

## **TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEKOSONGAN KEKUASAAN PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

**Muhammad Rahmani, \*Ansorullah**

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi

Mendalo, Jambi Luar Kota, Muaro Jambi, 36361

Handphone: 081223457171

[rahmani.idn@gmail.com](mailto:rahmani.idn@gmail.com)

### ***Abstract***

*This study aims to determine whether the laws and regulations have been effective in overcoming the vacuum of government power, and what anticipatory steps Indonesia can take to overcome the vacuum of government power. This study uses a normative juridical research method. The results of the research and discussion show that the existing laws and regulations in Indonesia have not been effective in overcoming the vacuum of government power, because in the provisions of Article 8 Paragraph (3) of the 1945 Constitution, it shows that the People's Consultative Assembly has the authority to elect the President and Vice President in the event of a vacancy. the power of the government, this provision injures the value of people's sovereignty in the previous provision, namely Article 1 Paragraph (2), so that the system of separation of powers based on the principle of checks and balances becomes unclear. Therefore, the government needs to abolish or change these provisions and the provisions of other relevant laws and regulations, as well as consider the implementation of the safety protocol for survivors in the executive government system of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** *Juridical Review, Emptiness of Government Power, People's Sovereignty.*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan mengetahui apakah Peraturan Perundang-Undangan sudah efektif dalam mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah, dan langkah antisipasi apa yang dapat dilakukan Indonesia dalam mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian ini lebih difokuskan terhadap penelitian norma-norma hukum, asas-asas hukum dan sistematika hukum yang berhubungan dengan kekosongan kekuasaan pemerintah dalam perspektif ketatanegaraan Republik Indonesia. Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang ada di Indonesia belum efektif mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah, karena dalam ketentuan Pasal 8 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menunjukkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam ikhwal kekosongan kekuasaan pemerintah, ketentuan tersebut mencederai nilai kedaulatan rakyat pada ketentuan sebelumnya, yakni Pasal 1 Ayat (2), sehingga sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances* menjadi tidak tegas. Maka dari itu pemerintah perlu meniadakan atau mengubah ketentuan tersebut dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan lain yang berkaitan, serta mempertimbangkan penerapan protokol keamanan penyintas dalam sistem pemerintahan eksekutif Republik Indonesia.

**Kata Kunci:** *Tinjauan Yuridis, Kekosongan Kekuasaan Pemerintah, Kedaulatan Rakyat.*

## I. Pendahuluan

Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, terdiri dari dua unsur, rakyat dan pemerintah, yang keduanya ada hubungan. Setelah ditambah awalan “pe-“menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus. Dan jika ditambahkan akhiran “-an” menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal. Menurut W.S. Sayre sebagaimana dikutip dalam buku berjudul “Ilmu Pemerintahan” karya Inu Kencana Syafie mendefinisikan. “*Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*”. (Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya).”<sup>1</sup>

Max Weber mendefinisikan kekuasaan atau *power* sebagai peluang atau sarana bagi seorang individu untuk dapat mencapai keinginannya sendiri bahkan sekalipun harus menghadapi perlawanan dari orang lain, dalam hubungan sosialnya.<sup>2</sup> Dalam definisi ini berkaitan dengan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan, sesuai dengan pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.” Secara sederhana tugas utama Presiden sebagai badan eksekutif bukanlah mempertimbangkan, melainkan melaksanakan Undang-Undang yang telah ditetapkan oleh badan legislatif, dalam praktiknya kekuasaan badan eksekutif tidak hanya terdiri dari pelaksanaan Undang-Undang saja, melainkan juga mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.<sup>3</sup>

Faktanya mempertahankan tata tertib dan keamanan di dalam maupun di luar negeri bukanlah suatu hal yang mudah, karena Presiden Indonesia dalam mempertahankan tata tertib dan keamanan di dalam negeri menghadapi resiko dan ancaman seperti perpecahan bangsa, terorisme, dan radikalisme, juga dalam mempertahankan tata tertib dan keamanan di luar negeri, Presiden Indonesia menghadapi resiko dan ancaman dari negara lain, yang kedepannya negara lain dapat berselisih dengan Indonesia atau antara negara satu dengan negara lainnya saling berselisih yang dampaknya dapat dirasakan langsung oleh Indonesia. Bisa jadi salah satu dampak

---

<sup>1</sup>Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, Cet. 3, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2015, hal. 10.

<sup>2</sup>Vanya Karunia Mulia Putri, “*Definisi kekuasaan menurut para ahli*”, Kompas.com, 7 Maret 2021.

<sup>3</sup>Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Cet. 1, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2020, hal. 195.

berlebihan akibat dari resiko dan ancaman tersebut adalah terbunuhnya Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, akibat serangan dari dalam ataupun serangan dari luar negeri. Lalu siapa yang akan mengisi kekosongan kekuasaan pemerintah, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat secara bersamaan.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 8 Ayat 3 mengatur, “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. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden baru apabila Presiden dan Wakil Presiden yang lama mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, melanggar nilai demokrasi yakni nilai kedaulatan rakyat, hal ini sesuai dengan Pasal 6A Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Padahal peraturan penyelenggaraan negara dalam hukum dasar yang dihasilkan Majelis Permusyawaratan Rakyat periode 1999-2004 membuat suatu kemajuan dan keberanian, Majelis Permusyawaratan Rakyat memulihkan kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari, “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi, “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>4</sup>

Permasalahan lain muncul jika serangan yang terjadi tidak hanya mengakibatkan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, namun juga seluruh menteri mangkat secara bersamaan. Lalu siapa yang akan menggantikan pelaksanaan tugas presiden untuk sementara waktu, menjelang Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan sidang

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 25.

untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru. Apabila serangan yang terjadi mengakibatkan Presiden, Wakil Presiden dan seluruh Menteri mangkat secara bersamaan, maka keadaan demikian dapat dikatakan sebagai keadaan darurat negara dengan kekosongan kekuasaan pemerintahan eksekutif.

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu:

1. Pasal 12 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang”.
2. Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan pengaturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang”.

Bedasarkan ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa, tidak boleh terjadi kekosongan kekuasaan pemerintah, meskipun terjadi serangan yang mengakibatkan Presiden dan Wakil Presiden, serta seluruh Menteri mangkat secara bersamaan, Indonesia harus segera memiliki Presiden untuk memimpin atau menjalankan pelaksanaan hukum tata negara darurat tersebut. Serangan yang terkonfirmasi dari militer asing, menyebabkan level darurat negara sudah mencapai keadaan darurat militer (level 2), dan jika serangan terkonfirmasi dari negara lain, pihak militer dapat melakukan pertahanan sebagai bentuk siaga perang, atau melakukan serangan balik sebagai bentuk upaya peperangan, dengan demikian level keadaan darurat negara sudah naik menjadi keadaan darurat perang (level 3), dalam keadaan darurat seperti ini ditakutkan militer melakukan kudeta mengambil alih kekuasaan negara, karena militer memiliki pemimpin (panglima) dan kekuatannya sendiri apalagi bertepatan dengan kekosongan kekuasaan pemerintah.

Dengan demikian penelitian ini merumuskan dua permasalahan yaitu: Apakah Peraturan Perundang-Undangan sudah efektif mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah dan bagaimana langkah antisipasi yang dapat dilakukan Indonesia dalam mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah peraturan Perundang-Undangan sudah efektif mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah, dan langkah antisipasi apa yang dapat dilakukan pemerintah apabila peraturan Perundang-Undangan dirasa kurang efektif mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran kepada

pemerintah dalam mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekosongan kekuasaan pemerintah yang dapat terjadi di masa depan.

## II. Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, penelitian ini dipahami sebagai penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku, penelitian ini dapat juga dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>5</sup> Penelitian ini lebih difokuskan terhadap penelitian norma-norma hukum, asas-asas hukum dan sistematika hukum yang berhubungan dengan kekosongan kekuasaan pemerintah dalam perspektif ketatanegaraan Republik Indonesia.

## III. Pembahasan Dan Analisis

### A. Keefektivan Peraturan Perundang-Undangan Mengatasi Kekosongan Kekuasaan Pemerintah

Di Negara Republik Indonesia kekuasaan tertinggi dipegang oleh Presiden. Presiden memiliki tugas menjalankan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 4 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan khusus. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan administrasi negara. Sementara itu, bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional diberikan kepada Presiden yang bersifat istimewa yang tidak dapat dicampuri oleh lembaga lainnya.<sup>6</sup>

Jabatan Presiden merupakan jabatan yang strategis. Oleh sebab itu kekosongan kekuasaan Presiden tidak dapat dibiarkan kosong dalam waktu yang lama apalagi selama 30 hari. Bukti nyata dari tidak dibiarkannya kekosongan kekuasaan Presiden terjadi adalah fakta bahwa Wakil Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman langsung diangkat sumpahnya sebagai Presiden Amerika Serikat di atas pesawat terbang setelah Presiden Franklin D. Roosevelt terserang stroke pada 12 April tahun 1945. Kemudian juga, Presiden Brazil Trancredo Neves yang meninggal dunia akibat sakit keras sebelum

---

<sup>5</sup>Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel*, Cet. 1, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hal. 42.

<sup>6</sup>Saldi Isra, *Op.Cit.*, hal 196.

sempat dilantik sebagai Presiden yang kemudian digantikan secara langsung oleh José Sarney sebagai Presiden Brazil.<sup>7</sup>

Mekanisme pengisian jabatan Presiden dapat dilakukan dalam beberapa metode. Pertama metode pemilihan umum yang diserahkan kepada rakyat, kedua metode penunjukan atau pemilihan secara tidak langsung, dan ketiga metode pemilihan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat. Satu di antara tiga mekanisme pengisian jabatan Presiden adalah dengan melalui Pemilihan umum, pemilihan umum merupakan cerminan kehidupan demokratis yang memberikan jalan bagi warga negara untuk terlibat dalam pemerintahan.

Di Indonesia, metode pemilihan umum dilakukan apabila pergantian jabatan Presiden dalam situasi negara dalam keadaan baik-baik saja. Namun, apabila mekanisme pengisian jabatan dilakukan dengan metode penunjukan atau pemilihan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat, maka pergantian jabatan Presiden dalam hal ini terdapat sesuatu keadaan yang menyebabkan kekosongan kekuasaan Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan : “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.”

Alasan yang menyebabkan kekosongan kekuasaan Presiden menurut Pasal 8 Ayat (1) dapat terjadi karena beberapa sebab, diantara sebab-sebab tersebut yaitu: (i) Presiden mangkat, (ii) berhenti karena memundurkan diri, (iii) diberhentikan melalui proses pemakzulan, karena terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagai mana dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, atau (iv) diberhentikan melalui proses pemakzulan karena terbukti tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sehingga dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden. Dalam hal ini yang berhenti atau diberhentikan adalah Presiden, Maka Wakil Presiden yang menggantikan kedudukan sebagai Presiden dan melanjutkan pelaksanaan tugas Presiden hingga priode Presiden yang digantikan habis masa jabatnya.<sup>8</sup>

Selanjutnya mengenai kekosongan kekuasaan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi: “Dalam hal terjadi kekosongan

---

<sup>7</sup>Syafri Hariansah dan 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, 2018, hal. 334.

<sup>8</sup>Jimly Assihiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 39.

Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.” Jika ditafsirkan dalam hal kekosongan jabatan yang terjadi pada Wakil Presiden, maka dalam waktu selambat-lambatnya enam puluh hari harus sudah diadakan persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan penggantinya. Pengisian jabatan Wakil Presiden tidak lagi dilakukan dengan metode pemilihan langsung oleh rakyat, melainkan untuk menghemat waktu dilakukan dengan metode pemilihan tidak langsung oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.<sup>9</sup>

Selanjutnya Dalam hal terjadinya kekosongan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa: “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan ke dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai habis masa jabatannya.”

Dasar pengisian kekosongan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal ini, adalah jika keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersamaan. Bagir Manan berpendapat bahwa keadaan mangkat diartikan apabila secara medis Presiden dinyatakan meninggal atau akibat suatu peristiwa Presiden dinyatakan meninggal.<sup>10</sup> Keadaan berhenti dimaksudkan jika Presiden menyatakan berhenti atau mengundurkan diri, baik karena kemauan sendiri maupun karena sesuatu desakan atau tuntutan dari luar.

Keadaan Presiden diberhentikan dalam masa kekuasaannya karena alasan-alasan yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan keadaan Presiden diberhentikan karena tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa kekuasaannya dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, yaitu: (1) tidak hadir, artinya yang bersangkutan tidak berada di lingkungan jabatan yang memungkinkan melaksanakan kewajibannya,

---

<sup>9</sup>*Ibid*

<sup>10</sup>Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. 1, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.96.

dan (2) hadir, namun secara fisik dan mental tidak memungkinkan menjalankan kewajibannya, misalnya Presiden dalam keadaan sakit.<sup>11</sup>

Ketentuan mengenai ketiga Menteri triumvirat diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, khususnya pada Pasal 12 yang menyatakan: “Presiden membentuk Kementerian luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Ketentuan tersebut merupakan suatu penegasan bahwa, ketiga Menteri triumvirat adalah Menteri yang kedudukannya paling tinggi dan berpengaruh diantara Menteri-Menteri lainnya dalam membantu pelaksanaan kekuasaan pemerintah.

Namun Bagir Manan berpendapat bahwa pelaksana tugas Kepresidenan oleh ketiga menteri triumvirat ini tidak tepat. Ia berpendapat bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah jabatan yang pengisiannya berkaitan dengan rakyat. Oleh karena itu, pengganti Presiden dan Wakil Presiden seharusnya dari lingkungan jabatan yang berkaitan dengan rakyat, jadi apabila Presiden berhalangan sedangkan tidak ada Wakil Presiden, maka Presiden diganti oleh Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan apabila Wakil Presiden berhalangan diganti oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>12</sup>

Pendapat Bagir Manan tersebut didasarkan pada kedaulatan ada ditangan rakyat, namun sebagaimana Pasal 8 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 tidak mencerminkan kedaulatan rakyat. Ini karena Majelis Permusyawaratan Rakyat-lah yang berwenang memilih Presiden beserta Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya berhalangan atau mangkat, padahal Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga negara tertinggi, sebagai bukti nyata perombakan besar terhadap lembaga negara pada Periode 1999-2004 adalah keberanian Majelis Permusyawaratan Rakyat memulihkan kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>13</sup>

Dengan demikian pentingnya rekonstruksi pemilihan presiden dan wakil presiden dalam hal kekosongan kekuasaan pemerintah, haruslah sejalan dengan ketentuan lainnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tanpa adanya penyimpangan dan pengecualian. Jika diklasifikasikan ada beberapa hal yang perlu

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal. 97-101.

<sup>12</sup>*Ibid.*, Hal. 105.

<sup>13</sup>Saldi Isra, *Op.Cit.*, hal. 25.



diperbaiki terkait ketentuan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, yaitu: Pertama, meniadakan kewenangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam hal kekosongan kekuasaan pemerintah, mengingat ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menghendaki adanya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat namun supremasi konstitusi, yang tidak menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara tertinggi lagi sehingga tidak terdapat pembenaran terhadap pemberian wewenang melalui ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup>

Kedua, memberikan mekanisme pemilihan secara langsung melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat, hal ini sejalan dengan ketentuan pada Pasal 1 ayat (2), “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Pasal 6A ayat (1) sampai (5), dan Pasal 22E ayat (1) sampai (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa hakikat pergeseran ideal pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelumnya, mengembalikan kedaulatan rakyat yang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar dan dalam hal ini mencerminkan penegasan pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>15</sup>

Dengan demikian diperlukan perubahan dan peniadaan terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khusus berkaitan dengan mekanisme pengisian kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden, dalam tulisan ini, penegasan tersebut dapat dilakukan dengan pengamandemenan terbatas atas ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan perubahan terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum terkait penambahan pelaksanaan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden dalam kondisi kekosongan kekuasaan Presiden atau Wakil Presiden dengan mekanisme dan keterlibatan langsung rakyat seperti halnya pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden biasanya (normal).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, "Rekonstruksi Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, "Rekonstruksi Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Yang Ideal Dalam Ikhwal Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Rangka Penegasan Dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 15, No. 3, 2018, hal. 182.

<sup>15</sup>*Ibid*

<sup>16</sup>*Ibid*

Serta melakukan peniadaan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 4 Huruf (e) dan (f) terkait memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan kekuasaan Wakil Presiden, dan terkait memilih Presiden beserta Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan kedua kekuasaan tersebut. Jadi dalam keadaan kekosongan kekuasaan pemerintah, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya berwenang untuk melantik, tidak berwenang untuk memilih pengganti Presiden dan Wakil Presiden sebagai pengisi kekosongan kekuasaan pemerintah.

Terakhir, mengenai ketentuan Pasal 8 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait Menteri sebagai pengisi kekuasaan Presiden sementara menjelang Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden baru, tersirat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1960 Tentang Pejabat Yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden, Jika Presiden Mangkat, Berhenti, Atau, Berhalangan, Sedang Wakil Presiden Tidak Ada Atau Berhalangan. Didalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2), mengatur: “Dalam hal Wakil Presiden tidak ada, maka jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, Menteri Pertama menjalankan pekerjaan jabatan Presiden hingga ada Presiden.” Seharusnya didalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) tersebut meniadakan ketentuan: “hingga ada Presiden” dan menggantinya menjadi ketentuan: “hingga habis masa jabatan Presiden yang digantinya”. Peniadaan dan penggantian ketentuan Pasal 1 Ayat (2) ini juga harus sejalan dengan Perubahan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian pengaruh kekuasaan Menteri-Menteri berubah secara vertikal, dan Presiden akan sangat selektif dalam memilih Menteri-Menteri yang akan membantunya, serta lembaga legislatif tidak ikut campur tangan dengan lembaga eksekutif, khususnya dalam wewenang memilih Presiden beserta Wakil Presiden pada saat terjadi kekosongan kekuasaan pemerintah, melainkan hanya berwenang melantik Menteri menjadi Presiden dan Wakil Presiden, karena dalam keadaan ini, kekosongan kekuasaan pemerintah diisi secara vertikal. Beberapa hal tersebut tentunya menjadi bukti penegasan dan penguatan, terhadap sistem presidensial dan sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip saling kontrol antara lembaga satu dengan lembaga lainnya (*checks and balances*) di Negara Republik Indonesia.

## **B. Langkah Antisipasi Yang Dapat Dilakukan Indonesia Dalam Mengatasi Kekosongan Kekuasaan Pemerintah**

### **B.1 Potensi Ancaman Pemerintah dari Dalam dan Luar Negeri**

Potensi ancaman pemerintah dari dalam negeri dapat timbul akibat dari perpecahan bangsa. Salah satu penyebab timbulnya perpecahan bangsa adalah perpecahan agama yang sudah lama terjadi di Indonesia, Indonesia adalah negara dengan mayoritas penduduk memeluk agama Islam, maka perbedaan aliran sudah menjadi hal yang biasa dan berbaur dengan sendirinya di kehidupan masyarakat. Perbedaan aliran tidak dilarang oleh pemerintah selama tidak mengganggu rezim dan tidak menyimpang secara garis keras atau Islam radikal.

Pasca lengsernya Orde Baru, muncul fenomena baru dibalik maraknya partai-partai islam, yakni maraknya gerakan Islam yang diwakili oleh Islam radikal di Indonesia.<sup>17</sup> Munculnya gerakan Islam radikal di Indonesia disebabkan oleh dua faktor. Pertama, faktor yang berasal dari dalam umat Islam itu sendiri, karena telah terjadi penyimpangan norma-norma agama. Hal ini disebabkan karena pemahaman agama yang totalistik dan formalistik, serta kaku dalam mengkaji agama, sehingga harus sesuai dengan perilaku Nabi Muhammad SAW di Mekah dan Madinah sebagaimana aslinya. Maka dari itu identitas keagamaan sangat kaku dan cenderung menolak perubahan sosial. Mereka frustrasi terhadap perubahan dunia yang begitu cepat, sementara tanggapan Islam sangat terlambat dan ketinggalan dibandingkan dengan masyarakat Barat yang berorientasi pada sekularisme. Kemudian konsep-konsep modern, seperti sekularisasi, demokrasi, dan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai produk Barat mereka tolak secara radikal.

Islam radikal di Indonesia semakin menegangkan semenjak peristiwa 911 dan peralihan politik 1998 dengan dibukanya arus kebebasan, telah melahirkan gerakan-gerakan Islam yang mengancam demokrasi itu sendiri. Berkembangnya Ikhwanul Muslimin, Hizbut Tahrir, dan Salaḥi dan bermunculan gerakan Islam berskala nasional dan lokal seperti Front Pembela Islam (FPI) dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Gerakan Reformis Islam, dan Thaliban, ikut memainkan peran politik dan budaya di Indonesia. Para anggota Islam radikal mengalami perubahan yang sangat tajam, yang biasanya sibuk dalam kegiatan pemberantasan kemaksiatan,

---

<sup>17</sup>Khamami Zada, *Islam Radikal Pergulatan Ormas-Ormas Islam Garis Keras Di Indonesia*, Cet. 1, Teraju, Jakarta Selatan, 2002, hal. 88.

anti-Kristenisasi dan anti Ahmadiyah, berubah dan memilih melakukan aksi bom bunuh diri. Syarif, pelaku bom bunuh diri di Mapolresta Cirebon adalah anggota dari kelompok Islam radikal dan Yoseva Hayat, pelaku bom bunuh diri di Gereja, Kepunton, Solo adalah anggota kelompok Islam radikal. perubahan individual dari gerakan Islam radikal ke gerakan Islam jihadis/teroris menambah permasalahan baru dalam peta gerakan Islam di Indonesia.

Target terorisme di masa depan bisa saja berubah mengikuti perkembangan sosial dan pemerintahan, pada saat yang telah terjadi sebelumnya, teroris yang berasal dari kelompok Islam radikal melakukan bom bunuh diri dengan sasaran teror kantor polisi, gereja, dan tempat-tempat umum lainnya, mengubah haluan teror dengan menargetkan pemerintahan yang sah, seperti menyerang kantor Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, hingga Istana Merdeka. Akibat terburuk dari serangan teroris yang menargetkan Istana Merdeka adalah kemungkinan kecil terjadinya kekosongan kekuasaan Pemerintah total, hal ini dapat terjadi apabila teroris mampu melakukan serangan yang menargetkan Presiden dan Wakil Presiden serta seluruh Menteri pada saat diadakannya rapat kabinet dengan pola aksi terorisme baru yang belum pernah dipraktikkan di negara manapun dan pergerakannya tidak dapat diprediksi Badan Intelijen Negara (BIN).

Perubahan haluan teror ini didasarkan pada pandangan teroris bahwa, pemerintahan yang sah sudah menyimpang dari ketentuan syariat Islam atau lebih banyak memihak negara-negara Barat dibandingkan negara-negara Islam secara politik maupun kebiasaan, atau juga pemerintahan yang sah sudah banyak menormalisasikan ketentuan-ketentuan yang dulunya dilarang secara sosial maupun Undang-Undang.

Selanjutnya, potensi ancaman pemerintah dari luar negeri dapat dimulai dari spionase yang dilakukan negara lain. Spionase adalah kegiatan intelijen yang dilakukan pada sebuah negara atau perusahaan untuk mencari informasi yang sifatnya rahasia. Tujuan spionase umumnya untuk mengetahui strategi politik luar negeri negara lain sehingga negara yang melakukan spionase dapat melakukan strategi politiknya sendiri berdasarkan informasi rahasia yang diperoleh.<sup>18</sup> Spionase

---

<sup>18</sup>Lisna Wati Salehun dan Yohanes Sulaiman, "Kebijakan Luar Negeri Indonesia Dan Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono: Studi Kasus Spionase Australia", Jurnal Aksi Reformasi Government Dalam Demokrasi, Vol. 7, No. 2, 2019, hal. 154.

sebagian besar berhubungan dengan politik dan ekonomi, apabila suatu negara melakukan spionase dengan negara lain, dan negara yang disadap memiliki perbedaan kepentingan politik, ekonomi, agama, dan sebagainya secara rahasia dengan negara yang menyadapnya, maka kemungkinan negara yang menyadapnya akan melakukan langkah antisipasi menghadapi perbedaan kepentingan tersebut tanpa diketahui negara yang disadap.

Langkah antisipasi terburuk yang dapat dilakukan adalah, melakukan sabotase pemerintahan yang sah secara keseluruhan atau penghapusan rezim yang berkuasa pada negara yang disadap tersebut. Sabotase pemerintahan yang sah atau penghapusan rezim yang berkuasa dapat dilakukan dengan berbagai macam cara mulai dari: pertama, melakukan serangan dari dalam dengan mendanai kelompok anti rezim yang berkuasa, kelompok ini bisa saja melakukan serangan terhadap rezim yang berkuasa apabila didukung dengan strategi dan persenjataan yang memadai. Kedua melakukan serangan terencana yang dilakukan dengan operasi rahasia pasukan khusus tanpa identitas. Ketiga melakukan serangan dari luar, yakni melakukan serangan militer yang secara tegas menyatakan perang. Seperti invasi Rusia ke Ukraina 24 Februari 2022.

Dengan Prinsip politik luar negeri bebas aktif yang diterapkan Presiden Jokowi, mengindikasikan bahwa politik luar negeri Indonesia tidak memihak negara manapun dalam konflik langsung maupun konflik tidak langsung. Indonesia sebagai negara netral ikut berperan dalam penataan dan perdamaian dunia secara adil, seperti keikutsertaan Indonesia dalam Pasukan Penjaga Perdamaian PBB. Namun, untuk kedepannya tidak dapat dipastikan, apakah Indonesia akan tetap konsisten sebagai negara netral, atau berubah menjadi negara yang memihak salah satu atau sebagian negara dalam suatu konflik kedepannya, perubahan keadaan ini tergantung rezim yang berkuasa dan keadaan dunia kedepannya.

## **B.2 Langkah Antisipasi yang Dapat Dilakukan Indonesia dalam Mengatasi Kekosongan Kekuasaan Pemerintah**

Ancaman dari dalam maupun luar negeri seperti dijelaskan sebelumnya perlu diperhitungkan dalam mempertahankan kekuasaan pemerintah. Perhitungan ancaman yang dapat terjadi kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan, dapat dilakukan dengan cara melakukan langkah antisipasi lain yang efektif dan efisien seperti menerapkan sistem protokol keamanan penyintas dalam kekuasaan eksekutif.

Protokol keamanan penyintas sudah lebih dulu diterapkan di Amerika Serikat dengan istilah “*Designated Survivor*” walaupun tidak terlalu dijelaskan secara umum oleh pemerintah Amerika Serikat karena sifatnya rahasia, protokol *designated survivor* tetap diterapkan pemerintah Amerika Serikat.

Protokol *designated survivor* diterapkan pada saat rapat atau pidato kenegaraan tahunan yang diadakan di gedung kapitol yang dihadiri seluruh anggota Kepresidenan, termasuk Presiden Amerika Serikat, Wakil Presiden Amerika Serikat, para anggota kongres, dan anggota kabinet. Pada saat rapat atau pidato kenegaraan tersebut salah satu anggota kabinet ditunjuk sebagai *designated survivor* yang akan menggantikan posisi Presiden Amerika Serikat jika terjadi sesuatu yang menewaskan seluruh jajaran Kepresidenan.

Protokol keamanan penyintas jika diterapkan pada kekuasaan eksekutif Indonesia akan sangat efektif mengingat sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*, membatasi kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dulunya merupakan lembaga negara tertinggi, sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak perlu ikut campur dalam keadaan kekosongan kekuasaan pemerintah, kecuali dalam hal melantik anggota kabinet yakni menteri menjadi Presiden atau Wakil Presiden sesuai dengan sistem vertikal jajaran kepresidenan versi protokol keamanan penyintas hingga habis masa kekuasaan Presiden atau Wakil Presiden yang digantikannya.

Protokol keamanan penyintas juga efisien, karena kekosongan kekuasaan pemerintah dapat diatasi dengan cepat tanpa harus digantikan sementara oleh menteri triumvirat, dan juga tanpa harus menunggu selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena dalam hal kekosongan kekuasaan Pemerintah yang disebabkan oleh konflik militer, Indonesia harus memberlakukan keadaan darurat militer, namun karena tidak adanya kekuasaan pemerintah, pihak militer bisa mengambil alih kekuasaan pemerintah, dan memberlakukan keadaan darurat militer hingga keadaan darurat perang. Maka dari itu kekosongan kekuasaan pemerintah harus diatasi dengan tepat dan cepat.

#### **IV. Penutup**

##### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-Undangan belum efektif dalam mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan memilih Presiden dan atau Wakil Presiden. Padahal dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” mengalami perubahan pada amandemen terakhir menjadi, “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan ketentuan tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami pergeseran kedudukan dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara. Namun, dengan adanya Pasal 8 Ayat (2) dan (3) tersebut mencederai nilai kedaulatan rakyat dan sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip checks and balances.
2. Langkah antisipasi yang dapat dilakukan Indonesia dalam mengatasi kekosongan kekuasaan pemerintah, mengingat ancaman dari dalam maupun luar negeri yang dapat terjadi pada pemerintah dimasa depan, adalah dengan melakukan perubahan dan peniadaan terhadap Peraturan Perundangan-Undangan dan menerapkan protokol keamanan penyintas dalam sistem pemerintahan eksekutif Republik Indonesia.

## **B. Saran**

1. Dalam ikhwal kekosongan kekuasaan pemerintah ketentuan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Memilih Presiden dan atau Wakil Presiden perlu ditiadakan atau diubah dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya sebatas melantik Presiden dan atau Wakil Presiden sebagai pengisi kekosongan kekuasaan pemerintah. Mengenai pengisian kekosongan kekuasaan pemerintahan dilaksanakan melalui pemilihan umum atau melalui sistem vertikal jajaran Kepresidenan apabila terjadi keadaan darurat negara.
2. Pemerintah perlu mempertimbangkan langkah antisipasi lain yang efektif dan efisien, dalam menghadapi ancaman dari dalam maupun luar negeri yang dapat mengakibatkan kekosongan kekuasaan pemerintah dimasa depan. Dengan menerapkan protokol keamanan penyintas pergantian kekuasaan Presiden akan lebih efektif, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak berwenang dalam memilih

Presiden, kecuali hanya sebatas pelantikan. Protokol keamanan penyintas juga efisien, karena penetapan pengganti Presiden tidak harus menunggu dalam waktu selambat-lambatnya tiga puluh hari, melainkan dalam waktu dua puluh empat jam pasca kekosongan kekuasaan pemerintah, Indonesia sudah memiliki kepala pemerintahan baru.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshidiqie, Jimly. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel*. Cetakan Kesatu, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Cetakan Kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2020.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Cetakan Kesatu, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Syafiie, Inu Kencana. *Ilmu Pemerintahan*. Cetakan Ketiga, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2015.
- Zada, Khammami. *Islam Radikal Pergulatan Ormas-Ormas Islam Garis Keras Di Indonesia*. Cetakan Kesatu, Teraju, Jakarta Selatan, 2002.

### B. Jurnal

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



Hariansyah, Syafri dan 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, 2018.

Salehun, Lisna Wati dan Yohanes Sulaiman. *"Kebijakan Luar Negeri Indonesia Dan Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono: Studi Kasus Spionase Australia"*. Jurnal Aksi Reformasi Government Dalam Demokrasi, Vol. 7, No. 2, 2019.

### C. Undang-Undang

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Tentang Kementerian Negara. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

\_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pejabat Yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden, Jika Presiden Mangkat, Berhenti, Atau, Berhalangan, Sedang Wakil Presiden Tidak Ada Atau Berhalangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1960. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 31.

### D. Berita

Putri, Vanya Karunia Mulia. *"Definisi kekuasaan menurut para ahli"*. Kompas.com, 7 Maret 2021.