

**PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT DALAM
PENENTUAN SISTEM PEMILIHAN UMUM
ANGGOTA LEGISLATIF**

TESIS

Oleh :

KHAIRUL FAHMI
0821211044



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
2010**

ABSTRAK

Dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan dirubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 (2) UUD 1945 berbunyi "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Kemudian dirubah menjadi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat, bergeser ke arah bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut sekaligus diiringi dengan perubahan mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat, yaitu sistem pemilihan umum. Pilihan terhadap sistem pemilu tertentu akan dapat menjadi ukuran konsistensi penyelenggara negara terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Pasca perubahan UUD 1945, sistem pemilihan umum anggota legislatif selalu berubah. Setiap kali Pemilu, setiap itu pula sistem yang digunakan berganti. Ini menunjukkan terdapatnya perbedaan pemahaman terkait sistem pemilihan umum sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat. Walaupun sama-sama sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, berbagai sistem Pemilu tersebut memiliki tingkat konsistensi yang berbeda dalam konteks sebagai pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Berdasarkan hal itu, maka dilakukanlah penelitian ini. Penelitian ini fokus pada empat masalah sebagai berikut : (1) Bagaimana perumusan prinsip kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Bagaimana prinsip kedaulatan rakyat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum anggota legislatif; (3) Bagaimana prinsip kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materil undang-undang tentang pemilihan umum anggota legislatif; (4) Sistem pemilu manakah yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut Undang-Undang Dasar 1945?

Untuk menjawab permasalahan dimaksud, penelitian hukum ini menggunakan bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan terkait, risalah sidang dan literatur yang berkenaan dengan kedaulatan rakyat dan sistem pemilihan umum. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan sejarah.

Dari penelitian ini diperoleh hasil sebagai berikut : *pertama*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan menganut prinsip kedaulatan rakyat, yaitu (a) Prinsip esensial yang terdiri dari prinsip kebebasan dan kesamaan; (b) Prinsip prosedural yang terdiri dari prinsip suara mayoritas dan prinsip pertanggungjawaban. *Kedua*, prinsip kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan secara konsisten dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. *Ketiga*, prinsip kedaulatan rakyat baru dimaknai secara tepat melalui putusan Mahkamah Konstitusi, dimana kedaulatan rakyat secara prosedural berpegang pada prinsip suara mayoritas dan prinsip pertanggungjawaban (akuntabilitas). *Keempat*, dari duabelas ragam sistem pemilu yang menjadi bagian keluarga sistem pemilu legislatif terdapat dua sistem cukup sesuai, yaitu sistem proporsional daftar calon terbuka murni dan sistem *mixed member proporsional (MMP)*.

Kata Kunci : Prinsip Kedaulatan Rakyat, Sistem Pemilihan Umum.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi pada Bulan Mei 1998 membawa berbagai perubahan mendasar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Momentum tersebut menuntut berbagai agenda yang harus dilaksanakan dalam rangka memperbaiki kehidupan bernegara selama 32 tahun sebelumnya yang berjalan di bawah bayang-bayang kediktatoran rezim Orde Baru. Salah satu dari 6 agenda reformasi yang diusung ketika itu adalah amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.¹

Diletakkannya perubahan UUD 1945 sebagai tuntutan pertama reformasi adalah karena UUD 1945 dinilai sebagai fundamen yang melanggengkan kekuasaan otoriter sebelumnya, selain juga menjadi sumber dari berbagai masalah kehidupan kenegaraan yang terjadi. Tuntutan perubahan UUD 1945 juga didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM.² Bahkan banyak kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia bermuara kepada ketidakjelasan konsep yang dibangun UUD 1945 itu sendiri.³

Selengkapnya, dasar pemikiran dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah:⁴

- (1) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya

¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 196. Adapun enam tuntutan agenda reformasi tersebut adalah : (1) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI); (3) Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); (4) desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah); (5) mewujudkan kebebasan pers; (6) mewujudkan kehidupan demokrasi (*dalam Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2007, hlm. 3- 4)

² MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2007, hlm. 4

³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 9

⁴ MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan... Op.cit.*, hlm. 6-8

melaksanakan kedaulatan rakyat; (2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden (eksekutif), termasuk memberikan kewenangan kepada presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang; (3) UUD 1945 juga mengandung pasal-pasal yang "luwes" sehingga menimbulkan lebih dari satu tafsir (*multitafsir*); (4) UUD 1945 belum cukup memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM dan otonomi daerah.

Berangkat dari dasar pemikiran yang demikian, maka dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999-2002 dengan tujuan:⁵

(1) menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara ; (2) menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi; (3) menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia; (4) menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui penerapan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*); (5) menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan⁶ konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (6) melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum; (7) menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini.

Berdasarkan dasar pemikiran dan tujuan diubahnya UUD 1945 tersebut, dapat dipahami bahwa ditumpukannya kekuasaan negara pada MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan persoalan pokok kehidupan bernegara. Sebab, kekuasaan dominan di MPR mempunyai peluang bertindak represif dan memaksakan kehendak oleh MPR.⁶ Kedudukan MPR yang

⁵ *Ibid.*, hlm. 9-10

⁶ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 4

BAB VIII PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan menganut prinsip kedaulatan rakyat. Hal mana dalam pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945, paham kedaulatan rakyat dianut dan dijabarkan sedemikian rupa. UUD 1945 secara tegas menyatakan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat tersebut dilakukan secara langsung baik melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung maupun melalui pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat secara langsung. Adapun prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Undang-undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :

- a. Prinsip Esensial

Prinsip esensial demokrasi yang terdapat dalam Undan-Undang Dasar 1945 terdiri dari prinsip kebebasan dan persamaan. Prinsip kebebasan dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 28, Pasal 28 E, Pasal 28G ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, di mana hak setiap warga negara untuk menikmati kebebasan diakui dan dihormati. Sedangkan prinsip persamaan dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, di mana setiap rakyat mesti mendapatkan perlakuan sama, tanpa diskriminasi. Jaminan terhadap kebebasan dan persamaan dalam UUD 1945 sekaligus diiringi dengan pemberian jaminan bahwa kekuasaan negara mesti dilaksanakan dengan cara-cara yang tidak melanggar hak asasi manusia. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa prinsip kebebasan dan persamaan merupakan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Risalah

- Risalah Rapat Internal (ke-1), Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, tanggal 8 Juli 2002
- Risalah Rapat (ke-3), Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum tanggal 20 Agustus 2002
- Risalah Rapat Kerja (ke-1) Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, tanggal 26 Agustus 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Pada Rapat Panitia Khusus Tentang RUU Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 26 Agustus 2002
- Risalah Rapat Dengar Pendapat (Ke-1) Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, tanggal 27 Agustus 2002
- Risalah Rapat Dengar Pendapat (ke-2) Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, tanggal 28 Agustus 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Rapat ke-10, RDPU (ke-1), tanggal 29 Agustus 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Rapat ke-9, Audiensi ke-3, tanggal 29 Agustus 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Pembahasan DIM Fraksi-fraksi dengan Pemerintah, tanggal 30 Oktober 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, RDPU (Ke-2), tanggal 3 September 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, RDPU Ke-3, tanggal 3 September 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Pemandangan Umum Fraksi-fraksi, tanggal 5 September 2002
- Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, RDPU ke-5, tanggal 16 September 2002