

# **Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif**

*Khairul Fahmi*

---

## **PENDAHULUAN**

Dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi *“Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.

MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat,<sup>187</sup> bergeser ke arah pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi, melainkan mandat itu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan UUD, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara.

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang

---

<sup>187</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 3

kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Sebagaimana dikemukakan Soewoto Mulyosudarmo, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi.<sup>188</sup> Di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat.

Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan bahwa Presiden sebagai penyelenggara salah satu cabang kekuasaan negara pada awalnya dipilih oleh MPR.<sup>189</sup> Sedangkan berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR.<sup>190</sup>

Begitu juga mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Semua anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilihan umum. Tidak seorangpun anggota DPR dan DPD yang ditunjuk sebagaimana pernah terjadi pada masa-masa sebelum reformasi, di mana anggota DPR, DPRD I dan DPRD II yang berasal dari ABRI tidak dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum.<sup>191</sup>

Sebagai tindak lanjut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sudah diubah, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 merupakan Undang-undang pertama setelah reformasi yang mengatur bahwa anggota DPR dan DPD mesti dipilih. Seluruh anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tanpa terkecuali, dipilih melalui pemilihan umum.<sup>192</sup> Sampai di sini, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm. 4

<sup>189</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan, Pasal 6 ayat (2)

<sup>190</sup> *Ibid.*, Pasal 6A ayat (1)

<sup>191</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum*, Pasal 1 ayat (4)

<sup>192</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 2, Pasal 19, Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 dan *Undang-undang Nomor 12*

rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus telah diiringi dengan sebuah mekanisme untuk melaksanakannya, yaitu pemilihan umum. Walaupun demikian, tanpa melihat bagaimana sistem yang diterapkan dalam sebuah pemilihan umum, tentunya penilaian terhadap paras kedaulatan rakyat belumlah cukup atau lengkap. Sebab, untuk menilai apakah pemilu benar-benar telah dijadikan sebagai media pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat dilihat dari sistem yang digunakan.

Pilihan terhadap sistem pemilu tertentu juga akan dapat menjadi ukuran sejauhmana konsistensi penyelenggara negara terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Semakin sistem tersebut memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan sendiri pilihannya, maka sistem tersebut akan lebih mendekati hakekat kedaulatan rakyat. Semakin sistem tersebut mempersempit ruang bagi rakyat menentukan pilihannya, maka sistem tersebut akan semakin menjauh dari hakekat kedaulatan yang dikandung Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Apabila diamati lebih jauh, sistem pemilihan umum anggota legislatif pasca reformasi selalu berubah. Setiap kali Pemilu, setiap itu pula sistem yang digunakan berganti. Selama tiga kali Pemilu, sebanyak itu pula sistem yang digunakan.

Pada tahun 1999, Pemilu dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.<sup>193</sup> Meskipun pada saat pengajuan RUU Pemilu kala itu pemerintah mengusulkan penerapan sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional, namun seluruh fraksi di DPR dalam usulannya mengumandangkan satu suara : sistem proporsional.<sup>194</sup> Pada Pemilu 2004, sekalipun masih menggunakan sistem proporsional, namun dengan varian yang berbeda dari sistem yang digunakan pada Pemilu 1999. Sistem Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2004 adalah

---

*Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 3  
<sup>193</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003...Op.cit.*, Pasal 1 angka 3

<sup>194</sup> Al Chaidar, *Pemilu 1999 Pertarungan Ideologis Partai-partai Islam Versus Partai-partai Sekuler*, Islam Kaffah, 1419 H, hlm. 37

proporsional daftar calon terbuka.<sup>195</sup>

Perubahan sistem Pemilu belum berhenti sampai disana. Setelah berganti dari sistem proporsional stelsel daftar menjadi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, pada Pemilu 2009, sistem yang diterapkan berbeda lagi dari kedua sistem yang sudah pernah diterapkan tersebut.<sup>196</sup> Sistem itu diberi nama sistem proporsional terbuka.<sup>197</sup>

Salah satu ciri yang membedakan sistem ini dengan sistem Pemilu sebelumnya adalah tata cara penetapan calon terpilih. Dalam Pemilu 2004 berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, apabila tidak ada calon yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), maka penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut.<sup>198</sup> Sedangkan pada Pemilu 2009, berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, penetapan calon terpilih dilakukan sesuai dengan perolehan suara terbanyak bagi calon yang memperoleh suara lebih dari 30% BPP. Tapi pada pokoknya tetap mengacu pada nomor urut.

Sistem yang diadopsi dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak bertahan lama, bahkan tidak sempat dipraktikkan pada Pemilu 2009. Pada tanggal 19 Desember 2008, sistem pemilu yang akan diterapkan dalam Pemilu 2009 berubah lagi menjadi sistem proporsional terbuka murni.

Sistem tersebut lahir berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Putusan ini muncul berawal dari permohonan uji materil terhadap beberapa Pasal (salah satunya Pasal 214) dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang diajukan oleh salah satunya adalah Muhammad Sholeh.<sup>199</sup> Sebagai pemohon, ia menilai

---

<sup>195</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 6

<sup>196</sup> Kecuali sistem pemilihan untuk DPD. Untuk DPD masih tetap menggunakan sistem distrik berwakil banyak.

<sup>197</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, Op.cit.*, Pasal 5 ayat (1)

<sup>198</sup> *Ibid.*, Pasal 107 ayat (2)

<sup>199</sup> Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah pemilihan Jawa Timur melalui Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) (selanjutnya disebut Caleg DPR) periode 2009 - 2014 untuk daerah pemilihan 1 (satu) Surabaya – Sidoarjo;

ketentuan Pasal 214 yang mengatur tentang penetapan calon terpilih dalam Undang-Undang Pemilu telah melanggar hak konstitusional yang bersangkutan.

Melalui putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, MK menyatakan bahwa Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945. Secara bersamaan MK menyatakan bahwa Pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat. Dalam konklusinya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa penetapan calon terpilih anggota legislatif adalah berdasarkan suara terbanyak.

Putusan Mahkamah Konstitusi di atas memberi sinyal bahwa kedaulatan rakyat mesti diwujudkan melalui sarana pemilihan umum yang menggunakan sistem penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Maka, adalah bertentangan dengan daulat rakyat jika caleg terpilih ditentukan dengan nomor urut, bukan dengan suara terbanyak.<sup>200</sup> Bila demikian, bagaimana dengan sistem Pemilu yang digunakan sebelumnya (Pemilu 2004 misalnya) apabila dikaitkan dengan prinsip kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945? Apakah sistem tersebut dapat dinilai tidak sesuai dengan gagasan kedaulatan rakyat? Perlu diingat, bukankah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 juga dinilai sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat?

Uraian di atas memperlihatkan bahwa terdapat pemahaman yang berbeda terkait sistem pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebab, baik sistem proporsional dengan daftar calon terbuka pada Pemilu 2004, maupun sistem proporsional terbuka murni pada Pemilu 2009, sama-sama diklaim sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Walaupun sama-sama menjadi sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, namun sistem-sistem Pemilu tersebut memiliki tingkat konsistensi yang berbeda dalam konteks sebagai pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

---

<sup>200</sup> Denny Indrayana, *Menegakkan Daulat Rakyat*, Kompas, 6 Januari 2009, hlm. 7

## PERIHAL KEDAULATAN RAKYAT DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara – yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.<sup>201</sup> Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.<sup>202</sup> Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.<sup>203</sup>

Perlawanan terhadap ajaran Kedaulatan Raja berawal dari ketakutan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Keraguan terhadap kekuasaan yang berlebihan ini, terutama juga kekuasaan gereja, muncul di Eropa pada tahun 1517. Gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi.<sup>204</sup> Para pemikir kala itu berusaha meruntuhkan hegemoni gereja dalam urusan kenegaraan, terutama monopoli gereja terhadap interpretasi ajaran agama. Karena negara mengurus kepentingan rakyat, rakyatlah yang memiliki hegemoni tersebut.<sup>205</sup>

Pergerakan perlawanan kala itu dimotori kaum *Monarchomacha* yang sampai pada titik tuntutan bahwa warga negara berhak memberontak dan membela diri dari pemerintah yang sewenang-wenang. Apabila Kaisar melanggar undang-undang, rakyat tidak usah mematuhiya lagi.<sup>206</sup> Perlawanan inilah yang menjadi awal terbitnya buku pertama dengan judul *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis kaum *Monarchomacha*<sup>207</sup> pada tahun 1579 yang menganut

---

<sup>201</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta, 2006, hlm. 32-33

<sup>202</sup> Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009, hlm. 61

<sup>203</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit*, hlm. 33

<sup>204</sup> Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 25-26

<sup>205</sup> *Ibid.*, hlm. 36

<sup>206</sup> *Ibid.*, hlm. 26

<sup>207</sup> *Monarchomacha* adalah kaum pembantah raja. Kelompok yang berkembang pada akhir abad ke-16 ini mula-mula mendasarkan diri pada kritik-kritik yang memadai kaidah-kaidah agama kristen. Namun dalam perkembangannya pada

prinsip kedaulatan rakyat, di mana raja tidak boleh memerintah dengan sewenang-wenang terhadap rakyat. Jika itu terjadi, maka muncullah hak setiap orang untuk melawan.<sup>208</sup>

Dalam buku tersebut dinyatakan meskipun raja dipilih Tuhan, tetapi dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tiada orang yang dilahirkan sebagai raja, tak mungkin seseorang menjadi raja tanpa ada rakyat.<sup>209</sup> Sejak terbitnya buku tersebut, lahirlah konsep kedaulatan rakyat.<sup>210</sup>

Ajaran ini kemudian mengilhami Revolusi Perancis,<sup>211</sup> sehingga kemudian menguasai seluruh dunia dalam bentuk “mitos abad ke-19” yang memuat paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan.<sup>212</sup> Ajaran ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi. Sekalipun dengan bentuk pelaksanaan yang berbeda-beda di setiap negara, gagasan kedaulatan rakyat yang tumbuh dari tradisi Romawi ini telah menghegemoni pemikiran kenegaraan hampir 90% negara-negara di dunia.<sup>213</sup>

Ahli pikir yang cukup dikenal dalam mengembangkan dan mempunyai kaitan erat dengan ajaran kedaulatan rakyat ini adalah John Locke (1632-1704). Dalam *Second Treatise of Civil Government* (1690), Locke menguraikan keberatan utamanya terhadap kerajaan absolut : bahwa tanpa dasar persetujuan mereka yang diperintah, absolutisme dalam arti sempit bukanlah masyarakat politis sama sekali; absolutisme hanyalah kekerasan belaka.<sup>214</sup> Kekerasan hanya

---

waktu itu, kaum ini tidak lagi membatasi diri pada kaidah-kaidah agama saja sebagai dasar perlawanannya, tetapi mereka kemudian mulai bicara tentang hak-hak rakyat (*Ibid.* hlm. 26-27)

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*, hlm. 27

<sup>210</sup> *Ibid.*, hlm. 28

<sup>211</sup> J.J. Rousseau merupakan salah satu motor revolusi Perancis. Pikiran-pikiran J.J. Rousseau yang mengilhami lahirnya revolusi Perancis.

<sup>212</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986, hlm. 145-146

<sup>213</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 9

<sup>214</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 72

akan mengorbankan kemuliaan seorang manusia yang menjadi warga negara. Hal itu tidak boleh terjadi karena menurut Locke, manusia sejak lahir mempunyai hak-hak pokok yang tidak dapat dikurangi lagi. Oleh karena negara lahir disebabkan adanya perjanjian warga negaranya, dan bertujuan menjamin hak-hak asasi tersebut,<sup>215</sup> maka tidak boleh ada kekuasaan absolut dalam sebuah negara. Kekuasaan absolut tidak mungkin sejalan dengan masyarakat sipil karena tujuan masyarakat sipil adalah untuk menghindari dan memperbaiki hal-hal yang tidak menyenangkan dalam keadaan alamiah.<sup>216</sup>

Perjanjian warga negara yang dikatakan Locke berikutnya populer dengan istilah kontrak sosial yang diperkenalkan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Dalam bukunya *Du Contract Social* ia menyatakan bahwa manusia dalam masyarakat telah mengadakan perjanjian masyarakat atau yang dikenal dengan istilah “kontrak sosial” bertujuan untuk membentuk suatu badan (pemerintah) yang disertai kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat, dan untuk memaksa siapa saja yang melanggar peraturan yang telah dibuat.<sup>217</sup>

Dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat atau demokrasi terus mendapatkan pembenaran dan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan. Berbagai macam alasan dengan sudut pandang yang berbeda mereka kemukakan. John Stuart Mill misalnya. Stuart Mill menyatakan bahwa demokrasi itu dipilih bukan karena merupakan hak-hak pribadi secara apriori, melainkan karena akan meningkatkan mutu kehidupan semua orang.<sup>218</sup> Seiring dengan itu, Friedrich Nietzsche juga pernah mengungkapkan bahwa kebudayaan demokratis merupakan hal yang perlu bagi munculnya individu yang sangat kreatif, dan hanya individu semacam itu sajalah yang pantas dikaguminya.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusa Media, Malang, 2007, hlm. 36

<sup>216</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Op.cit.*, hlm. 76

<sup>217</sup> Eddy Purnama, *Op.cit.*, hlm. 38

<sup>218</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Op.cit.*, hlm. 117-118

<sup>219</sup> *Ibid.*, hlm. 142

Penekanan lebih jauh tentang pentingnya demokrasi juga muncul dari K.H. Abdurrahman Wahid. Ia berpendapat demokrasi menjadi suatu keharusan yang wajib dipenuhi bukan saja karena demokrasi sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang *equal*, tidak eksploitatif, tetapi demokrasi sangat mendukung tegaknya pluralisme bangsa. Dalam demokrasi, pluralisme tidak semata-mata sebagai suatu yang *human*, tetapi juga karunia Allah yang bersifat permanen (*sunnatullah*).<sup>220</sup>

Dengan sejarah perkembangan dan pergulatan pemikiran yang cukup panjang tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana uraian di atas, menjadi sangat beralasan sampai hari ini, konsep inilah yang mendominasi sistem politik dunia. Terlepas dari segala kelemahan yang dimiliki, terlihat bahwa dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat dan demokrasi merupakan ajaran yang agak sedikit lebih baik dari yang lain. Tepat kiranya apa yang pernah dilontarkan Alexis de Tocqueville yang menyatakan:

Demokrasi memang tidak memberikan kepada rakyatnya pemerintahan yang paling cakap, melainkan lebih tepatnya menghasilkan apa yang kerap kali tak dapat diciptakan oleh pemerintahan-pemerintahan yang paling cakap.<sup>221</sup>

Seiring uraian di atas, terkait prinsip-prinsip yang dikandung ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi, David Held dianggap sebagai orang yang paling pas meletakkan pengertian dan prinsip demokrasi yang sangat komprehensif. Dengan menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis (diktator proletar/ demokrasi rakyat), Held sampai pada pengertian demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi,<sup>222</sup> dengan mengatakan bahwa:

orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu, mereka harus memperoleh hak yang sama (dan, karena itu, kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang

<sup>220</sup> Artani Hasbi, *Musyawaharah & Demokrasi, Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001, hlm. 148

<sup>221</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Op.cit.*, hlm. 186

<sup>222</sup> Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 14

menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk tidak meniadakan hak-hak orang lain.<sup>223</sup>

Ada dua catatan penting yang dapat dipetik dari pernyataan Held di atas. *Pertama*, kebebasan; *kedua*, kesetaraan. Keduanya merupakan prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi (*democracy autonomy*). Dalam konteks dua prinsip itu, demokrasi membutuhkan adanya pernyataan hak-hak manusia, di luar hak memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam agenda politik.<sup>224</sup> Dalam konteks adanya keseimbangan antara liberalisme politik dengan tradisi marxis, Held menggarisbawahi bahwa disamping hak politik, otonomi demokrasi juga membutuhkan pernyataan tentang hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedia sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi.<sup>225</sup>

Agak berbeda dengan Held, Robert A. Dahl dalam melihat demokrasi lebih menitikberatkan aspek kebebasan politik. Dahl mengatakan setidaknya ada lima kriteria atau standar sehingga proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis. Lima kriteria tersebut meliputi :

*pertama*, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan-pandangan mereka. *Kedua*, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. *Ketiga*, pemahaman yang cerah. Dalam hal ini setiap rakyat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. *Keempat*, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya. *Kelima*, pencakupan orang dewasa. Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.<sup>226</sup>

Kriteria demokrasi yang diungkap Dahl kiranya tetap berada dalam kerangka kebebasan dan persamaan/kesetaraan. Kriteria

---

<sup>223</sup> David Held, *Models of Demokrasi*, hlm. 271, sebagaimana dikutip Georg Sorensen, *Ibid.*

<sup>224</sup> Georg Sorensen, *Op.cit.*, hlm. 15

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 52-53

pertama dan ketiga dapat dimasukkan dalam rumpun kebebasan. Artinya setiap warga negara harus diberikan kebebasan untuk terlibat dalam membuat dan mengambil keputusan. Sedangkan kriteria kedua masuk dalam rumpun persamaan hak/kesetaraan. Sedangkan kriteria kelima merupakan rumpun hak-hak politik yang harus dijamin dan dilindungi negara dalam konteks kebebasan dan persamaan. Sedangkan hak-hak sosial dan ekonomi dimasukkan dalam salah satu dari lima kriteria demokrasi yang diungkapkan Dahl.

Namun demikian, salah satu catatan penting yang merupakan kelebihan dari kriteria atau ciri demokrasi ala Dahl di atas adalah pertanggungjawaban (*accountability*). Ini terlihat pada kriteria keempat yang dikemukannya. Dengan memasukkan pengawasan menjadi salah satu kriteria demokrasi, maka secara otomatis, pertanggungjawaban dari orang-orang yang dipilih rakyat menjadi hal yang tidak terpisahkan dan menjadi tiang penyangga demokrasi. Orang-orang yang diberi mandat haruslah mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan padanya. Ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa salah satu unsur terpenting dari semua definisi demokrasi ialah *accountability*, yaitu pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah.<sup>227</sup>

Sedangkan S.W. Couwenberg menyatakan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi negara hukum (*rechtstaat*) mencakup 5 asas, yaitu : (1) asas hak-hak politik; (2) asas mayoritas; (3) asas perwakilan; (4) asas pertanggungjawaban; (5) asas publik.<sup>228</sup> Sementara Hendra Nurtjahyo berpendapat bahwa konsep kedaulatan rakyat setidaknya memiliki tiga prinsip pokok, yaitu : kebebasan, kesamaan, kedaulatan suara mayoritas (rakyat).<sup>229</sup> Tidak ada artinya kebebasan bila tidak ada kesamaan. Kebebasan tanpa kesamaan akan melahirkan tirani baru. Sebaliknya, kesamaan tidak akan pernah ada bila kebebasan tidak diberikan. Kedua-duanya tidak akan terwujud bila tidak diakui kedaulatannya. Dalam konteks itu,

<sup>227</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit*, hlm. 73

<sup>228</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 15

<sup>229</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.*, hlm. 75

semua prinsip kedaulatan rakyat adalah satu kesatuan. Satu dan yang lain saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Prinsip kebebasan dan kesamaan ini digolongkan Hendra Nurtjahjo sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan prinsip suara mayoritas, ia sebut sebagai prinsip prosedural.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat setidaknya ada empat, yaitu : kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (disebut prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (disebut prinsip prosedural). Masing-masing prinsip tersebut akan dijelaskan pada pembahasan berikut ini. *Pertama*, prinsip kebebasan. Kebebasan yang dimaksud disini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Lalu, muncul pertanyaan tentang bagaimana mungkin tunduk pada suatu tatanan sosial sambil tetap bebas? Rousseau menjawab pertanyaan tersebut dengan demokrasi. Seseorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (kehendak umum) yang dinyatakan dalam tata sosial.<sup>230</sup>

Dalam konteks tersebut, menarik apa yang dijelaskan John Rawls tentang kebebasan, bahwa orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, dapat yang dilakukan atau tidak dilakukan tersebut dilindungi dari campur tangan orang lain.<sup>231</sup> Bahkan kebebasan tidak hanya sampai di sana. Kebebasan juga sampai pada kondisi di mana individu tidak hanya dibolehkan atau tidak dibolehkan melakukan sesuatu, tapi pemerintah dan orang lain juga harus mempunyai kewajiban hukum untuk tidak merintanginya.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 347

<sup>231</sup> John Rawls *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 254.

<sup>232</sup> *Ibid.*, hlm. 255

Pada ranah politik, kebebasan dipahami sebagai kemampuan untuk memilih secara bebas.<sup>233</sup> Dalam setiap proses suksesi politik (pemilu), setiap orang harus dijamin akan dapat menentukan pilihan sendiri secara bebas, tanpa paksaan dan intervensi dari pihak manapun.

*Kedua*, prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.<sup>234</sup>

Dalam ajaran Islam, persamaan merupakan doktrin yang sangat fundamental. Kitab suci Al Quran telah menetapkan prinsip bahwa Islam tidak membeda-bedakan siapapun dalam mentaati peraturan, yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain.<sup>235</sup> Semuanya berada pada derajat dan kedudukan yang sama sebagai manusia. Oleh karenanya, kedudukan warga masyarakat adalah setara dan tidak berbeda sama sekali.<sup>236</sup> Kedudukan orang kaya dan orang pintar tidak lebih berharga dari orang lain yang miskin dan tidak terpelajar.

Prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks politik diimplementasikan dalam konsep "*one man one vote one value*".<sup>237</sup> Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas 1 suara seorang pengusaha dan profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kali lima dan seorang mahasiswa yang bodoh.

*Ketiga*, Prinsip Suara Mayoritas. Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara

<sup>233</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.*, hlm. 78

<sup>234</sup> Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 349-350

<sup>235</sup> Artani Hasbi, *Op.cit.*, hlm. 35

<sup>236</sup> Aristoteles, *Politik (La Politica)*, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris Oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dari Bahasa Inggris ke dalam Bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Kharie, *Visi Media*, Jakarta, 2007, hlm. 35

<sup>237</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.*, hlm. 79

kualitatif (*majority principle*) dan aktualiasasinya melalui voting.<sup>238</sup> Mengukuhkan pendapat tersebut, Kelsen mengatakan bahwa karena kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tata sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh ditengah masyarakat.<sup>239</sup>

Secara sederhana, kedaulatan suara mayoritas dapat dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang ditentukan pengaruh keabsahan pengambilan keputusan politiknya oleh suara mayoritas (jumlah/kualitatif) melalui pemilihan yang bebas dan adil (*fairness*).<sup>240</sup> Ini berarti sepanjang mayoritas masih belum memutuskan, maka pembahasan suatu masalah tetap berlangsung terus. Akan tetapi apabila telah disepakati dan keputusannya diumumkan maka setiap orang diam, dan para pendukung maupun lawan-lawan tindakan tersebut bersatu dalam menyetujui ketepatan keputusan mayoritas tersebut.<sup>241</sup>

Ide yang melandasi prinsip suara mayoritas ini adalah tata sosial harus selaras dengan kehendak dari pada subjek sebanyak-banyaknya, dan tidak selaras dengan kehendak para subjek dalam jumlah sekecil-kecilnya.<sup>242</sup> Dengan demikian, maka kehendak mayoritaslah yang seharusnya menjadi tatanan sosial sebuah negara.

*Keempat*, prinsip pertanggungjawaban. Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat. Berdasarkan itulah Miriam Budiardjo dan juga S.W. Couwenberg berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi.

Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai

---

<sup>238</sup> *Ibid.*, hlm. 76-77

<sup>239</sup> Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 349

<sup>240</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.*, hlm. 75

<sup>241</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Op.cit.*, hlm. 173

<sup>242</sup> Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 349

urusan dan kepentingan mereka.<sup>243</sup> Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.

Akuntabilitas dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.<sup>244</sup> Akuntabilitas vertikal menyangkut pertanggungjawaban dalam hubungan antara pemegang kekuasaan dengan rakyatnya atau antara pemerintah dengan warganya. Sedangkan akuntabilitas secara horizontal dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemegang jabatan publik pada lembaga yang setara, seperti Presiden dengan DPR.

Ajaran kedaulatan rakyat dengan beberapa prinsip yang telah diuraikan di atas juga ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara. Prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 akan diuraikan sebagai berikut ini.

## 1. Prinsip Esensial

Dimuat dan diurnya materi hak asasi manusia secara khusus dalam perubahan UUD 1945 dapat membenarkan bahwa prinsip esensial demokrasi sudah terkandung dan dimuat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945 merupakan wujud pengakuan terhadap persamaan kedudukan antar warga negara. Hal ini juga pernah disampaikan Yusuf Muhammad dari F-KB dalam proses pembahasan perubahan UUD 1945, khususnya tentang materi hak asasi manusia pada rapat PAH I BP MPR tanggal 9 Desember 1999. Ia menyampaikan bahwa pengaturan materi hak asasi manusia merupakan wujud dari egalitarianisme dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>245</sup> Oleh karena itu, dengan adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, *mutatis mutandis* UUD 1945 juga telah menerapkan sekaligus menganut dua prinsip esensial kedaulatan rakyat.

<sup>243</sup> Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, [http://www.resep Kita.com/forum/pop\\_printer\\_friendly-.asp?TOPIC\\_ID=1380](http://www.resep Kita.com/forum/pop_printer_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380), diakses tanggal 1 Januari 2010

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 138

Kebebasan dalam kerangka batasan-batasan konstutisional dan hukum dapat ditemukan dalam ketentuan UUD 1945. Pasal 28, Pasal 28 E, Pasal 28G ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) merupakan sebagian ketentuan UUD 1945 yang menjamin setiap warga negara untuk menikmati kebebasan sebagai manusia. Bukan hanya bebas “dari” ancaman atau tindakan yang dapat merugikan kehidupannya, tetapi juga bebas “untuk” berbuat segala sesuatu. Dengan diatur dan dijaminnya kebebasan dalam konstitusi negara, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan bebas berbuat apa saja untuk kebaikan hidupnya dalam bingkai konstitusi dan hukum. Dengan demikian secara normatif dan konseptual, UUD 1945 menganut prinsip kebebasan sebagai salah satu prinsip esensial kedaulatan rakyat yang dianutnya.

Demikian juga halnya dengan prinsip persamaan. Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) merupakan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menjamin bahwa setiap rakyat mesti mendapatkan perlakuan sama, tanpa diskriminasi. Prinsip persamaan yang diatur dalam UUD 1945 lebih banyak menekankan pada aspek persamaan di hadapan hukum. Hal ini menjadi sangat beralasan karena persamaan di depan hukum (*equality before the law*) di samping sebagai salah satu prinsip kedaulatan rakyat, secara bersamaan juga menjadi salah satu prinsip dasar hak asasi manusia.<sup>246</sup>

Jaminan terhadap kebebasan dan persamaan tidak hanya sampai di sana. UUD 1945 juga memberikan jaminan bahwa kekuasaan negara harus dilaksanakan dengan cara-cara yang tidak melanggar hak asasi manusia. Bahkan UUD 1945 membebankan kepada negara, terutama pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia setiap warga negara.<sup>247</sup> Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa prinsip kebebasan dan persamaan juga menjadi prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945.

---

<sup>246</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, .., *Buku VIII ... Op.cit.*, hlm. 129

<sup>247</sup> *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28 I ayat (4) menyatakan “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”

## 2. Prinsip Prosedural

Begitu pula dengan prinsip prosedural yang terdiri dari prinsip suara terbanyak dan prinsip pertanggungjawaban juga dianut Undang-Undang Dasar 1945. Secara konseptual, prinsip suara mayoritas merupakan konsekuensi dari adanya prinsip kebebasan dan kesamaan. Kalau UUD 1945 sudah menganut dua prinsip esensial demokrasi, maka secara linear, UUD 1945 juga menganut prinsip suara terbanyak sebagai cara mewujudkan dua prinsip itu. Banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang dapat dijadikan rujukan untuk membenarkan bahwa UUD 1945 menerapkan prinsip suara terbanyak dalam pengambilan keputusan. Pasal 2 ayat (3), Pasal 6A ayat (3) dan (4), Pasal 7B ayat (3) dan ayat (7), Pasal 37 ayat (4) adalah beberapa pasal yang dapat disebutkan sebagai penerapan prinsip suara terbanyak.

Terkait mekanisme pengambilan keputusan yang melibatkan rakyat secara luas dan langsung, UUD1945 telah memuat ketentuan tentang pemilihan umum secara khusus. Hal ini merupakan konsekuensi dari perubahan rumusan kedaulatan rakyat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan adanya perubahan rumusan tentang kedaulatan, aliran mandat kedaulatan yang dimiliki rakyat dapat mengalir langsung secara periodik kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan kepala pemerintahan (presiden) melalui proses pemilihan umum yang langsung, umum bebas, dan rahasia.<sup>248</sup>

Sedangkan prinsip pertanggungjawaban juga ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dimana setiap penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga atau komisi independen), secara konstitusional diamanatkan untuk mempertanggungjawabkan mandat yang dipikulnya. Baik pertanggungjawaban secara vertikal kepada rakyat, maupun secara horizontal antar sesama penyelenggara kedaulatan rakyat. Presiden mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan dengan cara apabila Presiden melakukan pelanggaran hukum, maka ia dapat

---

<sup>248</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 41

diberhentikan dalam masa jabatannya.<sup>249</sup> Mekanisme ini pada dasarnya mencakup pertanggungjawaban Presiden secara horizontal maupun vertikal. MPR sebagai lembaga yang diberi kewenangan memberhentikan Presiden, bertindak untuk dirinya maupun atas nama rakyat untuk memberhentikan presiden apabila terjadi pelanggaran hukum. Secara horizontal, terhadap segala keputusan yang diambil presiden atau pembantu-pembantunya juga harus dipertanggungjawabkan dan harus atas persetujuan DPR. Ini terlihat dalam beberapa ketentuan UUD 1945, seperti Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15 dan Pasal 22.

Begitu juga dengan anggota DPR. Anggota DPR juga harus mempertanggung-jawaban mandat rakyat yang diberikan kepadanya pada saat pemilihan umum. Salah satu bentuk pertanggungjawaban dimaksud adalah seorang anggota DPR dapat diberhentikan apabila dia tidak lagi sanggup melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif.<sup>250</sup>

Berdasarkan penjelasan tentang prinsip suara terbanyak dan prinsip pertanggungjawaban di atas, tidak keliru bila dikatakan bahwa UUD 1945 menerapkan kedua prinsip dimaksud sebagai prinsip operasional kedaulatan rakyat yang dimuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Kedua prinsip tersebut mesti dilaksanakan dengan menindaklanjuti pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan terkait, khususnya undang-undang tentang pemilihan umum.

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

Dalam pembahasan Rancangan Undang-undang Pemilu tahun 2002, terjadi perdebatan cukup sengit terkait sistem pemilu yang akan digunakan. Perdebatan tersebut berakhir dengan disepakatinya

---

<sup>249</sup> Pasal 7A UUD 1945 menyatakan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

<sup>250</sup> Pasal 22B UUD 1945 menyatakan “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.”

sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Sistem ini dimuat dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.” Koirudin menilai sistem ini mewakili ciri-ciri dari sistem perwakilan berimbang (proporsional) sekaligus sistem distrik, sehingga diistilahkan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka atau semi distrik.<sup>251</sup>

Sistem penentuan perolehan kursi partai politik peserta pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dilakukan setelah ditentukan berapa angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Angka BPP diperoleh dengan cara membagi seluruh suara sah partai politik peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>252</sup>

Penghitungan perolehan kursi baik DPR maupun DPRD dilakukan dalam dua tahap.<sup>253</sup> *Pertama*, partai politik yang jumlah suara sahnya sama atau lebih besar dari angka BPP akan memperoleh kursi di satu daerah pemilihan sesuai dengan perolehan suara sahnya. Bagi partai politik yang capaian suara sahnya tidak memenuhi angka BPP, penentuan apakah partai tersebut memperoleh kursi atau tidak akan ditentukan pada penghitungan perolehan kursi tahap kedua. *Kedua*, partai politik yang sudah mendapatkan kursi pada putaran pertama dan masih memiliki sisa suara, serta partai politik yang tidak diikutsertakan dalam penghitungan putaran pertama akan memperebutkan sisa kursi di satu daerah pemilihan berdasarkan sisa suara terbanyak.

Dalam pembahasan DIM persandingan Rancangan Undang-Undang ini pada tanggal 23 September 2002, F-PKB merupakan salah satu fraksi yang secara spontan menginginkan agar penerapan sistem proporsional terbuka diikuti dengan ketentuan penentuan calon terpilih sesuai dengan apa yang dipilih oleh rakyat. Siapa

<sup>251</sup> Koirudin, *Profil Pemilu 2004, Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 29

<sup>252</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 105

<sup>253</sup> *Ibid.*, Pasal 106

yang dipilih rakyat itulah yang akan ditentukan DPP partai politik.<sup>254</sup> Sehubungan dengan itu, mekanisme penentuan calon terpilih ini dikaitkan oleh Patrialis Akbar dengan prinsip transparansi. Di mana jangan sampai rakyat memilih wakil-wakilnya ibarat membeli kucing dalam karung.<sup>255</sup> Berdasarkan hal itu, pada prinsipnya F-KB dan F-Reformasi menginginkan agar penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan perolehan suara terbanyak dari masing-masing calon yang diusung partai politik. Tidak semua fraksi mempunyai pandangan yang sama dengan F-KB dan F-Reformasi. F-PDIP tetap menginginkan agar penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut calon dalam daftar calon tetap.

Di antara dua kutub yang berseberangan, F-PG mengambil jalan tengah dengan mengusulkan penetapan calon terpilih dilakukan bukan berdasarkan suara terbanyak dan juga bukan berdasarkan nomor urut yang terdapat dalam Daftar Calon Tetap. Melainkan calon yang memenuhi angka BPP di satu daerah pemilihan.

Sebagai partai pemenang pemilu, agaknya kehendak F-PDIP dan F-PG tidak dalam dibendung fraksi-fraksi lain. Mekanisme penetapan calon terpilih akhirnya mengikuti titik kompromi antara usulan yang disampaikan F-PDIP dengan usulan yang disampaikan F-PG. Kompromi tersebut adalah (1) calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih; (2) bagi calon yang tidak mencapai angka BPP akan ditetapkan berdasarkan nomor urut calon pada daftar calon.

Menggunakan prinsip kedaulatan rakyat sebagai alat ukur, pada pokoknya mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan pencapaian angka BPP mengandung masalah sangat serius. Sebab, pencapaian BPP merupakan syarat yang sulit diperoleh. Hal ini terbukti pada pemilu 2004, di mana hanya ada dua orang anggota DPR yang dapat memenuhi angka BPP dan duduk di DPR RI, yaitu Hidayat Nurwahid (PKS) dari daerah pemilihan DKI dan Shaleh Djasit dari daerah pemilihan Riau.<sup>256</sup> Dengan sulitnya pencapaian

---

<sup>254</sup> Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17), tanggal 23 September 2002, hlm. 14

<sup>255</sup> Risalah Rapat Pansus RUU Tentang Pemilu, Pembahasan DIM Fraksi-fraksi dengan Pemerintah, tanggal 30 Oktober 2002, hlm. 52

<sup>256</sup> Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*,

angka BPP, maka otoritas penentuan calon terpilih akan tetap berada di tangan pimpinan partai politik melalui penentuan nomor urut pada saat pencalonan.

Tidak keliru bila dikatakan bahwa ketentuan tentang mekanisme penetapan calon terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 107 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 sebagai ketentuan banci. Partai-partai menyetujui penerapan sistem proporsional daftar calon terbuka, namun enggan melepaskan otoritas partai politik dalam menentukan siapa calon terpilih. Sehingga lahirnya ketentuan penetapan calon terpilih yang tidak jelas kelaminnnya serta memunculkan berbagai preseden pada pemilu 2004, seperti kontrak antar caleg dari PAN mengenai penetapan calon terpilih secara internal PAN berdasarkan perolehan suara terbanyak.

Selain itu, mekanisme penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD berdasarkan pencapaian angka BPP, ketentuan Pasal 107 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 juga telah menyimpang dari prinsip suara mayoritas sebagaimana dianut UUD 1945. Mekanisme penentuan calon terpilih dalam undang-undang tersebut berseberangan dengan semangat pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak.

Lebih jauh dari itu, sistem pemilu yang dianut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 juga tidak mampu menjamin wakil rakyat terpilih dapat bertanggung jawab atau dapat dimintakan pertanggungjawabannya oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Setidaknya hal ini didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, daerah pemilihan yang diatur Undang-undang ini terolong luas. Masing-masing daerah pemilihan untuk semua tingkatan (DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) diberikan alokasi kursi sebanyak 3 sampai dengan 12 kursi.<sup>257</sup>

Luasnya daerah pemilihan berimplikasi terhadap tidak saling kenalanya wakil rakyat terpilih dengan rakyat yang memberikan mandat. Sehingga ikatan wakil rakyat dengan pemilihnya menjadi renggang. Kalaupun terjadi komunikasi antara calon dengan pemilih, itu hanyalah pada saat pemilu dilaksanakan. Setelah pemilu usai,

---

Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 156

<sup>257</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 46 ayat (2)

wakil rakyat terpilih lebih intens berkomunikasi dan bertanggung jawab kepada partai politik yang mengusungnya dibandingkan dengan pemilih di daerah pemilihannya.

Berdasarkan uraian di atas, konsep yang mengatakan bahwa rendahnya akuntabilitas wakil rakyat terpilih sebagai kelemahan mendasar sistem proporsional merupakan fakta yang tidak terbantahkan. Fakta itu dijumpai dalam ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Sehingga tepat kiranya bila dikatakan sistem proporsional yang dianut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 telah menegasikan aspek pertanggungjawaban wakil rakyat terhadap pemilihnya. Dengan tidak dipenuhinya prinsip akuntabilitas dalam Undang-undang ini, maka akan mengurangi arti pemilu sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat. Tidak hanya sekedar mengurangi arti, dengan tidak diterapkannya prinsip ini menunjukkan bahwa Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi mandat Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara.

Pada tahap berikutnya, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD juga kembali menerapkan sistem proporsional terbuka sebagaimana sebelumnya juga diterapkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Diterapkannya sistem ini tidak terlepas dari dinamika yang terjadi sepanjang pembahasan RUU Pemilu tahun 2007 sampai 2008. Dalam pembahasan RUU tersebut, semua fraksi secara diam-diam menyepakati penerapan sistem proporsional. Perdebatan pembahasan sistem pemilu hanya terjadi antara kubu yang menginginkan dipertahankannya sistem proporsional terbuka dengan memperkecil angka BPP berhadapan dengan yang menginginkan sistem proporsional terbuka murni.<sup>258</sup> Golkar dan PDIP berada pada kubu yang menginginkan penurunan angka BPP menjadi antara 15% – 30%.<sup>259</sup> Di sisi lain, PAN dan Bintang Pelopor Demokrasi (BPD) menghendaki penerapan sistem proporsional terbuka murni.

Pertarungan tersebut berakhir dengan disahkannya sistem proporsional terbuka terbatas yang dihendaki Golkar dan PDIP,

---

<sup>258</sup> Rozali Abdullah, *Op.cit*, hlm. 157

<sup>259</sup> *Ibid.*

sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.” Sekalipun dengan rumusan yang agak sedikit berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, namun tidak ada perubahan substansi sistem pemilu antara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 dengan apa yang diatur Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008.

Secara substansi, masalah daerah pemilihan dan jumlah kursi merupakan salah satu materi yang hangat diperdebatkan dalam pembahasan Rancangan Undang-undang Pemilu DPR, DPD dan DPRD tahun 2008, karena masalah ini menyangkut banyak kepentingan di dalamnya.<sup>260</sup> Terkait materi ini terjadi perdebatan alot antara kubu partai-partai besar dengan partai-partai kecil.<sup>261</sup> Partai-partai besar berkeinginan memperbanyak daerah pemilihan dan mengurangi alokasi kursi untuk setiap daerah pemilihan, antara 3 sampai dengan 7 kursi.<sup>262</sup> Hal ini ditentang partai-partai kecil dengan alasan merasa dirugikan karena semakin kecilnya peluang untuk mendapatkan kursi.<sup>263</sup>

Akhirnya tarik menarik tentang daerah pemilihan berujung dengan kesepakatan bahwa daerah pemilihan pada pemilu 2004 tetap digunakan untuk pemilu 2009. Daerah pemilihan anggota DPR adalah propinsi atau bagian propinsi.<sup>264</sup> Daerah pemilihan anggota DPRD Propinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota.<sup>265</sup> Sedangkan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/ Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan.<sup>266</sup>

<sup>260</sup> Rozali Abdullah, *Op.cit.*, hlm. 176

<sup>261</sup> *Ibid.*

<sup>262</sup> *Ibid.*, hlm. 154

<sup>263</sup> *Ibid.*, hlm. 176

<sup>264</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 22 ayat (1), bandingkan dengan Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 46 ayat (1) huruf a.

<sup>265</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 24 ayat (1), bandingkan dengan Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 46 ayat (1) huruf b.

<sup>266</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 27 ayat (1), bandingkan dengan

Perbedaan pengaturan daerah pemilihan antara Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 ada pada proses penetapan daerah pemilihan. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, penentuan dan penetapan daerah pemilihan dimandatkan kepada KPU untuk melaksanakannya.<sup>267</sup> Sedangkan penentuan daerah pemilihan untuk pemilu 2009 diatur langsung dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, di mana daerah pemilihan untuk DPR RI dijadikan lampiran tidak terpisah dari undang-undang ini.<sup>268</sup>

Sementara materi tentang jumlah kursi yang menjadi perdebatan antara partai besar dengan partai kecil dan menengah berujung dengan kompromi, dimana jumlah kursi disepakati menjadi 3-10 kursi untuk masing-masing daerah pemilihan.<sup>269</sup> Sedangkan alokasi kursi untuk DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan dengan rank 3-12 kursi untuk masing-masing daerah pemilihan.<sup>270</sup> Ketentuan inilah yang akhirnya dimuat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008.

Selain sistem pemilihan umum, Undang-Undang Pemilu tahun 2008 juga berbeda dari Undang-Undang sebelumnya terkait penerapan lembaga *Electoral Threshold (ET)* dan *Parliamentary Threshold (PT)*. Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, tidak ditemukan satupun ketentuan tentang ET. Kecuali hanya ketentuan ET untuk pemilu 2009 yang dimuat pada ketentuan peralihan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008. Jika dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, ketentuan ET dimasukkan ke dalam salah satu materi pokok yang diatur, yaitu dalam ketentuan Pasal 9 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Seiring dengan ditinggalkannya ET, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 beralih pada *parliamentary threshold (PT)*. Partai politik tidak lagi dibatasi dengan persyaratan tertentu untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, tetapi partai politik peserta pemilu dibatasi untuk dapat

---

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 46 ayat (1) huruf b.

<sup>267</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 46 ayat (2).

<sup>268</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 22 ayat (4)

<sup>269</sup> *Ibid.*, Pasal 22 ayat (2)

<sup>270</sup> *Ibid.*, Pasal 25 ayat (2) dan Pasal 29 ayat (2)

mendudukan wakilnya di DPR RI. Tidak setiap partai politik yang memperoleh suara dan kursi dapat mendudukan wakilnya di DPR. Partai politik peserta pemilu yang dapat menempatkan wakilnya di DPR adalah partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional.<sup>271</sup> Ketentuan PT hanya berlaku untuk DPR RI saja, sedangkan untuk menentukan perolehan kursi DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota, PT tidak diberlakukan.

Dalam pembahasan rancangan Undang-undang pemilu, ada beberapa semangat yang dapat ditangkap dari peralihan ET ke PT. *Pertama*, melakukan proses penyederhanaan sistem kepartaian. Syamsudin Haris berpendapat, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak hanya perlu dinaikkan persentasenya, tetapi juga harus diberlakukan di tingkat DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota.<sup>272</sup> Lebih lanjut M. Qodari berpendapat bahwa angka PT yang diterapkan harus lebih besar lagi, yaitu 5 persen, agar penyederhanaan partai menjadi lebih efektif.<sup>273</sup> *Kedua*, untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan ditopang oleh lembaga perwakilan yang efektif. Efektifitas lembaga perwakilan tidak terlepas dari banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di DPR RI. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan, maka efektifitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih baik.

Sehubungan dengan arti penting lembaga *parliamentary threshold* ini, Kacung Marijan berpendapat bahwa PT memang tidak ramah terhadap keterwakilan (*representativeness*) karena yang mendapatkan suara kecil otomatis tidak mendapatkan kursi di DPR. Tetapi, dari efektifitas perwakilan dan sisi demokrasi lainnya, PT cukup beralasan.<sup>274</sup> Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa melalui PT jumlah kursi dari partai-partai yang lolos kurang lebih sama banyaknya dengan jumlah komisi yang ada di DPR. Sehingga memungkinkan partai-partai tersebut secara efektif memperjuangkan

---

<sup>271</sup> *Ibid.*, Pasal 202

<sup>272</sup> Syamsuddin Haris, *Menata Ulang Sistem Pemilu*, Harian Kompas, 13 April 2009, hlm. 6

<sup>273</sup> *25 Partai Diprediksi Bakal Tak Lolos PT*, Harian Kompas, 17 Februari 2009, hlm. 4

<sup>274</sup> Kacung Marijan, *Pemerintahan Demokratis*, Harian Kompas, 23 Februari 2009, hlm. 6

berbagai kebijakan yang menyangkut banyak isu karena pada tiap isu ada yang mewakilinya.<sup>275</sup>

Dari segi ketentuan tentang penetapan perolehan kursi, Pasal 205 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur bahwa penentuan perolehan kursi DPR dilakukan melalui empat tahapan. *Pertama*, penentuan partai politik peserta pemilu yang memenuhi perolehan suara sah sekurang-kurangnya 2,5% atau dikenal dengan *parliamentary threshold*. Pada tahap ini akan terjadi seleksi terhadap partai-partai politik yang akan diperhitungkan atau diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Bagi partai politik yang tidak mencapai perolehan suara sah minimal sebagaimana diatur dalam Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, maka tidak akan diikutsertakan lagi pada tahap pembagian perolehan kursi. *Kedua*, setelah semua partai politik yang tidak lolos PT dikeluarkan, maka akan ditentukan BPP berdasarkan suara sah partai-partai lolos PT. Lalu kemudian dibagikan kursi berdasarkan perolehan suara partai politik peserta pemilu di masing-masing daerah pemilihan.

*Ketiga*, apabila masih terdapat sisa kursi, maka akan dibagikan kepada partai politik yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR di suatu daerah pemilihan. *Keempat*, apabila masih terdapat sisa kursi, maka sisa suara di masing-masing daerah pemilihan akan ditarik dan dikumpulkan pada tingkat propinsi dan kemudian ditentukan BPP baru ditingkat propinsi. Kemudian kursi yang masih tersisa dibagikan kepada partai politik yang sisa suaranya memenuhi BPP propinsi.

Sedangkan penetapan calon terpilih yang diatur dalam Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak jauh berbeda dengan penentuan calon terpilih sebagaimana diatur dalam Undang-Undang sebelumnya, yaitu berdasarkan nomor urut. Hal ini dapat dipahami dari beberapa hal, yaitu : *pertama*, ditentukannya persentase 30% di mana jika terdapat jumlah calon yang memenuhi perolehan suara minimal 30% lebih banyak dari kursi yang diperebutkan, maka yang akan ditetapkan sebagai calon terpilih adalah calon dengan nomor urut kecil. *Kedua*, jika tidak ada calon yang capaian suaranya 30%, maka penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut.

---

<sup>275</sup> *Ibid.*

Sistem pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 kembali mencatat sejarah penyimpangan terhadap prinsip kedaulatan rakyat yang dianut Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini terjadi disebabkan karena mekanisme penetapan calon terpilih yang diatur pada prinsipnya tetap mengacu pada nomor urut calon, bukan suara terbanyak. Sekalipun diatur bahwa calon yang memenuhi 100% angka BPP<sup>276</sup> secara otomatis ditetapkan sebagai calon terpilih, namun semangat penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut masih mendominasi. Suara terbanyak yang dari awal-awal sudah didengung-dengungkan, baik dari usulan pemerintah, usulan dan pendapat masyarakat dan beberapa partai kecil, akhirnya hanya menjadi mimpi ketika Rancangan Undang-undang Pemilu Tahun 2008 disahkan.

Dalam pembahasan RUU ini, fraksi-fraksi besar seperti F-PG dan F-PDIP dan beberapa partai menengah dan kecil tidak berkenan mekanisme penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Evaluasi terhadap mekanisme penetapan calon terpilih pada pemilu sebelumnya yang disampaikan pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat yang di undang dalam RDPU Pansus Rancangan Undang-undang Pemilu tidak membuat fraksi-fraksi besar bergeming.

Begitu pula dengan konsistensi penerapan prinsip pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih. Pengaturan tentang luas daerah pemilihan dan mekanisme penetapan calon terpilih yang mempengaruhi penerapan prinsip akuntabilitas seorang wakil rakyat terpilih tidak mengalami perubahan mendasar dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008. Daerah pemilihan untuk DPR RI tetap sebagaimana yang digunakan pada pemilu 2004. Hanya saja dilakukan perubahan pada rank alokasi kursi dari semula berjumlah 3 -12 kursi menjadi 3 sampai 10 kursi.<sup>277</sup> Sedangkan daerah pemilihan untuk DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota sama sekali tidak ada perubahan, kecuali kabupaten/kota yang mengalami pemekaran dan bencana alam. Dengan masih luasnya daerah pemilihan dan tidak diubahnya mekanisme penetapan calon

<sup>276</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008...Op.cit.*, Pasal 214 huruf c.

<sup>277</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008...Op.cit.*, Pasal 22 ayat (2)

terpilih menjadi berbasis suara terbanyak menyebabkan persoalan akuntabilitas wakil rakyat terpilih yang dialami pada pemilu 2004, agaknya masih akan terulang pada pemilu 2009.

Persoalan-persoalan yang membelit regulasi pemilu pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, khusus terkait dengan penerapan prinsip kedaulatan rakyat berujung dengan digugatkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 melalui proses uji materiil di Mahkamah Konstitusi. Uji materiil ini menjadi momen untuk meluruskan penyimpangan prinsip prosedural demokrasi yang terjadi dalam Undang-Undang Pemilu 2004 dan 2009. Pasal 214 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.<sup>278</sup> Putusan uji materiil Pasal 214 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, berdampak terhadap lahirnya sistem proporsional terbuka murni untuk pemilu anggota legislatif.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan Mahkamah Konstitusi bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya.<sup>279</sup>

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut menepis pendapat yang menyatakan bahwa pembuat undang-undang berdasarkan kebijaksanaannya dapat menentukan sistem pemilu apa saja yang diinginkan. Benar bahwa pembuat undang-undang diberikan kewenangan untuk menentukan sistem pemilu yang akan diterapkan, namun pembuat undang-undang tidak dapat keluar dari garis ataupun prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Mahkamah Konstitusi berpendapat untuk terwujudnya kondisi di mana rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, dengan cara atau berdasarkan pada perolehan suara atau

---

<sup>278</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, *Op.cit.*, hlm. 105

<sup>279</sup> *Ibid.*, hlm. 102

dukungan rakyat paling banyak.<sup>280</sup> Sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak di samping dapat memberikan kemudahan bagi pemilih dalam menentukan pilihan, sistem ini juga lebih adil bagi calon anggota legislatif dan masyarakat yang menggunakan hak pilihnya.<sup>281</sup> Dikatakan adil karena kemenangan seorang calon tidak lagi bergantung kepada partai politik, melainkan disebabkan faktor sejauhmana dan sebesar apa dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut.<sup>282</sup>

Putusan tersebut sekaligus menjadi mementum purifikasi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang dalam pembahasan dan penetapannya sarat dengan transaksi politik yang merugikan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Berdasarkan hasil jajak pendapat Kompas pada tanggal 27-28 Januari 2009, 84,7 persen menyatakan setuju dengan Mahkamah Konstitusi.<sup>283</sup> Saldi Isra berpendapat bahwa dibatalkannya Pasal 214 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 akan menjadi konstribusi penting bagi pertumbuhan demokrasi Indonesia.<sup>284</sup>

Selain meluruskan penerapan prinsip suara mayoritas, putusan MK juga telah membuka satu peluang untuk mendorong terbangunnya akuntabilitas wakil rakyat terpilih. Tentunya faktor-faktor lain di luar apa yang sudah ada mesti tetap harus dikejar demi terciptanya lembaga perwakilan yang akuntabel. Syamsuddin Haris mencatat setidaknya terdapat empat faktor lainnya yang akan berkontribusi terhadap peningkatan akuntabilitas wakil rakyat terpilih dan lembaga perwakilan.

*Pertama*, kualitas pemilih. Pengetahuan pemilih tentang sosok caleg turut menentukan kualitas wakil hasil pilihan rakyat.<sup>285</sup> *Kedua*, kualitas para caleg. Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses seleksi caleg sebagian besar parpol masih buruk. Gabungan faktor popularitas, kemampuan finansial, dan kedekatan personal/ keluarga caleg dengan pengurus partai masih mendominasi

<sup>280</sup> *Ibid.*, hlm. 104

<sup>281</sup> *Ibid.*, hlm. 104

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> Jajak Pendapat Kompas, *Membebaskan Dukungan Politik Calon Wakil Rakyat*, Harian Kompas, 2 Februari 2009, hlm. 5

<sup>284</sup> *Suara Rakyat Dihormati*, Harian Kompas, 24 Desember 2008, hlm. 1

<sup>285</sup> *Ibid.*

penentuan caleg.<sup>286</sup> *Ketiga*, kualitas partai politik peserta pemilu.<sup>287</sup> Dalam hal ini, kualitas kebanyakan partai politik masih rendah disebabkan hanya merayu rakyat untuk mendukungnya tanpa program politik yang bagus dan benar-benar menjanjikan perubahan nasib rakyat. *Keempat*, faktor teknis surat suara. Besar dan rumitnya surat suara menyebabkan pemilih tidak cukup waktu menentukan pilihannya.

Selain faktor-faktor tersebut, juga perlu dicermati faktor lain yang tidak kalah mempengaruhi terciptanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih, yaitu besaran (luas) daerah pemilihan dan tersedianya mekanisme bagi rakyat untuk mengevaluasi wakil rakyat terpilih. Salah satu contoh adalah dengan menyediakan mekanisme *recall* anggota legislatif oleh rakyat pemilih.

## ALTERNATIF SISTEM PEMILU LEGISLATIF MENDATANG

Berbagai persoalan dan ketidakkonsistenan pemaknaan kedaulatan rakyat dalam penentuan sistem pemilu pada peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum anggota legislatif sebagaimana telah diuraikan di atas mengharuskan adanya perbaikan terhadap sistem pemilu anggota legislatif yang akan digunakan di masa mendatang. Perbaikan tersebut dilakukan dengan menata kembali sistem pemilihan umum anggota legislatif yang selama ini telah digunakan.

Dalam perspektif pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat, penataan sistem pemilihan umum anggota legislatif mestilah diarahkan pada penerapan prinsip esensial dan prosedural kedaulatan rakyat. Selain itu, agar pemilihan umum menjadi lebih dekat dan bermanfaat bagi rakyat, maka secara teknis pelaksanaan, pembenahan sistem pemilihan umum mesti diarahkan menjadi sistem pemilu yang sederhana secara administratif dan murah secara pembiayaan. Dua sistem pemilu yang akan dijelaskan berikut ini patut dipertimbangkan untuk pemilu legislatif yang akan datang.

---

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> *Ibid.*

## 1. Sistem Proporsional Terbuka Murni

Sistem ini diterapkan pada Pemilu 2009 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar, tanggal 19 Desember 2008. Untuk aspek representasi, sistem ini cukup bagus dalam menerjemahkan suara ke dalam kursi sehingga mengatasi disproportionalitas dalam pemilu<sup>288</sup>. Sistem ini juga dapat mendorong terciptanya efektifitas pengambilan keputusan di lembaga perwakilan dengan adanya pelembagaan *parliamentary threshold*. Sistem ini juga dapat menghormati hak setiap orang untuk mendirikan partai politik dan ikut dalam pemilihan umum, sekalipun tidak selalu akan mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat.

Namun sistem ini belum dapat menjamin terciptanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih disebabkan lemahnya hubungan antara wakil rakyat terpilih dan konstituen yang mereka wakili. Padahal dalam konteks Indonesia, problem pertanggungjawaban (akuntabilitas) sebenarnya lebih mengemuka, terbukti dengan diadilinya beberapa orang anggota DPR karena dugaan suap.<sup>289</sup> Suara-suara masyarakat yang biasa terlontar seperti “wakil rakyat hanya ingat rakyat pada saat pemilu, setelah terpilih mereka tidak ingat lagi”, menunjukkan bahwa hubungan antara wakil rakyat dan pemilih sangat renggang. Sehingga pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih pun menjadi lemah. Sekalipun penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, namun variabel-variabel lain yang dapat mendorong adanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih belum dimiliki.

Selain itu, sistem ini juga belum mampu mendorong terciptanya efektifitas pemerintahan, karena partai pendukung pemerintah merupakan partai minoritas di DPR. Pemerintah didukung oleh partai koalisi yang rapuh sehingga Presiden selaku kepala pemerintahan akan sulit mengendalikan DPR. Arbi Sanit berpendapat pemerintahan yang kuat dan efisien hanya dapat

<sup>288</sup> Refly Harun, *Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No.1, Juni 2009, Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2009, hlm. 102

<sup>289</sup> *Ibid.*

diwujudkan dengan dwi partai. Dwi partai yang dimaksudnya berupa partai dengan ideologi nasionalis dan Islam.<sup>290</sup> Secara lebih teknis, Syamsul Muarif menyatakan bahwa pemerintahan yang kuat dan efisien harus didukung 50 % lebih anggota parlemen.<sup>291</sup>

Secara teknis pelaksanaan, sistem yang diterapkan pada Pemilu 2009 ini sangat rumit. Ini dapat dilihat pada administrasi kepemiluan yang digunakan. Karena terlalu rumit, administrasi kepemiluan pemilu 2009 mengalami banyak masalah. Salah satunya, administrasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang buruk berujung dengan gugatan atas keabsahan pemilu 2009.<sup>292</sup> Bahkan akibat buruknya DPT membuat sejumlah pihak mendesak agar KPU mundur dari jabatannya.<sup>293</sup> Bahkan, Valina Singka Subekti menilai KPU gagal menghadirkan Pemilu yang berkualitas sehingga Pemilu legislatif 2009 dinilai sebagai pemilu terburuk sejak era reformasi.<sup>294</sup>

Berbagai catatan atas pelaksanaan pemilu 2009 dengan menggunakan sistem proporsional terbuka murni di atas tidak serta merta harus diartikan bahwa sistem proporsional terbuka murni tidak tepat untuk digunakan pada pemilu mendatang. Mesti disadari, *pertama*, sistem ini bukanlah sistem yang lahir sejak awal melalui Undang-undang pemilu, tetapi lahir melalui putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga pelaksanaannya pada pemilu 2009 tidak maksimal. *Kedua*, berdasarkan pengalaman pemilu 2009, sistem proporsional terbuka murni masih mungkin diterapkan pada pemilu berikutnya dengan perbaikan-perbaikan atas kelemahan yang dikandungnya. Khususnya mengenai akuntabilitas wakil rakyat terpilih dan administrasi kepemiluan yang rumit.

---

<sup>290</sup> *Pemerintah Tidak Pernah Kuat dan Efisien*, Harian Kompas, 18 Maret 2009, hlm. 2

<sup>291</sup> *Ibid.*

<sup>292</sup> Buruknya pelaksanaan pemilu disikapi oleh Partai Politik dan Tokoh Masyarakat dengan mengeluarkan pernyataan sikap terhadap pelaksanaan pemilu legislatif 2009. Dalam pernyataan sikap tersebut, KPU dinilai tidak netral dan menyatakan bahwa pelaksanaan pemilu 2009 adalah pemilu terburuk sejak reformasi. Pelaksanaan pemilu diwarnai banyak kecurangan dan kesalahan administratif serta substantif yang sistemik sehingga mengakibatkan buruknya kualitas pemilu (*Kompas*, 15 April 2009). Baca juga *Pemerintah dan KPU Digugat*, Harian Kompas, 11 April 2009, hlm. 2

<sup>293</sup> *Kisruh DPT, Siapa Bertanggung Jawab?* Harian Kompas, 16 April 2009, hlm. 4

<sup>294</sup> Valina Singka, *Pelajaran Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden*, Harian Kompas, 25 Mei 2009, hlm. 8

## 2. Sistem *Mixed Member Proporsional* (MMP)

Secara teoretik, sistem MMP merupakan sistem campuran antara sistem distrik (FPTP) dengan sistem proporsional. Sebagian anggota lembaga perwakilan dipilih melalui sistem distrik dan sebagian lain dipilih dengan menggunakan sistem proporsional. Bisa saja 50 persen wakil rakyat dipilih melalui sistem distrik dan 50% lainnya dipilih dengan menggunakan sistem proporsional. Bagi partai politik yang tidak mendapatkan kursi dalam sistem distrik akan memperoleh kursi dari pemilihan sistem proporsional.

Pada aspek keterwakilan berbagai kelompok dalam lembaga perwakilan, sistem ini cukup baik, karena disproporsionalitas yang dikandung sistem distrik diatasi sistem ini dengan mengambil hal positif dari sistem proporsional. Setiap kelompok akan tetap dapat terwakili di lembaga perwakilan melalui wakil rakyat yang dipilih dengan sistem proporsional apabila kelompok tersebut tidak terwakili melalui sistem distrik. Di bawah sistem MMP, kursi proporsional diberikan untuk mengkompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan kursi distrik.<sup>295</sup>

Begitu juga aspek dapat menciptakan pemerintahan kuat dan efisien. Sistem distrik yang dikandung sistem MMP akan mendorong terciptanya penyederhanaan partai politik yang akan berujung dengan terciptanya pemerintahan yang kuat dan efisien.

Selain itu, sistem ini juga dapat mendorong akuntabilitas wakil rakyat terpilih, setidaknya-tidaknya untuk wakil rakyat yang menduduki kursi distrik. Pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih untuk kursi distrik akan menimbulkan efek domina terhadap wakil rakyat terpilih untuk kursi proporsional dalam mempertanggungjawabkan kerjanya kepada rakyat. Dengan sistem MMP, setiap anggota legislatif akan bertanggung jawab kepada rakyat dan pada saat bersamaan juga bertanggung jawab kepada partai politik yang mengusungnya.

Hanya saja, sistem ini akan menimbulkan kategorisasi wakil rakyat di lembaga perwakilan antara kursi distrik dan proporsional. Namun demikian, masalah ini bukan masalah pokok yang saat ini mesti dijawab melalui perbaikan sistem pemilu. Kategorisasi

<sup>295</sup> Refly Harun, *Op.cit.*, hlm. 102

wakil rakyat akan dapat hilang bila semuanya konsisten terhadap mekanisme pertanggungjawaban wakil rakyat kepada rakyat.

Dari segi aspek administrasi pemilihan, sistem ini juga dapat disederhanakan. Untuk kertas suara, sistem ini akan lebih sederhana dibandingkan kertas suara yang digunakan pada pemilu 2009. Hadar N. Gumay dari Cetro berpendapat bahwa :

...dengan sistem MMP, ukuran surat suara pemilu tidak akan sebesar saat ini. Dalam selebar surat suara sistem MMP akan terdiri dari dua bagian, yaitu bagian kiri dan kanan. Bagian kiri berisi nama calon anggota DPR dan asal partainya sebagai cerminan sistem distrik. Sisi kanan berisi kolom nomor dan nama partai sebagai cerminan sistem proporsional. Pemilih akan memilih satu nama pada bagian kiri dan satu partai di bagian kanan. Calon anggota DPR di sisi kiri cukup satu nama untuk setiap partai di satu daerah pemilihan.<sup>296</sup>

Apa yang disampaikan Hadar memberikan gambaran bahwa administrasi pemilu dengan sistem MMP akan lebih sederhana dibandingkan yang digunakan pada pemilu 2009. Tinggal lagi memperbaiki beberapa elemen lain yang dapat membantu untuk menambah penyederhanaan administrasi pemilihan dengan memperbaiki daerah pemilihan sehingga dibuat sekecil mungkin.

Disamping alasan-alasan di atas, Refly Harun mengemukakan bahwa sistem MMP agaknya lebih baik bagi Indonesia. Ia beralasan, di satu sisi kepentingan partai politik tetap terwadahi dengan disediakan kursi dengan sistem proporsional, dan di sisi lain pemilih diberikan kesempatan untuk memilih calonnya secara langsung di distrik-distrik pemilihan seperti halnya pemilu dalam sistem distrik.<sup>297</sup>

### **3. Menyediakan Mekanisme *Recall* Oleh Rakyat**

Lemahnya akuntabilitas wakil rakyat terpilih tidak terlepas dari ketiadaan mekanisme kontrol yang lebih ketat oleh rakyat terhadap wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan. Ketidadaan mekanisme kontrol disebabkan tidak terbangunnya ikatan institusional antara anggota DPR dengan pemilih pasca pemilu. Apabila prinsip akuntabilitas akan diperkuat, maka ikatan institusional tersebut

---

<sup>296</sup> *Sistem Perlu Tata Ulang*, Harian Kompas, 14 November 2009, hlm. 5

<sup>297</sup> Refly Harun, *Op.cit.*, hlm. 104

semestinya disediakan. Yaitu melalui mekanisme pemberhentian anggota legislatif atas usul rakyat atau *recall*.

Melalui mekanisme *recall*, pemilih yang tidak puas terhadap wakilnya diberikan hak untuk mengusulkan agar wakilnya diberhentikan dan diganti dengan wakil lain menurut kehendak rakyat.<sup>298</sup> *Recall* merupakan mekanisme politis yang disediakan bagi masyarakat pemilih untuk menghukum anggota DPR yang abai dan lalai terhadap mereka.<sup>299</sup> Philipina merupakan salah satu negara yang memberikan hak *recall* bagi masyarakat. Dalam pelaksanaan *recall* di Philipina, seorang anggota legislatif dapat di *recall* apabila didukung oleh 25% pemilih.<sup>300</sup>

Sementara Indonesia sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia, sistem demokrasinya belum menyediakan mekanisme demikian dalam peraturan perundang-undangan terkait. Usul pemberhentian anggota legislatif sepenuhnya ada pada partai politik.

Bila merujuk pada ketentuan Pasal 213 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terbukti bahwa rakyat tidak punya ruang untuk mengusulkan pemberhentian seorang anggota legislatif. Sebab tidak ditemukan satu ketentuan pun dalam Pasal tersebut yang menyediakan ruang bagi rakyat pemilih untuk mengusulkan pemberhentian anggota DPR. Usul pemberhentian anggota legislatif hanya dimiliki partai politik. Hal ini menjadi salah satu sebab oligarki partai politik tidak dapat ditembus.

Dengan mekanisme ini, tidak dapat disesalkan bila seorang wakil rakyat terpilih lebih loyal kepada partai dibandingkan kepentingan rakyat yang memilihnya. Persoalan ini yang akhirnya berdampak terhadap lemahnya pertanggungjawaban anggota legislatif terhadap pemilihnya.

---

<sup>298</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 312

<sup>299</sup> Ta Legowo, *Pradoks DPR 2009-2014*, Harian Kompas, 11 Mei 2009, hlm. 6

<sup>300</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 136

Di samping alasan akuntabilitas wakil rakyat terpilih, perlunya disediakan mekanisme usulan recall oleh rakyat juga dalam rangka menjaga konsistensi penerapan prinsip kedaulatan rakyat. Apabila rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilih siapa wakilnya, maka semestinya pemilih juga punya hak untuk memberhentikan atau setidaknya tidaknya mengusulkan pemberhentian seorang anggota legislatif apabila mereka tidak lagi puas dengan kinerjanya.

Perlunya disediakan mekanisme ini untuk menjaga sekaligus mengawasi partai politik agar dalam mencalonkan seorang wakil rakyat menempatkan orang-orang yang kredibel dan dipercaya rakyat sebagai orang yang dapat memperjuangkan suara mereka. Pada saat bersamaan, mekanisme ini juga dalam rangka mengawasi seorang anggota legislatif untuk selalu bertindak dalam koridor yang dikehendaki rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Selain itu, Ta Legowo berpendapat mekanisme *recall* juga akan memantulkan dua kemajuan demokrasi. *Pertama*, membantu partai mengurangi derajat oligarkhi, yang berarti mendorong demokratisasi internal partai. *Kedua*, mendorong masyarakat makin peduli pada kinerja perwakilan politik oleh partai dan anggota DPR, yang berarti meningkatkan partisipasi rakyat di luar masa pemilu.<sup>301</sup>

Secara teknis pelaksanaan, seorang anggota legislatif dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh rakyat yang berada di suatu daerah pemilihannya. Pengusulan tersebut dapat dilakukan melalui pengajuan petisi rakyat atau bentuk lain. Petisi tersebut diajukan kepada pimpinan lembaga perwakilan rakyat dan kepada partai politik yang mengusung anggota legislatif.

Apabila petisi diajukan kepada pimpinan lembaga perwakilan, maka anggota legislatif yang bersangkutan mesti diproses melalui Badan Kehormatan Lembaga Perwakilan untuk diperiksa atas masalah yang diajukan rakyat dalam petisi dan selanjutnya melakukan proses pemberhentian terhadap anggota legislatif yang bersangkutan.

Apabila petisi diajukan kepada partai politik yang mengajukan anggota legislatif yang bersangkutan, maka pimpinan partai politik sesuai tingkatannya menindaklanjuti petisi dengan mengusulkan

---

<sup>301</sup> Ta Legowo, *Pradoks..Op.cit.*, hlm. 6

pemberhentian anggota legislatif tersebut kepada pimpinan lembaga perwakilan.

Selain menyediakan mekanisme *recall* oleh rakyat, juga mesti disediakan mekanisme untuk menjaga agar seorang anggota legislatif tidak diberhentikan secara sewenang-wenang oleh partai politik yang mengusulkannya. Rakyat pemilih di suatu daerah pemilihan mesti diberikan kesempatan untuk menyatakan keberatan atas pemberhentian seorang anggota legislatif oleh partai politik apabila pemberhentian tersebut dilakukan secara sewenang-wenang terhadap wakil rakyat yang dianggap loyal terhadap kepentingan rakyat yang diwakilinya.

## PENUTUP

Undang-undang Dasar 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat yang mengandung prinsip esensial dan prinsip prosedural. Prinsip esensial terdiri dari prinsip kebebasan dan persamaan. Sedangkan prinsip prosedural terdiri dari prinsip suara mayoritas dan prinsip akuntabilitas.

Praktik politik transaksional dalam pembahasan Undang-undang Tentang Pemilu telah berimplikasi terhadap tidak dilaksanakannya prinsip kedaulatan rakyat secara konsisten. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak menerapkan prinsip suara terbanyak sebagai salah satu prinsip prosedur demokrasi yang dianut Undang-Undang Dasar 1945. Begitu juga dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang mengulangi kembali penyimpangan terhadap prinsip prosedural demokrasi. Penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut bersyarat menunjukkan penyimpangan prinsip suara mayoritas kembali dilakukan. Begitu juga dengan prinsip pertanggungjawaban yang tidak dapat dijamin pelaksanaannya karena tidak ada perubahan signifikan antara sistem yang digunakan pada pemilu 2004 dengan sistem pemilu yang digunakan pada tahun 2009.

Dalam rangka meluruskan berbagai penyimpangan prinsip kedaulatan rakyat yang terjadi dalam Undang-Undang Tentang Pemilu anggota legislatif, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat mesti berpegang pada prinsip suara mayoritas. Putusan MK terhadap uji materil (*judicial review*) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 menjadi momentum

purifikasi tafsir konsep kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam undang-undang tentang pemilihan umum.

Untuk regulasi pemilu mendatang mesti dipilih sistem pemilu yang memang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut Undang-Undang Dasar 1945. Terkait hal ini, dari duabelas ragam sistem pemilu yang menjadi bagian keluarga sistem pemilu legislatif, terdapat dua alternatif sistem yang paling dekat dan sesuai dengan kondisi kenegaraan Indonesia serta sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sistem proporsional daftar calon terbuka murni dan sistem *mixed member proporsional (MMP)*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2004
- Aristoteles, *Politik (La Politica)*, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris Oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dari Bahasa Inggris ke dalam Bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Kharie, Visi Media, Jakarta, 2007
- A. Dahl, Robert, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001
- Budiman, Arif *Teori Negara Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002
- Chaidar, Al, *Pemilu 1999 Pertarungan Ideologis Partai-partai Islam Versus Partai-partai Sekuler*, Islam Kaffah, 1419 H
- Hasbi, Artani, *Musyawaharah & Demokrasi, Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001
- Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Harun, Refly, *Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No.1, Juni 2009, Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2009

- J. Prihatmoko, Joko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008
- Koirudin, *Profil Pemilu 2004, Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007
- Mulyosudarmo, Soewoto, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang, 2004
- Nurtjahjo, Hendra, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta, 2006
- O. Santoso, Kholid (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segarsy, Bandung, 2009
- Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusa Media, Malang, 2007
- Revitch, Diane & Abigail Thernstrom (ed), *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005
- Rawls, John, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986
- Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Strong, C.F., *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

Risalah Rapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilu, Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17), tanggal 23 September 2002

Risalah Rapat Pansus RUU Tentang Pemilu, Pembahasan DIM Fraksi-fraksi dengan Pemerintah, tanggal 30 Oktober 2002

Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Syamsuddin Haris, *Menata Ulang Sistem Pemilu*, Harian Kompas, 13 April 2009

*25 Partai Diprediksi Bakal Tak Lolos PT*, Harian Kompas, 17 Februari 2009

Kacung Marijan, *Pemerintahan Demokratis*, Harian Kompas, 23 Februari 2009

Jajak Pendapat Kompas, *Membebaskan Dukungan Politik Calon Wakil Rakyat*, Harian Kompas, 2 Februari 2009

*Suara Rakyat Dihormati*, Harian Kompas, 24 Desember 2008

*Pemerintah Tidak Pernah Kuat dan Efisien*, Harian Kompas, 18 Maret 2009

*Kisruh DPT, Siapa Bertanggung Jawab?* Harian Kompas, 16 April 2009

Valina Singka, *Pelajaran Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden*,  
Harian Kompas, 25 Mei 2009

*Sistem Perlu Tata Ulang*, Harian Kompas, 14 November 2009, hlm. 5

Denny Indrayana, *Menegakkan Daulat Rakyat*, Kompas, 6 Januari  
2009

Ta Legowo, *Pradoks DPR 2009-2014*, Harian Kompas, 11 Mei 2009

Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, [http://www.resepita.com/forum/pop\\_printer\\_friendly-.asp?TOPIC\\_ID=1380](http://www.resepita.com/forum/pop_printer_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380), diakses tanggal 1 Januari 2010