

Kekosongan Jabatan Presiden dalam UUD 1945: Potensi, Antisipasi, dan Mekanisme Kontrol

Nando Yussele Mardika, Fakultas Hukum Universitas Jember,
mardikanando@gmail.com

Rian Adhivira Prabowo, Fakultas Hukum Universitas Jember, rianadhivira@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini berusaha menjawab potensi antisipasi dan mekanisme kontrol kekosongan jabatan Presiden dalam UUD 1945. Pengangkatan topik ini hendak menjawab isu wacana penundaan Pemilu 2024 yang diiringi dengan penambahan masa jabatan Presiden. Sesungguhnya kekosongan kekuasaan disini tidak dapat dimaknai sebagai akibat dari ketiadaan Pemilu saja, melainkan terhadap hal apapun yang mengakibatkan suksesi kepemimpinan tidak dapat berjalan secara normal. Sehingga disini penulis akan memberikan tanggapan dari sudut yang berbeda. Pada satu sisi, harus diterima adanya celah kekosongan hukum dalam UUD 1945 ketika proses suksesi kepemimpinan tidak dapat dilaksanakan secara normal dan sisi yang lain, kekhawatiran akan penyalahgunaan wewenang hi UUD 1945 hingga lahinya suatu rezim otoriter. Prinsipnya, tulisan ini hendak mengambil jalan tengah solusi kekosongan hukum dalam dan mengulas langkah-langkah apa saja yang dapat ditempuh untuk mengatasi agar tampuk kekuasaan tidak sampai kosong. Tulisan ini disusun dengan metode yuridis normatif, yaitu melalui analisis sumber-sumber peraturan perundang-undangan maupun pustaka lain yang dianggap menunjang.

KATA KUNCI: Kekosongan Jabatan Presiden, Mekanisme, Antisipasi dan Mekanisme Kontrol

I. PENDAHULUAN

Potensi kekosongan jabatan yang mengakibatkan *vacum of power*, telah disadari oleh seluruh pemerintahan di dunia, karena itu banyak negara-negara mempersiapkan diri untuk menjawab ketika pemimpin suatu negara tidak dapat menjalankan pemerinthan dikarenakan berbagai alasan. Banyak contoh yang dapat di ambil, misalnya kondisi perang/kudeta, ketika terjadi kudeta di Libiya yang mengakibatkan meninggalnya Presiden Libiya Muamar Kadfi, kudeta militer Myanmar yang menurunkan Wyin Mint

dari kursi Presiden Myanmar. Kematian, seperti Presiden Franklin D. Roosevelt terserang stroke pada 12 April tahun 1945, yang kemudian langsung diganti oleh Wakilnya, Harry S. Truman,¹ meninggalnya John F. Kennedy pada 22 November 1963 dan langsung diganti oleh wakilnya yaitu Lyndon Baines Johnson sebagai Presiden Amerika. Selanjutnya juga ada Presiden Brazil Tancredo Neves yang meninggal dunia akibat sakit keras sebelum sempat dilantik sebagai Presiden yang kemudian digantikan secara langsung oleh José Sarney sebagai Presiden Brazil.² Di Indonesia sendiri juga pernah terjadi kekosongan kepemimpinan ketika Soekarno dan Hatta ditangkap oleh Belanda tahun 29 Desember 1946., seketika itu, ibu kota dipindah ke Bukit Tinggi, pemerintahan ini disebut dengan Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) tahun 22 Desember 1948 sampai dengan 13 Juli 1949.

Potensi itulah yang kemudian juga disadari oleh pembentuk Undang-undang Dasar (UUD), hingga lahirnya Pasal 8 Ayat (3) UUD yang menyatakan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Namun demikian pasal 8 ayat (3) tersebut hanya menjawab ketika Presiden tidak dapat menjalankan tugasnya karena mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya ketika masih menjabat artinya belum habis masa kepemimpinan atau jabatannya. Akan tetapi bagaimana jika kekosongan jabatan presiden bukan karena empat persoalan yang dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (3). Belakangan mencuat wacana penundaan Pemilu 2024 yang diiringi dengan penambahan masa jabatan Presiden. Usulan ini disampaikan oleh para tokoh teras yang pada pokoknya hendak menunda penyelenggaraan Pemilu guna berfokus pada pemulihan ekonomi akibat pandemi. Pada lain pihak, gagasan itu mendapatkan respon

¹ Sumber: <https://tirto.id/fd-roosevelt-biang-perang-atau-juru-damai-cHty> di akses pada 4 Maret 2022, pukul 22.51 WIB

² Concurrent Resolutions-June 3, 1985, Adjournment House of Representatives And Senate Condolences on The Death of President Tancredo Neves of Brazil And Best Wishes To President Jose Sarney.

dari sejumlah masyarakat sipil yang intinya skeptis dan curiga bahwa hal tersebut semata-mata hanya sekedar dalih saja untuk memperlama masa kekuasaan.³

Tulisan ini hendak memberikan tanggapan dari sudut yang berbeda. Pada satu sisi, harus diterima adanya celah kekosongan hukum dalam UUD 1945 ketika proses suksesi kepemimpinan tidak dapat dilaksanakan secara normal. Akan tetapi pada sisi yang lain, kekhawatiran akan penyalahgunaan wewenang hingga lahirnya suatu rezim otoriter juga tidak sepenuhnya keliru. Untuk itu, penulis mengambil posisi tengah-tengah: perlu dipikirkan mekanisme untuk mengatasi potensi kekosongan kekuasaan dalam menghadapi situasi yang tidak normal, sambil sebisa mungkin mempertahankan prinsip-prinsip negara demokratis guna menghindari kemungkinan lahirnya rezim otoriter.

Prinsip pertama yang menjadi tulang punggung tulisan ini adalah jangan sampai ada satu detik pun kekosongan kekuasaan, sebagaimana satu adagium: “Enam puluh tahun dengan penguasa yang zalim adalah lebih baik daripada satu malam tanpa penguasa”. Ungkapan tersebut memperlihatkan tingkat urgensi eksistensi pemimpin sebagai pemegang kekuasaan dan sekaligus bahaya dari *vacuum of power*. Berangkat dari situ, tulisan ini hendak menyoroti potensi kekosongan jabatan presiden dalam UUD 1945 yang dilengkapi dengan alternatif solusinya.

Terhadap topik ini, telah terdapat sejumlah studi yang mengulas soal pengisian kekosongan jabatan Presiden. Berikut akan diuraikan publikasi yang memuat irisan topik yang sama dan disertai kebaruan yang hendak ditawarkan oleh tulisan ini. Studi Aryani & Hermanto⁴, dan Mujiburohman⁵ pada pokoknya menguraikan prinsip

³ Diutarakan antara lain oleh Johnny G. Plate (Nasdem), Bahlil Lahaladia (Menteri Investasi), Muhaimin Iskandar (PKB), Airlangga Hartarto (Golkar), dan Zulkifli Hasan (PAN). Pada sisi yang lain, wacana penundaan ini mengalami penolakan diantaranya Titi Anggraini (Perludem), Feri Amsari (Pusako), Denny Indrayana. Sementara itu dari pihak Presiden dalam satu kesempatan pada 2019 lalu telah mengutarakan bahwa dirinya menolak wacana penambahan masa jabatan maupun kemungkinan tiga periode.

⁴ Nyoman Mas Aryani, Bagus Hermanto. Rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Yang Ideal Dalam Ikhwil Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Rangka Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 3, November 2018.

⁵ Dian Aries Mujiburohman. *Pengisian Jabatan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*. Intan Media. Yogyakarta. 2012.

“kedaulatan di tangan rakyat” dalam Pasal 1 UUD 1945 dengan mekanisme pengisian kekosongan Presiden oleh MPR dalam hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Aryani dan Hermanto menyatakan ketentuan kedaulatan rakyat tidak dapat digantikan melalui pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR mengingat lembaga tersebut tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi.

Studi Hariansah & Erliyana pada pokoknya menguraikan pengisian kekosongan jabatan Presiden dalam UUD 1945 dan membandingkannya dengan mekanisme yang terdapat di Amerika Serikat, Brazil, dan Perancis.⁶ Hasil dari studi tersebut menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara praktik yang terjadi di Indonesia dengan negara pembandingnya. di Indonesia, kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden diisi oleh Triumvirat sebelum nanti dipilih penggantinya melalui MPR. Sedangkan Amerika Serikat, Brazil, dan Perancis masing-masing diisi oleh Speaker House of Representative, Parlemen bersama Yudikatif, dan Ketua Senat.

Studi Saputro & Azhara adalah yang pembahasannya mendekati tulisan ini. Saputro & Azhara pada pokoknya menguraikan potensi kekosongan jabatan presiden akibat dari tidak terselenggaranya Pemilu melalui perspektif Hukum Tata Negara Darurat.⁷ Untuk mengisi jabatan Presiden bilamana terjadi keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak dapat terselenggara, mereka mengusulkan sejumlah solusi: (i) melalui pemilu yang pelaksanaan teknisnya menyesuaikan pada situasi kegentingan yang dihadapi. (ii) Perpanjangan masa jabatan Presiden melalui pernyataan keadaan darurat yang disertai dengan persetujuan dari MPR dan MK yang menjalankan fungsi kontrol sampai terselenggaranya Pemilu terdekat. Khusus untuk penundaan masa Pemilu dan pengisian kekosongan Presiden, beberapa ahli hukum tata negara turun gelanggang memberikan alternatif solusi. Yusril Irza Mahendra menguraikan tiga langkah: amandemen UUD 1945, dekrit, dan konvensi hukum tata negara.⁸ Dan Agus Rieswanto memberikan

⁶ Syafri Hariansah, Anna Erliyana. Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brazil dan Perancis, *Pakuan Law Review*, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2018.

⁷ Aditya Wahyu Saputro, Mayang Devi Azhara. Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat. *Jurist-Diction*, Vol. 4 (2), 2021.

⁸ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227100153-32-764613/yusril-beberkan-tiga-cara-yang-bisa-menunda-pemilu-2024> diakses pada 27 Februari 2022.

solusi berupa amandemen UUD 1945 secara informal melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK).⁹

Sesungguhnya kekosongan kekuasaan disini tidak dapat dimaknai sebagai akibat dari ketiadaan Pemilu saja, melainkan terhadap hal apapun yang mengakibatkan suksesi kepemimpinan tidak dapat berjalan secara normal. Prinsipnya, tulisan ini hendak mengulas langkah-langkah apa saja yang dapat ditempuh untuk mengatasi agar tampuk kekuasaan tidak sampai kosong. Untuk itu, penulis bersepakat dengan studi yang telah dilakukan terdahulu. Penekanan pada mekanisme kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, maupun urgensi untuk menghindari *vacuum of power* adalah titik pijak yang juga diusung oleh penulis. Pembahasan dalam tulisan ini akan dibagi menjadi tiga bagian: pertama, mengulas definisi dan bahaya dari kekosongan kekuasaan serta pengalamannya di Indonesia. Kedua, menilik skema potensi kekosongan kekuasaan dari segi regulasi. Ketiga, menguraikan upaya-upaya antisipasi yang dapat ditempuh untuk mengatasi kekosongan kekuasaan. Alternatif yang ditawarkan disini mengelaborasi pendapat-pendapat yang telah disampaikan oleh para pengkaji maupun ahli sebelumnya yang disertai dengan analisis serta kebaruan dengan mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan dan mekanisme kontrolnya. Tulisan ini disusun dengan metode yuridis normatif, yaitu melalui analisis sumber-sumber peraturan perundang-undangan maupun pustaka lain yang dianggap menunjang.

II. KEKOSONGAN JABATAN PRESIDEN

A. Apa itu Kekosongan Jabatan Presiden dan Bahayanya

UUD 1945 pasca amandemen, terdapat suatu konsensus umum bahwa sistem yang dibangun oleh pemerintah Indonesia adalah penguatan presidensiil. Sebagaimana ditentukan dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk pada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensiil. Dalam pemerintahan Presidensiil, tidak terdapat perbedaan

⁹ Agus Rieswanto, “Hukum Penundaan Pemilu”, Kompas 1 Maret 2022.

antara Presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (head of state) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (head of government) atau chief executive. Akan tetapi, Soepomo menjelaskan bahwa, pembedaan ini dituliskan secara eksplisit bahwa kedudukan tersebut hanya pernah dinyatakan secara resmi dalam berita Republik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dalam penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang merupakan kepala negara (head of state) dan kepala pemerintahan (head of government) sekaligus.

Dari dua fungsi presiden tersebut jika ditelaah secara umum, Presiden ditugaskan oleh Konstitusi untuk menjalankan pemerintahan untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat, instrumen yang dimiliki oleh Presiden diantaranya: memegang kekuasaan pemerintahan, menjalankan fungsi legislasi bersama DPR, panglima tertinggi militer, membuat pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, abolisi, gelar tanda jasa, memimpin kabinet, menerbitkan Perppu untuk mengatasi kegentingan memaksa, menyatakan keadaan bahaya, mengusulkan RAPBN, serta memilih hakim konstitusi. Di luar itu, Presiden juga memiliki fungsi untuk menjaga stabilitas politik, ekonomi hingga eksistensi suatu kedaulatan.

Rasanya adalah suatu keniscayaan bahwa keadaan ketiadaan kekuasaan berpotensi menciptakan suatu instabilitas. Dalam kategorisasi yang dibuat oleh Rotberg, dinyatakan bahwa salah satu ciri dari collapsed state adalah permasalahan akan eksistensi otoritas. Bila otoritas yang lemah saja dapat mengakibatkan instabilitas suatu negara, maka dapat dibayangkan apa jadinya keadaan dimana terjadi kekosongan kepemimpinan. Dalam studi lain yang dilakukan oleh Atzili, menunjukkan bahwa ketiadaan otoritas membuat suatu negara rawan akan intervensi dari kelompok-kelompok ekstrim yang hendak masuk memanfaatkan keadaan.

Bagi keduanya, dibutuhkan sosok pemimpin untuk pengambilan keputusan, terutama ketika muncul suatu keadaan mendesak. Untuk menghindari hal tersebut, suatu konstitusi biasanya telah mencantumkan mekanisme pengisian kekuasaan termasuk prosedur pengisian kekuasaan ketika terjadi situasi marabahaya. Mengapa hal tersebut diperlukan? Jawabannya tidak hanya soal kebutuhan adanya figur yang bertugas guna mengambil keputusan, lebih daripada itu adalah keperluan akan sosok yang menjadi representasi kedaulatan dan sekaligus menjaga integrasi negara yang bersangkutan. Sebagaimana telah dijelaskan, tanpa adanya mekanisme pengisian kekuasaan yang jelas, maka suksesi kepemimpinan bisa saja berujung dengan krisis multidimensi, kekacauan, disintegrasi, atau bahkan bubar nya negara. Hal ini akan nampak semakin jelas apabila menilik ke belakang sepanjang sejarah republik, dimana terjadi sejumlah pengalaman akan alur suksesi kepemimpinan yang berlangsung abnormal. Bagian di bawah akan menerangkan bagaimana langkah antisipasi kekosongan presiden ditempuh beserta dengan klasifikasinya.

B. Pengalaman Antisipasi Kekosongan Kekuasaan Jabatan Presiden di Indonesia

Dalam sejarahnya, suksesi kekuasaan di Indonesia tidak selalu berjalan secara mulus. Pengalaman memperlihatkan sejumlah situasi ketika terjadi pergantian kekuasaan tanpa melalui Pemilu. Dan perpindahan kekuasaan tersebut juga terjadi dalam spektrum yang bervariasi. Ada peristiwa dimana perpindahan kekuasaan terjadi atas kebutuhan mendesak akan tetapi telah tersedia lajur pengaturan suksesinya. Dalam derajat yang lain, pernah juga terjadi situasi ekstrim dimana suksesi kekuasaan dengan ditentukan melalui mekanisme politik melalui penunjukan secara *de facto* karena belum tersedia landasan hukum secara terang. Uraian di bawah akan memperlihatkan antisipasi kekosongan jabatan Presiden di Indonesia sekaligus membikin klasifikasi atas situasi yang melingkupinya.

Pada tahun 1948 di tengah masa bergejolak awal kemerdekaan, Belanda melancarkan serangan Agresi Militer II Belanda di Yogyakarta. Dalam keadaan darurat, Soekarno, Mohammad Hatta, beserta dengan kabinet mengadakan rapat yang hasilnya meminta

Sjafruddin Prawiranegara -Menteri Kemakmuran saat itu- di Bukittinggi untuk mengambil alih Pemerintah Pusat.¹⁰ Situasi menjadi semakin buruk karena Belanda berhasil menguasai Yogyakarta dan Soekarno dan Hatta tertangkap. Bahwa dikarenakan situasi yang tidak menentu dan komunikasi yang terputus, Sjafruddin yang belum mengetahui adanya penyerahan mandat kekuasaan pada 22 Desember 1948 berinisiatif untuk membentuk PDRI. Dan upaya Sjafruddin tersebut sesungguhnya bukan satu-satunya. Adapula tindakan spontan pembentukan pemerintah darurat dari Soekiman maupun pemerintahan darurat militer dari Kolonel Nasution yang masing-masing pada pokoknya merupakan upaya penyelamatan republik untuk mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan. Begitu mengetahui eksistensi PDRI, baik Soekiman maupun Nasution menyatakan bergabung dengan Sjafruddin Prawiranegara. Singkat kata, eksistensi PDRI merupakan pernyataan bahwa Republik Indonesia masih berdiri hingga akhirnya terjadi perundingan antara Indonesia dengan Belanda dan penyerahan pengembalian mandat dari Sjafruddin Prawiranegara kepada Soekarno dan Hatta pada 13 Juli 1949.¹¹

Masih di awal masa revolusi mempertahankan kemerdekaan. Perjuangan Indonesia untuk mendapatkan pengakuan kedaulatan berujung dengan diadakannya perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 27 Desember 1949. Salah satu poin hasil kesepakatan KMB adalah perubahan konstitusi menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS), dimana Republik Indonesia adalah salah satu negara bagian. Soekarno terpilih menjadi Presiden RIS dengan Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri, yang diikuti oleh sejumlah tokoh menjadi pejabat RIS. Untuk mencegah terjadi kekosongan kekuasaan di Republik Indonesia, Soekarno menunjuk Mr. Assaat (saat itu Ketua Badan

¹⁰ Sesungguhnya, terdapat dua surat yang dikirimkan: pertama kepada Sjafruddin di Bukittinggi, dan kedua kepada Mr. A. A. Maramis, Dr. Sudarsono, dan L.N. Palar di New Delhi. Uniknya, dua surat tersebut tidak pernah terkirim karena serangan Belanda berhasil menghancurkan stasiun radio. Lihat dalam Mumuh Muhsin Z. Mr. Sjafruddin Prawiranegara (1911-1989) Sang Penyelamat Eksistensi Negara Proklamasi Republik Indonesia. Makalah yang disampaikan dalam seminar nasional Pengusulan Mr. Sjafruddin Prawiranegara sebagai Pahlawan Nasional, 16 Juni 2009 di Universitas Padjajaran Bandung. hlm. 5.

¹¹ Ibid hlm. 12-3. Mengenai arti penting PDRI dalam lintasan sejarah Indonesia dapat dilihat lebih jauh dalam Gusti Asnan. PDRI Dalam Penulisan Sejarah Indonesia, makalah pada seminar "Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Bangsa", diselenggarakan di Padang, 26 Juli 2006. Hlm. 11.

Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) sebagai Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia.¹² Kedudukan Mr. Assaat sebagai Pejabat Sementara Presiden Negara Republik Indonesia didapuk untuk menyerahkan kedaulatan beserta bendera merah putih kepada Republik Indonesia Serikat yang dipimpin oleh Soekarno. Pada titik ini maka Mr. Asaat merupakan pejabat pelaksana Presiden dari negara berdaulat yang menyerahkan kedaulatannya kepada RIS akibat dari terjadinya pergantian bentuk negara dan Konstitusi UUD 1945 kepada Konstitusi RIS.¹³ Namun demikian, harus dicatat pula bahwa Soekarno dan Hatta tidak pernah mengundurkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dan hanya menunjuk Mr. Assaat sebagai Pejabat Presiden sementara.¹⁴ Apapun, Mr. Assaat berperan penting untuk mengisi kekosongan kekuasaan guna mencegah intervensi negara asing¹⁵ yang nampaknya dapat dimengerti dalam konteks penciptaan negara-negara bagian boneka buatan Belanda.¹⁶

Perpindahan kekuasaan lain terjadi pada tahun-tahun penghujung demokrasi terpimpin. Tapi sebelum itu perlu untuk mundur sedikit terlebih dahulu. Pada tahun 1949, Dewan

¹² Desmira Feri Susanti. *Peranan Mr. Assaat Dalam Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia (1946-1951)*. Skripsi Program Studi Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. 2015. Hlm. 67-70.

¹³ Terjadi dua peristiwa penyerahan kedaulatan: di Jakarta dari Ratu Juliana kepada Hatta dan di Yogyakarta dari Assaat kepada Soekarno lihat dalam Herbert Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press. 2007. Hlm. 57. Terhadap hal ini, terdapat pendapat salah satunya dari Bambang Purwanto yang pada pokoknya Mr. Assaat seharusnya diakui sebagai Presiden ketiga Republik Indonesia setelah Soekarno dan Sjafruddin. Lihat dalam Bambang Purwanto. *Sejarawan Akademik dan Disorientasi Historiografi: Sebuah Otokritik*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. 28 September 2004. Hlm.3.

¹⁴ Beredar sentimen politik dimana keputusan yang dibuat di Yogyakarta lebih dipatuhi daripada yang dibikin oleh pemerintahan di Jakarta. Sentimen ini muncul dari rasa bangga atas negara revolusioner yang berhasil memerdekakan diri dibandingkan dengan negara kompromistis dengan mantan penjajahnya. Ini semakin menegaskan arti penting Negara Bagian Republik Indonesia pada saat itu. lihat dalam Op Cit Herbert Feith, hlm. 57., Haryono Rinardi. Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950. *Mozaik: Jurnal Ilmu Humaniora*, Vol. 12, No. 2, Juli-Desember 2012. Hlm. 183.

¹⁵ Op Cit Desmira Feri Susanti, hlm. 73.

¹⁶ Op Cit Haryono Rinardi, hlm. 183-6.

Konstituante dinilai buntu tidak dapat merumuskan Undang-Undang Dasar yang baru. Akhirnya pada 5 Juli 1949 Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden yang pada pokoknya menyatakan mengakhiri UUDS 1950 dan kembali pada UUD 1945.¹⁷ Pada masa demokrasi terpimpin, penyelenggaraan Pemilu sendiri sulit untuk terselenggara, salah satunya karena alasan konflik dan Pepera di Irian Jaya. Puncaknya, MPRS menutup kemungkinan diselenggarakannya Pemilu dengan menetapkan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup melalui TAP Nomor: III/MPRS/1963.

Di antara tahun 1960-1965, perhelatan politik semakin memanas hingga meletus peristiwa G30S. Untuk mengatasi konflik yang semakin tajam, Soekarno menerbitkan Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) dengan menunjuk Soeharto untuk memulihkan ketertiban umum yang sekaligus melejitkan popularitas Soeharto. Dari sisi Soekarno, Supersemar tidak diniatkan sebagai perpindahan kekuasaan,¹⁸ akan tetapi kenyataan berkata lain. Pada tahun yang sama, MPRS menerbitkan TAP IX/MPRS/1966 yang mengukuhkan kedudukan hukum supersemar. Tak lama berselang turut terbit Tap XI/MPRS/1966 yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemilu akan digelar paling lambat 5 Juli 1968. Masih pada tahun yang sama, MPRS juga menerbitkan TAP Nomor XV/MPRS/1966 yang menyatakan bahwa apabila Presiden berhalangan maka jabatan presiden akan digantikan oleh pengemban supersemar yang dalam pelaksanaannya didampingi oleh Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPR-GR. Demikian,

¹⁷Untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden, diberlakukan ketentuan Pasal II Aturan peralihan UUD 1945 yang dengan demikian Soekarno kembali menjadi Presiden meneruskan hasil Pemilu 1955. Lihat dalam Hayatun Na'imah. Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejatah Ketatanegaraan Indonesia, *Khazanah, Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, Vol. 13, No. 1, Juni 2015. Hlm. 124. Soekarno menerbitkan dekrit atas masukan A.H. Nasution dan kelompok anti komunis yang tidak menghendaki diadakannya Pemilu. Sikap ini ditempuh atas kekhawatiran PKI akan menjadi partai pemenang, sedangkan dari segi politik, Soekarno adalah satu-satunya sosok tengah yang dapat mengimbangi popularitas PKI. Atas dasar inilah maka dapat dipahami mengapa "kembali ke UUD 1945" dapat diterima. Wacana mengenai Pemilu baru kembali mencuat pada paruh akhir dekade 1960an dan baru terlaksana pada 1971. Lebih lanjut lihat dalam Adnan Buyung Nasution. Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959. Pustaka Utama Grafiti & Eka Tjipta Foundation. Jakarta. 2009. Lihat juga dalam Mohammad Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta. Hlm. 160.

¹⁸ Pidato Soekarno "Jangan sekali-kali meinggalkan sejarah" disampaikan pada 17 Agustus 1966.

pada saat pidato pertanggungjawaban Presiden ditolak dan Soekarno dimakzulkan, Soeharto naik ke tampuk kekuasaan sebagai pejabat Presiden dan ditetapkan menjadi Presiden pada 27 Maret 1968.¹⁹ Ketentuan ini kemudian disusul dengan diterbitkannya Tap XLII/MPRS/1968 yang menyatakan bahwa Pemilu 1968 ditunda dan akan diselenggarakan paling lambat pada 5 Juli 1971. Boleh diduga bahwa penundaan ini dipilih untuk terlebih dahulu menciptakan stabilitas politik dan ekonomi transisi dari era demokrasi terpimpin.

Masih ada dua lagi peristiwa pengisian kekosongan jabatan Presiden yang terjadi tanpa diadakan Pemilihan. Pertama, tindakan Soeharto yang dipaksa mengundurkan diri oleh rakyat banyak pada 1998. Sesuai ketentuan Pasal 8 UUD 1945, B.J. Habibie selaku Wakil Presiden menggantikan Soeharto. Habibie dilantik dihadapan Mahkamah Agung segera setelah Soeharto menyatakan pengunduran diri.²⁰ Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945, masa jabatan B.J. Habibie seharusnya berlaku sampai dengan pada 2003, akan tetapi pada akhirnya diputuskan bahwa akan segera diadakan Pemilu yaitu selambat-lambatnya pada bulan Juni 1999.²¹

Kedua, pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang kemudian digantikan oleh Megawati Soekarnoputri selaku Wakil Presiden. Perseteruan yang terjadi antara Gus Dur dan DPR diwarnai dengan mosi tidak percaya yang dilayangkan oleh DPR atas kasus *buloggate* dan *bruneigate*. Sebagai perlawanan, Gus Dur menerbitkan dekrit membubarkan DPR. Berbeda dengan Soekarno pada 1959, dekrit Gus Dur ditolak secara politik. Akhirnya, Gus Dur dimakzulkan²² dan Megawati

¹⁹ Lihat Tap MPRS No: XXXIII/MPRS/1967, Tap MPRS No: XLIV/MPRS/1968. UUD 1945 sebelum amandemen hanya menyertakan ketentuan suksesi keadaan luar biasa dalam Pasal 8, yaitu bila pada pokoknya Presiden tidak dapat melaksanakan kewajibannya maka digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa berlakunya. Sementara, situasi pada tahun 60an posisi Wakil Presiden tengah dalam keadaan kosong dan baru diisi melalui pemilihan oleh MPR hasil Pemilu tahun 1971.

²⁰ Lihat Tap VII/MPR/1973. Sempat muncul pendapat dari sejumlah pihak yang menghendaki pelantikan Habibie dilakukan dihadapan DPR satu hari setelah pengunduran diri Soeharto. Akan tetapi untuk meminimalisir kemungkinan kosongnya kekuasaan akhirnya niatan tersebut diurungkan.

²¹ Lihat Tap XIV/MPR/1998.

²² Lihat Tap III/MPR/2001. Lebih jauh lihat dalam Op Cit, Hayatun Na'imah, hlm. 136., Hamdan Zoelfa. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden di Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta. 2014.

diangkat sebagai Presiden sampai dengan Pemilu langsung kali pertama yang memenangkan Susilo Bambang Yudhoyono pada 2004.

Dari pengalaman di atas dapat ditarik suatu rumusan umum antisipasi kekosongan jabatan presiden di Indonesia: yaitu mencegah jangan sampai terjadinya suatu *vacuum of power*. Penunjukan sekaligus inisiasi Sjafruddin Prawiranegara mendirikan PDRI, penunjukan Mr. Assaat menjadi Presiden Republik Indonesia, prosesi penggantian kekuasaan kepada Soeharto, pelantikan Habibie dihadapan Mahkamah Agung, hingga naiknya Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden masing-masing merupakan langkah antisipasi yang ditempuh agar kursi Presiden tidak sampai kosong.

Tapi disamping benang merah itu, ada pula perbedaan mendasar dari setiap peristiwa: kontur situasi yang melingkupinya. Sekaligus dalam kesempatan ini dapat juga ditarik semacam keadaan anomali hierarki hukum dalam mengantisipasi kekosongan kekuasaan. Tidak semua alur suksesi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang hanya mengatur secara terbatas saja ketentuan pergantian Presiden dalam Pasal 8. Pada masa revolusi, antisipasi dilakukan secara *de facto* secara penunjukan saja berdasarkan pemberi mandat kepada penerima mandat untuk menjaga eksistensi negara yang baru saja merdeka. Hal tersebut dialami oleh Sjafruddin Prawiranegara maupun Mr. Assaat yang menjabat sebagai Presiden sementara. Pada masa transisi dari UUDS kepada UUD 1945, dilakukan penundaan Pemilu seiring dengan terbitnya Dekrit Presiden yang berujung pada penetapan Soekarno sebagai presiden seumur hidup pada 1963. Sedangkan di penghujung demokrasi terpimpin, Soeharto selaku pemegang mandat supersemar ditunjuk oleh MPRS sebagai pejabat presiden sampai dengan terlaksananya Pemilu yang baru terlaksana pada 1971. Selanjutnya, baik B.J. Habibie maupun Megawati Soekarnoputri naik ke kursi Presiden melalui mekanisme pergantian kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945. Tapi bukan berarti keduanya berlangsung tanpa anomali hukum. Masa pemerintahan Habibie yang seharusnya baru habis pada 2003 dipercepat dengan diadakannya Pemilu pada tahun 1999 yang diatur melalui Tap MPR. Demikian pula dengan masa kepemimpinan Gus Dur yang ditandai dengan diterbitkannya dekret, yang berujung pada kekalahan politik dirinya.

Uraian di bawah akan memperlihatkan masing-masing kontur perpindahan kekuasaan tersebut yang nantinya akan diiringi dengan klasifikasi berdasarkan tingkat kegawatannya.

Masa Kepemimpinan	Soekarno	Soekarno	Soekarno	Soeharto	Abdurrahman Wahid
Pengganti	Sjafruddin Prawiranegara	Mr. Assaat	Soeharto	B.J. Habibie	Megawati Soekarnoputri
Latar Belakang	Tertangkapnya Soekarno & Hatta di Yogyakarta akibat agresi militer II Belanda	Perubahan Bentuk negara dan pergantian Konstitusi dari UUD 1945 pra-amandemen ke Konstitusi RIS.	Pemakzulan oleh MPRS	Dipaksa mundur oleh kekuatan rakyat	Pemakzulan oleh MPR
Dasar hukum	Keputusan Politik, tindakan de facto	Keputusan Politik, tindakan de facto	Keputusan politik yang dilandaskan Supersemar, diatur dengan Tap MPR. Disusul dengan ditundanya penyelenggaraan Pemilu hingga 1971	UUD 1945 sebelum amandemen	UUD 1945 amandemen ketiga
Mekanisme Kontrol	Kedaruratan – Kabinet dan	normal	Pimpinan MPRS dan	normal	normal

	BPKNIP lumpuh.		Pimpinan DPR-GR		
Anomali Kontitusi	Penunjukan	Penunjukan	Penunjukan yang kemudian diwadahi oleh Tap MPRS. Penundaan Pemilu	Percepatan masa jabatan Presiden dengan diselenggara kannya Pemilu 1999 diatur dengan Tap MPR	Didahului dengan penerbitan Dekrit Presiden Gus Dur, tapi kalah secara politik

Disamping itu, terdapat pula kebijakan antisipasi kekosongan masa jabatan Presiden yang tidak disertai dengan pergantian kepemimpinan. Kebijakan yang ditempuh adalah berupa penundaan Pemilu yang kemudian diatasi dengan perpanjangan masa jabatan Presiden. Jadi dalam keadaan ini tidak terjadi suksesi melainkan hanya meneruskan saja masa jabatan sampai dengan waktu yang ditentukan.

Masa Kepemimpinan	Soekarno 1959-1967	Soeharto 1967,1968-1971
Latar Belakang	Transisi UUDS ke UUD 1945. Pemilu ditunda atas dasar situasi darurat serta adanya operasi militer dan Pepera di Irian Jaya. Penetapan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup.	Peristiwa G30S, Supersemar, dan Kekosongan jabatan Wakil Presiden.

Jadwal Pemilu	Pemilu seharusnya diselenggarakan pada 1960 tapi tidak terjadi.	Pemilu seharusnya terjadwal paling lambat pada 1968 tapi tidak terlaksana dan ditunda sampai 1971.
Mekanisme Kontrol	Pertanggungjawaban kepada MPRS	Pertanggungjawaban kepada MPRS
Dasar Hukum	Dekrit Presiden 5 Juli, Tap III/MPRS/1963.	Tap XI/MPRS/1966, Tap XLII/MPRS/1968, Tap XLIV/MPRS/1968.
Anomali Konstitusi	Ketentuan “5 tahun” dalam UUD 1945, Pemilihan Presiden oleh MPRS.	Ketiadaan pengaturan suksesi kosongnya wakil presiden saat kepemimpinan Soekarno.

Secara lebih ringkas lagi, dapat diklasifikasi bahwa proses suksesi kepemimpinan dapat disederhanakan menjadi dua: yang urutan peralihan kekuasaannya dilaksanakan berdasar ketentuan yang diatur dalam UUD, dan yang proses suksesinya belum diatur dalam konstitusi. Uraian ini memperlihatkan bahwa memang tidak semua alur suksesi dapat terantisipasi melalui ketentuan hukum karena dalam derajat tertentu melekat kebutuhan suatu keputusan yang bersifat politik.

III. POTENSI DAN ANTISIPASI KEKOSONGAN PRESIDEN DALAM UUD 1945 PASCA REFORMASI

A. Mekanisme Suksesi Menurut UUD 1945

Dalam sistematika UUD 1945 pasca-amandemen, proses suksesi presiden dapat dibagi menjadi dua bagian: situasi normal dan situasi luar biasa. Dalam situasi normal, pengisian jabatan Presiden bersama Wakil Presiden dipilih secara langsung melalui

mekanisme Pemilu yang ketentuan teknisnya diatur lebih lanjut dalam undang-undang.²³ Akan tetapi apabila terjadi situasi khusus dimana Presiden tidak dapat lagi menjalankan tugasnya, agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan, UUD 1945 mengatur skema pengisian jabatan Presiden oleh Wakil Presiden.²⁴ Apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, maka Presiden mengusulkan dua calon untuk dipilih oleh MPR.²⁵ Sedangkan apabila Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama tidak dapat melaksanakan tugasnya, maka digantikan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan sampai dengan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden baru yang dipilih oleh MPR. Adapun masa tugas Presiden dan Wakil Presiden yang baru adalah sampai dengan berakhirnya masa jabatan Presiden sebelumnya.²⁶ Lebih jauh, pengisian jabatan Presiden dalam UUD 1945 sesungguhnya hanya menjabat sampai habisnya masa jabatan Presiden sebelumnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UUD 1945. Selanjutnya, dilakukan Pemilu langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru melalui mekanisme suksesi kekuasaan secara normal.

Pengaturan yang demikian sesungguhnya masih menimbulkan celah potensi kekosongan kekuasaan, yaitu bilamana Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat terselenggara. Pada hakikatnya, baik Triumvirat maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR hanya sekedar meneruskan saja masa periode Presiden sebelumnya. Maka atas uraian ini dapat dibikin satu kategori lagi untuk melengkapi keadaan normal maupun luar biasa yang telah dijelaskan sebelumnya: yaitu situasi ekstrem dimana belum tersedia pengaturan mengenai urutan suksesi yang akan mengisi jabatan Presiden. Karena UUD 1945 tidak mengatur urutan suksesi dalam keadaan sebagaimana disebutkan, maka kekosongan hukum ini berpotensi mengakibatkan kekosongan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden. Dan keadaan ekstrem masih bisa dibagi lagi: ketika belum ada urutan suksesi dalam konstitusi namun organ negara masih bisa menjalankan fungsinya (seperti misalnya dalam kasus

²³ Pasal 6A UUD 1945.

²⁴ Pasal 8 Ayat (1) UUD 1945. Untuk perdebatan terhadap perumusan Pasal 8 UUD 1945 dapat dilihat dalam Denny Indrayana. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Ph.D. Tesis, Faculty of Law University of Melbourne. 2005. Hlm. 149-150.

²⁵ Pasal 8 Ayat (2) UUD 1945.

²⁶ Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945.

penundaan Pemilu tahun 1960 dan transisi dari Soekarno ke Soeharto), dan keadaan dimana tidak ada urutan suksesi dan organ negara mengalami kelumpuhan (seperti dalam kasus PDRI).

Dengan adanya kategori situasi ekstrim ini, semakin menegaskan situasi-situasi yang pada pokoknya belum tersedia alur suksesi kepemimpinan dalam konstitusi dengan tidak terselenggaranya Pemilu sebagai salah satu permisalan. Babak selanjutnya dari tulisan ini akan mengelaborasi pendapat serta usulan yang pernah disampaikan sebelumnya dengan juga memberikan sejumlah penambahan. Masing-masing disusun dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman antisipasi kekosongan kepemimpinan sebagaimana telah diuraikan.

Suksesi Normal	Suksesi Luar Biasa	Suksesi Ekstrem	
		Skenario I	Skenario II
Terselenggaranya Pemilu	Penggantian kekuasaan tanpa mekanisme Pemilu	Pergantian kekuasaan tanpa mekanisme Pemilu	Pergantian kekuasaan tanpa mekanisme Pemilu
	Alur suksesi telah tersedia dalam UUD 1945.	Alur suksesi tidak tersedia dalam UUD 1945 tapi <i>trias politica</i> masih dapat bekerja secara normal.	Alur suksesi tidak tersedia dalam UUD 1945 dan <i>trias politica</i> mengalami kelumpuhan/tidak dapat bekerja secara normal.
Contoh kasus: Suksesi Habibie ke Gus Dur, Megawati ke SBY, SBY ke Jokowi.	Contoh kasus: Suksesi Soeharto ke Habibie, Gus Dur ke Megawati	Contoh Kasus: Penunjukan Mr. Assaat, Demokrasi Terpimpin, suksesi Soekarno ke Soeharto, penundaan Pemilu Soeharto.	Contoh Kasus: PDRI Sjafruddin Prawiranegara.

B. Upaya Antisipasi Kekosongan Kekuasaan dan Mekanisme Kontrolnya

Mengacu pada bagian sebelumnya, tulisan ini menawarkan alternatif berupa antisipasi melalui mekanisme hukum. Apabila antisipasi melalui mekanisme hukum tidak dilakukan, maupun dilakukan tapi ada situasi faktual yang tidak terwadahi, maka untuk menambalnya akan turut dipaparkan pula solusi berupa langkah-langkah politik yang dapat ditempuh. Apa yang dimaksud dengan “langkah politik” disini tidak berarti sama sekali tidak memiliki muatan argumentasi hukum, melainkan lebih pada kenyataan yang membutuhkan konsensus maupun tindakan yang dalam derajat tertentu menyimpangi ketentuan hukumnya.

1. Amandemen Konstitusi dan Perangkat Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana diutarakan oleh Mahendra, amandemen UUD 1945 merupakan dasar hukum yang paling kuat dalam mengantisipasi kekosongan kekuasaan. Berikut akan diuraikan usulan dari Mahendra yang disertai dengan catatan tersendiri.

Mehendra mengusulkan penambahan pada Pasal 22E yang menyatakan:

Dalam hal pelaksanaan pemilihan umum sekali dalam lima tahun sebagaimana dimaksud oleh pasal 22E ayat (1) tidak dapat dilaksanakan karena terjadinya perang, pemberontakan, gangguan keamanan yang berdampak luas, bencana alam dan wabah penyakit sulit diatasi, maka MPR berwenang untuk menunda pelaksanaan sampai batas waktu tertentu.

Selanjutnya, ditambahkan pula:

Semua jabatan-jabatan kenegaraan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar ini, untuk sementara waktu tetap menduduki jabatannya sebagai pejabat sementara sampai dengan dilaksanakannya pemilihan umum.

Bila rumusan tersebut diterapkan, maka diperlukan dua lembaga untuk menetapkan penundaan Pemilu. Pertama, penetapan keadaan bahaya oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945, dan kedua, atas dasar keadaan darurat tersebut MPR memutuskan penundaan Pemilu. Alur berpikir demikian dapat dipahami bahwa penundaan pemilu yang merupakan sarana kedaulatan rakyat tidak dapat diputuskan secara sepihak saja. Sekalian daripada itu adalah perubahan status pejabat hasil pemilu menjadi pejabat sementara. Dapat dipahami bahwa pembagian kewenangan antara Presiden dan MPR sebagaimana disebutkan sebagai bagian dari kontrol agar tidak terpusat dalam satu tangan saja serta agar terdapat mekanisme kontrol dari MPR, DPR, dan DPD tetap dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Akan tetapi perlu kejelasan sampai kapan penundaan Pemilu “sampai batas waktu tertentu” tersebut dapat dilakukan.²⁷ Rumusan yang bersifat terbuka sebagaimana diusulkan Mahendra perlu untuk dilengkapi dengan batas jangka waktu pemberlakuan keadaan darurat. Senada, diperlukan pula suatu ketentuan yang mewajibkan MPR melakukan peninjauan secara berkala sampai kapan penundaan Pemilu diberlakukan. Ketentuan ini berguna untuk mengantisipasi terjadinya *perpetual state of emergency*, keadaan bahaya yang secara sengaja ditetapkan secara terus-menerus demi melanggengkan kekuasaan.

Sekalian daripada itu, penulis mengusulkan kesediaan pelampung akhir pencegahan kesewenangan penguasa. Bahwa meskipun UUD 1945 telah memberikan pengaturan perlindungan atas hak-hak asasi manusia, akan tetapi terdapat celah dimana hak tersebut dapat disimpangi dengan pembatasan melalui pasal 29J ayat 2.²⁸ Dengan demikian diperlukan suatu Pasal tambahan guna memastikan pembatasan yang diberlakukan -terutama selama keadaan darurat- tetap berjalan dalam koridor yang semestinya. Pasal yang dimaksud disini adalah adopsi atas *Article 30 Universal Declaration of Human Rights* yang memuat semangat untuk menjaga keutuhan hak-hak

²⁷ Op Cit Aditya Wahyu Saputro, Mayang Devi Azhara. Hlm. 448-9.

²⁸ MK telah memberikan penafsiran terhadap ketentuan pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29J ayat (2), lihat dalam Putusan MK Nomor: 11-17/PUU-I/2003, Nomor: 013/PUU-I/2003, 65/PUU-II/2004.

asasi.²⁹ Ketentuan semacam ini sebetulnya bukan sesuatu yang sama sekali asing karena sebelumnya pernah tercantum baik dalam Pasal 33 UUD RIS 1949, Pasal 34 UUDS 1950, serta sempat pula disinggung dalam proses amandemen kedua UUD 1945.³⁰ Dengan dihidupkannya ketentuan pembatasan atas pembatasan, maka pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 tidak dapat diberlakukan secara arbitrer selain daripada semata-mata untuk menjaga hak-hak itu sendiri. Demikian, terbuka kemungkinan bagi warganegara untuk menagih pertanggungjawaban dan akuntabilitas bila kebijakan yang ditempuh oleh penguasa diduga menimbulkan ketidakadilan atau melanggar hak asasi manusia.

Amandemen UUD 1945 memang merupakan landasan terkuat dan paling legitim untuk menutup celah kekosongan hukum sebagaimana telah diuraikan. Akan tetapi terdapat sejumlah catatan. Pertama, mencapai konsensus politik dalam tubuh MPR tentu bukan hal yang mudah. Kedua, terdapat pula sejumlah kekhawatiran bahwa perubahan Konstitusi akan membuka “kotak pandora” akan berulangnya perdebatan-perdebatan tentang dasar negara yang tentunya hendak dihindarkan. Ketiga sekaligus berhubungan dengan alasan sebelumnya, masih terdapat pendapat yang menyatakan bahwa Konstitusi sebagai pondasi suatu negara untuk sebisa mungkin tidak diubah.

²⁹ Dalam sejarahnya, terdapat perdebatan pada saat perumusan Article 30 UDHR. Soviet menghendaki pembatasan terhadap ketentuan-ketentuan hak asasi, yang nantinya melahirkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Article 29 Paragraph 2 UDHR (yang kemudian diadopsi menjadi Pasal 28J ayat (2) UUD 1945). Selandia Baru, Filipina, Perancis, Belanda, Libanon, dan Uruguay berpendapat bahwa diperlukan suatu ketentuan yang mengunci komitmen HAM untuk mengantisipasi munculnya negara otoriter yang membatasi HAM. Rumusan inilah kemudian melahirkan Article 29 Paragraph 3 dan Article 30 UDHR yang pada pokoknya memuat pembatasan atas pembatasan. Mengenai perdebatan lebih lanjut tentang hal ini dapat dilihat dalam Johannes Morsink. *The Philosophy of the Universal Declaration. Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 3 (Aug., 1984). Hlm 318., Ashild Samnøy. *Human Rights as International Consensus, The Making of the Universal Declaration of Human Rights 1945-1948*. Report Chr. Michelsen Institute, Bergen Norway. 1993. hlm. 98.

³⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama. 2010

2. Penafsiran Konstitusi Melalui Putusan MK

Bilamana amandemen UUD 1945 tidak terlaksana, masih terbuka kemungkinan untuk melakukan penafsiran ulang atas dasar “Konstitusi yang hidup”. Langkah ini dapat ditempuh melalui Putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yang oleh para sarjana disebut sebagai perubahan Konstitusi secara informal melalui Putusan Pengadilan.³¹ Menurut Rieswanto, langkah ini dapat dilancarkan dengan mengajukan permohonan atas Pasal 167 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terhadap Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945.³² Terhadap usulan Rieswanto, Penulis mengajukan dua langkah lagi yang dapat ditempuh melalui Putusan MK.

Pertama, mengingat konteks bahwa penundaan Pemilu pasti mengandaikan adanya situasi genting yang kewenangan penetapannya ada di tangan Presiden, maka relevan untuk dimohonkan pengujian Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 terhadap Pasal 7 UUD 1945. Dengan demikian diharapkan MK dalam Putusannya memberikan tafsir yang mengaitkan antara keadaan darurat dengan penundaan Pemilu yang disertai dengan kaidah-kaidah pemenuhan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.³³ Sekalian daripada itu, apabila dirasa perlu, MK dapat memberikan parameter

³¹Op Cit Agus Rieswanto., Manunggal K. Wardaya. *Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 2, April 2010. Feri Amsari. *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Rajawali Press. Jakarta. 2013.

³² Op Cit Agus Rieswanto.

³³ Misalnya dalam Putusan Nomor: 65/PUU-II/2004, MK memberikan pemaknaan penyimpangan terhadap asas retroaktif dimungkinkan justru untuk menjaga keutuhan demokrasi itu sendiri, yaitu penegakan hak asasi manusia. Selain itu, terdapat pula Putusan 11-17/PUU-I/2003 yang memuat kaidah hak asasi dan demokrasi. Putusan MK Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006 yang pada pokoknya menekankan perlindungan kolektif maupun individu dalam negara demokratis. Putusan 006/PUU-IV/2006 yang memuat kaidah-kaidah rekonsiliasi menurut MK. Masing-masing contoh yang disebutkan disini memperlihatkan bahwa dalam yurisprudensi yang tersedia, MK dapat memberikan pedoman maupun kaidah dalam pengujian pasal maupun Undang-Undang terhadap UUD 1945. Dengan demikian, Putusan yang dijatuhkan oleh MK beserta kaidah-kaidah hukum di dalamnya secara materiil merupakan tafsir resmi terhadap UUD 1945.

mengenai lama perpanjangan masa jabatan, apa itu yang dimaksud sebagai keadaan darurat dan apa batasannya, sekaligus untuk memberikan pertimbangan yang memuat prinsip hukum internasional mengenai penerapan keadaan darurat.³⁴ Kedua, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, apabila undang-undang yang tersedia dirasa belum memadai situasi faktual, maka Presiden dapat menerbitkan Perppu keadaan darurat yang mengubah atau menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, yang kemudian langsung dimohonkan pengujian kepada MK. Pengujian terhadap MK ini dapat dipandang sebagai bagian dari mekanisme kontrol untuk menentukan konstitusionalitas peraturan perundangan yang diajukan oleh Presiden dan pelaksanaannya masih dapat diawasi oleh DPR maupun MPR seperti biasa.

Mekanisme perubahan Konstitusi oleh MK sesungguhnya masih menyisakan permasalahan. Meskipun memiliki legalitas untuk menafsirkan UUD 1945, terdapat keraguan apakah lembaga yudisial memiliki legitimasi dalam memutuskan persoalan politik. Seorang juris Jerman, Carl Schmitt, berpandangan bahwa kekuasaan yudisial semata-mata merupakan pelaksana Konstitusi saja dan tidak memiliki legitimasi untuk menafsirkan Konstitusi yang merupakan hasil dari “kesatuan politik”.³⁵ Pembacaan Schmitt mungkin dirasa berlebihan, terutama dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia dimana telah terdapat sejumlah yurisprudensi MK dalam menafsirkan UUD 1945. Akan tetapi pendapat Schmitt juga tidak dapat sepenuhnya dikesampingkan. Bahwa situasi darurat nantinya erat akan dimensi politiknya. *Tob* hal ini juga nampak dalam sejumlah pengalaman dimana sejumlah suksesi kepemimpinan di Indonesia sedikit banyak melibatkan keputusan politik untuk menambal kekurangan dalam Konstitusi. Singkatnya, meskipun legal, apakah ia legitim? Perspektif ini dapat diterapkan pula dalam mekanisme politik yang akan diuraikan selanjutnya. Kebalikannya, meskipun legitim, apakah ia legal? Untuk itu jalan politik yang dijelaskan di bawah tetap akan sebisa mungkin menyediakan justifikasi hukumnya.

³⁴ Ketentuan mekanisme kontrol keadaan darurat dapat dijumpai pula dalam Article 4 International Covenant on Civil and Political Rights, Siracusa Principle, dan Paris Minimum Standards, yang masing-masing pada pokoknya memberikan ruang koridor yang terbatas dalam penetapan keadaan darurat.

³⁵ Carl Schmitt. *Constitutional Theory*. Duke University Press. Durham & London. 2008. Hlm. 87, 125., Carl Schmitt. *Legality and Legitimacy*. Duke University Press. Durham & London. 2004. Hlm. 32.

3. Penerbitan PERPPU

Konstitusi dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, secara tegas menjelaskan “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Ketentuan tersebut disebut sebagai “hak konstitusional subjektif” Presiden. Sementara itu, ketentuan Pasal 12 UUD 1945 disebut sebagai “konstitusional objektif”. Sampai sejauh ini, tidak ada kriteria yang jelas makna “kegentingan yang memaksa” tersebut. Karenanya, kehadiran Perppu lebih pada pertimbangan subjektif Presiden. Pada masa pemerintahan Orde Baru (1966-1998), dimaknai semacam “pintu darurat” yang hanya dapat digunakan dalam situasi yang amat darurat alias memaksa saja. Sejak tahun 1966-1977 hanya diterbitkan 6 (enam) Perppu saja.³⁶ Sementara itu, setelahnya, Perppu sepertinya lebih digunakan sebagai langkah untuk mem-*bypass* proses pembentukan undang-undang secara normal.

Padahal, bila merujuk pandangan teoretik harusnya tidak boleh terjadi “hujan” Perppu. Misalnya, AALF van Dulleman dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947).³⁷ Dulleman menjelaskan empat syarat hukum tata negara darurat, yaitu: (i) eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; (ii) tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; (iii) tindakan tersebut bersifat sementara; dan (iv) ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan sungguh-sungguh. Bagi Dulleman keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif.³⁸

Perppu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Bila membaca pandangan Dulleman, masa sidang tersebut harusnya dimaknai sebagai masa sidang yang dilakukan persis setelah Perppu diterbitkan. Bila merujuk makna frasa “mendapat persetujuan DPR” proses di DPR berujung pada “setuju” atau “tidak setuju” dengan Perppu yang diterbitkan Presiden. Bila setuju, Perppu akan

³⁶ Saldi Isra, Eksistensi Perppu dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia, Seminar Ditjen Peraturan Perundang-undangan 2010.

³⁷ lihat Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia 2010. Hlm. 108

³⁸ *Ibid.*

menjadi undang-undang. Namun, bila tidak mendapat persetujuan, Perppu akan kehilangan kekuatan berlaku. Oleh karenanya dengan mengeluarkan Perppu, Presiden dapat membuat aturan terkait penundaan pemilu sehingga Perppu menjadi salah satu jalan Presiden kondisi darurat ketatanegaran.

Kelemahan antisipasi kekosongan jabatan Presiden melalui Perppu terletak pada kesan yang timbul bahwa Presiden telah bertindak inkonstitusional. Meskipun terdapat landasan hukum bagi Presiden dalam menerbitkan Perppu, apabila Perppu diterbitkan pada situasi Ekstrem dengan *trias politica* yang masih dapat bekerja normal, maka Perppu ini bergantung pada konsolidasi politik di DPR. Jalan tengahnya adalah dengan menerbitkan Perppu yang langsung dimohonkan konstitusionalitasnya kepada MK. Sedangkan bila diterbitkan dalam situasi ekstrem dengan *trias politica* yang tengah lumpuh, maka Perppu menjadi mubazir karena ia tetap terikat pada ketentuan 30 (tiga puluh hari). Demikian maka Presiden menerbitkan Perppu yang baru tiap bulannya untuk mengatasi keterbatasan waktu akibat DPR tidak dapat memberikan persetujuannya. Dengan posisi yang serba tanggung dan bila memang dirasa situasi sangat mendesak, mengapa tidak sekaligus saja menerbitkan Dekrit.

4. Pengisian Kekuasaan Oleh Ketetapan MPR

Apabila UUD 1945 maupun instrumen hukum lain tidak mengalami perubahan sementara terjadi keadaan mendesak, maka MPR merupakan lembaga yang dapat menutup celah kekosongan hukum maupun kekuasaan. Meskipun kedudukan MPR dalam UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, akan tetapi penulis berpendapat MPR masih merupakan representasi kedaulatan rakyat. Setidaknya atas dasar dua alasan.³⁹

³⁹ Uraian ini sekaligus menjawab dilema “kedaulatan rakyat” yang tertuang dalam studi sebagaimana diuraikan dalam catatan kaki nomor-2 dan catatan kaki nomor-3. Serta mengafirmasi studi dalam catatan kaki nomor-4 yang memperlihatkan ketidakseragaman alur suksesi berbeda-beda dari tiap negara. Maka Indonesia juga dapat menerapkan pakemnya sendiri sesuai dengan bahan yang tersedia.

Pertama soal representasi. Betul bahwa Presiden adalah satu-satunya pihak yang dipilih langsung oleh seluruh warga negara, sedangkan Anggota MPR dipilih berdasarkan pembagian daerah-daerah pemilihan tertentu. Pun demikian, perspektif ini dapat dipatahkan dengan argumen bahwa Pimpinan MPR adalah juga representasi atas anggota-anggotanya yang merupakan gabungan seluruh daerah pemilihan dari Pemilu langsung. Jadi tersedia legitimasi politik bagi MPR untuk bertindak mengambil langkah bila terjadi kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan. Kedua sekaligus menguatkan yang pertama, adalah kewenangan yang masih dimiliki oleh MPR dalam UUD 1945 pasca amandemen: mengubah UUD 1945, melantik, memakzulkan, dan memilih pengganti Presiden dan Wakil Presiden. Masing-masing dari kewenangan tersebut mengandaikan bahwa MPR memegang fungsi dalam menafsirkan kehendak rakyat menjadi Konstitusi serta melakukan kontrol atas pelaksanaannya yang dilakukan oleh eksekutif.

Selanjutnya, meskipun harus diakui unsur politik yang lebih kuat, tapi tersedia justifikasi hukum atas produk yang nantinya dapat diterbitkan oleh MPR, yaitu Ketetapan MPR. Namun ada baiknya untuk menguji terlebih dahulu: apakah frasa “kedaulatan rakyat” dalam amandemen ketiga Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 memang menutup kewenangan MPR menerbitkan Ketetapan? Bahkan apabila jawabannya adalah iya sekalipun, masih terdapat jalan untuk kembali menghidupkan Tap MPR.

Memperhatikan kedudukan MPR hari ini, terbitnya Tap MPR baru masih dimungkinkan dengan menilik eksistensi Tap I/MPR/2003. Tap *a quo* diterbitkan atas dasar Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, akan tetapi tidak disebutkan dalam bentuk apa hasil peninjauan materi dan status hukum Tap MPR dan MPRS sebelum 2003 nantinya akan dituangkan: MPR yang bukan lagi lembaga tertinggi meninjau produk hukum MPR ketika masih menjadi lembaga tertinggi. Sedangkan pada lain pihak, akhirnya diputuskan bahwa hasil peninjauan tersebut dituangkan dalam Tap I/MPR/2003, dimana MPR yang bukan lagi lembaga tertinggi seharusnya tidak lagi memiliki kewenangan menerbitkan Ketetapan. Dengan demikian dapat diandaikan bahwa Tap I/MPR/2003 merupakan Ketetapan dengan jenis yang berbeda dengan Ketetapan lain yang terbit sebelum tahun 2003, sehingga terbuka jalan bagi MPR untuk menerbitkan Ketetapan yang “bentuknya sejenis” dengan Tap I/MPR/2003.

Kembali hidupnya Tap MPR ini dapat menjadi solusi untuk mengatasi situasi ekstrem ketika terjadi kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan yang skenario alur suksesinya belum diatur dalam UUD 1945 hari ini. Pertama, dalam hal penundaan Pemilu. Tap MPR dapat menjadi instrumen untuk menentukan penundaan Pemilu serta perpanjangan masa jabatan Presiden, Wakil Presiden maupun para pejabat yang dilantik berdasarkan hasil Pemilu sebelumnya. Jadi meskipun dalam situasi mendesak baik Presiden maupun MPR masih dapat menjalankan fungsi *check and balances* sebagaimana mestinya.

Kedua, Tap MPR dapat pula berfungsi untuk menambal kekosongan hukum bilamana Presiden, Wakil Presiden, dan Triumvirat secara bersama-sama tidak dapat melaksanakan tugasnya. Intinya, bila urutan suksesi dalam UUD 1945 hari ini habis. Untuk mengatasinya, MPR dapat menerbitkan Ketetapan yang pada pokoknya menetapkan Pimpinan MPR -atau dalam situasi yang sangat ekstrem, Anggota MPR yang tersisa- untuk menggantikan secara sementara kedudukan Presiden sembari menanti hasil penyelenggaraan Pemilu terdekat. Mr. Assaat, ketua BPKNIP -MPR pada saat itu- juga pernah ditunjuk sebagai Presiden sementara. Apabila kedudukan Presiden digantikan sementara oleh Pimpinan MPR, maka MPR sebagai lembaga tersendiri masih dapat berfungsi untuk melakukan kontrol. Akan lebih baik lagi apabila terdapat kubu oposisi di dalam tubuh MPR yang diharapkan dapat menjalankan peran mengawasi pelaksanaan tugas dari Ketua MPR yang melaksanakan tugas sebagai Pejabat Presiden sementara.

MPR juga dapat menerbitkan ketetapan yang memuat transisi kekuasaan dari keadaan suksesi abnormal sampai situasi kembali seperti sedia kala. Dari presiden yang ada, Tap MPR terdahulu dalam praktiknya digunakan untuk menambal mekanisme suksesi kekuasaan seperti kasus kekosongan jabatan wakil Presiden di era Soekarno, Penetapan Soeharto sebagai pengganti Soekarno atas dasar supersemar, hingga percepatan masa jabatan Presiden Habibie diatur melalui Ketetapan. Sekalipun pada saat itu MPR merupakan lembaga tertinggi sebagaimana telah dijelaskan, hal ini tidak dapat menafikkan bahwa MPR hari ini secara materiil juga merupakan representasi kedaulatan rakyat. Sekali lagi, jalan yang seolah “memutar” ini mesti dipahami sebagai pilihan-pilihan yang tersedia untuk mengantisipasi kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan.

5. Dekrit Presiden

Sebagaimana diuraikan oleh Mahendra, dekrit merupakan pertarungan yang diterima atau tidaknya sangat tergantung dari konstelasi politik yang ada, selain juga mekanisme yang bisa jadi paling tidak demokratik dari pilihan lain yang tersedia. Akan tetapi terdapat alasan mengapa dekrit masih layak dipertimbangkan sebagai salah satu opsi. Pertama, penundaan Pemilu yang merupakan penyimpangan Konstitusi pasti haruslah berhubungan dengan keadaan darurat, suatu situasi dimana norma dan fakta saling berbaur. *Necessitas legem non habet*, keadaan dimana justru norma tunduk pada fakta dikarenakan hukum tidak dapat berfungsi secara normal. Kedua, sekalipun tidak tersedia landasan normanya, Presiden memiliki legitimasi politik untuk mengambil keputusan secara cepat ketika. Terlebih mengingat Presiden -bersama Wakil Presiden- adalah satu-satunya pihak yang dipilih secara langsung oleh seluruh warga negara.⁴⁰ Jadi Dekrit adalah solusi dalam menghadapi situasi ekstrim ketika cabang kekuasaan lain mengalami disfungsi.

Pertanyaan yang dapat diajukan: Apakah Perppu tidak mencukupi sehingga diperlukan dekrit? Secara substansi, sesungguhnya Perppu dapat dianggap sebagai dekrit bila dilihat dari muatan kegentingannya. Bila suatu Perppu yang diterbitkan sampai mengakibatkan perubahan makna dari konstitusi maka instrumen tersebut lebih tepat disebut sebagai dekrit yang diberi jubah Perppu. Dengan demikian bentuk dekrit yang dimaksud disini dapat beraneka macam: Perppu sebagaimana disinggung, Maklumat, surat perintah, maupun penyerahan atau penunjukan mandat.⁴¹ Tindakan-tindakan yang biasanya tidak diatur secara jelas landasan hukumnya yang dipakai karena keadaan genting. Walaupun

⁴⁰ Kondisi yang sama juga terjadi di Jerman berdasarkan Konstitusi Weimar 1919. Kondisi ini yang membuat Schmitt memandang Presiden sebagai penyandang representasi kedaulatan kesatuan tubuh politik (*sovereign-body*). Implikasinya, Presiden adalah *guardian of the Constitution* selaku pihak yang berwenang menerjemahkan kehendak politik atas Konstitusi. Lihat dalam Joseph W. Bendersky. *Carl Schmitt, Theorist for The Reich*. Princeton University Press. 1983. New Jersey. Hlm. 112.

⁴¹ Mengelompokkannya dalam satu kategori “pelimpahan wewenang luar biasa” yang merupakan warisan dari *exorbitante rechten*. Atmadja. Beberapa Catatan Dari Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1978. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 8, No. 6 (1978). Hlm. 683-4.

disebut sebagai sebuah penyimpangan, maka prinsipnya: penyimpangan Konstitusi yang ditujukan untuk menyelamatkan Konstitusi itu sendiri.

Langkah dekrit ini seharusnya dipertimbangkan sebagai jalan akhir, semacam pintu darurat ketika terjadi situasi ekstrem dan *trias-politica* mengalami kelumpuhan untuk mengorganisir diri. Pengalaman sebagaimana sempat terjadi di Yogyakarta saat agresi militer II Belanda dan penunjukan Sjafruddin Prawiranegara memperlihatkan hal tersebut, ketika lembaga tinggi tengah tidak dapat berfungsi normal. Dalam situasi yang serba mendesak, perspektif yang melihat Presiden sebagai pengejawantahan kedaulatan atas kesatuan politik yang berfungsi untuk menyelamatkan eksistensi bangsa dan negara melalui dekrit memperoleh justifikasinya.

Sebagai langkah akhir, maka kelemahan paling mendasar dari model dekrit ini terletak pada mekanisme kontrolnya. Terlebih bila dipahami sebagai keadaan yang tidak memungkinkan bagi *trias politica* untuk bekerja sebagaimana mestinya, maka siapakah yang berhak mengawasi mencegah kesewenangan Presiden? Dengan demikian dekrit ini sangat bergantung pada *goodwill* dari penguasa dan menyisakan partisipasi publik sebagai satu-satunya mekanisme kontrol yang tersedia.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat disimpulkan bahwa kekosongan jabatan Presiden merupakan situasi serius yang dapat mempengaruhi kelangsungan suatu negara. Untuk kepentingan itu, maka muncul keperluan jangan sampai terjadi *vacuum of power*. Dari pengalaman yang pernah terjadi di Indonesia antisipasi kekosongan jabatan Presiden berlangsung secara variatif. Kecuali pergantian kekuasaan dari Gus Dur ke Megawati, pergeseran kekuasaan tanpa disertai Pemilu selalu berlangsung dengan anomali terhadap ketentuan Konstitusi. Hal ini sebagian disebabkan karena UUD 1945 sebelum amandemen hanya memberikan pengaturan yang terbatas saja pada Pasal 8, itu pun juga lebih sering dikesampingkan sebagaimana nampak dalam kasus Sjafruddin, Asaat, dan Soeharto, maupun Habibie dengan percepatan masa jabatan Presiden. Jadi dapat dikatakan terdapat pengisian jabatan Presiden yang sesuai dengan mekanisme UUD 1945 dan ada pula yang tidak.

Pasca amandemen UUD 1945, terjadi sejumlah perbaikan mekanisme pengisian kekosongan wakil presiden, serta penambahan alur suksesi triumvirat beserta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR. Pun demikian masih terdapat celah kekosongan hukum yang dapat mengakibatkan kosongnya kursi presiden. Untuk mengantisipasi kekosongan kekuasaan akibat timbulnya situasi yang sangat mendesak, tulisan ini telah menawarkan dua mekanisme: hukum dan politik.

Mekanisme hukum dapat dilakukan melalui amandemen UUD 1945 yang apabila tidak terlaksana masih dapat diupayakan melalui penafsiran dari Putusan MK. Dalam hal tidak terjadi perubahan dalam mekanisme hukum sebagaimana disebutkan dan tiba-tiba kepentingan yang ditakutkan telah menjadi kenyataan dan berpotensi menimbulkan kekosongan kekuasaan, maka dapat ditempuh mekanisme politik. Pertama melalui peran MPR untuk menambah urutan suksesi dimana Presiden, Wakil Presiden, serta triumvirat secara bersama-sama tidak dapat melaksanakan tugasnya dan Pemilu tidak dapat terselenggara. MPR juga berperan penting untuk menambal kekosongan hukum yang diputuskan melalui Ketetapan. Terakhir, melalui Dekrit Presiden, yang diterbitkan ketika lembaga *trias politica* mengalami hambatan sehingga tidak dapat bekerja seperti biasanya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Aditya Wahyu Saputro, Mayang Devi Azhara. Gagasan Mekanisme Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Ketika Keadaan Darurat. *Jurist-Diction*, Vol. 4 (2), 2021.
- Adnan Buyung Nasution. Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959. Pustaka Utama Grafiti & Eka Tjipta Foundation. Jakarta. 2009.

- Ashild Samnøy. Human Rights as International Consensus, The Making of the Universal Declaration of Human Rights 1945-1948. Report Chr. Michelsen Institute, Bergen Norway. 1993.
- Atmadja. Beberapa Catatan Dari Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1978. Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 8, No. 6 (1978).
- Boaz Atzili. State Weakness and “Vacuum of Power” in Lebanon. Studies in Conflict and Terrorism, 33(8). 2010.
- Carl Schmitt. Constitutional Theory. Duke University Press. Durham & London. 2008.
- _____. Legality and Legitimacy. Duke University Press. Durham & London. 2004.
- Denny Indrayana. Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition. Ph.D. Tesis, Faculty of Law University of Melbourne. 2005.
- Desmira Feri Susanti. Peranan Mr. Assaat Dalam Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia (1946-1951). Skripsi Program Studi Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. 2015.
- Dian Aries Mujiburrohman. Pengisian Jabatan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945. Intan Media. Yogyakarta. 2012.
- Feri Amsari. Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi. Rajawali Press. Jakarta. 2013.
- Hamdan Zoelfa. Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden di Indonesia. Konstitusi Press. Jakarta. 2014.

Haryono Rinardi. Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950. *Mozaik: Jurnal Ilmu Humaniora*, Vol. 12, No. 2, Juli-Desember 2012.

Hayatun Na'imah. Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, *Khazanah, Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, Vol. 13, No. 1, Juni 2015.

Herbert Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press. 2007.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010

_____. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Denpasar 14-18 Juli 2003.

_____, "Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan", makalah disampaikan dalam peluncuran Institut Peradaban di Jakarta 16 Juli 2012.

Johannes Morsink. *The Philosophy of the Universal Declaration*. Human Rights Quarterly, Vol. 6, No. 3 (Aug., 1984).

Joseph W. Bendersky. *Carl Schmitt, Theorist for The Reich*. Princeton University Press. 1983. New Jersey.

Gusti Asnan. PDRI Dalam Penulisan Sejarah Indonesia, makalah pada seminar "Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Bangsa", diselenggarakan di Padang, 26 Juli 2006.

Mumuh Muhsin Z. Mr. Sjafruddin Prawiranegara (1911-1989) Sang Penyelamat Eksistensi Negara Proklamasi Republik Indonesia, Makalah yang disampaikan

dalam seminar nasional Pengusulan Mr. Sjafruddin Prawiranegara sebagai Pahlawan Nasional, 16 Juni 2009 di Universitas Padjajaran Bandung.

Mohammad Mahfud MD. Politik Hukum di Indonesia. Rajawali Press. Jakarta 2010.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama. 2010

Nyoman Mas Aryani, Bagus Hermanto. Rekonstruksi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Yang Ideal Dalam Ikhwil Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Rangka Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 15, No. 3, November 2018.

Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. 28 September 2004.

Pidato Soekarno “Jangan sekali-kali meinggalkan sejarah” disampaikan pada 17 Agustus 1966.

Robert I. Rotberg. Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators dalam Robert I. Rotberg (ed). State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Brookings Institution Press. 2003.

Saldi Isra, Eksistensi Perppu dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia, Seminar Ditjen Peraturan Perundang-undangan 2010.

Syafri Hariansah, Anna Erliyana. Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brazil dan Perancis, Pakuan Law Review, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2018.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPRS No: IX/MPRS/1966 Tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS No: XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPRS No: XV/MPRS/1966 Tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden.

Ketetapan MPRS No: XLII/MPRS/1968 Tentang Perubahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPRS No: XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Sukarno.

Ketetapan MPRS No: XLIV/MPRS/1968 Tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS IX/MPRS/1966 Sebagai Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No: VII/MPR/1973 Tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.

Ketetapan MPR No: XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 Tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPR No: III/MPR/2001 Tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia.

Putusan MK Nomor: 11-17/PUU-I/2003.

Putusan MK Nomor: 013/PUU-I/2003.

Putusan MK Nomor: 65/PUU-II/2004.

Putusan MK Nomor: 65/PUU-II/2004.

PutusanMK Nomor :012-016-019/PUU-IV/2006.

Putusan MK Nomor: 006/PUU-IV/2006.

International Covenant on Civil and Political Rights.

Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions in the International
Covenant on Civil and Political Rights.

The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency.

Dekrit Wakil Presiden Nomor X Tahun 1946.

Sumber Lain:

Concurrent Resolutions-June 3, 1985, Adjournment House of Representatives And
Senate Condolences on The Death of President Tancredo Neves of Brazil
And Best Wishes To President Jose Sarney.

<https://tirto.id/fd-roosevelt-biang-perang-atau-juru-damai-cHty> di akses pada 4 Maret
2022, pukul 22.51 WIB.

Agus Rieswanto, “Hukum Penundaan Pemilu”, Kompas 1 Maret 2022.

Yusril Berikan Tiga cara atasi Penundaan Pemilu
[https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227100153-32-764613/yusril-
beberkan-tiga-cara-yang-bisa-menunda-pemilu-2024](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220227100153-32-764613/yusril-beberkan-tiga-cara-yang-bisa-menunda-pemilu-2024) diakses pada 27
Februari 2022.