

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara adalah persekutuan daripada keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya (Huda, 2014: 8). Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (pasal 1 ayat 3 UUD 1945). Kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang tanpa kontrol dari Undang-Undang. Hal ini menunjukkan dalam mengerakkan kekuasaan seorang Presiden dan Wakil Presiden tidak lepas dari kontrol UUD 1945.

Negara Hukum, selain bermakna bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*), juga mengandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi. Dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan, menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa (Ridwan, 2012: 143). Hukumlah yang mengatur jalannya *reel* kekuasaan, dengan sifat terbatas dan tidak boleh dilakukan hanya sekedar memuaskan penguasa belaka.

Pelaksanaan Negara hukum dilaksanakan oleh Lembaga-Lembaga Negara. Menurut Bagir Manan, dalam pengertian ketatanegaraan lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara (Manan, 2006:

5). Salah satu pelaksana kekuasaan sebagai lembaga Kenegaraan adalah Lembaga Kepresidenan yang terdiri atas wakil presiden dan menteri-menterinya. Posisi Presiden maupun Wakil Presiden menjadi tanda bahwa Indonesia adalah Negara yang menganut sistem presidensiil.

Landasan konstitusional Wakil Presiden berkaitan erat dengan Presiden. Sebab kedua-duanya bekerja secara bersama-sama, dengan sumber kewenangan yang langsung diperoleh dari rakyat. Keberadaan Presiden dan wakil Presiden adalah amanat UUD 1945 yang memberikan kewenangan Lembaga Kepresidenan untuk memimpin eksekutif Pemerintahan. Presiden sebagai Kepala Negara dan juga Kepala Pemerintahan, diatur berdasarkan UUD 1945 Pasal 4 menyebutkan bahwa:

- 1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- 2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Sebelum amandemen UUD 1945 bahwa Wakil Presiden tidak dipilih dalam satu pasangan dengan Presiden. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 bahwa Wakil Presiden dipilih oleh MPR tetapi, pada praktiknya MPR hanya memilih Presiden saja, sedangkan Wakil Presiden ditetapkan oleh MPR. Pasca amandemen UUD 1945 Indonesia menunjukkan keberpihakannya untuk menerapkan, salah satu ciri sistem presidensiil, yaitu Presiden bersama Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Maka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pertama kali digelar pada

tahun 2004 pasca reformasi. Mengawali setelah di Indonesia menuntut Soeharto mundur dari jabatannya, dengan salah satu tuntutan adalah membatasi kekuasaan presiden yang terkesan absolut dan otoritarianisme. Melalui amandemen pertama UUD 1945, pengaturan tentang masa jabatan seorang Presiden dan Wakil Presiden kemudian dibatasi menjadi 2 periode (Rauf & Rado, 2022: 38).

Pasca amandemen Presiden memegang kekuasaan yang penting dan dijalankan dengan prinsip terbatas, tanpa memberikan peluang untuk melakukan *abuse of power* melalui penguasaan panggung politik di MPR. Sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia berdasar UUD 1945 mengatur tentang kedudukan dan tugas Presiden dan Wakil Presiden berturut-turut di dalam pasal 4 ayat (1) dan (2), pasal 6 ayat (2), pasal 7, pasal 8 dan pasal 9 UUD 1945. Dari 12 pasal UUD 1945 yang berkenaan dengan Presiden sebagai pemerintah negara hampir separuhnya (lima pasal) berkenaan dan dikaitkan dengan keberadaan Wakil Presiden, yaitu sebagai berikut: pasal 4 ayat (1) mengatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar”. Pasal 4 ayat (2) mengatakan bahwa “Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. UUD 1945 tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan kata “dibantu”. Menurut Wiryono Prodjodikoro perkataan dibantu itu menandakan bahwa presiden merupakan *the first man* dan Wakil Presiden merupakan *the second man* (Maksum, 2015: 125).

Tafsir atas Pasal-Pasal menyangkut Presiden dalam UUD 1945 diatur dengan maksud bahwa kekuasaan dijalankan tanpa melanggar UUD 1945. Yaitu dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden beserta memberikan kedudukan terhadap kedua-duanya. Kedudukan seorang Wakil Presiden tidak dapat dipisahkan dengan presiden sebagai satu kesatuan pasangan jabatan yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum (Maksum, 2015: 125).

Seharusnya kedudukan Wakil Presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting dari jabatan Menteri. Wakil presiden dapat menjadi orang pertama jika presiden berhalangan. Pengertian “dibantu” akan tetap berlaku selama presiden

masih berfungsi, tetapi kata 'dibantu' akan hilang jika presiden berhalangan tetap dan Wakil Presiden tampil kedepan sebagai pengganti presiden sampai habis masa jabatannya (Maksum, 2015: 125).

Tugas Wakil Presiden yaitu mendampingi sang presiden jika presiden menjalankan tugas-tugas kenegaraan di negara lain atau jika presiden menyerahkan jabatan kepresidenan baik pengunduran diri atau halangan dalam menjalankan tugas seperti misalnya mengalami kematian saat menjabat presiden. Tugas wapres, membantu presiden menjalankan tugas sehari-hari, menjalankan tugas presiden kalau presiden berhalangan, dan menggantikan presiden kalau jabatan presiden lowong (Tutik, 2010: 208).

Keberadaan Wakil Presiden, seakan dibutuhkan dalam keadaan *emergency* saja. Hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan tertinggi untuk memerintah angkatan darat, laut dan udara, menyatakan perang, negara dalam keadaan bahaya serta membuat perjanjian dengan negara lain, mengangkat dan memberhentikan duta atau konsul ataupun menerima duta/konsul negara lain, memberi grasi, amnesty, abolisi, rehabilitasi, gelar, tanda jasa, dll, tidak dibicarakan dalam proporsi Wakil Presiden, kecuali bila Wakil Presiden memang sedang memperoleh hak-nya. Pengertian dari kalimat tersebut bahwa, presiden meninggal, sakit keras, atau presiden memang mendelegasikan kewenangan-kewenangan tersebut sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku (Tutik, 2010: 208).

Wakil Presiden bahkan tidak diberikan porsi kewenangan konstitusional, untuk terlibat dalam pengambilan kebijakan minimal memberikan masukan

terhadap Menteri-Menteri. Menjadikan posisi Wakil Presiden nyaris tidak bermakna sama sekali. Adanya Wakil presiden dan tidak adanya sama sekali tidak memberikan makna yang lebih terhadap kekuasaan Lembaga Kepresidenan.

Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden dan Wakil Presiden dimana dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kedudukannya sejajar, tidak ada yang lebih tinggi atau lebih rendah 1945. Inilah desain kelembagaan yang keliru, sumber legitimasi yang sama tingginya langsung berasal dari rakyat. Namun mandul secara kewenangan (Harahap, Suantra & Hadjon, 2018: 5).

Wakil Presiden dibuat tidak berdaya dengan sumber kewenangan konstitusional yang dimiliki. Dengan demikian ketidakjelasan sejauh mana kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 perlu dikaji dan dibahas lebih lanjut. Untuk melihat pertanggungjawaban Wakil Presiden terlebih dahulu akan dikemukakan tentang kedudukan Wakil Presiden 1945 (Harahap, Suantra & Hadjon, 2018: 5).

Penting untuk mendudukan posisi Wakil Presiden, tidak hanya untuk memetakan tugas dan fungsinya secara jelas. Lebih dari itu, dengan mengetahui kedudukan Wakil Presiden akan lebih mudah untuk memetakan pertanggungjawaban Wakil Presiden terutama dalam kaitannya dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga akan didapatkan benang merah persoalan dan solusi dari problematika yang sering terjadi pada posisi jabatan Wakil Presiden (Harahap, Suantra & Hadjon, 2018: 5).

Penyimpangan terhadap memperbaiki relasi Presiden dan Wakil Presiden, menjadi hal yang sebenarnya sudah menjadi perdebatan pada paruh amandemen pertama UUD 1945. Relasi Presiden dengan Lembaga lainnya di persoalkan, sebab tidak seimbang. Bab III buku IV Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Saat pembahasan pada perubahan pertama, yaitu dalam rapat sidang umum Badan Pengkajian MPR 1999 (BP MPR 1999) ke-2 yang dilaksanakan pada tanggal 6 Oktober 1999 (Tim Penyusun, 2008: 17):

Dipimpin oleh Amien Rais dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum, Pembentukan PAH BP MPR, dan Membahas Materi Sidang Umum MPR, usulan mengenai fungsi wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan indonesia sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini disampaikan oleh Widjanarko dari F-PDIP sebagai berikut (Tim Penyusun, 2008: 17):

*“Adalah Panitia Ad Hoc III yang membahas mengenai amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam panitia ini kami mengusulkan untuk membentuk Ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat, pemberdayaan Mahkamah Agung, pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, pemberdayaan daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi serta penegasan tugas dan fungsi Dewan Pertimbangan Agung”.*

Menurut Bagir Manan, kuatnya kekuasaan Presiden dalam penyelenggaraan negara bukan sekedar fakta, melainkan sebagai sesuatu yang inheren dengan sistem UUD 1945 beserta praktik ketatanegaraannya. Atau meminjam istilah yang dikemukakan oleh Denny Indrayana bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang sarat eksekutif<sup>7</sup>. UUD 1945 adalah sebuah konstitusi yang

*'sarat eksekutif'* berarti bahwa UUD 1945 memberikan banyak kekuasaan kepada eksekutif, tanpa menyertakan sistem kontrol konstitusional yang memadai (Purnomo, 2010: 168-169).

Dalam hal ini masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia 5 tahun. Dengan demikian Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal-hal yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui suatu prosedur konstitusional yang populer disebut *impeachment*" (Wiyanto, 2010: 211-212).

Secara konstitusional, peran dan kedudukan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah amandemen, belum mendapatkan kejelasan. Wakil Presiden sering dianggap "ban serep" dari presiden. Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang menyebabkan tidak jelasnya peran dan kedudukan Wakil Presiden, yakni kedudukan Wakil Presiden adalah sebagai pembantu presiden, Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada presiden, dan dalam tradisi dan praktik ketatanegaraan belum pernah ada Wakil Presiden yang menyampaikan pertanggung jawaban kepada MPR atau kepada rakyat (Maksum, 2015: 123).

Belum terdapat formulasi dan rekonstruksi yang tepat terhadap kejelasan kedudukan, tugas dan wewenang yang diemban oleh seorang Wakil Presiden sehingga perlu dipikirkan kedepannya, bagaimana format yang tepat terkait dengan kedudukan Wakil Presiden dalam Lembaga Kepresidenan termasuk sistem presidensiil di Indonesia (Aryani & Hermanto, 2018: 93).

Melihat analisis pada penjelasan sebelumnya terlihat bahwa tidak ada urgensi Wakil Presiden harus diberikan batas masa jabatannya. Sebab fungsinya hanya sebagai pembantu presiden. Sekalipun kemudian memperoleh mandate langsung dari rakyat. Namun dalam keseharian dan porsi kewenangan sesungguhnya sulit membedakan fungsi Menteri dan Wakil Presiden.

Selain persoalan kedudukan dan kewenangan, persoalan jabatan Wakil Presiden juga menjadi perdebatan terkait masa jabatan. Menyangkut seorang Wakil Presiden yang menjabat pada Pemerintahan yang berbeda, masing-masing satu periode. Dapatkah dicalonkan kembali untuk masa berikutnya, sebab bunyi UUD 1945 dianggap jika kemudian Wakil Presiden menjabat secara berturut-turut. Partai Perindo mengajukan uji materi Pasal 169 huruf N Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi pada 10 Juli lalu. Perindo mempermasalahkan pasal ini, yang dianggap membatasi jabatan calon Wakil Presiden sebanyak dua periode, baik berturut-turut maupun tidak. Gugatan ini menjadi sorotan karena JK ikut menjadi pihak terkait dalam uji materi tersebut (<https://nasional.tempo.co/read/1110137/ikut-gugat-masa-jabatan-wapres-jk-saya-korbankan-niat-pensiun>, dikutip 10 November 2022).

Berdasarkan penjelasan uraian diatas penulis tertarik untuk mengangkat judul skripsi tentang: **“ANALISIS YURIDIS FUNGSI WAKIL PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945”**.

## **B. Rumusan Masalah**



1. Bagaimanakah kedudukan Wakil Presiden sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945?
2. Bagaimanakah analisis yuridis fungsi Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kedudukan Wakil Presiden sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui analisis yuridis fungsi Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Lembaga (Majelis Permusyawaratan Rakyat)**

Sebagai rekomendasi bagi Majelis Permusyawaratan rakyat jika di masa yang akan datang akan melakukan amandemen ke-5 UUD 1945. Dalam hal ini penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam membahas pasal mengenai masa periodisasi jabatan Wakil Presiden.

#### **2. Masyarakat**

Sebagai bahan dalam memahami masa jabatan Wakil Presiden yang kerap menimbulkan polemik ditengah publik. Utamanya pada saat masa jabatan Wakil Presiden berakhir. Timbul perdebatan perihal masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Sehingga penelitian ini akan

menjadi bacaan masyarakat dalam melakukan penilaian, agar tidak timbul huru-hara di ruang publik.

### **3. Ilmu Pengetahuan**

Sebagai sumbangan pemikiran penelitian atas perkembangan hukum tata negara di dunia akademik. Utamanya dalam membahas kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden serta masa perodesasi jabatan. Selain itu juga memperkuat penelitian sebelumnya tentang arti penting konstitusionalisme.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif menitikberatkan penelitian pada bahan pustaka atau data sekunder (Bungin, Burhan, 2001: 35). Metode pendekatan normatif dipergunakan dengan titik tolak penelitian dan analisis terhadap Analisis Yuridis Fungsi Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normative yaitu normatif (*normative legal research*). Dengan demikian penelitian hukum normative adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai azas-azas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan serta doktrin (ajaran) (marzuki, P.M. 2016: 95-119).

Untuk mendapatkan kejelasan data maka dapat dikutip yaitu dalam hipotesis, seorang peneliti mengajukan dua proposisi yang berhubungan secara

kausal, yaitu adanya suatu gejala disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Untuk membuktikan benar tidaknya suatu hipotesis, diperlukan data empiris. Menyusun hipotesis merupakan pemikiran induktif-logis. Suatu pengetahuan objektif adalah suatu pernyataan mengenai suatu gejala yang harus di verifikasi dan eksistensinya harus didasarkan pada fakta yang dapat di observasi dan dikontrol (marzuki, P.M., 2014: 38-39).

## 2. Sumber Data

Sumber data diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*), yang terdiri dari:

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Buku;
- 2) Jurnal;
- 3) Artikel;
- 4) Literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dan.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode *studi literature* yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer, sekunder maupun tersier sesuai dengan pendekatan yang digunakan. Pengumpulan bahan hukum ini terlebih dahulu dengan mengklasifikasikan bahan hukum tersebut pada pokok permasalahan yang dibahas, yaitu bahan hukum mengenai Analisis Yuridis Fungsi Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut kemudian akan diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti.

### 4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dalam penulisan skripsi ini, bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan kegiatan analisis dan konstruksi. Data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis, sehingga kajian yang dilakukan dapat menjadi acuan komprehensif bagi penulisan skripsi.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah *content analisys* (analisis isi). Analisis konten ini didasarkan pada teori-teori

yang ada. *Content* (isi) yang dimaksud adalah isi dari sumber data baik primer maupun sekunder yang terdiri dari bahan hukum sekunder dan tersier. Melalui analisis semacam ini diharapkan dapat memilah dan memilih data dari berbagai bahan pustaka yang ada dan searah dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan deskripsi yang lebih objektif dan sistematis dalam penulisan skripsi.