara dan mencederai hukum.

Oleh sebab itu, presiden dan/atau wakil presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitatif di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni melalui proses politik (dengan adanya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan keputusan pemberhentian Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan melalui proses hukum (dengan cara Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat).

Perbuatan pelanggaran hukum yang secara limitatif dijadikan alasan untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimuat dalam Pasal 7B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela,

dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya adalah merupakan fungsi dari permasalahan dan tujuan penelitian, oleh karena itu di dalam metode penelitian berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Penyajian metode penelitian dipaparkan secara sistematis.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa metode adalah proses, prinsip-prinsip, dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun, dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses, prinsip-prinsip, dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.³³

Menurut Sutrisno Hadi bahwa penelitian atau *research* adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.³⁴ Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono bahwa penelitian adalah merupakan proses penemuan kebenaran yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan yang sistematis dan berencana dengan dilandasi oleh metode ilmiah.³⁵

Dengan demikian, penelitian yang dilaksanakan tidak lain untuk memperoleh data yang telah teruji kebenaran ilmiahnya. Namun untuk mencapai kebenaran ilmiah tersebut, ada dua pola cara berfikir yaitu berfikir secara rasional dan berfikir secara empiris.

Ronny Hanitijo Soemitro mengatakan bahwa penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian normatif dan sosiologis. Penelitian normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

³⁴ Sutrisno Hadi, *Metode Research*, Jilid I, Andi, Yogyakarta, 2000, hlm. 4.

³⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian (sebuah Panduan Dasar)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 42.

dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan, sedangkan penelitian hukum sosiologis atau empiris terutama meneliti data primer.³⁶

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis normatif*, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif,³⁷ yang dalam hal ini berkaitan dengan aspek hukum pemilihan presiden secara langsung dalam melaksanakan amanat konstitusi di Indonesia.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, karena hanya menggambarkan objek yang menjadi permasalahan yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis Data dan Sumber Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 36.

³⁷ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2011, hlm. 295.

pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.³⁸ Data sekunder ini mencakup :

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

- 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik;
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- 6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 7) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan pemilihan presiden secara langsung.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :

- 1) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemilihan Umum;
- 2) Kepustakaan yang berkaitan dengan Presiden;
- 3) Kepustakaan yang berkaitan dengan Konstitusi; dan

³⁸ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- 4) Kepustakaan yang berkaitan dengan Demokrasi.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- 1) Kamus hukum;
 - 2) Kamus Bahasa Indonesia;
 - 3) Ensiklopedia.
4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.³⁹ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan.

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

5. Metode Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan, sehingga siap dipakai untuk dianalisis.⁴⁰ Dalam penelitian ini, setelah data yang diperlukan berhasil diperoleh, maka peneliti melakukan pengolahan terhadap data tersebut. Dengan cara

³⁹ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

⁴⁰ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 168 dan 169.

editing, yaitu dengan cara meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh pencari data yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu reliabilitas data yang hendak dianalisis.⁴¹

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan analisis. Analisis yang dipergunakan dalam tesis ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁴²

G. Sistematika Penulisan Tesis

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penelitian tesis.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang berisi tinjauan umum tentang pemilihan umum, tinjauan umum tentang presiden, tinjauan umum tentang konstitusi, serta pemilihan umum dalam perspektif Islam.

⁴¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 77.

⁴² Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 250.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian mengenai pelaksanaan pemilihan umum presiden secara langsung dalam melaksanakan amanat konstitusi di Indonesia dan sistem pertanggungjawaban presiden yang dipilih secara langsung sebagai pelaksanaan amanat konstitusi di Indonesia.

Bab IV adalah Penutup, yang berisi simpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.