

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN UNGGULAN PRODI**



**URGENSI AMANDEMEN UUD 1945 KELIMA  
MENUJU PEMILU SERENTAK 2019**

**Pengusul :**

**Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H /0518097301      (Ketua)**  
**Tanto Lailam, S.H., M.CL// 0211038304      (Anggota)**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**Mei 2017**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**PENELITIAN UNGGULAN PRODI**

**Judul** : Urgensi Amandemen UUD 1945 Kelima Menuju  
Pemilu Serentak 2015

**Rumpun Ilmu** : Ilmu Hukum

**Ketua Peneliti**

- a. Nama : Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H
- b. NIDN/NIK : 0518097301/19730918199702153029
- c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- d. Program Studi : Ilmu Hukum
- e. Nomor Hp : 08164260922
- f. Alamat surel : [septiwijayanti@ymail.com](mailto:septiwijayanti@ymail.com)

**Anggota Peneliti**

Nama : Tanto lailam S.H.M.CL

NIDN : 0211038304

**Biaya Penelitian** : - Diajukan ke UMY : 15.000.000 (Lima Belas Juta  
rupiah)

Yogyakarta 20 Mei 2017

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Ketua

Dr. Trisno Raharjo, S.H.M.Hum  
NIK : 19710409199702153028

Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H.  
NIK : 19730918199702153029

## RINGKASAN

Menjelang pelaksanaan pemilu legislatif 2014 yang lalu, Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusan tentang uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden yang dijadikan sebagai dasar hukum dalam pilpres 2014 bahwa hasil putusan tersebut pemilu legislatif dan pemilu presiden akan dilaksanakan serentak namun diberlakukan pada pemilu 2019. Hal ini tentu saja membutuhkan persiapan yang lebih matang menjelang pelaksanaan pemilu serentak 2019. Salah satu persiapan yang harus segera dilakukan adalah penyusunan regulasi berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif dilaksanakan secara bersamaan. Dalam menyusun regulasi tersebut tentu saja pemerintah dan DPR harus menyesuaikan dengan konstitusi. Apalagi amandemen yang dilakukan anggota MPR pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 ternyata masih banyak mengalami kelemahan-kelemahan baik dilihat dari segi kuantitas maupun segi kualitas. Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amandemen tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan yang mengkaji secara yuridis urgensi amandemen UUD 1945 di Indonesia yang dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilu serentak 2019, dengan melakukan kajian terhadap teori dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi amandemen dan pemilu. Tujuan penelitian ini untuk menganalisa penyelenggaraan urgensi amandemen UUD 1945 kelima di Indonesia dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilu serentak 2019 sehingga diharapkan dapat mencapai tujuan jangka panjang yaitu untuk menegakkan regulasi di Indonesia disesuaikan dengan konstitusi. Hasil penelitian perlu dilakukan amandemen terkait pasal 22 E UUD 1945 bahwa untuk menciptakan stabilitas pemerintahan akan lebih efektif kalau diselenggarakan pemilu serentak tingkat nasional ( untuk memilih Presiden dan wakil presiden, DPR, DPD) terlebih dahulu baru diselenggarakan pemilu serentak untuk tingkat regional ( untuk memilih anggota DPRD 1, DPRD 2 dan kepala daerah baik di propinsi maupun kabupaten/kota).

Output penelitian ini antara lain Laporan Hasil Penelitian, Publikasi Jurnal Terakreditasi yaitu Jurnal Media Hukum Fakultas Hukum UMY.

Kata Kunci: amandemen, konstitusi, pemilu serentak,

## DAFTAR ISI

	Hlm
Halaman Cover.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Ringkasan.....	iii
Daftar isi.....	iv
Bab I Pendahuluan .....	1
Bab II Tinjauan Pustaka.....	6
Bab III Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	41
Bab IV Metode Penelitian.....	42
Bab V Pembahasan dan Analisis.....	44
Bab VI Kesimpulan dan Saran.....	86
Daftar Pustaka.....	88

## BAB I. PENDAHULUAN

Amandemen yang dilakukan anggota MPR pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 ternyata masih banyak mengalami kelemahan-kelemahan baik dilihat dari segi kuantitas maupun segi kualitas. Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amandemen tersebut. Antara lain tentang 1) sistem presidensiil yang dianut ternyata banyak penyimpangan-penyimpangan dari sistem tersebut, adanya pertanggungjawaban presiden kepada MPR (yang tidak disebutkan secara eksplisit), intervensi DPR terhadap penyelenggaraan kekuasaan presiden, *impeachment* yang dilakukan MPR, masih belum jelasnya tugas dan kewajiban dan pertanggungjawaban wakil presiden; 2) *bargaining power* DPD yang tidak seimbang dalam bentuk perwakilan bikameral dengan DPR; 3) keberadaan lembaga Komisi Yudisial yang mengundang kontroversial dsbnya.<sup>1</sup>

Selain itu juga dari prosedur dan para pelaku perubahan tersebut ternyata tidak seperti yang kita harapkan. Prosedur perubahan terutama legal drafting tidak dikuasai oleh anggota MPR, mereka lebih mementingkan aspek politik dari masing-masing partai politik hanya untuk kepentingan jangka pendek tidak memperhitungkan kepentingan rakyat jangka panjang.

Padahal fondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*) adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar kepada sebuah konstitusi kokoh yang dapat melindungi dirinya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Konstitusi yang kokoh yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan hanyalah konstitusi yang mengatur secara

---

<sup>1</sup> Septi Nur Wijayanti, 2009, *Studi Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945*, Jurnal Media Hukum volume 16 Nomor 2, Desember 2009, hm.225

rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga eksekutif, legeslatif dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balances*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM) <sup>2</sup>

Salah satu di antara kesepakatan Badan MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.<sup>3</sup>

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan makna bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam

---

<sup>2</sup> Abdul Mukhtie Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, hlm.6

<sup>3</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, hlm.78-79

pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat.

Berkaitan dengan hal tersebut pada tanggal 23 Januari 2014, Mahkamah Konstitusi membacakan putusan uji materi (*judicial review*) Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Pemohon, yakni Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak, meminta Mahkamah Konstitusi memutuskan pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan serentak. Mahkamah mengabulkan uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak. Putusan Mahkamah berlaku pada Pilpres 2019 mendatang. Pasal yang diajukan, yakni Pasal (3) Ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 Ayat (1) dan (2), Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 112. Penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilihan presiden 2019 dan seterusnya, akan digelar serentak. Bahkan *presidential threshold* untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden tak berlaku lagi.

Pemilu serentak yang akan dilaksanakan bersamaan antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif membutuhkan sistem pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi. Dalam pasal 22 E UUD 1945 bahwa pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, Presiden dan wakil Presiden, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten.

Terkait dengan hal itu, disampaikan oleh Prof (Ris). Dr. Ikrar Nusa Bhakti, Guru Besar Riset di Pusat Penelitian Politik LIPI, bahwa model pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti oleh pemilu lokal serentak pada tingkatan provinsi ini, dinilai dapat menjadi model yang paling ideal dan paling mungkin dilaksanakan di Indonesia untuk waktu ke depan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa yang dimaksud pemilu serentak nasional dan provinsi

itu, pada tingkatan nasional, presiden, DPR, dan DPD dipilih secara serentak. Kemudian dilanjutkan dengan pemilu serentak regional dan lokal pada tingkatan provinsi untuk memilih kepala dan wakil kepala daerah, dan anggota DPRD. Dalam arti lain, pemilu nasional serentak terpisah dari pemilu lokal yang juga serentak.<sup>4</sup>

Dengan adanya pilihan desain pemilu serentak tersebut, perlu dilakukan perubahan kembali untuk menjadi sebuah konstitusi yang baik dalam kehidupan ketatanegaraan. Karena dalam hidup bernegara harus dilandasi konsep bernegara yang jelas, supaya para pelaku jalannya negara mempunyai landasan yang kuat dalam bertindak dan mengeluarkan kebijakan. Demikian pula dengan masyarakat, harus terpenuhi kebutuhan hukumnya dalam hidup bernegara. Dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945 menentukan dengan jelas mengenai tujuan negara dan dasar negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Negara Indonesia itu dimaksudkan untuk tujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan tersebut tidak akan terwujud apabila ketentuan dalam hidup bernegara masih jauh dari sempurna dan masih banyak yang harus dibenahi.<sup>5</sup>

Sehingga dibutuhkan pemikiran lagi untuk memperbaiki aturan dan tatanan dalam hidup bernegara kita supaya kebutuhan hukum masyarakat dapat terpenuhi. Oleh karena itu perlu dikaji dan ditelaah lagi hal-hal apa saja yang mempengaruhi urgensi dilakukannya amandemen kelima UUD 1945 untuk menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang pemilu serentak 2019.

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini mencakup beberapa hal sebagai berikut:

1. Hal hal apa saja yang mempengaruhi urgensi dilakukannya amandemen UUD 1945 kelima?

---

<sup>4</sup> Ikrar Nusa Bhakti, Kuliah Umum Prodi Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), yang bertajuk "Desain Pemilu Serentak 2019", di Ruang Sidang Fakultas Hukum Kampus Terpadu UMY, 23 Pebruari 2016.

<sup>5</sup> Septi Nur Wijayanti, *op.cit*, hlm. 226



2. Bagaimanakan relevansi amandemen UUD 1945 dengan persiapan pemilu serentak 2019?

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan mengetahui hal-hal apa saja yang mempengaruhi urgensi dilakukannya amandemen UUD 1945 yang kelima menuju pemilu serentak 2019. Adapun output dari penelitian ini adalah:

1. Laporan Hasil Penelitian
2. Publikasi Jurnal Terakreditasi yaitu Jurnal Media Hukum FH UMY

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Konstitusi Dan Amandemen

Fondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*) adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar kepada sebuah konstitusi yang kokoh yang dapat melindungi dirinya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Konstitusi yang kokoh yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan hanyalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga eksekutif, legeslatif dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM) <sup>6</sup>

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state* yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan juga harus merupakan konstitusi yang *legitime*, dalam arti proses pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan. Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi berasal dari bahasa Perancis yaitu *Constituer* yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>7</sup>

James Bryce sebagaimana dikutip C.F. Strong dalam bukunya: *Modern Political Constitutions* menyatakan konstitusi adalah: *A frame of political society, organised through and by law, that is to say on which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights*. Sedangkan C.F.Strong sendiri memberikan definisi sebagai berikut; *Constitutions is collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Abdul Mukthie Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, hlm. 6

<sup>7</sup> Wirjoyo Projodikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, , hlm.10.

<sup>8</sup> C.F.Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, London, Sidwick and Jackson Limited, hlm 11

Sri Soemantri menilai, bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan oleh C.F.Strong lebih luas daripada pendapat James Bryce. Walaupun pengertian yang diberikan James Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum. Akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan James Bryce itu termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut Strong konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warga negara.<sup>9</sup>

K.C.Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat sifat hukum (*non legal*).<sup>10</sup>

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan kekuasaan penguasa.
- a. Dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari sistem politik.
- b. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
- c. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

Dalam proses pembuatan konstitusi terdapat 4 aspek kunci yang penting yaitu: (1) kapan pembuatan konstitusi harus dilakukan; (2) bagaimana pembuatan konstitusi harus dilakukan; (3) siapa yang harus menjadi lembaga pembuat konstitusi; (4) bagaimana partisipasi masyarakat semestinya digalang dan bisa ditambahkan 1 aspek untuk

---

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, 1999, *teori Hukum dan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13

<sup>10</sup> K.C.Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London, Oxford University Press, Third Impression, New York and Toronto, hlm 1

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *ibid*, hlm 15

memenuhi unsur-unsur konstitusi demokratis yaitu elemen-elemen konstitusi yang demokratis.<sup>12</sup>

Namun Wheare melihat, bahwa meskipun metode-metode dan prinsip-prinsipnya bisa berbeda-beda, proses pembuatan konstitusi harus bertujuan mengamankan empat tujuan:<sup>13</sup>

- a. Konstitusi hanya dibuat atas dasar musyawarah
- b. Rakyat harus punya kesempatan untuk memberikan pendapatnya selama proses berlangsung
- c. Dalam sistem federal, tidak boleh ada pihak yang bertindak sendiri untuk mengemandemen kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh unit-unitnya maupun pemerintah federal
- d. Hak-hak individu maupun hak-hak masyarakat, khususnya hak-hak kelompok minoritas harus dilindungi

Di dalam dunia politik, istilah konstitusi biasanya sekurang-kurangnya dipergunakan untuk melukiskan seluruh sistem pemerintahan suatu negara, yaitu kumpulan ketentuan-ketentuan tentang menetapkan dan yang mengatur pemerintahan. Ketentuan ini sebagian berisifat aturan hukum dan sebagian bersifat non legal atau ekstra legal. Dengan demikian tidak heran apabila kemudian dinyatakan para ahli, bahwa sebuah konstitusi atau UUD merupakan kristalisasi dari berbagai pemikiran politik ketika negara akan didirikan atau ketika konstitusi konstitusi itu disusun. Setelah itu konstitusi mempunyai kedudukan sangat penting karena ia harus menjadi landasan penyelenggaraan negara dari berbagai segi sehingga setiap tingkah laku atau kebijaksanaan politik dari setiap pemimpin negara akan senantiasa terlihat relevansinya dengan ketentuan undang-undang dasar.<sup>14</sup>

Oleh karena itu konstitusi merupakan kristalisasi dari berbagai pemikiran politik, maka sebuah konstitusi bukan sekedar aturan belaka mengenai ketatanegaraan. Konstitusi sebagai hukum dasar (induk seluruh ketentuan hukum di sebuah negara) merefleksikan banyak hal penting bagi negara bersangkutan. Sebagian substansi

---

<sup>12</sup> Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Penerbit Mizan, Bandung, hlm 78

<sup>13</sup> Denny Indrayana, *ibid*, hlm 89

<sup>14</sup> Moh.Mahfud MD, 2004, 40

konstitusi merefleksikan hal-hal yang monumental di masa lalu, masa kini dan harapan masa datang.<sup>15</sup>

Denny Indrayana mengutip beberapa teori dalam bukunya yang mengatakan tentang pembuatan konstitusi,<sup>16</sup> menurut Venter, Konsep “konstitusi” itu sendiri sifatnya dinamis. John P.Wheeler, Jr., terang-terangan berpendapat bahwa perubahan konstitusi adalah suatu keniscayaan. Romano Prodi bahkan mengatakan, konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas yang terus berubah. Bahkan menurut Brannon P.Denning, sebuah mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi yang akan datang punya alat untuk secara efektif menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah. Watak konstitusi nasional yang terus berubah ini disoroti oleh Venter yang berpendapat bahwa: .....”konstitusi yang ‘final’ itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berpikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.

Konstitusi sebagai dokumen formal tidak dapat dilepaskan dari pikiran pembentuk konstitusi. Apa yang tercantum dalam konstitusi selalu berhubungan dengan aspirasi para penyusun hidup. Akan tetapi oleh karena sebagai manusia mereka dapat berpikir jauh ke depan, mereka juga menyadari, bahwa pada suatu ketika apa yang ditetapkan di dalamnya harus dapat disesuaikan dengan suasana baru nanti. Pikiran ini membawa para penyusun serta pembentuk konstitusi pada suatu masalah yang harus diatur dalam konstitusi, yaitu masalah perubahan undang-undang dasar.

Beberapa ahli menyebut bahwa perubahan itu penting karena dua hal: (a) ia sesungguhnya adalah hasil sebuah kompromi dari beberapa kekuatan politik dengan kepentingan-kepentingan yang berbeda dan (b) kemampuan para penyusunnya yang

---

<sup>15</sup> Boy Yendra Tamin, 2008, Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Makalah Pengantar Seminar dan Sosialisasi Tap MPR dan Amandemen UUD 1945 Dalam Rangka Dies Natalis Univ.Bung Hatta ke-27, Padang 2

<sup>16</sup> Denny Indrayana, *op.cit*, hlm 71-72

terbatas. Oleh karena itu, sebuah konstitusi tidak dapat berlaku seterusnya tanpa perubahan.<sup>17</sup>

Hubungan antara konstiusionalisme dengan pemerintah terus menerus berubah, di mana konstitusi itu sendiri adalah bukti paling gamblang dari perubahan itu. Lebih jauh McWhinney menggarisbawahi bahwa tugas dan tanggung jawab utama elite politik dalam sebuah pemerintahan yang konstiusional adalah mengantisipasi, mengoreksi, dan mengubah substansi sebuah konstitusi demi memastikan bahwa konstitusi itu berada di jalan yang sama ke arah proses menuju demokrasi. Karenanya, menurut Friedrich, dalam konstitusi modern yang baik, aturan-aturan untuk melakukan amandemen merupakan satu bagian yang vital. Sealur dengan Friedrich, Mc Whinney menyatakan bahwa; .....setiap sistem konstitusi harus selalu memiliki satu sifat inheren untuk selalu berubah, dan konstiusionalisme itu sendiri tidak semata-mata menjadi nilai-nilai substantif yang dituliskan menjadi sebuah piagam konstitusi, tetapi proses-proses aktual perubahan-perubahan konstitusi itu sendiri.<sup>18</sup>

Istilah amandemen disini digunakan dalam arti umum, bahwa adanya perubahan pasal-pasal tertentu dari isi konstitusi. Amandemen diartikan sebagai penambahan kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal dan perubahan pasal baru, serta tidak harus dibuatkan satu amandemen untuk setiap pasal yang akan diubah, melainkan bersikap kumulatif.<sup>19</sup>

Perubahan konstitusi hanyalah bagian dari pembuatan konstitusi. Wheeler membedakan antara amandemen (*amandment*) konsitusi dan revisi (*revision*) konstitusi. Dia mendefinisikan sebuah amandemen sebagai perubahan dalam lingkup yang terbatas, yang mencakup satu atau sejumlah terbatas aturan dalam sebuah konstitusi, sedangkan revisi didefinisikan sebagai menimbang ulang (*reconsideration*) keseluruhan atau sebagian besar dari sebuah konstitusi.<sup>20</sup>

Menurut Soewoto, dikenal ada dua model perubahan UUD yang sudah lazim dilakukan. Model pertama adalah perubahan UUD secara parsial yang dikenal dengan istilah amandemen, sedangkan model kedua adalah pembaruan dengan model membuat

---

<sup>17</sup> Boy Yendra Tamim, op.cit, hlm 2

<sup>18</sup> Denny Indrayana, op.cit, hlm 73

<sup>19</sup> Wirjono Projodikoro, op.cit, hlm 20

<sup>20</sup> Denny Indrayana, log.cit

UUD baru yang biasa disebut *renewal*. Kedua model itu membawa akibat dan tehnik yang berbeda. Kalau model parsial atau amandemen dilakukan dengan tanpa membuang naskah aslinya, model *renewal* dilakukan dengan mengubah dokumen aslinya.<sup>21</sup>

Konstitusi di dunia ini pada umumnya bersifat rigid, dalam arti bahwa suatu konstitusi sulit diadakan perubahan untuk mengikuti perkembangan jaman. Menurut K.C.Wheare ada empat sasaran yang hendak dituju dalam usaha mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya. Adapun keempat sasaran tersebut adalah:<sup>22</sup>

1. agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki).
2. agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan.
3. khusus berlaku dalam negara serikat, agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri.
4. agar supaya hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.

Oleh karena itu ada empat macam cara untuk mengadakan perubahan terhadap konstitusi yang bersifat rigid, yaitu:<sup>23</sup>

- a. diserahkan kepada legeslatif dengan pembatasan-pembatasan tertentu
- b. diserahkan rakyat melalui referendum
- c. khusus negara serikat diserahkan kepada negara-negara bagian
- d. dibentuk badan khusus untuk mengadakan perubahan konstitusi

---

<sup>21</sup> Mahkamah Konstitusi, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.hlm 85

<sup>22</sup> K.C.Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London, Oxford University Press, Third Impression, New York and Toronto,hlm 83

<sup>23</sup> C.F.Strong,op.cit, hlm 146

## B. Amandemen UUD 1945

Terbentuknya Negara Indonesia sesuai dengan kenyataan yang terdapat di dalamnya dapat dikatakan bahwa Undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis yang merupakan sebuah dokumen formal. Dokumen tersebut berisi Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;<sup>24</sup>

1. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
2. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang
3. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin

UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia juga dikategorikan sebagai konstitusi yang rigid. Dari Pasal 37 amandemen adanya prosedur perubahan sebagai berikut:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya
- (3) Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR
- (4) khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan

Namun kondisi di negara Indonesia tidak hanya sebatas memenuhi pasal 37 di atas, karena percaya atau tidak amandemen terhadap UUD 1945 bisa hanya menjadi kepentingan para elit politik dan bukan merupakan kebutuhan rakyat secara keseluruhan. Masalah ini tentu akan menjadi kontradiktif dengan para penganjur perubahan, namun ketika dihadapan pada sejauh mana perubahan yang membuahkan kebahagiaan bagi

---

<sup>24</sup> Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung, Bandung, hlm 2



rakyat atas perubahan UUD 1945 di luar nikmat yang dirasakan para elit dan mungkin termasuk para intelektual, menurut hemat penganjur perubahan, termasuk para penganjur dan pendorong amandemen terhadap UU 1945 harus mengkaji ulang atas berbagai amandemen terhadap UUD 1945. Karena menurut Prof Muladi (Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional) dalam acara konvensi ikatan alumni lembaga mengatakan bahwa ada tiga masalah mendasar untuk mengamandemen UUD 1945 yaitu **pertama;** setiap amandemen UUD 1945 akan menimbulkan gejolak, krisis baik ekonomi maupun instabilitas politik, pengelolaan negara yang membutuhkan energi, **kedua;** substansi amandemen UUD 1945 itu sendiri harus jelas, **ketiga;** amandemen untuk rakyat harus teruji dan valid dan tidak hanya dengan atas nama rakyat. ; mencantumkan persyaratan dan mekanisme pengubahan UUD oleh/MPR. Tetapi harus memenuhi syarat filosofis, sosiologis, yuridis dan politis dan yang paling penting apakah rakyat membutuhkannya.<sup>25</sup>

Amandemen terhadap UUD 1945 dipandang perlu mengingat bahwa substansi UUD dimaksud dinilai tidak mampu lagi mendukung penyelenggaraan negara yang sesuai dengan pergeseran tuntutan dan aspirasi masyarakat serta berartikulasi secara optimal terhadap dinamika lingkungan global.<sup>26</sup>

Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah, *pertama*, karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik di tingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat itu belum nampak perubahan tersebut. *Kedua*, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan manusia tetap memiliki berbagai kelemahan maupun kekurangan.<sup>27</sup>

Dari aspek historis, sedari mula pembuatannya UUD 1945 bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (Ketua PPKI), dalam rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945, yang mengatakan: "...tuan-tuan semuanya tentu mengerti

---

<sup>25</sup> Boy Yendra Tamin, op.cit, hlm 1

<sup>26</sup> Mappadjanti Amien, 1999, *Amandemen UUD 1945 Dari Perspektif Kemandirian Lokal*, Universitas Hasanudin, hlm 1

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 4

bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini adalah undang-undang sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan “ini adalah undang-undang dasar kilat”, nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.....”

Dari ungkapan Soekarno di atas dapatlah disimpulkan bahwa UUD 1945 dibuat secara tergesa-gesa , karena akan segera dipakai untuk melengkapi kebutuhan berdirinya negara baru Indonesia yang sudah diproklamisikan sehari sebelumnya, yakni 17 Agustus 1945 dan statusnya adalah sementara. Di samping itu, para perumus UUD 1945 belum mempunyai pengalaman mengurus negara. Sehingga masih mencari-cari pola dan bentuk negara macam apa yang akan didirikan serta bagaimana menjalankan roda pemerintahan. Sehingga wajar kalau UUD 1945 belum lengkap dan tidak sempurna. Untuk itu perlu disempurnakan dan dilengkapi.<sup>28</sup>

Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD akan aus dimakan masa apabila tidak ditiadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Sebagaimana yang diutarakan oleh Wheare berikut ini: *“Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time. Moreover they do not necessarily reflect political or legal beliefs and interests only. They may embody conclusions or compromises upon economic and social matters which the framers of the constitution have wished to guarantee or to proclaim. A constitution is indeed the*

---

<sup>28</sup> Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2008, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945*, Kumpulan Makalah, Jakarta, hlm 199

*resultant of a parallelogram of forces- political, economic and social-which operate at the time of it's adoption.”*<sup>29</sup>

Untuk itu, mereka (perumus UUD 1945) membuat pasal perubahan didalam UUD 1945, yaitu Pasal 37. tetapi ketentuan dalam Pasal 37 sangat sederhana, karena hanya mengatur segi pengambilan putusan belaka, sehingga sulit untuk diterapkan karena tidak dijelaskan bagian mana saja yang boleh dan yang tidak boleh untuk diubah, bagaimana cara merubahnya dan seterusnya. Tidak ada ketentuan lain menyangkut perubahan UUD 1945. Amandemen UUD 1945 yang dimulai pada tahun 1999 dilandasi oleh Pasal 37 UUD 1945 sebelum amandemen yang menetapkan bahwa:

- (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Dorongan memperbaharui atau mengubah UUD 1945 ditambah pula dengan kenyataan , UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan yang merdeka serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.<sup>30</sup>

Sri Soemantri menegaskan, dalam mengubah UUD harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat dipikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan itu. Misalnya, selama ini UUD terkesan terlalu berorientasi pada eksekutif. Karena itu, ditentukanlah bahwa tujuan dari perubahan UUD adalah untuk membatasi eksekutif. Kemudian apa yang dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif? Itu harus dipikirkan masak-masak. Misalnya kontrol terhadap eksekutif harus diperkuat. Itu berarti kedudukan legislatif mesti diperkuat. Jadi, kita harus kembali pada alasan dan tujuan dari perubahan itu. Misalnya tujuannya adalah

---

<sup>29</sup> K.C. Wheare, op.cit, hlm 67

<sup>30</sup> Bagir Manan, 2003, hlm11

mewujudkan negara demokratis, maka kita harus berbicara mengenai sistem pemerintahan.<sup>31</sup>

Senada disampaikan Harun Al Rasyid, yang mengusulkan agar di Indonesia dilakukan reformasi konstitusi dengan menetapkan UUD yang bersifat tetap, sebab selama 53 tahun Indonesia merdeka belum memiliki UUD yang bersifat tetap. UUD 1945 dijadikan UUD Indonesia masih bersifat sementara, tidak lengkap dan tidak sempurna. Oleh karena itu, UUD 1945 perlu diganti atau diperbaiki. Kalau UUD 1945 dipandang sebagai UUD yang bersifat tetap, ketentuan di dalamnya yang bersifat baik perlu dipertahankan dan yang bersifat tidak baik perlu dihilangkan atau disempurnakan.<sup>32</sup>

Ketidaktepurnaan UUD 1945 juga diungkapkan Sri Soemantri, bahwa ketidaktepurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUD 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itu pun dilakukan dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi, hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab pada prinsipnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman.<sup>33</sup>

Lebih lanjut dijelaskan Soemantri, salah satu akibat dari UUD yang tidak mengikuti perkembangan zaman ialah munculnya produk hukum yang tidak responsif. Selama pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto karakter produk hukum yang dihasilkan justru menindas. Jika keadaan ingin berubah, dalam arti produk hukum benar-benar bisa memberikan keadilan bagi seluruh rakyat, konfigurasi politik harus diubah dari otoriter ke demokrasi. Dengan demikian, akan dihasilkan produk hukum yang berkarakter responsif.

Dalam pandangan Adnan Buyung, terdapat dua hal yang sangat penting dilakukan dalam perubahan UUD 1945. *Pertama*, melakukan pembatasan kekuasaan presiden dengan rumusan ketentuan yang terperinci. *Kedua*, melengkapi UUD 1945 dengan pasal-pasal yang lebih terperinci tentang jaminan hak asasi manusia. Jaminan itu tidak hanya

---

<sup>31</sup> KHN, *op.cit*, hlm 202

<sup>32</sup> Mahkamah Konstitusi, *op.cit*, hlm 55

<sup>33</sup> Mahkamah Konstitusi, *op.cit*, hlm 57-58

terbatas pada *declaration of human rights*, tetapi juga harus mengakomodasi konvensi-konvensi hak asasi manusia, baik generasi pertama, kedua, maupun ketiga.<sup>34</sup>

Pada saat mulai melakukan amandemen tersebut, telah diambil prinsip-prinsip amandemen tersebut, telah diambil prinsip-prinsip amandemen yang harus ditaati dan tidak boleh dilanggar sebagai wujud konsistensi anggota MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat pada waktu itu. Adapun prinsip-prinsip tersebut antara lain;

- (a) Tidak akan melakukan perubahan terhadap pembukaan UUD 1945, perubahan hanya dilakukan terhadap batang tubuh;
- (b) Dengan adanya amandemen, penjelasan menjadi tidak berlaku lagi;
- (c) Tetap konsisten dengan bentuk negara kesatuan;
- (d) Tetap konsisten dengan sistem presidensial;
- (e) Dianutnya sistem perubahan menurut model *addendum*.

Di dalam pasal-pasal UUD 1945 tidak ada satu pasal pun yang melarang untuk merubah pembukaan UUD 1945. Namun telah disepakati bahwa pembukaan UUD 1945 sebagai cita-cita luhur bangsa Indonesia sehingga tidak boleh diubah, dipandang sudah final. Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) negara serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk NKRI didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara ini ditetapkan sejak awal berdirinya negara dan yang dipandang paling tepat untuk mawadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.

---

<sup>34</sup> Mahkamah Konstitusi, *op.cit*, hlm 6

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.

Dalam sistem ini terdapat lima prinsip penting, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD. (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. (3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (4) para menteri adalah pembantu presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena itu bertanggungjawab kepada presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen. (5) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensiil sangat kuat sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.<sup>35</sup>

Kesepakatan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara "*addendum*", yakni perubahan UUD 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.

Dengan ketentuan seperti tersebut, MPR sepakat untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan UUD 1945 I s/d IV dari tahun 1999 s/d 2002 dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kelemahan sistem ketatanegaraan yang ada dalam UUD 1945. Akan tetapi, perubahan ini dilakukan dalam rentang tarik menarik kekuatan politik antara kekuatan reformis dan kekuatan lama yang berlandung di balik reformasi 1998. Sehingga hasilnya sarat dengan muatan-muatan kompromis politis. Oleh karena itu, hasil yang diperoleh dari perubahan UUD 1945 tidak maksimal. Artinya,

---

<sup>35</sup> Jimly ,op.cit, hlm 5-6

di dalamnya masih terdapat celah-celah yang muncul dan melahirkan berbagai problematika dalam penyelenggaraan negara pasca reformasi 1998.<sup>36</sup>

Dalam perubahan pertama tahun 1999 telah mengubah Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945.

Beberapa aspek penting dari perubahan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Penegasan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. (Pasal 5 ayat (1));
2. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat menjabat sebanyak-banyaknya dalam dua (2) kali masa jabatan;
3. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung (Pasal 9 ayat (2));
4. Dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2 dan 3));
5. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1));
6. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2));
7. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 17 ayat (3));
8. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 21)

Dalam batas-batas tertentu, perubahan pertama ini telah menggeser titik berat pemerintahan dari pihak eksekutif ke pihak legislatif. Walaupun masih mengandung beberapa kelemahan. Kelemahan-kelemahan dari perubahan pertama tersebut antara lain berkaitan dengan adanya perubahan terhadap suatu pasal tanpa diikuti dengan adanya perubahan terhadap pasal tersebut. Akibatnya terjadi pertentangan antar isi pasal dan penjelasan dari pasal yang bersangkutan. Hal ini antara lain dapat terlihat dalam perubahan pertama, khususnya Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden berhak

---

<sup>36</sup> KHN, *op.cit*, hlm 204

mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Namun demikian dalam penjelasannya dinyatakan bahwa kecuali *executive power*, presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *legislative power* dalam negara.<sup>37</sup>

Perubahan pertama tersebut kemudian dilanjutkan dengan perubahan kedua dan perubahan ketiga. Hal ini nampak dengan penegasan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999 tentang “Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk melanjutkan perubahan UUD 1945”, yang memerintahkan agar Badan Pekerja MPR mempersiapkan rancangan termaksud untuk disahkan dalam Sidang Tahunan MPR pada tanggal 18 Agustus 2000.

Dalam perubahan kedua yang dilakukan pada Sidang MPR tanggal 7-18 Agustus 2000 telah dilakukan perubahan terhadap Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30, dan :Pasal 36 UUD 1945. Perubahan itu diantaranya dilakukan dengan mengubah rumusan pasal-pasal yang bersangkutan dan atau dengan menambah beberapa ayat dan pasal yang bersangkutan.

Dalam perubahan kedua ini juga dijumpai adanya beberapa kelemahan mendasar, misalnya yang berkaitan dengan rumusan Pasal 28 ayat (1) yang menyatakan bahwa hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Ayat yang sebelumnya juga terdapat di dalam ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, dimana ketentuan ini dipandang sebagai landasan kuat untuk melindungi para pelanggar hak asasi manusia (HAM) berat dari tuntutan hukumnya.<sup>38</sup>

Pasca perubahan kedua tersebut sebenarnya sudah muncul wacana diperlukan komisi konstitusi yang diharapkan mengambil alih tugas untuk merancang perubahan terhadap UUD 1945. Namun sampai perubahan ketiga disahkan dalam Sidang tahunan MPR bulan November 2001, tuntutan pembentukan komisi konstitusi belum diterima MPR. Terkesan kuat bahwa MPR tidak mau jika kewenangannya dalam hal merancang dan menetapkan berbagai perubahan tersebut dialihkan kepada komisi konstitusi.

---

<sup>37</sup> Satya Arinanta, 2006, , Makalah diseminarkan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia, *Refleksi Kritis atas Nasib Bangsa Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta, hlm 11

<sup>38</sup> Ibid, hlm, 12



Pada tanggal 9 November 2001 dilanjutkan dengan perubahan ketiga. Dalam perubahan ini diatur hal-hal mendasar seperti adanya penegasan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Juga penarikan ketentuan mengenai Indonesia sebagai negara hukum dalam penjelasan UUD 1945 kembali ke batang tubuh. Disamping itu ditetapkan pula tentang kewenangan-kewenangan MPR, mekanisme putaran pertama sistem pemilihan Presiden secara langsung, mekanisme impeachment Presiden, tentang Dewan Perwakilan Daerah, tentang Pemilihan Umum dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Adapun pasal yang diubah atau ditambah pada perubahan ketiga anatar lain pasal 1 ayat (2 dan 3), Pasal 3 ayat(1), (3) dan (4), Pasal 6A, Pasal 7A, 7B, 7C, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 17, Pasal 22C, 22D, 22E, Pasal 23A, 23C, 23E, 23F,23G, Pasal 24A, 24B, 24C.

Selanjutnya pada tahun 2002 dilakukan perubahan keempat yang diduga mengalami *deadlock* ternyata tidak demikian. Pasal-pasal yang semula diperkirakan rumit proses pembahasannya, ternyata justru bisa diputuskan dengan kompromi politik. Misalnya Pasal 29 tentang Hak asasi manusia, juga Pasal 6A yang berkaitan dengan mekanisme putaran kedua pemilihan presiden.

Pasal-pasal yang dilakukan perubahan antara lain; Pasal 2 ayat (1), pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, 23D, Pasal 24 (3), BAB XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Pasal 32 ayat (1), (2), BAB XIV, Pasal 33 ayat (4), (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II.

### **C. Kebutuhan Hukum Masyarakat Indonesia**

*Politics of law reform* atau politik pembaharuan hukum berarti proses dimana hukum diarahkan untuk menjawab nilai-nilai kebutuhan masyarakat yang berubah dan hasilnya berisikan kemajuan dan pembaruan serta peningkatan hukum terhadap masalah yang diaturnya. Lalu proses itu ditujukan untuk memelihara hubungan esensial antara hukum dan kebutuhan masyarakat dengan maksud agar hukum menjadi efektif, pasti, mudah dicari dan dimengerti oleh setiap anggota masyarakat. (Albert Hasibuan : [www.goodgovernance-bappenas.go.id](http://www.goodgovernance-bappenas.go.id))

Lebih lanjut Albert mengatakan, bahwa politik pembaruan atau reformasi yang demokratis berdasarkan UUD 1945 selalu mendorong lahirnya politik pembaruan hukum yang bertujuan agar reformasi hukum berlangsung secara lebih baik sebab keduanya sama-sama didorong oleh dinamika perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu dalam melakukan sebuah amandemen juga tidak boleh dikesampingkan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia. Bagaimanapun dalam hidup bernegara yang diatur dalam konstitusi UUD 1945 pada hakikatnya bertujuan untuk kesejahteraan (lahir dan batin) rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut tentulah tidak mudah, sehingga memang harus diklasifikasi hal-hal apa saja yang menjadi kebutuhan hukum masyarakat Indonesia saat ini dan masa yang akan datang.

Menurut Saefudin Kebutuhan hukum masyarakat Indonesia jika dikaitkan dengan kehidupan ketatanegaraan, bisa meliputi antara lain pembentukan jabatan- jabatan atau organ-organ negara, setelah jabatan itu terbentuk, bagaimana pengisian jabatan itu, apa yang menjadi kewenangan organ atau lembaga, bagaimana hubungan antar jabatan, bagaimana hubungan antar lembaga, bagaimana hubungan lembaga dengan rakyat. Dengan demikian dari segi HTN kebutuhan hukum masyarakat Indonesia berkaitan dengan penataan struktur jabatan; kelembagaan yang disertai kekuasaan yang sah dan melahirkan kewenangan; legalitas dari lembaga; organ; jabatan bergerak menjalankan roda kenegaraan.<sup>39</sup>

Jika diklasifikasikan hal-hal yang menjadi kebutuhan hukum masyarakat Indonesia memang banyak sekali, namun berkaitan dengan kehidupan ketatanegaraan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan kedaulatan rakyat, dimana rakyat mempunyai kedaulatan yang tertinggi dan menentukan arah kebijakan negara
2. Konsekuensi dari adanya kedaulatan di tangan rakyat, maka rakyat diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik, misalnya melalui pemilihan umum secara langsung dimana rakyat mempunyai hak memilih dan hak untuk dipilih

---

<sup>39</sup> Septi Nur wijayanti, 2008, Studi evaluasi amandemen UUD 1945 dalam Rangka memenuhi Kebutuhan Hukum Masyarakat, penelitian, hlm.40

3. Keterwakilan aspirasi rakyat yang betul-betul disampaikan oleh wakil rakyat, sehingga tidak sekedar formalitas belaka. Adanya lembaga negara yang mewakili rakyat yang mempunyai tugas dan fungsi yang jelas sebagai penyambung aspirasi rakyat
4. Adanya lembaga yang mengawasi dan mengontrol kinerja anggota DPR, tidak sekedar badan kehormatan yang dibentuk dalam lembaga DPR. Karena selama ini masih kurang efektif untuk memberikan sanksi kepada anggota DPR maupun lembaga DPR yang sepertinya pasca amandemen mendominasi di segala bidang
5. Proses pembuatan produk hukum sebaiknya *bottom-up* dan melibatkan partisipasi publik
6. Pemenuhan dan penjaminan pelaksanaan hak-hak asasi manusia yang adil dengan menyelenggarakan fasilitas negara yang diperuntukkan rakyat bukan hanya individual atau golongan
7. Proses peradilan yang transparan, adil dan tidak memihak serta tidak mengandung diskriminasi
8. Terciptanya *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara yang memunculkan keseimbangan terutama lembaga DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat
9. Keadilan gender
10. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah
11. Alokasi anggaran pendidikan yang diambilkan dari APBN 20% supaya dipenuhi, sehingga rakyat dapat memperoleh pendidikan dengan mudah dan terjangkau
12. Kemandirian hukum dan terciptanya supremasi hukum serta persamaan hukum

#### **D. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 Tentang Putusan Pemilu Serentak**

Dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya Indonesia saat ini, menggunakan sistem pemilu berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu presiden dan wakil presiden, ditambah dengan pemilu kepala daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan ketentuan perundang-undangan dalam kerangka otonomi daerah. Alasannya, menurut Assiddiqie, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai. Artinya, ada beberapa faktor yang

dapat merubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia international, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal tersebut mengatur ketentuan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah, namun berdasar putusan MK ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak” atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.<sup>40</sup> Putusan ini menarik dan sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang semakin demokratis, MK sebagai lembaga pengawal demokrasi dan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi memiliki kewenangan untuk menata sistem ketatanegaraan dan demokratisasi yang mengarah pada idealisasi sistem pemilu di Indonesia melalui pengujian undang-undang. Perkembangan demokratisasi di Indonesia pasca reformasi memang telah melaju kencang, misalnya Pilpres langsung. Namun, laju kencang tersebut terkadang keluar dari rel konstitusi, penguatan sistem presidensiil selalu dikotori oleh praktik buruk partai politik pengusung calon presiden atau partai politik pendukung pemerintahan, baik dalam bentuk bagi-bagi kursi di pemerintahan, maupun partai politik yang menjadi kutu loncat berkoalisi demi menceri bahan bakar partai politiknya agar terus berjalan, sekaligus ditambah dengan adanya sistem oposisi parpol yang tidak maksimal.

Menurut MK bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan

---

<sup>40</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hlm.85-87

tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.<sup>41</sup>

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh MK bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Artinya bahwa Putusan MK ini merupakan putusan yang baik dan sangat *acceptable*<sup>42</sup> dengan berbagai argumentasi bahwa: (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi, (3) dan tentunya akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga pemilu serentak memang akan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm.81-82

<sup>42</sup> Sidarto Danusubroto, dalam “Keputusan Yang Baik dan Akseptabel”, *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014, hlm.16

lebih efisien dan pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh MK bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.

Artinya pemilu yang tidak serentak menurut UU Pilpres tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam dasar pertimbangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Adapun argumentasi MK bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-undang No.42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 didasarkan pada tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, meliputi:

1. Rancang bangun Sistem Presidensial

Pandangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.<sup>43</sup>

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan makna bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm.78-79

Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat.

Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu *pertama*, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan *kedua*, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut MK mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawarmenawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.



Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.<sup>44</sup>

Menurut MK bahwa praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pileg telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.<sup>45</sup>

## 2. Perspektif *original intent* dan penafsiran sistematik

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm.80

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm.81

Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.” (vide *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum* (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.<sup>46</sup>

Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa “*sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm.82

rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*", dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk me sebelum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*", adalah tidak mungkin yang dimaksud "sebelum pemilihan umum" dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa "*sebelum pemilihan umum*" dimaknai sebelum pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut MK, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut MK, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.<sup>47</sup>

### 3. Efisiensi Anggaran Pemilu

Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pileg juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm.83

selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.<sup>48</sup>

Keputusan MK Nomor tersebut menjadi pintu masuk bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Sekalipun keputusan itu akan diimplementasikan pada pemilu tahun 2019, akan tetapi secara yuridis keputusan itu mengikat dan dijalankan secara konstitusional. Penting diingat bahwa keputusan itu mempunyai implikasi terhadap penguatan sistem presidensiil. Di samping itu, meminimalisir adanya politik transaksional yang semakin tidak terkendali pada proses pendidikan masyarakat yang semakin tidak percaya.<sup>49</sup>

## **E. Pemilu Serentak Dalam Sistem Presidensiil**

Sistem presidensiil mempunyai ciri antara lain bahwa negara dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara; Kekuasaan eksekutif/presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung atau melalui badan perwakilan rakyat; Presiden memiliki hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen; Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif); Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif; Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif

Pasca Amandemen UUD 1945, mekanisme pergantian presiden diselenggarakan berdasarkan pemilihan umum langsung yang melibatkan rakyat dalam memilih pemimpinnya. Hal ini merupakan perwujudan demokrasi bahwa sesungguhnya rakyatlah

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm.84

<sup>49</sup> Ria Casmi Arrsa Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.478

yang berhak menentukan pemimpinnya. Menurut Satya Arinanto<sup>50</sup> yang dikutip Abdul Latief mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pemilu presiden secara langsung yaitu:

- a. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung
- b. Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau fraksi-fraksi politik yang telah memilihnya artinya presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut
- c. Sistem ini lebih “*accountable*” dibandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan (pada masa orde baru), karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum
- d. Kriteria calon presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.<sup>51</sup> Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.<sup>52</sup>

Artinya, Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.<sup>53</sup> Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata

---

<sup>50</sup> Abdul Latief, 2009, Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai, Jurnal Konstitusi, volume 6 Nomor 3 April 2009, hlm.38

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm.4

<sup>52</sup> Veri Junaidi, dalam “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU), *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.106

<sup>53</sup> David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.64.

rakyat.<sup>54</sup> Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.<sup>55</sup> Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.<sup>56</sup>

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>57</sup> Dalam konteks hukum tata negara bahwa Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat.<sup>58</sup> Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa inggris yaitu “*general election*”, menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”. Sedangkan “*general election*” diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.<sup>59</sup>

Dalam perspektif hak asasi manusia, Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi

---

<sup>54</sup> Moh.Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta, hlm 5

<sup>55</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, hlm.111

<sup>56</sup> David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 59

<sup>57</sup> Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.536

<sup>58</sup> Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm.521

<sup>59</sup> Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.538

adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.<sup>60</sup> Pemilu adalah salah satu hak asasi manusia yang sangat prinsipil. Karena itu, suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia jika pemerintah tidak mengadakan pemilu, artinya pemilu menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan hak warga Negara. Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih). Hak pilih aktif, adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya di dalam suatu pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam undang-undang pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu DPR atau DPRD dalam pemilu. Hak inipun diberikan kepada setiap warga negara yang telah memenuhi syarat. Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>61</sup> Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengemban kedaulatan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu: *pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan

---

<sup>60</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 329

<sup>61</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.xiii

orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.<sup>62</sup>

Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensil. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.<sup>63</sup>

Merujuk pada perkembangan demokratisasi di Indonesia, ternyata urgensi pemilihan langsung Presiden saja ternyata tidak cukup untuk memperkuat sistem presidensiil, sehingga diperlukan penataan ideal bahwa Pilpres dilakukan secara langsung dan serentak bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Misalnya hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, banyak peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.<sup>64</sup> Selain itu, pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan yang efektif, untuk itu negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing.<sup>65</sup> Dengan pemilu nasional serentak diharapkan memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *checks and balances* yang dikehendaki oleh konstitusi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil yang telah dikonsepsikan dalam UUD RI 1945.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Jimly Asshidiqqie, dalam “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm.11

<sup>63</sup> Ria Casmi Arrsa, Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.532-533

<sup>64</sup> Sudi Prayitno, dalam “Refleksi Yuridis Pilpres 2009”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6 Nomor 3, September 2009, hlm.79

<sup>65</sup> Siti Zuhro, dalam “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* Volume 4 Desember 2012, hlm.32

<sup>66</sup> Rosa Ristawati, dalam “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil”, *Jurnal Konstitusi Puskoling Universitas Airlangga*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm.35



Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan mekanisme Pemilu Nasional Serentak banyak sekali manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan, meliputi: (a) sistem pemerintah diperkuat melalui '*political separation*' (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling imbang mengimbangi. Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional; (b) Salah satu kelemahan sistem '*decoupling*' ini potensi terjadinya gejala '*divided government*' atau '*split-government*' sebagai akibat kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Namun hal ini haruslah diterima sebagai kenyataan yang tentunya harus diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah; (c) Sistem '*impeachment*' hanya dapat diterapkan dengan persyaratan ketat, yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik; (iv) untuk menjaga iklim dan dinamika "*public policy debate*" di parlemen. Harus dimungkinkan anggota partai politik berbeda pendapat dengan partainya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan kebijakan "*party recall*" harus ditiadakan dan diganti dengan kebijakan "*constituent recall*". Dengan cara demikian, maka keputusan untuk diterapkannya sistem pemilu serentak mulai tahun 2019 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan. Ini harus dijadikan agenda utama pasca terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2014, sehingga periode 2014-2019 benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidential.<sup>67</sup>

Pemilu nasional serentak tidak hanya memberikan implikasi pada ranah hukum tata negara atau politik ketatanegaraan saja, tetapi memiliki implikasi yang besar dalam kajian ilmu politik. Dalam perspektif ilmu politik, pemilu nasional serentak memiliki sejumlah keuntungan yang bersifat hipotetik dilihat dari sisi pelebagaan politik dan konsolidasi demokrasi di Indonesia, meliputi:

1. Pemilu nasional serentak bertujuan menciptakan hasil pemilu yang kongruen

Secara akademis konsep pemilu serentak ini hanya memungkinkan berlaku dalam sistem pemerintahan presidensial. Inti konsep ini adalah menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan eksekutif dalam satu hari yang sama, sehingga kemungkinan terciptanya pemerintahan yang kongruen, maksudnya terpilihnya pejabat eksekutif

---

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan", diunduh dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan\\_Umum\\_Serentak.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf), pada tanggal 26 Juni 2014, hlm.1

(Presiden dan Wakil Presiden) yang mendapat dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif. Kongruensi pemerintahan yang tercipta ini diasumsikan akan berkorelasi secara signifikan terhadap stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Pemerintahan diharapkan akan efektif dalam pengambilan keputusan karena mayoritas kursi parlemen dipegang oleh partai yang mengusung presiden terpilih. Inilah yang sering diasumsikan bahwa pemilu serentak berkorelasi positif terhadap penguatan presidensialisme di Indonesia.

Konsep dan desain ini didasarkan pengalaman Negara-negara Amerika Latin yang menggunakan sistem pemilu presidensial dengan pemilu tidak serentak yang mengakibatkan pemerintahannya tidak stabil akibat pertikaian antara presiden terpilih dengan parlemen yang mayoritas anggotanya tidak berasal dari partainya presiden atau partai koalisi pendukung presiden. Untuk mengatasi persoalan ini, Brasil kemudian mengadakan pemilu serentak mulai 1994 dan dalam waktu 15 tahun kemudian Brasil menunjukkan stabilitasnya, dan bahkan menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia saat ini. Sukses Negara Brasil kemudian diikuti oleh banyak Negara di kawasan itu. Menurut Shugart, kongruensi ini tercipta karena dalam pemilu serentak terdapat efek yang namanya *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon legislatif.<sup>68</sup> Artinya, orang setelah memilih capres akan cenderung memberikan pilihannya terhadap legislatif yang berasal dari partai yang mengusung presiden.<sup>69</sup>

## 2. Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan

Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan, sebab pemilu juga membutuhkan partai politik yang kuat dan daya tahan memadai dalam mewakili kepentingan masyarakat dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan untuk menunjukkan kemampuannya dalam menuju kebaikan umum (*bonum publicum*),<sup>70</sup> dan sekaligus meminimalkan pragmatisme politik yang kerap menjadi acuan aktor-aktor dan partai-partai politik dalam berkoalisi. Sebagaimana yang terjadi saat ini, pemilu model serial/ tidak serentak sangat rawan pragmatisme politik karena parpol bergabung dalam sebuah koalisi cenderung untuk mendapatkan kekuasaan (*office-oriented approach*),

---

<sup>68</sup> Matthew Soberg Shugart & Scott Mainwaring, 1997, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (ed), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York, pp. 12–54

<sup>69</sup> Heather Stoll, Presidential Coattail: A Closer Look, Paper presented at the 2011 National Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago Illinois, 31 March–3 April 2011

<sup>70</sup> A.Ahsin Thohari, dalam "Deklinasi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012, hlm.580

bukan karena memperjuangkan kebijakan (*policy-oriented approach*). Berdasarkan putusan MK tersebut di atas pelaksanaan pemilu yang tidak serentak membuat pengawasan maupun *checks and balances* antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Sebab, pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik. Apa yang terjadi dalam dua kali pelaksanaan pemilihan presiden ini tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dengan pemilu serentak, parpol tak bisa lagi berkoalisi secara pragmatis. Parpol akan lebih selektif mencari calon, dan tak sekadar mengandalkan pertimbangan matematis. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan bermuara pada penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah.

### 3. Pemilu nasional serentak mendorong kualitas Parpol yang lebih demokratis

Kehadiran dan peran partai politik saat ini menjadi prasyarat penting bagi praktik demokrasi modern, bahkan demokrasi modern adalah demokrasi partai.<sup>71</sup> Literatur studi demokrasi umumnya menyebut adanya partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif merupakan *conditio sine quo non* bagi praktik demokrasi. Sistem politik demokratis diyakini mampu memfasilitasi kehidupan partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif, maka demokratisasi partai politik mensyaratkan demokratisasi sistem politik terlebih dulu. Tanpa sistem politik demokratis, sulit muncul partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif. Dalam sistem politik non-demokratis, kehidupan partai politik umumnya tidak bebas, tidak otonom, dan tidak kompetitif.<sup>72</sup>

Sebagai saluran utama pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, demokratisasi internal partai politik menjadi sebuah keniscayaan. Artinya, pasangan calon yang diajukan harus berasal dari hasil sebuah proses yang terbuka dan partisipatif. Dengan cara seperti itu, posisi sentral (seperti ketua umum, ketua dewan pembina dan lain-lain) di partai politik tidak otomatis menjadi jalan tol menjadi calon presiden dan/atau wakil presiden. Melihat realitas empirik selama ini, mengharapakan semua partai politik untuk lebih demokratis. Karena itu, tidak ada pilihan lain, kecuali Undang-undang tentang Partai Politik memberikan paksaan yang tak mungkin dihindari. Dalam hal ini, undang-undang tersebut harus menentukan kerangka dasar keterbukaan proses pengajuan pasangan calon.

---

<sup>71</sup> Richard S. Katz, 1980, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, pp.1

<sup>72</sup> Munafrizal Manan, danam "Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia Menyongsong Pemilu 2014, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2012, hlm.505

Jika perlu, sekiranya tidak melakukan proses terbuka dan partisipatif, partai politik bersangkutan kehilangan haknya mengajukan pasangan calon.

4. Pemilu nasional serentak potensial meminimalkan konflik antar partai atau pendukung partai. Konflik tak lagi berkepanjangan sepanjang tahun, sehingga dari sisi manajemen konflik jadi lebih mudah untuk ditangani. Energi pendukung partai dapat diarahkan untuk kegiatan positif lain yang mengarah pada pelembagaan partai politik.

Bahkan pemilu nasional serentak lebih efisien, hemat waktu dan hemat biaya. Efisiensi dalam konteks pemilu serentak ini bisa dilihat dari beberapa aspek, antara lain efisiensi waktu dan biaya pemilu. Trilyunan uang negara dapat dialihkan untuk memenuhi hak konstitusional lain yang tidak kalah penting, sebab dalam tahapan pemilu legislatif dan presiden yang bersamaan/ serentak banyak hal yang bisa diringkas dalam satu paket pekerjaan. Apalagi sekitar 65% biaya pemilu dialokasikan untuk honor petugas pemilu, sehingga makin banyak pemilu digelar, maka makin besar biaya yang dikeluarkan. Selanjutnya dalam aspek efisiensi biaya politik, karena biaya kampanye caleg dan capres jadi satu maka politik biaya tinggi sebagaimana praktik yang terjadi saat ini bisa diminimalkan. Dampak positif lebih lanjut, berpotensi kurangi *money politics* dan korupsi, sebab strategi pemenangan kandidat dengan menggunakan praktik politik uang memunculkan persaingan tidak sehat dalam pemilu karena memunculkan lapangan bermain yang tidak sama (*un equity of playing field*), ketimpangan akses menuju pucuk pimpinan jabatan publik, dan lahirnya politik yang terkooptasi yang menurunkan kualitas demokrasi, dan mengorbankan kepentingan publik.<sup>73</sup> Selain itu, dengan pemilu nasional serentak akan terjadi perubahan drastis mengenai *presidential threshold*, sebab semua partai politik yang lolos menjadi peserta pemilu akan bisa mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden. Bahkan, bisa jadi akan masuk juga calon presiden independen.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Devi Darmawan, dalam "Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan, *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember 2012, hlm.104

<sup>74</sup> Sudarto Danusubroto, *Loc.Cit.*

### **BAB III**

#### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

##### **A. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang akan dicapai adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis hal-hal apa saja yang mempengaruhi urgensi dilakukannya amandemen UUD 1945 kelima
2. Untuk mengetahui dan mengkaji relevansi amandemen UUD 1945 dengan persiapan pemilu serentak 2019

##### **B. Manfaat Penelitian**

1. Dapat mengetahui faktor-faktor latar belakang apa saja yang urgen segera dilakukan amandemen UUD 1945 kelima
2. Dapat mengetahui relevansi amandemen UUD 1945 dengan pemilu serentak 2019

## BAB IV. METODE PENELITIAN

### 1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan,. Kajian terhadap penelitian ini adalah persiapan penyelenggaraan pemilu serentak 2019 yang dikaitkan dengan amandemen UUD 1945 yang akan dipertajam dengan melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Penelitian yang dilakukan termasuk jenis penelitian Hukum Normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi hal-hal apa saja yang mempengaruhi segera dilakukannya amandemen UUD 1945 kelima berkaitan dengan pemilu serentak 2019. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif di sini akan digunakan beberapa dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, konsitusi dan peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang konstitusi dan amandemen serta sistem penyelenggaraan pemilu.

### 2. Bahan Penelitian

Bahan penelitian ini merupakan data sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan Primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer, dalam hal ini berupa, buku-buku, makalah, hasil penelitian, atau karya ilmiah lainnya, khususnya yang berhubungan dengan pemilu, konsitusi dan amandemen
- c. Bahan Tersier, yaitu bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer maupun bahan sekunder, yaitu berupa kamus-kamus dan ensiklopedi.

### 3. Pengumpulan Bahan

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai bahan hukum yang bersumber dari: buku, makalah atau kertas kerja, laporan penelitian, majalah, serta bahan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dikaji.

b. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai dokumen-dokumen yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

4. Analisis

Data hasil penelitian melalui studi dokumen, tersebut dianalisis dengan menggunakan metode *content analysis*. Data yang diperoleh dari penelitian ini berupa bahan dari hasil studi pustaka dan studi dokumen terhadap bahan-bahan primer, sekunder dan tersier yang selanjutnya masih didukung atau dilengkapi dengan hasil wawancara dan/atau kuesioner dari para informan, dianalisis dengan menerapkan metode: *content analysis* dan sinkronisasi. Seluruh bahan-bahan yang telah terkumpul, dilakukan inventarisasi dan sistematisasi, selanjutnya dikaji, dan dianalisis keterkaitannya dengan permasalahan yang dikaji. Metode analisis yang terakhir dalam penelitian ini adalah metode taraf sinkronisasi. Bahan-bahan yang telah diketahui isi atau muatannya, dan telah dilakukan komparasi sehingga diketahui unsur-unsur perbedaan dan kesamaan-kesamaannya, kelebihan dan kelemahannya, maka perlu dikaji dan analisis mengenai keselarasannya (sinkronisasi) antara isi atau muatan bahan yang satu dengan yang lainnya. Dengan melalui tiga metode analisis tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat menarik atau menemukan asas-asas, prinsip-prinsip serta dasar perundang-undangan.

## **BAB V**

### **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

#### **A. Hal- hal yang mempengaruhi urgensi dilakukannya amandemen UUD 1945 kelima**

##### **1. Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945**

Menurut Adnan Buyung Nasution dalam makalahnya, hasil amandemen telah memberikan perubahan yang lebih baik. Antaranya karena telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, memberikan batasan terhadap kekuasaan negara, pemilihan presiden langsung oleh rakyat, pembentukan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lain-lain. Namun harus diakui, bahwa hasil amandemen masih memilik kelemahan yang perlu diperbaiki antara lain: <sup>75</sup>

Berkaitan dengan masalah konseptual. MPR sewaktu melakukan amandemen tidak memiliki konsep atau desaian ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui serangkaian amandemen itu. Hal ini memunculkan pertanyaan mau dibawa ke mana masa depan negara Indonesia ini? Semuanya perubahan terkesan lebih cenderung pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat reaktif semata atas kondisi sosial politik yang terjadi pada masa rejim Orde Baru Soeharto. Bahwa oleh karena itu dengan memperkuat kedudukan DPR di satu pihak dan mengurangi kekuasaan Presiden di lain pihak maka seolah-olah semua persoalan selesai. Tapi bagaimana sesungguhnya struktur kekuasaan yang didambakan, dan bagaimana pula bentuk dan sistem pemerintahan yang diinginkan? Tidak adanya konsep yang jelas itulah sebenarnya yang menjadi penyebab lemahnya metodologi yang digunakan oleh para anggota MPR di dalam mengamandemen UUD 1945. kelemahan ini menyebabkan anggota-anggota MPR terlalu memperhatikan pasal-pasal tanpa lebih dulu melihat UUD 1945 secara keseluruhan. Akibatnya mereka gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan Pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh yang sedang diamandemen. Padahal seharusnya pasal-pasal yang ada di dalam batang tubuh mencerminkan sepenuhnya aspirasi yang ada di dalam Pembukaan. Tanpa konsep yang

---

<sup>75</sup> Adnan Buyung Nasution, 2006 *Refeksi kritis Nasib Bangsa: Akar Masalah dan Usulan Pemecahannya*, Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia ke-9, , Yogyakarta, hlm. 9



jelas, niscaya akan sulit bagi para anggota MPR menemukan metode yang valid dalam mengamandemen UUD 1945 yang jelas tersebut adalah paham demokrasi konstitusional atau suatu pemerintahan yang konstitusional (*constitutional government*).

Konsep ini menekankan pada pengembangan nilai-nilai dan sistem politik demokrasi yang benar-benar meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, menegakkan supremasi hukum, pembagian kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (trias politika) dan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat (*public accountability*) serta dihormatinya hak asasi manusia. Konsep ini menunjuk pada ciri-ciri yang bisa ditetapkan secara eksplisit atau bisa dianggap bagian inti (*inherent*) dari nilai konstitusional sebagai cita-cita yang selalu merupakan " *variabel achievement*". Pemahaman mengenai cita-cita konstitusionalisme terlihat pada komitmen terhadap demokrasi dan hak asasi manusia dan pada adanya kesadaran bahwa kekuasaan menjadi masalah. Negara yang konstitusional dibayangkan sebagai lembaga dengan fungsi normatif tertentu; perlindungan bagi hak asasi manusia serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan negara. Unsur hakiki dalam *rule of law* adalah pembatasan terhadap kekuasaan resmi melalui asas-asas rasional tata negara, dan selama atau sepanjang cita-cita ini berlaku, tidak ada kekuasaan, termasuk kekuasaan mayoritas sekalipun yang bebas dari kritik atau sama sekali bebas untuk mengikuti ataupun memaksakan kehendaknya sendiri, bagaimanapun baik itikadnya.

Selain itu ketiadaan konsep yang jelas itu terlihat pula pada bagaimanakah cara para anggota MPR memahami dan kemudian merumuskan pasal-pasal hak asasi manusia, khususnya Pasal 28A sampai Pasal 28I yang penuh pengulangan dan tumpang tindih satu sama lainnya. Padahal di semua negara-negara modern yang menganut paham demokrasi konstitusional, hak-hak asasi manusia merupakan bagian integral dari setiap konstitusi dan memiliki fungsi teramat penting yakni bukan saja untuk memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan warga negara, melainkan juga untuk membatasi kekuasaan negara.

Menyangkut masalah teknis yuridis, yakni lemahnya kemampuan *legal drafting* dalam merumuskan dan menyusun pasal-pasal. Ini terlihat baik dari segi sistematika yang rancu maupun bahasa tubuh yang dipergunakan. Akibatnya, banyak terdapat pasal-pasal hasil amandemen yang tumpang tindih, kontradiktif dan memungkinkan multi- tafsir.

Sebagai contoh dalam rumusan Pasal 24 ayat (2); bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Jika tidak ekstra hari-hati membacanya, pembaca akan mudah menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi berada di bawah atau setidaknya berada di dalam lingkungan MA. Kerancuan dalam mensistematisasi pasal-pasal amandemen terlihat pula pada Pasal 22 A sampai Pasal 22 E. Lima pasal ini mengamandir Pasal 22. tapi anehnya, tak satupun dari lima pasal hasil amandemen itu berkaitan dengan persoalan peraturan pemerintah pengganti UU (Perpu) yang diatur dalam Pasal 22. Demikian pula halnya dalam penyusunan bab. Judul bab VIIB adalah tentang Pemilihan Umum, tapi soal pemilihan umum hanya ada dalam satu pasal yaitu Pasal 22E, sedangkan pasal-pasal selebihnya mengatur masalah diluar pemilu yaitu mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), pajak dan keuangan negara lainnya. Bagaimana mungkin pasal-pasal yang mengatur masalah yang berbeda-beda ditempatkan di bawah satu judul bab yang sama.

Selain dua alasan yang sangat kompleks dikemukakan Adnan Buyung, juga kalau dilihat dari pelaku amandemen yaitu anggota MPR ternyata lebih didominasi oleh kepentingan politik dari masing-masing partai politik yang tentu saja hanya memikirkan kepentingan jangka pendek, sehingga kepentingan rakyat untuk jangka panjang tidak dipikirkan.

Hal ini diperkuat pula oleh pendapat Pakar HTN dari UGM dan Staf Ahli Kepresidenan Denny Indarayana bahwa sangat perlu sekali dilakukan amandemen ke-5 terhadap UUD 1945 meskipun membutuhkan waktu yang tepat. Dalam hasil amandemen UUD 1945, penyebab utama gagalnya amandemen untuk menghasilkan sesuatu yang lebih positif adalah dominasi partai politik dalam kehidupan bernegara yang terlalu berlebihan.<sup>76</sup>

Lebih lanjut dijelaskan Deny Indrayana, Sistem ketatanegaraan yang diciptakan MPR dari hasil amandemen adalah kekuasaan yang menumpuk di DPR, tanpa ada kontrol yang memadai dari institusi-institusi negara lain atas kerja-kerja DPR. Seharusnya, sistem

---

<sup>76</sup> [www.gatra.com](http://www.gatra.com)

kontrol pada DPR dapat diadakan bila MPR betul-betul mempunyai semangat *constitutional engineering* yang murni. Namun, benturan kepentingan politik MPR, yang sebagian besar juga anggota DPR, mengakibatkan reformasi konstitusi telah direkayasa untuk menguntungkan sebesar-besarnya kekuasaan DPR.

Minimnya kontrol atas DPR adalah salah satu bentuk manipulasi sistem parlemen yang digembar-gemborkan telah direformasi menjadi bikameral. Padahal, fungsi DPD yang seharusnya menjadi kekuatan kamar penyeimbang bagi DPR, tidak lebih daripada aksesori sistem parlemen Indonesia yang masih kental unikameral. Terbukti, DPD hanya diberi kewenangan amat terbatas.

Jika DPR mempunyai kewenangan legislasi UU yang hampir *unlimited*, DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis RUU tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Bahkan, bila dibanding Presiden sekalipun, kewenangan legislasi DPD amat minim. Presiden jelas, bersama DPR, dapat mengajukan, membahas, dan memutuskan segala macam RUU.

Di bidang pengawasan, DPD hanya diberi fungsi yang juga minimal, yaitu hanya dapat menyampaikan hasil kontrolnya dalam beberapa hal tertentu kepada DPR sebagai pertimbangan. Seminimal pertimbangannya yang dapat pula diberikan kepada DPR dalam hal penyusunan anggaran negara. DPD tidak lain dari lembaga pertimbangan agung. Sejenis DPA di masa lalu. Padahal sejarah membuktikan, pertimbangan-pertimbangan DPA sering diabaikan presiden sehingga fungsi DPA menjadi tidak ada dan akhirnya berimbas pada terlikuidasinya eksistensi DPA dalam amandemen keempat. Akankah demikian pula nasib DPD? Mungkin saja. Sebab, jika DPR mempunyai proteksi konstitusi untuk tidak dapat dibubarkan oleh presiden, tidak demikian halnya dengan DPD. Bahkan, selain tidak mempunyai proteksi institusional, anggota-anggota DPD-pun tidak dilindungi secara personal. Berbeda dengan anggota DPR yang mempunyai banyak hak, dan salah satunya hak imunitas, anggota DPD amat rentan karena tidak dilengkapi hak-hak apa pun secara konstitusional dalam menjalankan tugasnya.

Jelas, dengan fungsi dan proteksi konstitusi yang minimalis, DPD tidak dapat berfungsi sebagai pengontrol kerja DPR. Padahal tujuan kamar lain dalam sistem bikameral adalah untuk menjadi kekuatan penyeimbang. Bila "lawan tanding" sudah

sengaja dilumpuhkan dari awal, lalu apa gunanya ada DPD? Inilah bikameral pura-pura hasil kerja MPR.

Bila diklasifikasikan oleh Giovanni Sartori (1997), maka menurut bukunya *Comparative Constitutional Engineering*, bikameral Indonesia masuk klasifikasi bikameral yang lemah dan justru berbahaya. Katanya, "*Bicameralism is upheld against unicameralism on the argument that two Houses are a safety valve, and that concentration of all legislative power in just one body is not only dangerous but also unwise: for two eyes are better than one.*" Sayang, dalam konteks bikameral Indonesia, meski sudah dibentuk mata kedua melalui DPD, tetapi mata itu sengaja ditutup kemampuan melihatnya.<sup>77</sup>

Hal senada disampaikan oleh Dahlan Thaib, meskipun MPR telah mengamandemen UUD 1945 secara tuntas dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 tetapi jika naskah keseluruhannya dicermati khususnya yang menyangkut materi muatan tentang sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan memang diperlukan kajian yang kritis. Kesepakatan awal pada tahun 1999 yang menetapkan bahwa UUD 1945 tetap menganut sistem pemerintahan presidensiil ternyata materi pengaturannya tidak konsisten. Beberapa hal yang menunjukkan bahwa sistem pemerintahan presidensiil tidak diterapkan secara konsisten adalah:<sup>78</sup>

MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga "supra", bahkan di atas konstitusi karena masih berwenang menetapkan dan melakukan perubahan terhadap konstitusi (Pasal 3 ayat (1)).

- a. MPR memiliki kewenangan menentukan *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (7))
- b. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden belum disepakati untuk dilaksanakan sepenuhnya secara langsung oleh rakyat, karena masih ada keinginan untuk

---

<sup>77</sup> www.unisosdem.org

<sup>78</sup> Dahlan Thaib; 2004, *Identifikasi UUD 1945 Hasil Amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau dari Implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan*, Makalah disampaikan dalam seminar Persahi, Jakarta, hlm. 4

melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR. Ini ditafsirkan dari Pasal 8 ayat (3) 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 30 hari setelah itu , MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

- c. Kewenangan Presiden dalam hal mengangkat duta dan konstul tidak lagi berupa *prerogative* Presiden semata, karena harus memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1 dan 2))
- d. Dalam hal pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara, kekuasaan presiden dibatasi, karena harus diatur dengan Undang-Undang (Pasal 17 ayat (4)), dengan demikian DPR juga memegang kekuasaan
- e. Hasil amandemen terkesan menciptakan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang *multi interpretative* sehingga dapat menimbulkan instabilitas hukum maupun politik.
- f. Secara tidak langsung MPR merasakan juga kekurangan dari hasil amandemen yang tertuang dalam konsiderans huruf c dan d Tap MPR No I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Di situ antara lain dinyatakan bahwa meskipun perubahan-perubahan UUD 1945 sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas, dan bahwa karena itu dipandang perlu dibentuk suatu Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945.

Tanggapan terhadap amandemen juga dikemukakan Saefudin, pakar hukum Tata Negara. Beliau menegaskan bahwa tahun 1998 bangsa Indonesia memasuki masa transisi

dari satu rezim orde baru yang otoritarian ke masa demokratis. Masa tersebut ditempuh bangsa Indonesia dengan melakukan perubahan UUD nya.<sup>79</sup>

Lebih lanjut beliau mengatakan, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 Indonesia melakukan perubahan UUD 45 adalah langkah yang sebenarnya tepat dalam rangka menyelesaikan masa transisional. Namun, dengan adanya perubahan yang menjadi masalah, idealnya amandemen harus disusun berdasarkan suatu cita citanya yang jelas, *recht idee* yang jelas,. Perbedaanya, UUD lama disusun dengan suatu cita negara yang jelas. Sehingga kontruksi kedalam penyusunan pasal pasal batang tubuhnya terasa mempunyai suatu hubungan yang utuh, tetapi terkait amandemen UUD 45 periode tahun 1999 s/d 2002 lebih merupakan adanya reaksi politik dalam rangka mengakhiri rezim otoritarian menuju demokratisasi. Sehingga, pada awalnya amandemen pertama tahun 1999 tampak yang dilakukan perubahan adanya pengurangan kekuasaan presiden , pada waktu bersamaan usaha untuk memperkuat DPR.

Baru perubahan ke-2 dibahas tentang HAM, pola hubungan antar pusat dan daerah, kemudian perubahan ke-3 tentang struktur ketatanegaran belum selesai, disempurnakan pada perubahan ke-4. sehingga dengan perubahan 4x seperti berjalan tanpa suatu konsep yang didahului suatu konsep akademik, sehingga kadangkala ada suatu perubahan tahun tertentu di bahas ulang, karena merupakan tarik menarik dari politik kepada kepentingan politik yang berada di DPR.

Jika diukur dari demokratisasi perubahan 1 s/d 4 merupakan mengarah demokratisasi, dalam arti ada perubahan paradigma yang di pakai dalam menyusun perubahan 1 s/d 4 yaitu jika pada masa “ orba “ rakyat diperdayakan , memasuki reformasi “ usaha untuk memberdayakan rakyat “, dicoba dikonstruksi melalui amandemen UUD 4, hasil rekonstruksi dapat dilihat dari dari berbagai aspek ;

1. aspek penguatan lembaga perwakilan
2. aspek eksekutif ( proses pemilihan langsung presiden )
3. aspek yudikatif ( muncul MK )
4. ataupun aspek yang terkait dengan HAM

---

<sup>79</sup> Septi Nur Wijayanti, 2008, Studi Evaluasi Amandemen UUD 1945 Dalam Rangka Memenuhi Kebutuhan Hukum Masyarakat, Hasil Penelitian, hlm. 65

Berangkat dari hal itu, pemberdayaan rakyat dalam kehidupan bernegara melalui konstitusi akan di coba untuk diwujudkan, jika hal itu diangkat dari suatu hal yang baik, maka arah amandemen UUD termasuk kategori yang baik, betapapun hasilnya masih perlu dikaji ulang, tetapi amandemen ini usaha untuk memberdayakan rakyat dalam proses berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan kajian akademis yang dilakukan, Albert Hasibuan menyampaikan bahwa secara garis besar setidaknya ada tiga aspek muncul sehingga dibutuhkan perubahan kembali terhadap UUD 1945 yaitu:

- a. adanya kelemahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan UUD 1945; keaburan/inkonsistensi teori dari muatan UUD 1945
- b. kekacauan struktur dari sistemasi pasal-pasal UUD 1945
- c. ketidaklengkapan konsitusi dan pasal-pasal yang multiinterpretatif yang menimbulkan instabilitas hukum dan politik.<sup>80</sup>

Perlunya perubahan kelima terhadap UUD 1945 juga disampaikan Tim Kajian akademis Fakultas Hukum UII. Tuntutan perubahan kelima ini muncul karena hasil perubahan pertama sampai dengan keempat melahirkan ketidakconsistenan dan ketidakpastian sistem yang dianut dalam perubahan UUD 1945. Selama 4 tahun berjalan praktek penyelenggaraan ketatanegaraan pasca dilakukannya perubahan keempat 2002, berbagai persoalan ketatanegaraan muncul sehingga bangsa ini terus mencari bentuk yang dirasa ideal untuk mengatur negara Indonesia dengan tingkat kemajemukan yang tinggi. Saat ini, paling tidak terdapat 3 kelompok masyarakat dalam melihat hasil perubahan UUD 1945. Kelompok pertama, melihat bahwa hasil perubahan I s/d IV dilaksanakan terlebih dahulu dengan segala kekurangan dan kelebihan. Walaupun akan dilakukan penyempurnaan, kelompok pertama ini memandang waktunya belum tepat untuk dilakukan sekarang. Terlebih lagi bangsa ini tengah dirundung bencana yang datang silih berganti. Kelompok kedua, melihat bahwa perubahan kelima mutlak perlu dilakukan untuk menyempurnakan berbagai kelemahan-kelemahan dalam praktek ketatanegaraan, baik dalam aspek legislatif, eksekutif maupun yudikatif dsb. Kelompok ketiga,

---

<sup>80</sup> <http://beritasore.com>,

menyatakan bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tidak perlu dilakukan dan lebih baik kembali ke UUD 1945 produk *The Founding Fathers*.<sup>81</sup>

Kendatipun banyak pasal-pasal dari UUD 1945 hasil amandemen telah disempurnakan oleh Komisi Konstitusi, namun karena usul penyempurnaan UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi belum ditetapkan oleh MPR sampai sekarang, maka UUD 1945 hasil amandemen tetap berlaku, mengikat, harus ditaati dan dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan, walaupun banyak pihak yang tidak setuju terhadap hasil amandemen.

Perlu diketahui bahwa Komisi Konstitusi ini dibentuk MPR setelah selesai dilakukan amandemen tahun 2002. Keanggotaan komisi ini sebagian besar diisi oleh kalangan akademisi yang ahli dalam bidang hukum dan pemerintahan. Tugas mereka adalah mengkaji kembali pasal-pasal yang sudah dilakukan MPR untuk disempurnakan. Namun dari hasil penyempurnaan komisi ini, ternyata malah memunculkan amandemen yang berbeda dari amandemen yang dilakukan MPR. Usulan komisi ini dipertanggungjawabkan kepada MPR pelaku amandemen, namun oleh MPR hasil komisi ini akan direspon oleh MPR hasil pemilu 2004. Ternyata sampai tahun 2008, hasil komisi konstitusi belum disahkan oleh MPR, sehingga bisa dikatakan suatu hal yang sia-sia saja.

Oleh karena itu, maka diperlukan penyempurnaan terhadap hasil amandemen UUD 1945 dengan mengamandemen kembali UUD 1945. Karena dalam proses amandemen 1999 sampai 2002, MPR tidak mendasarkan paradigma yang jelas. Pembahasan bersifat sepotong-potong, dengan hanya memperhatikan kepentingan politik jangka pendek pada saat pembahasan dilakukan. Tanpa adanya paradigma yang jelas, tujuan perubahan konstitusi untuk memberikan kejelasan pengaturan tidak akan tercapai.

Padahal konstitusi pada hakekatnya merupakan kontrak sosial antara masyarakat dengan negara. Karena masyarakatlah yang akan terikat dalam suatu kontrak sosial tersebut, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses penyusunannya. Namun yang terjadi adalah sebaliknya karena tidak melibatkan masyarakat secara serius. Seminar dan diskusi yang diadakan akhirnya hanya dijadikan legitimasi atau setidaknya sumber yang kurang diperhatikan, karena masyarakat tidak dilibatkan sama sekali dalam pengambilan

---

<sup>81</sup> KHN, 2008:204



keputusan akhir. Akhirnya proses amendemen tersebut sangat diwarnai kepentingan politik daripada kepentingan seluruh rakyat dalam jangka panjang.

Adanya kelemahan-kelemahan dari hasil amendemen tersebut, alangkah sangat bijaksana kalau diusulkan gagasan untuk melakukan amendemen kembali terhadap hasil amendemen UUD 1945. Memang bukan hal yang mudah untuk melakukan amendemen kembali karena harus dilihat dari segi waktu, biaya, dan kondisi negara apakah memungkinkan dilakukan amendemen kembali. Namun untuk hidup bernegara diperlukan sebuah konstitusi yang betul-betul dapat dijadikan sebagai landasan para pelaku negara untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Sehingga dibutuhkan konsep yang jelas dalam hidup bernegara, negara kita dalam jangka pendek, menengah dan panjang harus ada tujuan yang jelas.

Oleh karena itu sebelum dilakukan amendemen kembali oleh MPR, alangkah lebih baik kalau dibentuk komisi konstitusi yang tugasnya merancang dan mengkonsep dengan jelas tentang perubahan terhadap UUD 1945. Yang tentu saja harus melibatkan rakyat secara langsung tidak melalui perwakilan. Misalnya rekrutmen anggota diambil murni dari rakyat non partai politik yang harus benar-benar dilakukan secara transparan dan dapat diakses oleh seluruh rakyat Indonesia. Setelah bersidang, hasil itu diserahkan kepada MPR sebagai wakil rakyat yang berwenang untuk mengamandemen UUD 1945. Sehingga diharapkan rancangan amendemen tersebut tidak didominasi kepentingan politik, meskipun harus diputuskan melalui keputusan politik dalam Sidang MPR.

A.S.S. Tambunan juga berpendapat, konstitusi baru bisa dibentuk melalui Komisi Konstitusi dimana konstitusi ini akan (a) menggantikan UUD 1945 dan memuat klausul yang (b) didasarkan pada paradigma yang jelas, (c) tidak *multi interpretatif* dan (d) memenuhi aspirasi masyarakat semaksimal mungkin. Oleh karena itu konstitusi baru yang harus dibuat harus memuat prinsip-prinsip sebagai berikut: <sup>82</sup>

1. **Partisipatif** dalam arti melibatkan masyarakat secara penuh. Pelibatan masyarakat ini tidak hanya dilakukan melalui seminar atau diskusi tanpa *output* yang jelas,

---

<sup>82</sup> A.S.S. Tambunan, , tt, *UUD 1945 sudah diganti menjadi UUD 2002 Tanpa Mandat Khusus Rakyat*, hlm. 38

melainkan harus dengan metode partisipasi yang dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada masyarakat

2. **Transparan** , segala pengambilan keputusan maupun masukan yang diterima harus terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat. Dengan demikian, masyarakat dapat mengetahui persis bagaimana proses tersebut dilakukan
3. **Efisien**, metode yang digunakan dalam mengumpulkan pendapat masyarakat maupun dalam merumuskan dan mengesahkan konstitusi baru tersebut harus dilakukan secara efisien, baik dari segi waktu maupun biaya
4. **Tidak memakan waktu yang terlalu lama**, konstitusi harus dibentuk sesegera mungkin, agar berbagai agenda reformasi yang terhambat dapat segera dituntaskan. Banyak agenda besar dalam kerangka perubahan sistem politik dan hukum yang harus dilakukan berdasarkan konstitusi. Perubahan MPR menjadi parlemen bicameral yang diidamkan sebagian besar masyarakat misalnya atau soal kemandirian kekuasaan kehakiman, harus dilakukan berdasarkan perubahan konstitusi. Tanpa adanya perubahan yang mendasar terlebih dahulu, dikuatirkan perubahan di tingkat undang-undnag maupun kebijakan lainnya tidak terintegrasi dan kembali menimbulkan kerancuan.

Komisi Konstitusi yang baru ini harus diberi kewenangan khusus oleh MPR untuk melakukan berbagai aktivitas dalam upaya membuat konstitusi Indonesia yang baru. Berdasarkan pemahaman atas kelemahan-kelemahan proses perubahan UUD 1945 pada 1999 sampai 2002 diusulkan sebagai berikut: <sup>83</sup>

- a. Tugas dan wewenang Komisi Konstitusi untuk dapat menjalankan tugasnya secara efektif harus (a) melakukan penyelidikan dalam rangka penyusunan naskah rancangan Konstitusi RI; (b) melakukan upaya-upaya untuk memperoleh masukan dari publik dan lembaga tinggi negar; (c) menyusun masukan dari masyarakat menjadi naskah rancangan Konstitusi RI secara komprehensif untuk disahkan; (d) melakukan sosialisasi naskah rancangan Konstitusi RI kepada publik

---

<sup>83</sup> A.S.S.Tambunan, , tt, *UUD 1945 sudah diganti menjadi UUD 2002 Tanpa Mandat Khusus Rakyat*, hlm. 55

- b. Keanggotaan Komisi Konstitusi harus terdiri dari pakar dari berbagai disiplin ilmu dan perwakilan tiap daerah di seluruh Indonesia. Secara keseluruhan, anggota Komisi Konstitusi haruslah non partisiplan, dengan komposisi yang mencerminkan kesetaraan gender, keadilan agama dan etnis serta mengakomodasi unsur dan kepentingan daerah. Komisi Konstitusi harus mendapatkan legitimasi yang kuat, baik secara konstitusional maupun oleh rakyat dan demikian pula hasilnya, sehingga seleksi anggota Komisi Konstitusi harus melalui proses transparan, partisipatif, akuntabel dan berdasarkan sistem rekrutmen yang jelas.
- c. Pertanggungjawaban Komisi Konstitusi kepada MPR dan masyarakat. Kepada MPR dilandasi pemikiran bahwa mandat Komisi untuk melakukan tugas dan wewenangnya diberikan oleh MPR. Sedangkan pertanggungjawaban kepada publik merupakan konsekuensi logis karena secara tidak langsung memperoleh mandat dari rakyat, sehingga dapat diakses oleh publik

## **2. Hal-hal yang mempengaruhi urgensi dilakukannya amandemen UUD 1945 kelima**

Menurut Saefudin, dalam mengkaji amandemen, harus terjadi kesepakatan landasan filosofi, asas-asas dan rumusan normatifnya. Jika pada landasan filosofi sepakat bahwa pembukaan UUD 45 tetap harus dipertahankan karena disitu terdapat landasan ideologi lima dasar dalam mendirikan suatu negara yang dikenal dengan Pancasila. Di dalam ideologi Pancasila ada ide-ide besar dalam kehidupan bernegara sehingga wajar untuk pembukaan tidak dilakukan perubahan. Jika kemudian itu sepakat, kemudian bagaimana dalam perubahan tersebut menarik asas-asas dalam kehidupan berbangsa dalam masyarakat yang akan dirumuskan dalam bahasa normatif ketentuan UUD, jika asas-asas sudah disepakati dalam merumuskan normatif jauh lebih mudah, karena problem selama ini muncul langsung dari rumusan pasal-pasal. Sehingga akan jauh lebih baik adanya kesepakatan dari kekuatan politik yang mengakomodir parpol / luar / pemerintah duduk bersama merumuskan asas, sebab tanpa rumusan potensi konflik terjadi.<sup>84</sup>

Senada pula disampaikan Prof. Maria Farida Indrati dalam sebuah diskusi di DPD, mengatakan bahwa proses penyusunan amandemen tidak berurutan. Misalnya, DPR dilahirkan pada perubahan ketiga, tetapi MPR justru dibentuk melalui perubahan keempat. Seharusnya penyusunan pasal dan ayat dimulai dari MPR disusul DPR dan

---

<sup>84</sup> Septi Nur Wijayanti, 2009, op.cit, hlm. 45

DPD. Karena perubahan tidak berurutan menyebabkan pasal dan ayat mengenai fungsi DPD dilahirkan pada perubahan ketiga. Padahal ketentuan mengenai mekanisme pembahasan antara pemerintah dan DPR ditetapkan terlebih dahulu.<sup>85</sup>

Beitu pula disampaikan Dahlan Thaib, ada beberapa kelemahan hasil amandemen yaitu dalam sistem presidensil, yang sekarang ini tidak pas, seperti keterbukaan politik dan eksekutif bermain, negara hukum yang menyangkut *impeachment* mahkamah konstitusi terhadap presiden final, tetapi tidak final yang diserahkan kepada MPR, dan MPR dalam sidang paripurna didasarkan suaranya terbanyak tidak sependapat dengan MK putusan makamah konstitusi di anulir oleh MPR, jadi bukan bukan negara hukum, tetapi negara kekuasaan.<sup>86</sup>

Selanjutnya beliau mengusulkan bagian dan pasal yang perlu di amandemen dalam kontek perspektif ketatanegaraan, antara lain tentang pasangan calon presiden atau wakil presiden diusulkan oleh parpol, gabungan parpol atau calon independen (pasal 6 ayat 2). Sebelum memangku jabatan, presiden atau wakil presiden bersumpah menurut agama di lakukan dihadapkan presiden disaksikan oleh MA (Pasal 9) DPD tentang sebatas ikut membahas (Pasal 22), Pasal 20 (2), Pasal 37 ayat 5 20 (1).

Menurut Bambang, beberapa hal yang harus disebut secara limitatif dalam konstitusi baru ialah<sup>87</sup>

- (1) *Public authority* hanya dapat dilegitimasi sesuai dengan ketentuan konstitusi ;
- (2) Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pemilihan eksekutif secara demokratis (*popular sovereignty and democratic government*) ;
- (3) Pemisahan kekuasaan serta pembatasan kewenangan yang diberikannya;
- (4) Adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang mampu menegakkan *rule of law* dan melaksanakan *law enforcement* terhadap *constitutional order*;

---

<sup>85</sup> [www.gatra.com](http://www.gatra.com)

<sup>86</sup> Septi Nur Wijayanti, 2009, op.cit, hlm. 42

<sup>87</sup> Mahkamah Konstitusi, 2008: 60

- (5) Sistem konstitusi mempunyai sistem yang bisa mengontrol lembaga kepolisian dan militer untuk mewujudkan hukum yang demokratis dan menghormati hak-hak rakyat
- (6) Negara memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia

Lebih lanjut menurut Bambang, pada masa mendatang, suka atau tidak suka, konstitusi harus mewujudkan kedaulatan rakyat secara sungguh-sungguh. Partisipasi politik rakyat di dalam seluruh sendi kehidupan harus didorong agar rakyat makin berdaya dan mampu mewujudkan segala kepentingan dan kehendaknya. Segala hak dasar rakyat dijamin negara agar mereka mampu mengaktualisasi segala prakarsa dan kemampuannya. *Power blocking* harus dihancurkan dan kekuasaan harus didistribusikan sehingga memungkinkan terjadinya mekanisme kontrol serta *checks and balances*.

Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amandemen tersebut. Antara lain tentang 1) sistem presidensiil yang dianut ternyata banyak penyimpangan dari sistem tersebut, adanya pertanggungjawaban presiden kepada MPR (yang tidak disebutkan secara eksplisit), intervensi DPR terhadap penyelenggaraan kekuasaan presiden, *impeachment* yang dilakukan MPR, masih belum jelasnya tugas dan kewajiban dan pertanggungjawaban wakil presiden; 2) *bargaining power* DPD yang tidak seimbang dalam bentuk perwakilan bikameral dengan DPR; 3) keberadaan lembaga Komisi Yudisial yang mengundang kontroversial dsbnya.

Menurut Saefudin, bagian atau pasal mana yang perlu dilakukan amandemen, tergantung dari kesepakatan asas, misalkan asas pemisahan kekuasaan, berarti penguasaan normatif harus ada *check and balance*, jika asas pembagian kekuasaan rumusan normatif tidak perlu ada *check and balance*, maka, asas dahulu yang harus dibahas, tanpa mempunyai pegangan asas yang jelas perumusan normatif akan terombang ambing, sebab jika asas belum ketemu perdebatan akan terus berlangsung, adanya keinginan kembali ke UUD 45 karena ingin kembali ke asas pembagian kekuasaan, tetapi ada yang ingin tetap karena ingin adanya pemisahan kekuasaan. Asas dahulu karena asas adalah ruh yang dalam istilah soepomo “staat ide “ ( cita negara ). Memilih barat ( individualisme ), Sosial komunis, integralistik. Dimana kita

sudah mempunyai “ staat ide “ dalam pembukaan UUD 45 yang harus dicari jika diketemukan asas kemudian tarik dalam rumusan normatifnya.<sup>88</sup>

Secara menyeluruh dari pembahasan pada pembahasan sebelumnya, bahwa materi dan lingkup amandemen UUD 1945 saling terkait satu dengan lainnya, oleh karena itu untuk mempermudah pembahasan dapat diterjemahkan ke dalam kelompok pasal-pasal yang perlu dilakukan amandemen ke-5 adalah sebagai berikut:

1. Perlu dipertegas sistem perwakilan yang dianut oleh negara Indonesia, *bikameral* atau *trikameral* atau *soft/strong bikameral* atau yang lainnya. Karena dalam Pasal 2 ayat (1) tentang susunan dan kedudukan MPR, disebutkan dalam pasal tersebut, bahwa MPR terdiri dari atas anggota DPR dan anggota DPD. Hal ini mengundang *multi interpretasi* tentang sistem perwakilan yang dianut. Karena anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan MPR adalah DPR dan DPD (bukan lembaganya yang bergabung, namun anggotanya). Dilihat dari keanggotaan jelas hal ini memunculkan penafsiran bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang masing-masing lembaga ini mempunyai tugas, kewenangan, hak, kewajiban, tata tertib sendiri-sendiri, sehingga sistem seperti ini bisa dikatakan menganut sistem perwakilan *trikameral*, karena bukan lembaga yang bergabung, namun anggotanya. Namun jika dilihat dari Pasal 3 tentang kewenangan MPR mempunyai tiga yaitu (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik Presiden/Wakil Presiden; (3) memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Padahal untuk melaksanakan kewenangan tersebut anggota DPR harus *berjoint* dengan anggota DPD. Ini yang ditafsirkan sistem perwakilan *soft bicameral*.
2. Berkaitan dengan tugas dan kewenangan wakil presiden yang hanya disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) bahwa dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Mengenai apa tugas, kewenangan dan tanggung jawab presiden tidak diatur dengan jelas. Hal ini menimbulkan adanya gangguan komunikasi antara presiden dan wakil presiden hasil pemilu 2004 berkaitan dengan pemilu langsung secara berpasangan antara calon presiden dan calon wakil presiden. Merasa dipilih secara berpasangan, maka dalam kenyataannya, wakil

---

<sup>88</sup> Septi Nur Wijayanti, 2009, op.cit, hlm 43

presiden merasa juga menjadi presiden, sehingga tidak ada koordinasi yang jelas antara presiden dan wakil presiden. Sebaiknya diatur lebih jelas dalam UU kepresidenan tentang tugas, kewajiban, hak dan tanggung jawab antara presiden dan wakil presiden

3. Pasal 6 A ayat (2) tentang pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Senada dengan adanya pilkada independen, alangkah sebaiknya juga diwacanakan adanya pemilihan umum presiden yang diikuti oleh calon independen
4. Dalam proses pembuatan UU Pasal 20 ayat (2) ditentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Alangkah lebih baik sebelum ada persetujuan antara DPR dan Presiden harus dilakukan uji publik yang hasilnya mengikat untuk dimasukkan dalam rancangan undang-undang tersebut. Keterikatan hasil uji publik ini juga dibuatkan undang-undang tersendiri untuk uji publik supaya mempunyai dasar hukum yang jelas.
5. Mengenai tugas dan kewenangan DPD supaya diperluas, tidak hanya berkaitan dengan otonomi daerah saja seperti yang tercantum dalam Pasal 22 D. Sehingga fungsi DPD akan bertambah luas sebagai perwakilan daerah yang betul-betul menyampaikan aspirasi daerah, akan lebih baik jika posisi dan kedudukannya sejajar dengan DPR, mengingat keduanya adalah anggota MPR.
6. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman untuk menciptakan kemandirian hukum dan supremasi hukum, ditegaskan dan diatur dengan jelas. Lembaga-lembaga negara yang berada sebagai penegakan hukum ini harus jelas tugas dan kewenangannya. Seperti contoh dalam Pasal 24 B tentang komisi yudisial. Setelah adanya putusan MK menganulir ketentuan pasal tersebut, karena ditetapkan bahwa kewenangan komisi yudisial hanya terbatas pada pengajuan calon hakim agung. Juga berkaitan dengan Pasal 24 C tentang Mahkamah Konstitusi, yang selama ini banyak mengeluarkan putusan yang sifatnya kontroversial, hanya seolah-olah dengan 9 orang hakim bisa membatalkan sebuah undang-undang yang dibuat oleh 2 lembaga negara yaitu DPR dan Presiden. Apakah sudah tepat Indonesia memiliki lembaga pengawal konstitusi seperti ini.

7. Perlu ditambahkan pasal yang mengatur tentang pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara. Supaya dapat meningkatkan kinerja lembaga-lembaga negara dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya.

## **B. Relevansi amandemen UUD 1945 dengan persiapan pemilu serentak 2019**

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, berlandaskan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak”. Dalam klausula putusan Mahkamah Konstitusi tersebut ditentukan bahwa pemilu serentak akan diselenggarakan pada tahun 2019.

Sehubungan dengan hal itu, maka diperlukan penataan sistem pemilu yang disesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Dalam putusannya, menurut MK bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.<sup>89</sup>

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh MK bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm.81-82



Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Artinya bahwa Putusan MK ini merupakan putusan yang baik dan sangat *acceptable*<sup>90</sup> dengan berbagai argumentasi bahwa: (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi, (3) dan tentunya akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga pemilu serentak memang akan lebih efisien dan pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Menurut kajian yang telah dilakukan ERI dan LIPI, secara umum untuk Indonesia setidaknya terdapat enam model Pemilu serentak.<sup>91</sup>

*Pertama*, Pemilu serentak sekaligus, satu kali dalam lima tahun untuk semua posisi publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota, biasanya disebut dengan pemilu borongan atau Pemilu tujuh kotak.

---

<sup>90</sup> Sidarto Danusubroto, dalam “Keputusan Yang Baik dan Akseptabel”, *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014, hlm.16

<sup>91</sup> Septi Nur Wijayanti, Titin Purwaningsih, 2016, *Desain Pemilu Serentak dalam perspektif yuridis dan perspektif politis*, hasil penelitian, hlm. 69

*Kedua*, pemilu serentak untuk seluruh jabatan legislatif kemudian disusul dengan Pemilu serentak untuk jabatan eksekutif (pemilihan DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan bersamaan, dan disusul dengan pemilihan Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota secara bersamaan beberapa bulan kemudian).

*Ketiga*, Pemilu serentak dengan Pemilu sela berdasarkan tingkatan pemerintahan, dimana dibedakan waktunya untuk Pemilu nasional dan daerah (pemilihan DPR dan DPD dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilu Presiden/Wapres, sementara Pemilu DPRD Provinsi, dan Kabupaten/ Kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilihan Gubernur dan Bupati/ Walikota dua atau tiga tahun setelah Pemilu nasional).

*Keempat*, Pemilu serentak tingkat nasional dan lokal dibedakan waktunya secara interval (pemilihan Presiden dan DPR serta DPD dilakukan bersamaan. Kemudian pada tahun kedua diadakan Pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih DPRD provinsi dan Kabupaten/ Kota serta pemilihan Gubernur dan Bupati/ Walikota berdasarkan pengelompokan regional atau wilayah kepulauan).

*Kelima*, Pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan Pemilu serentak di masing-masing provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus Pemilu lokal di masing-masing provinsi tersebut (pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan DPR dan DPD, kemudian setelahnya tergantung dari siklus maupun jadwal Pemilu lokal yang telah disepakati bersama diadakan Pemilu serentak untuk memilih Gubernur, Bupati/ Walikota serta memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/ Kota di suatu Provinsi).

*Keenam*, Pemilu serentak untuk memilih DPR, DPD dan DPRD serta presiden/wakil presiden, dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan Pemilu eksekutif bersamaan untuk satu Provinsi. Pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi dan jadwalnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi.

Dari enam model Pemilu serentak tersebut, tentulah terdapat kekuatan dan kelemahan masing-masing. Mengambil contoh dari model yang pertama, memiliki kekuatan semua Pemilu dilaksanakan sekali dalam lima tahun secara serentak dan efisiensi anggaran. Namun juga memiliki beberapa kelemahan, seperti sulitnya para

pemilih untuk mengetahui dan memilih para calon dari begitu banyaknya nama calon sehingga waktu yang dibutuhkan Pemilih di bilik suara akan lama, kertas suaranya akan tebal, persiapan logistiknya akan rumit dan perhitungan suaranya juga akan memakan waktu cukup lama. Kemudian menurut rekomendasi kajian, model kelima tampaknya yang paling sesuai dengan pelaksanaan Pemilu serentak di Indonesia, yaitu Pemilu nasional serentak terpisah dari Pemilu lokal yang juga serentak.

Hal ini senada yang disampaikan oleh ikrar nusa bakti, harus dipisahkan antara pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal karena pemisahan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak berdampak positif pada pembangunan politik di tingkat lokal sehingga kualitas politik nasional dan lokal makin baik dan meningkatkan partisipasi politik rakyat. Lebih lanjut disampaikan ada beberapa bentuk pemilu serentak; 1) pemilu serentak eksekutif-legislatif tingkat pusat dan lokal (pemilu borongan); 2) pemilu serentak legislatif dari pusat sampai daerah disusul pemilu serentak eksekutif pusat dan daerah (*clustered concurrent elections*); 3) pemilu serentak yang setiap pertengahan masa jabatan legislatif dan eksekutif ada pemilu lagi (*concurrent election with mid-term election*) apakah pada tingkatan legislatif pusat atau antara pemilu eksekutif pusat dan eksekutif daerah; 4) pemilu serentak nasional yang diberi jeda dengan pemilu serentak lokal (*concurrent election with regional-based concurrent elections*); dan 5) pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan pemilu serentak di tiap-tiap provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pemilu lokal di tiap-tiap provinsi itu.

Dengan model *concurrent election with flexible concurrent local elections* ini, pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Sementara itu, pemilihan legislatif lokal dan eksekutif di tingkat provinsi, kabupaten, kota dilakukan setelah selang waktu tertentu, bersamaan untuk satu provinsi.

Desain sistem pemilu serentak memang belum ditetapkan dalam regulasi pemilu, namun jika dilihat dari keefektifan dari penyelenggaraan pemilu serentak, cenderung akan dipilih *concurrent election with flexible concurrent local elections*. Dalam sistem ini harus dipisahkan antara pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal karena pemisahan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak berdampak positif pada pembangunan

politik di tingkat lokal sehingga kualitas politik nasional dan lokal makin baik dan meningkatkan partisipasi politik rakyat.

Ikrar memaparkan lebih lanjut, penyatuan pemilu anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan pemilu kepala daerah akan mendorong partai politik untuk bersungguh-sungguh melakukan kerjasama dalam memenangkan pemilu. Sebab kader-kader parpol yang menjadi calon anggota DPRD harus melakukan kampanye secara bersama-sama melalui parpolnya. Situasi seperti itu tentunya akan memaksa parpol tidak hanya harus solid bekerja pada saat pemilu, melainkan juga pasca pemilu. Hal ini dikarenakan, jika parpol atau kepala daerah yang performace-nya buruk, akan dihukum pemilih dalam pemilu nasional.

Sementara itu, jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden dibarengkan dengan pemilu DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), maka akan mempengaruhi pilihan anggota legislatif. Artinya, kemenangan presiden terpilih akan diikuti oleh kemenangan koalisi parpol yang mencalonkannya. Dengan demikian, pemerintahan yang terbentuk akan lebih efektif dalam bekerja. Karena ia mendapat dukungan penuh dari legislatif, sehingga fenomena negara terbelah (*devided state*) dapat dikurangi. Hal ini juga dapat mengurangi terjadinya fenomena unik dan aneh yang hanya terjadi di Indonesia ini, seperti kejadian partai pemerintah yang tidak mendukung kebijakannya sendiri. Hal terpenting lagi, koalisi partai politik yang mendukung pasangan calon presiden terpilih akan cenderung mempertahankan koalisinya untuk berlaga dalam pemilu daerah. Akibatnya, jika kinerja pemerintahan nasional bagus, maka pemerintahan daerah akan dipimpin oleh pasangan calon yang didukung oleh koalisi partai politik yang menguasai pemerintahan nasional. Dengan begitu pula, kebijakan pemerintah nasional bisa berjalan di tingkat daerah. Garis hirarki dan koordinasi pemerintahan juga akan berjalan mulus.

Selain itu, penyelenggaraan pemilu serentak melalui pemisahan pemilu lokal dan nasional, dapat memberikan jeda waktu bagi penyelenggara pemilu untuk melakukan tugasnya. Pemberian jeda waktu tersebut dengan sendirinya akan mengurangi beban dan volume pekerjaan penyelenggara pemilu. Sementara di sisi pemilih, pemisahan pemilu lokal dan nasional akan memberikan kesempatan bagi mereka untuk mencari informasi sebanyak mungkin atas kandidat partai yang akan dipilihnya. Dengan begitu, mereka akan lebih bersikap rasional dalam memilih.

Lebih lanjut dikemukakan ikrar nusa bakti, pemilu serentak juga penting untuk mengurangi praktik atau citarasa parlementer, meminimalkan “Presiden Minoritas”, membuat basis legitimasi Presiden seirama dengan dukungan politik di DPR-RI, dan mengurangi politik dagang sapi (*horse trading politics*) antara Presiden dan DPR. Keuntungannya, efektivitas pemerintah akan meningkat karena terjadi efek ekor jas (*coat-tail effects*) antara tingkat keterpilihan kandidat presiden dan keterpilihan anggota DPR dari partai atau gabungan partai pendukung. Kemudian, koalisi partai politik akan terbentuk sebelum pemilu atas dasar kesamaan ideologi, visi dan platform yang sama; pemisahan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak akan berdampak positif pada pembangunan politik di tingkat lokal; menyederhanakan jumlah parpol; membangun koalisi politik yang permanen; mengurangi politik transaksional; kualitas politik nasional dan lokal makin baik; serta yang tak kalah pentingnya bisa meningkatkan partisipasi politik rakyat.

Sebagai perbandingan di dalam sistem pemilu Brazil, juga menerapkan pemilihan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian. Bahkan pemilu serentak ini berimplikasi pada *coattail effect*, di mana ketika pemilu DPR dan Senat dibarengkan waktunya dengan pemilu presiden, kemenangan presiden terpilih diikuti oleh kemenangan koalisi parpol yang mencalokannya dalam memperebutkan kursi pemilu legislatif. Dengan demikian pemerintah akan efektif berkerja karena presiden mendapat dukungan penuh dari parlemen. Itu bukan berarti presiden bekerja tanpa kontrol, sebab parpol-parpol yang calon presidennya kalah dengan sendirinya menjadi oposisi. Sebagai parpol oposisi, apabila mereka tidak menjalankan fungsi oposisi secara maksimal, baik dalam mengkritisi pelaksanaan kebijakan maupun dalam menawarkan alternatif kebijakan, pada pemilu berikutnya mereka akan kalah lagi.

Namun apabila dikaji secara yuridis, berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945, ketentuan tersebut tidak bisa dilaksanakan. Karena dalam pasal tersebut pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila model ini yang akan diterapkan, maka harus dilakukan amandemen terhadap pasal 22 E tersebut.

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan:

##### 1. Hal-hal yang mempengaruhi amandemen kelima

Secara garis besar setidaknya ada beberapa aspek muncul sehingga dibutuhkan perubahan kembali terhadap UUD 1945 yaitu:

- a. adanya kelemahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan UUD 1945; keabstrakan/inkonsistensi teori dari muatan UUD 1945
- b. kekacauan struktur dari sistemasi pasal-pasal UUD 1945
- c. ketidaklengkapan konsistensi dan pasal-pasal yang multiinterpretatif yang menimbulkan instabilitas hukum dan politik.
- d. untuk menyesuaikan dengan kondisi perpolitikan tahun 2019 mengingat terakhir kali UUD 1945 diamandemen pada tahun 2002 sudah banyak perubahan dan perbedaan

##### 2. Relevansi amandemen dengan pemilu serentak

Apabila merujuk pada hasil penelitian sebelumnya, salah satu model yang paling ideal untuk melaksanakan pemilu serentak adalah dengan menerapkan sistem *concurrent election with flexible concurrent local elections* bahwa pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Sementara itu, pemilihan legislatif lokal dan eksekutif di tingkat provinsi, kabupaten, kota dilakukan setelah selang waktu tertentu, bersamaan untuk satu provinsi. Dalam sistem ini harus dipisahkan antara pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal karena pemisahan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak berdampak positif pada pembangunan politik di tingkat lokal sehingga kualitas politik nasional dan lokal makin baik dan meningkatkan partisipasi politik rakyat. Berkaitan dengan hal tersebut apabila dikaji secara yuridis, berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945, ketentuan tersebut tidak bisa dilaksanakan. Karena dalam pasal tersebut pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila model ini yang akan diterapkan, maka harus dilakukan amandemen terhadap pasal 22 E tersebut.

## **B.Saran**

1. Segera dirumuskan sistem pemilu mana yang akan dipilih untuk penyelenggaraan pemilu serentak, sehingga akan segera ditindak lanjuti dengan amandemen seandainya DPR dan Presiden memilih sistem pemilu sistem *concurrent election with flexible concurrent local elections* , maka dengan sendirinya MPR harus segera melakukan amandemen kelima
2. Perlu dilakukan sosialisasi kepada *stake holders* penyelenggara pemilu, partai politik, masyarakat terkait adanya pemilu serentak tahun 2019

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukhtie Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta
- Adnan Buyung Nasution, 2006, Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia ke-9, *Refleksikritis Nasib Bangsa: Akar Masalah dan Usulan Pemecahannya*, Yogyakarta
- A.S.S. Tambunan, tt, *UUD 1945 sudah diganti menjadi UUD 2002 Tanpa Mandat Khusus Rakyat*
- Abdul Latif, dalam “Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009
- Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm.521
- Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012,
- C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, London, Sidwick and Jackson Limited
- Dahlan Thaib, 2004, Makalah disampaikan dalam seminar Persahi, *Identifikasi UUD 1945 Hasil Amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau dari Implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan*, Jakarta
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), 1992, Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta*
- David Beetham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Yogyakarta,
- Hayat, Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem** *Presidensiil*, jurnal konstitusi volume 11 nomor 3 September 2014.



Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004

\_\_\_\_\_, 2006, *Membumikan Pancasila dan UUD 1945 Pasca Reformasi*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta

\_\_\_\_\_, “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006

K.C. Wheare, *Modern Constitution*, London, Oxford University Press, Third Impression, New York and Toronto, 1975

Moh. Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media

\_\_\_\_\_, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta

Ni'matul Huda, *teori Hukum dan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999

\_\_\_\_\_, 2001, *Peningkatan Peran Wakil Presiden Melalui Keppres Nomor 121 Tahun 2000*, makalah

Satya Arinanta, 2006, Makalah diseminarkan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia, *Refleksi Kritis atas Nasib Bangsa Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas

Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Padang dan Jakarta.

Septi Nur Wijayanti, 2009, *Studi Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945*, Junal Media Hukum volume 16 Nomor 2, Desember 2009,

Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung, Bandung, 1987

Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta

Veri Junaidi, dalam “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009,

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989

UUD 1945 amandemen 1, 2, 3, 4

UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wkail Presiden

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

