

# JURNAL CITA HUKUM



- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah  
*Asmawi*
- Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman  
*Bachtiar Baital*
- Praktik Pengawasan Etika DPR-RI  
*Nur Habibi*
- Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum  
*Ibnu Sina Chandranegara*
- THE GPH–M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps  
*Fajri Matahati Muhammadin*
- Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket  
*Fitria*
- Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)  
*Dedy Nursamsi*
- Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945  
*Sodikin*

Jurnal

# CITA HUKUM

**VOL. II NO. 1 JUNI 2014**

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS) UIN Jakarta. Jurnal Cita Hukum mengkhususkan diri dalam pengkajian Hukum Indonesia dan terbit dua kali dalam satu tahun di setiap bulan Juni dan Desember.

## **Redaktur Ahli**

Muhammad Atho Mudzhar (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Muhammad Amin Suma (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Salman Maggalatung (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Ahmad Hidayat Buang (University Malaya Malaysia)  
Nadirsyah Hosen (Wollongong University Australia)  
JM Muslimin (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Stephen Koos (Munich University Germany)  
Abdullah Sulaiman (Universitas Trisakti)  
Jimly Asshiddiqie (Universitas Indonesia)  
Muhammad Munir (IIU Islamabad Pakistan)  
Tim Lindsey (Melbourne University Australia)  
Raihanah Azahari (University Malaya Malaysia)  
Jaih Mubarak (UIN Sunan Gunung Djati Bandung)  
Djawahir Hejaziey (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

## **Editor in Chief**

Nur Rohim Yunus

## **Managing Editor**

Muhammad Ishar Helmi

## **Editors**

Fitria

Indra Rahmatullah

Mara Sutan Rambe

## **Asisten to The Editors**

Erwin Hikmatiar

---

## **Alamat Redaksi**

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta 15412

Telp. (62-21) 74711537, Faks. (62-21) 7491821

Website: [www.fsh-uinjkt.net](http://www.fsh-uinjkt.net), E-mail: [jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id](mailto:jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id)

Permalink: <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum>

Jurnal

# **CITA HUKUM**

Menyambut baik kontribusi dari para ilmuwan, sarjana, profesional, dan peneliti dalam disiplin ilmu hukum untuk dipublikasi dan disebarluaskan setelah melalui mekanisme seleksi naskah, telaah mitra bebestari, dan proses penyuntingan yang ketat.

## DAFTAR ISI

- 1** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan-Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah;  
*Asmawi*
- 19** Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang-Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman;  
*Bachtiar Baital*
- 39** Praktik Pengawasan Etika DPR-RI Indonesia;  
*Nur Habibi*
- 53** Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum;  
*Ibnu Sina Chandranegara*
- 67** THE GPH-M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps  
*Fajri Matahati Muhammadin*
- 79** Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket;  
*Fitria*
- 89** Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan-Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);  
*Dedy Nursamsi*
- 101** Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945  
*Sodikin*

**117** Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa;  
*Nur Rohim*

**133** Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar-Di Indonesia;  
*Jajang Indra Fadila*

**147** Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Asean *Charter* Oleh Mahkamah Konstitusi;  
*Afidatussolihat*

**163** Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral-Di Indonesia;  
*Miki Pirmansyah*

# Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945\*

**Sodikin**

Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Jakarta  
E-mail: [sodikin68@gmail.com](mailto:sodikin68@gmail.com)

**Abstract:** *Sovereignty of the People and local elections in the Context of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945.* There are two opinions in the phrase "democratically elected", which is contained in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution, the first opinion that local elections be directly elected and a second opinion that local elections can be done by Parliament. When seeing the interpretation of the others paragraph in the 1945 Constitution relating to elections, the local elections are not the same as the general election, such election DPR, DPD, DPRD, President and Vice President. Local elections through representation system done by Parliament is also can be considered democratic that also reflects the people sovereignty which is characterized by Pancasila, as aspired by the Founding Fathers.

**Key word:** People Sovereignty, Election, Democratically Elected.

**Abstrak:** *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Ada dua pendapat dalam frasa "dipilih secara demokratis", yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yaitu pendapat pertama bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung dan pendapat kedua pemilihan kepala daerah dapat dilakukan oleh DPRD. Apabila melihat penafsiran pasal-pasal lain dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan pemilihan umum, maka pemilihan kepala daerah tidak sama dengan pemilihan umum, seperti pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD adalah juga dapat dianggap demokratis yang juga mencerminkan kedaulatan rakyat yang bercirikan Pancasila, sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri bangsa.

**Kata kunci:** Kedaulatan Rakyat, Pemilihan Umum, Dipilih Secara Demokratis.

**DOI:** [10.15408/jch.v1i1.1453](https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1453)

---

\* Naskah diterima: 20 Maret 2014, direvisi: 27 Mei 2014, disetujui untuk terbit: 10 Juni 2014.  
Permalink: <https://www.academia.edu/10970129>

## Pendahuluan

Sidang paripurna DPR yang membahas tentang rancangan undang-undang pemilihan kepala daerah telah usai, yang kemudian menghasilkan dan mengesahkan rancangan undang-undang pemilihan kepala daerah menjadi undang-undang pemilihan kepala daerah yang dipilih melalui DPRD. Pro dan kontra Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut terus menerus, dan kemungkinan akan berakhir di Mahkamah Konstitusi. Dengan dikembalikannya pemilihan kepala daerah ke DPRD, maka dapat dilihat dalam konteks UUD 1945 dalam hal pemilihan kepala daerah. Oleh karena UUD 1945 sebagai konstitusi dan hukum dasar tertulis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus diikuti, maka mau tidak mau harus kembali kepada UUD 1945 tersebut.

Pemilihan kepala daerah di sini permasalahannya bukan hanya masalah korupsi dan *money politik*, biaya yang besar, konflik sosial maupun masalah lainnya yang menyertai pemilihan kepada daerah tersebut. Akan tetapi, dilihat konteks UUD 1945 setelah amandemen terhadap pemilihan kepala daerah dengan menafsirkan pasal-pasal yang mengenai pemilihan kepala daerah dan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, apakah pemilihan kepala daerah menurut UUD 1945 setelah amandemen harus dilakukan secara langsung seperti melalui pemilihan umum atau apakah pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Memang tidak ada dalam UUD 1945 mengenai pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD. Pada dasarnya pemilihan melalui DPRD itu hanya tafsir dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Akan tetapi, kenyataannya, yang dimaksud pemilihan secara demokratis itu, dipilih langsung oleh rakyat, karena untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

UUD 1945 setelah amandemen banyak memberikan pengaturan mengenai pemilihan umum sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari pemilihan umum anggota legislatif, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sampai pada pemilihan kepala daerah. Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis.

Melihat kembali konteks pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis." Makna dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah bahwa ketentuan tersebut mengandung arti bahwa pemilihan itu harus dilakukan dengan cara yang demokratis, yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat, seperti dipilih secara langsung atau cara lain sesuai dengan keistimewaan atau kekhususan daerah yang diatur dengan undang-undang, tetapi tetap kedaulatan di tangan rakyat.<sup>1</sup>

Frasa kata "dipilih secara demokratis" diartikan dapat dipilih oleh anggota DPRD dan dapat pula dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu Pemilihan Umum Kepala Daerah. Jadi, frasa kata "dipilih secara demokratis" terdapat dua tafsiran. Dua

---

<sup>1</sup> Sekertariat Jendral MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekertariat Jendral MPR RI, 2008), h. 82.

tafsiran itulah yang menjadi perdebatan panjang sampai pada pembahasan rancangan Undang-Undang pemilihan Kepala Daerah yang pada akhirnya sebagian besar anggota DPR menyetujui pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Arus globalisasi yang begitu kuat dengan membawa liberalisasi, sehingga bentuk dari demokratis tersebut dapat dilihat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah saat ini yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pemilihan Umum Kepala Daerah dilaksanakan oleh DPRD. Namun setelah terjadinya perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mulai tampak jelas demokrasi yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari semakin bebasnya seseorang untuk mengeluarkan pendapat seperti dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Pada awalnya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat memungkinkan untuk meningkatkan kualitas kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah atau daerah.

Keputusan mayoritas DPR yang menyetujui pemilihan kepala daerah melalui DPR ini menyebabkan beberapa pihak kecewa, karena keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang demokrasi. Pada pihak yang lain, pemilihan kepala daerah tidak langsung mengembalikan ruh demokrasi Pancasila yang dimiliki. Hal ini karena dalam demokrasi Pancasila menonjolkan musyawarah dan mufakat, sehingga pemilihan kepala daerah cukup dilakukan melalui DPRD saja, meskipun nantinya DPRD mempunyai hak pilih dan sekaligus mempunyai fungsi legislasi. Begitu juga terhadap hak rakyat akan hilang dikarenakan hak pilihnya diambil oleh DPRD.

Oleh karena itu, perdebatan panjang mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah apakah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu yang lebih demokratis atau dipilih oleh anggota DPRD yang lebih demokratis atau apakah pemilihan kepala daerah itu termasuk rezim pemilu atau bukan. Permasalahannya inilah yang kemudian penulis mencoba memberikan pemikiran mengenai hal ini dengan kembali kepada UUD 1945.

### **Makna Dipilih Secara Demokratis**

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya pada tingkat lokal. Salah satu perubahan ketatanegaraan pada tingkat lokal atau daerah adalah tentang pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Frasa kata "dipilih secara demokratis" bersifat luwes, karena dapat ditafsirkan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD, sehingga terdapat dua tafsir atas frasa kata "dipilih secara demokratis" tersebut.

Dua tafsir ini juga dapat dilihat kembali pada saat perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 perubahan kedua tahun 2000. Para perumus Pasal 18 ayat (4) terlihat perbedaan di antara perumus Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut, tetapi nampak bahwa para pembentuk amandemen UUD 1945 terutama Pasal 18 ayat (4) sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan secara demokratis.

Risalah rapat Panitia Ad Hoc I (dalam Sidang Tahunan 2000) menguraikan tentang pemikiran yang melatarbelakangi dicantumkannya frasa “dipilih secara demokratis”.

Dalam risalah tersebut terdapat dua pandangan atau pendapat yang berbeda. Pendapat pertama mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui sistem perwakilan oleh DPRD, sedangkan pendapat kedua menghendaki pemilihan kepala daerah tetap dilakukan DPRD. Pembahasan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut terjadi menjelang perubahan kedua, sehingga tidak terkait dengan ketentuan tentang pemilihan umum yang ditetapkan dalam Perubahan Ketiga yang mengatur Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur khusus tentang pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tentang uji materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam putusan nomor 072/PUU-II/2004 berpendapat, bahwa dalam proses pembahasan perubahan UUD 1945 pilihan mekanisme pemilihan kepala daerah juga telah diajukan oleh fraksi-fraksi yang ada di MPR, baik pemilihan oleh rakyat secara langsung maupun pemilihan melalui mekanisme perwakilan oleh DPRD. Namun kedua mekanisme tersebut, secara eksplisit, tidak menjadi putusan MPR. Dengan memutuskan “dipilih secara demokratis”, maka dimungkinkan pembentuk Undang-Undang mempertimbangkan mekanisme yang paling cocok untuk pemilihan kepala daerah.<sup>2</sup>

Begitu juga dalam pertimbangan hukum, Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 072/PUU-II/2004, bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis, pembuat Undang-Undang harus memperhatikan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antardaerah yang berbeda-beda, sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”.<sup>3</sup>

Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin dalam Panitia Ad Hoc I BP MPR yang membahas perubahan Pasal 18 UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR 2000 dalam keterangannya dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan:

Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu, terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi

---

<sup>2</sup> Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), h. 31.

<sup>3</sup> *Ibid.*

langsung) dalam hal memilih Gubernur, Bupati dan Walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangann itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undanglah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis.<sup>4</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka makna yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa UUD 1945 tidak mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung dan calon kepala daerah tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik.<sup>5</sup> Hal ini karena ada pasal-pasal UUD 1945 lain, seperti pasal yang mengatur tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sehingga pemilihan kepala daerah berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tegas terdapat dalam Pasal 6A ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Selanjutnya Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang", Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum". Pasal 22C ayat (1) berbunyi: "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum", sehingga Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, ayat (1) berbunyi: "pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Ayat (2) berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Apabila melihat ketentuan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menunjukkan bahwa pemilu dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Di sini berarti pemilu tidak dilaksanakan berulang dalam setiap lima tahun, tetapi pemilu hanya dapat dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan kepala daerah yang apabila masuk dalam rejim pemilu dan dilaksanakan berulang dalam setiap lima tahun sekali, ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Begitu juga Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum adalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, melalui pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa

---

<sup>4</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945.

<sup>5</sup> Suharizal, *Op.cit*, h. 26.

pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilu, sehingga pengisian jabatan kepala daerah tidak dapat dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat. Hal ini karena makna yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa “dipilih secara demokratis” tidak dapat ditafsirkan dengan pemilihan umum karena berbeda dengan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun Presiden dan Wakil Presiden.

Jadi, makna Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan frasa kata “dipilih secara demokratis” tersebut tidak mengatur pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota harus dilaksanakan dengan pemilihan langsung seperti ketentuan yang mengatur tentang pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Di sinilah pembentuk Undang-Undang (Presiden dan DPR) yang memiliki kewenangan untuk membentuk Undang-Undang dengan kata demokratis yang ditafsirkan bukan pemilihan umum kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.

### **Hakikat Kedaulatan Rakyat**

Proses amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu pemikiran baru tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemikiran tersebut kemudian diwujudkan dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang pada awalnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, kemudian diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Menurut Soewoto, “MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat”<sup>6</sup>, telah bergeser ke arah pada pemahaman MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Mandat rakyat yang dimaksud dapat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan terjadinya pemikiran baru tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, yaitu pemikiran tentang siapa yang sebenarnya bertindak sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi. Soewoto Mulyosudarmo menyatakan: “perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi”<sup>7</sup>, bahwa pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Pemikiran baru terhadap pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 juga sekaligus diikuti dengan perubahan cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara. Mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara seperti DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden semuanya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menempatkan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Pemilihan umum adalah mekanisme yang digunakan untuk memberikan mandat kepada penyelenggara negara sebagai pelaksana kekuasaan negara. Pemilihan umum yang digunakan untuk memberikan mandat kepada penyelenggara negara sebagai pelaksana kekuasaan negara tersebut tanpa

---

<sup>6</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004, h. 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 4.

melihat bagaimana sistem yang diterapkan dalam pemilihan umum. Adapun, untuk menilai apakah pemilihan umum itu benar-benar telah dijadikan sebagai media pelaksana kedaulatan rakyat dapat dilihat dari sistem yang diterapkan.

Pemahaman tentang rakyat dalam kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, dan menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat sebagai ajaran yang terakhir dipraktekkan pada negara-negara modern mendapatkan tempat yang baik, karena ajaran kedaulatan rakyat dapat dianggap sebagai ajaran yang terbaik selain ajaran kedaulatan yang lainnya. Oleh karena rakyat berdaulat atau berkuasa, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat.

Sekarang ini, negara yang berkedaulatan rakyat, sudah menjadi konsep yang diterima oleh kebanyakan negara. Negara dengan kekuasaan mutlak dianggap sebagai usaha yang tidak realistis karena negara tidak akan mendapat dukungan luas dari rakyat. Dewasa ini, hampir semua negara modern menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dimodifikasi berdasarkan sistem perwakilan. Hal itu, diartikan suatu negara harus bertindak atas dasar keinginan dan kekuasaan rakyat, yang penyelenggaraannya diwakilkan kepada kelompok orang atau lembaga tertentu. Rakyat yang berdaulat mewakilkan kepada wakil-wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, dan wakil-wakil rakyat menjalankan kekuasaannya harus sesuai dengan kehendak rakyat, tetapi kehendak rakyat yang baik bukan kehendak yang tidak baik.

Kedaulatan rakyat yang berarti rakyat yang berkuasa, oleh karena rakyat suatu negara yakni kumpulan manusia yang mempunyai persamaan antara lain persamaan asal usul, persamaan kehormatan/perasaan, persamaan daerah tempat tinggal atau pencarian rezeki, persamaan kepentingan atau kebutuhan, persamaan pikiran atau maksud<sup>8</sup>. Rakyat yang berkumpul dan hidup bersama merasa perlu memilih pemimpin atau wakilnya mereka secara bersama untuk menentukan kehidupan mereka bersama, sehingga dilaksanakanlah pemilihan.

Konsep kedaulatan rakyat yang berarti rakyat yang mempunyai kedaulatan atau kekuasaan, yang berarti konsep kekuasaan rakyat atau kedaulatan yang demikian tidak bersifat mutlak. Menurut Masdar F. Mas'udi: Kedaulatan sebagai konsep kekuasaan (*sovereignty*) untuk mengatur kehidupan ada yang bersifat terbatas (*muqayyad*), relatif (*nisby*) dan ada yang tak terbatas (*ghair muqayyad*) atau mutlak (*absout*). Kedaulatan absolut adalah kedaulatan atas semua kedaulatan yang tidak dibatasi oleh kedaulatan pihak lain. Kedaulatan absolut hanya milik Allah SWT, untuk mengatur alam semesta melalui hukum alam-Nya dan mengatur kehidupan manusia melalui sinyal-sinyal hukum moral yang diilhamkan kepada setiap nurani (*qalb*) manusia atau diwahyukan melalui para nabi dan rasul-Nya, sedangkan dalam negara sebagai bangunan sosial dan proyek peradaban yang direkayasa oleh manusia dalam wilayah tertentu yang berdaulat adalah manusia secara kolektif sebagai khalifah-Nya<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Kasman Singodimedjo, *Masalah Kedaulatan*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1978), cet. Pertama, h. 39.

<sup>9</sup> Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Alfabeta, 2010), h. 47.

Ketidakmutlakan kedaulatan yang dimiliki rakyat dimanifestasikan dalam kehidupan sosial dan bermasyarakat yang berkelompok. Kelompok masyarakat yang banyak tersebut kemudian berdaulat untuk memilih pemimpin atau wakilnya yang duduk di pemerintahan untuk menyampaikan aspirasinya. Di sini kepentingan orang seorang tidak dapat didahulukan tetapi kepentingan masyarakat yang lebih didahulukan. Dengan demikian, apabila ada yang menyatakan bahwa suara rakyat adalah suara Tuhan, maka bukanlah suara rakyat adalah suara Tuhan, karena rakyat atau umat bukanlah Tuhan, sedangkan Tuhan adalah Maha Pencipta termasuk menciptakan manusia, kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat atau umat bersifat relatif, Tuhanlah yang Maha Berdaulat.

### **Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat Menurut Pandangan Para Pendiri Bangsa**

Indonesia sebagai salah satu negara yang berdaulat dengan ajaran kedaulatan rakyat merupakan pilihan yang telah dipikirkan oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*) seperti Bung Karno, Bung Hatta, Soepomo dan M. Yamin. Mereka adalah orang-orang yang mengemukakan gagasan kedaulatan rakyat sebelum Indonesia merdeka. Pemikiran para pendiri bangsa itu pada dasarnya merupakan kristalisasi nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Ajaran kedaulatan rakyat ini telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di desa dan menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan dalam ruang lingkup teritorial pedesaan. Di samping, prinsip tersebut juga dapat dijumpai dalam "sistem pengambilan keputusan yang senantiasa mengikutsertakan rakyat di desa. Pengambilan keputusan ada pada tangan rakyat seperti dalam setiap kegiatan *rembug desa*"<sup>10</sup>.

Oleh karena, "rakyat Indonesia dalam membentuk negara Indonesia telah menetapkan kekuasaan tertinggi dalam negara di tangan rakyat, maka ajaran kedaulatan rakyat ditetapkan karena Cita Negara Republik Indonesia sebagaimana terlihat dalam kehidupan "Republik Desa" yang memang berdasarkan kedaulatan rakyat itu menuntutnya demikian"<sup>11</sup>. Hal ini sebagaimana digambarkan oleh Soetardjo Kartohadikoesoemo yang menegaskan:

Sebagaimana halnya di zaman Romawi menurut hukum Romawi yang masyhur itu, maka desa adalah sebuah badan hukum (*rechtsperson*) antara pengertian yang abstracht, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dari sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya, dan jurangnya (*satibane, sajurangperenge*). Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah Rapat Desa. Sebenarnya kekuasaan atas pemerintahan dan hal-hal

---

<sup>10</sup> Parsudi Suparlan, "Demokrasi Dalam Transisi Masyarakat Pedesaan Jawa", dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), h. 20.

<sup>11</sup> Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, h. 131.

yang mengenai kepentingan masyarakat desa berada di tangan warga desa seluruhnya yaitu yang berhimpun dalam badan hukum yang dinamakan "Rapat Desa"<sup>12</sup>.

Penegasan tersebut kemudian dijadikan landasan untuk merumuskan kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar, karena rumusan kedaulatan rakyat harus sesuai dengan yang dianut oleh rakyat desa atau lembaga yang serupa dengan nama apa pun di seluruh nusantara. "Hal ini mengingat negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama"<sup>13</sup>. Dalam konteks negara hukum Indonesia, ajaran kedaulatan rakyat tidak terlepas dari UUD 1945. Hal ini sangat disadari oleh para pendiri negara yang sekaligus perumus UUD 1945. "Konsep kedaulatan rakyat sudah menjadi polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan sejak 1930-an, jauh sebelum konsep-konsep modern seperti negara hukum (*rechtsstaat*), hak asasi manusia (HAM) dan lain-lain diperdebatkan dalam penyusunan UUD 1945"<sup>14</sup>. Mengingat "rancangan UUD yang oleh Panitia Perancang disampaikan kepada Panitia Penghalus Bahasa dalam sidang kedua BPUPKI 10 - 17 Juli 1945 terdapat rumusan: *souverenitetit*, berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat"<sup>15</sup>. Oleh karena itu, "pembahasan dalam perspektif historis tidak dapat dilepaskan dalam memahami kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang berlaku"<sup>16</sup>.

Pada saat perumusan UUD 1945, yaitu tokoh-tokoh nasional seperti Soepomo dan Muhammad Yamin memberikan pernyataan dalam rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, dengan ucapan-ucapannya. Ucapan-ucapan itu dilakukan oleh Yamin dalam pidatonya tanggal 19 Mei 1945 dan Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945, serta Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 dan Bung Hatta.

Muhammad Yamin menyatakan dengan mengutip pendapat Jean Jacques Rousseau, bahwa kedaulatan rakyat yang didasarkan pada *Volonte Generale* dituangkan ke dalam bentuk undang-undang yang memiliki sifat-sifat:

1. Kesatuan (*unite*): semangat rakyat yang berhak memerintah dan mau diperintah itu adalah satu.
2. Bulat, tidak dibagi-bagi (*indivisible*): Dalam negara kerajaan hanya raja, sebaliknya jika kedaulatan ada pada rakyat, hanya rakyat yang berhak melaksanakannya.
3. Tidak boleh diserahkan (*inalienable*).
4. Tetap, tidak berubah-ubah (*imprescriptible*), artinya kedaulatan itu ada di tangan rakyat<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, (Bandung: Sumur Bandung, cetakan kedua, 1965), h. 153. Lihat pula Hamid S. Attamimi, *ibid*.

<sup>13</sup> Dahlam Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, h. 1.

<sup>14</sup> *Ibid*.

<sup>15</sup> J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 2*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, h. 191.

<sup>16</sup> JImly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), h. 3.

<sup>17</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, h.

Muhammad Yamin menguraikan di bawah judul "Peri Kerakyatan" berturut-turut tentang A. Permusyawaratan, B. Perwakilan, dan C. Kebijaksanaan, justru empat kata yang kemudian diketemukakan kembali dalam Mukadimah UUD 1945 tersebut.

Tentang Permusyawaratan, Yamin berkata antara lain: apabila kita imankan segala ayat al Qur'an yang tertuju kepada pemeliharaan negara, maka bolehlah kita dahulukan surat Asyura ayat 38 ini yang bunyinya: "segala urusan mereka dimusyawarahkan". Perintah ini jelas dan terang, juga dalam sejarah Rasul Allah dan pada zaman khalifah yang keempat, ternyata permusyawaratan bersama itu dijalankan dengan sebaik-baiknya, sehingga oleh pelaksanaan dasar itu maka segala umat atau wakilnya dapat ikut campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan, membesarkan tanggung jawab warganegara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati.

Di antara segala negeri-negeri Islam di dunia, barangkali bangsa Indonesialah yang sangat mengemukakan dasar permusyawaratan dan memberi corak yang istimewa kepada pelaksanaan permusyawaratan. Keadaan ini bukan kebetulan, melainkan berhubungan karena dikuatkan oleh sifat peradaban Indonesia asli. Sebelum Islam berkembang di tanah Indonesia, maka sejak zaman purbakala sudah terbentuk susunan desa, susunan masyarakat dan susunan hak tanah yang bersandar kepada keputusan bersama yang boleh dinamai kebulatan bersama atas masyarakat.

Dasar kebulatan itulah yang sama tuanya dengan susunan desa, negeri, marga dan lain-lain dan mufakat itulah yang menghilangkan dasar perseorangan dan menimbulkan hidup bersama dalam masyarakat yang teratur dan dalam tata negara desa yang dipelihara untuk kepentingan bersama dan untuk rakyat turun temurun.

Tentang perwakilan ada kata-kata dari Muhammad Yamin antara lain "suatu negara Indonesia yang akan dibentuk, tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tata negara rakyat, apabila sifat perwakilan tidak dipakai. Sebaliknya, apabila dasar perwakilan secara Indonesia dilanjutkan sampai kepada segala bagian tata negara dengan mementingkan dasar permusyawaratan dan rasionalisme, maka dengan ringkas akan mendapat suatu susunan negara yang sewajrnya dengan peradaban kita".

Tentang kebijaksanaan dikatakan antara lain: "Hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia ialah rasionalisme yang sehat karena telah melepaskan dari anarki, liberalisme dan semangat penjajahan<sup>18</sup>.

Soepomo memberikan makna kedaulatan rakyat yang sesuai dengan jiwa rakyat Indonesia, pada saat sidang BPUPKI, yaitu:

Menurut tata negara Indonesia yang asli, yang sampai zaman sekarang pun masih dapat terlihat dalam suasana desa baik di Jawa maupun di Sumatera dan kepulauan-kepulauan Indonesia lainnya, maka para pejabat negara ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya.

Kepala desa atau kepala rakyat berwajib menyelenggarakan keinsafan keadilan rakyat, harus senantiasa memberi bentuk (*gestaltung*) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Oleh karena itu, kepala rakyat "memegang adat" (kata pepatah Minangkabau) senantiasa memperhatikan segala gerak gerik dalam masyarakatnya dan untuk maksud itu, senantiasa bermusyawarah dengan rakyatnya atau dengan kepala-kepala keluarga

---

<sup>18</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta, 1992, h. 21-23.

dalam desanya, agar supaya pertalian batin antara pemimpin dan rakyat seluruhnya senantiasa terpilih.

Dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, semangat kekeluargaan.

Maka teranglah tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.

Menurut aliran pikiran ini, Kepala Negara dan badan-badan Pemerintah lain harus bersifat pemimpin yang sejati, penunjuk jalan ke arah cita-cita luhur yang diidam-idamkan oleh rakyat. Negara harus bersifat "badan penyelenggara", badan pencipta hukum yang timbul dari hati sanubari rakyat seluruhnya. Dalam pengertian ini, menurut teori ini yang sesuai dengan semangat Indonesia yang asli, negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun<sup>19</sup>.

Selanjutnya Soekarno memberikan pidatonya yang berkaitan dengan masalah kedaulatan rakyat dalam merumuskan dasar negara, yaitu:

Kemudian, apakah dasar yang ke-3? Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita berdiri negara "semua buat semua", "satu buat semua, semua buat satu". Saya yakin bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan<sup>20</sup>.

Di depan sidang BPUPKI, Bung Hatta mengemukakan: "hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bangun, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus ... (karena itu) janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan"<sup>21</sup>. Pernyataan Bung Hatta diucapkan pada saat sidang BPUPKI untuk merumuskan UUD 1945. Selanjutnya Bung Hatta menyatakan:

Oleh karena rakyat yang mengatur dan menentukan sendiri bagaimana mereka harus diperintah, maka dalam ajaran kedaulatan rakyat, rakyat sekaligus yang memerintah (*ruling*) dan yang diperintah (*ruled*). Corak pemerintahan semacam ini akan lebih mendorong dan menjamin suasana kedamaian (*peaceful*). Dalam pemerintahan yang berdasarkan ajaran kedaulatan rakyat (demokrasi), dimana rakyat memerintah diri mereka sendiri, dapat dihindari pergolakan atau pemberontakan terhadap pemerintahan tersebut, sebab rakyat tidak akan berontak terhadap dirinya sendiri<sup>22</sup>.

Pandangan yang dikemukakan oleh Bung Hatta pada sidang BPUPKI, yang selanjutnya Bung Hatta menyatakan: "bahwa negara yang hendak dibangun haruslah

---

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 29-30.

<sup>20</sup> *Ibid*, h. 66.

<sup>21</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, (Jakarta: Prapanca, 1959), h. 287.

<sup>22</sup> Moh. Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, 1950, h. 13-14. Sebagaimana dikutip Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran Bandung, 2006., h. 17.

sebuah negara integralistik atau negara kekeluargaan dengan asas kolektivitas”<sup>23</sup>. Mohammad Hatta menangkap arah pemikiran yang cenderung meninggalkan cita-cita kedaulatan rakyat menjadikan negara sebagai negara kekuasaan. Pada akhirnya pemikiran Mohammad Hatta itu kemudian disepakati untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar (UUD) dengan pernyataan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Akan tetapi, perumusan kedaulatan rakyat pertama kali terdapat dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945 yang menyatakan: “... Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”, yang akhirnya menjadi rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 yang mempengaruhi perumusan batang tubuhnya.

Sejak proklamasi kemerdekaan dan membentuk satu organisasi negara, yang kemudian disebut Negara Republik Indonesia, maka Indonesia sebenarnya telah memiliki sistem atau ajaran kedaulatan rakyat dalam proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Munculnya “gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari semangat anti individualisme, kolonialisme, liberalisme dan kapitalisme”<sup>24</sup>. Melalui semangat itulah, maka pemikiran atau gagasan kedaulatan rakyat sebelum kemerdekaan diperdebatkan dalam lembaga resmi yang disebut BPUPKI. Pada akhirnya gagasan kedaulatan rakyat itu termuat dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang bunyinya sebagai berikut:

“... untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”.

Melalui “alinea keempat merupakan intisari dari substansi Pembukaan UUD 1945 yang memuat antara lain dasar negara, tugas pemerintah negara dan struktur dasar kekuasaan tertinggi negara yakni kedaulatan rakyat”<sup>25</sup>. “Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 para pendiri negara telah mengambil keputusan politik teramat penting dalam proses mendirikan negara baru. Keputusan politik teramat penting tersebut adalah merupakan tujuan dari didirikannya negara Republik Indonesia”<sup>26</sup>. Ajaran kedaulatan rakyat yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 selanjutnya dijabarkan dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat”. Rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedudukan rakyatlah yang paling menonjol dan paling sentral”<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, h. 300.

<sup>24</sup> Dahlan Thaib, *Konsepsi...., op.cit*, h. 117.

<sup>25</sup> Moerdiono, “Hakikat, Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita”, dalam buku *Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Penerbit BP7 Pusat, 1997), Penyunting Safrudin Bahar, h. 20.

<sup>26</sup> Dahlan Thaib, *Konsep Kedaulatan...., op.cit*, h. 2.

<sup>27</sup> *Ibid*, h. 119.

Lebih lanjut Muhammad Yamin menegaskan tentang makna kedaulatan rakyat bagi negara Republik Indonesia, yaitu:

Tinjauan kedaulatan rakyat dalam rangkaian dengan pengertian kedaulatan secara umum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sebaiknya dengan mempergunakan sejarah hukum ketatanegaraan. Dalam hal yang demikian itu, maka tinjauan historis konstitusional yang dijalankan selalu mengingat tali temali antara peraturan-peraturan hukum dan kesadaran hukum, sesuai dengan pendapat Karl von Savigny yang mengatakan bahwa keseluruhan naluri hidup bertumbuh sepanjang masa dengan rakyat. Tinjauan hukum dan sejarah yang demikian pada hakikatnya masuk bidang ilmiah historis hukum yang menjadi dasar cara atau metode penyelidikan kedaulatan dalam pelbagai bentuk dan rupa dalam sesuatu bangsa atau negara<sup>28</sup>.

Kedaulatan rakyat dan keberadaan hukum sebagai dasar pemerintahan adalah sesuatu yang tidak dapat dipisahkan. Pada negara yang berkedaulatan rakyat, hukum dibuat oleh lembaga negara atas nama rakyat yang mempunyai kedaulatan hukum (*legal sovereignty*). Hukum yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar dibuat tidak dapat lepas dari cita-cita, tujuan dan dasar negara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. "Hukum dalam suatu negara dapat menjelma dalam berbagai wujud, antara lain dalam bentuk hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan"<sup>29</sup>. Di samping itu, kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 berdasarkan unsur musyawarah sebagaimana terkandung dalam dasar negara yang dinyatakan mempunyai sifat atau asas kekeluargaan. "Sifat kekeluargaan mengandung semangat pengutamakan kepentingan umum, kepentingan negara di atas kepentingan individu, tetapi kepentingan individu tidak dihilangkan. Secara hakiki semangat kekeluargaan adalah merupakan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum"<sup>30</sup>. Jimly Asshiddiqie merumuskan "semangat kekeluargaan yang terdapat dalam UUD 1945 lebih dipengaruhi situasi saat penyusunan UUD 1945 ialah menentang paham individualis dan liberalis yang kuat"<sup>31</sup>.

Dengan demikian, para penyusun UUD 1945 telah menentukan adanya ajaran kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945. Hal ini sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa ajaran kedaulatan rakyat itu dapat dilihat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang terdapat perkataan "...Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...", istilah yang memiliki makna serupa dengan ini adalah sila keempat Pancasila yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ialah "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Di dalam batang tubuh UUD 1945, terutama Pasal 1 ayat (2) mempertegas dianutnya kedaulatan rakyat, yaitu: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Sri Soemantri berpendapat bahwa perkataan "sepenuhnya" harus diartikan bahwa

---

<sup>28</sup> Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, tp, tt, h. 295.

<sup>29</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987), h. 13.

<sup>30</sup> Muhammad Yamin, *op.cit*, h. 135.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Gema Insani, 1995), Press, Cet. h. 35.

kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh lembaga negara yang lain, selain MPR<sup>32</sup>. Ketentuan ini mempertegas dianutnya kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 sebagaimana dikehendaki oleh para penyusunnya. Hal ini, meskipun dalam prakteknya akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan penjelmaan rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya. Akan tetapi, "pemegang kedaulatan rakyat, bukan berarti kedaulatan di tangan MPR, kedaulatan tetap di tangan rakyat dan MPR adalah merupakan instansi politik tertinggi pelaksanaannya"<sup>33</sup>.

Pelaksanaan kedaulatan yang dicetuskan oleh para pendiri bangsa tersebut tentu saja melalui pemilihan umum. Pemilihan umum yang dimaksud adalah pemilihan untuk memilih anggota DPR, sehingga tidak mengenal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, apalagi pemilihan Kepala Daerah. Hal ini dimaksudkan melalui demokrasi perwakilan yang bercirikan pada budaya bangsa dan nilai-nilai luhur bangsa, maka wakil-wakil rakyat tersebut dapat memilih pemimpin di negeri ini. Meskipun demikian, tidak kemudian pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut tidak demokratis, karena melihat kenyataan bangsa Indonesia yang bernegara dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan bangsa agar kehendak rakyat dapat diwujudkan dengan memperhatikan nilai-nilai luhur dan kehidupan masyarakat yang berkumpul demi kepentingan bersama bangsa. Melihat pro dan kontra Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yaitu pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD sebenarnya sudah lebih demokrasi, karena demokrasi yang dipakai adalah demokrasi berlandaskan Pancasila.

Demokrasi Pancasila dengan mengutamakan kepentingan bersama dengan asas perwakilan, musyawarah dan kekeluargaan yang harus diutamakan dalam membangun bangsa ini, sehingga nilai-nilai Pancasila masih tetap bertahan meskipun arus globalisasi dengan membawa liberalisasi yang begitu kuat masuk dan meresap dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, apabila ada anggapan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak demokratis, tidaklah demikian karena makna demokrasi yang sekarang dijalankan banyak menyerap demokrasi barat, sehingga seolah-olah mengurangi hak rakyat dalam hal penyampaian aspirasinya. Pemilihan Kepala Daerah menurut Pancasila dan UUD 1945 masih demokratis sebagaimana cita-cita luhur para pendiri bangsa.

## Penutup

Ada dua tafsir dari frasa kata "dipilih secara demokratis", tafsir pertama berpendapat bahwa dipilih secara demokratis berarti pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, pendapat kedua dipilih secara demokratis berarti pemilihan kepala daerah dipilih melalui DPRD. Dua tafsir tersebut menimbulkan pro dan kontra dalam pembentukan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah. Oleh karena itu, sesuai dengan kajian ini, maka tafsir frasa "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 perlu juga menafsirkan pasal-pasal lain dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan pemilihan umum dan

---

<sup>32</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1979), h. 157.

<sup>33</sup> Solly Lubis, *Pembahasan UUD*, (Jakarta: Rajawali Press, 1987), h. 104.

pelaksanaan kedaulatan rakyat. Apabila melihat konteks UUD 1945 yang berkaitan dengan pemilihan umum, maka pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dengan melalui frasa “dipilih secara demokratis” tidak identik dengan pemilihan umum, karena UUD 1945 masih menyebutkan kata “pemilihan umum” untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena tidak identik dengan pemilihan umum, maka frasa “dipilih secara demokratis” dalam konteks UUD 1945 dalam hal pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui DPRD. Tafsir ini sekaligus sebagai ciri bangsa Indonesia yang landaskan Pancasila dan dicita-citakan para pendiri bangsa, agar menganut sistem perwakilan yang sesuai dengan budaya luhur bangsa.

## **Pustaka Acuan**

### **Buku**

- Jimly, Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Gema Insani, 1995.
- ....., *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa*, Sumur Bandung, Bandung, cetakan kedua, 1965.
- Lubis, Solly, *Pembahasan UUD*, Jakarta: Rajawali Press, 1987.
- Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987.
- Mas’udi, Masdar Farid, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Alvabet, 2010.
- Moerdiono, “Hakikat, Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita”, dalam buku *Kedaulatan Rakyat*, Penyunting Safrudin Bahar, Jakarta: Penerbit BP7 Pusat, 1997.
- Mulyosudarmo, Soewoto, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS*, Malang, 2004.
- Martosowigono, Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979.
- Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Suparlan, Parsudi, “Demokrasi Dalam Transisi Masyarakat Pedesaan Jawa”, dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986.
- Singodimedjo, Kasman, *Masalah Kedaulatan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1978.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta, BP7 Pusat, 1992.
- Sekretariat Jendral MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2008.
- Simorangkir, J.C.T., *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 2*, Gunung Agung, Jakarta, 1986.
- Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Sodikin

....., *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta: Prapanca, 1959.

....., *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, tp, tt.

### **Disertasi**

Dahlam Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000.

Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara-an Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990.

Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran Bandung, 2006.

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945.

---

Jurnal Cita Hukum merupakan berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-Legnas) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Berkala ilmiah ini mengkhususkan diri dalam pengkajian ilmu hukum dan berupaya menyajikan pelbagai hasil riset ilmiah terkini dan bermutu. Seluruh artikel yang disajikan dalam berkala ilmiah ini merupakan pandangan dari penulisnya dan tidak mewakili berkala ilmiah atau lembaga afiliasi penulisnya

