

PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SEBELUM DAN SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: MENUJU PEMILIHAN BERKEDAULATAN RAKYAT

Radian Syam¹

Abstract

Amandemen UUD 1945 menghasilkan sejumlah design baru format kenegaraan Indonesia. Pertama, Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) secara langsung oleh rakyat, sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih saja. Sebagai konsekuensinya, berbeda dengan sebelum perubahan UUD 1945, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, namun bertanggung jawab langsung kepada rakyat pemilih. Teori kedaulatan rakyat digunakan untuk menjelaskan secara filosofis dan bersifat makro mengenai rakyat sebagai asasi berdaulat di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai satu-satunya orang yang berhak dalam menentukan arah dan tujuan negara. Salah satu perwujudan kedaulatan rakyat melalui penyelenggaraan pemilu yang diatur dan dijamin oleh konstitusi. Kedaulatan bisa berada pada tangan seseorang dalam sistem pemerintahan yang otoriter atau tiran. Pemegang kedaulatan bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam sistem oligarkhi, kedaulatan berada pada kelompok atau golongan tertentu masyarakat seperti: kaum bangsawan, kaum borjuis, partai, bahkan kelompok agama dalam negara agama. Sementara bagi negara yang berpaham integralistik, kedaulatan ada pada negara. Dalam demokrasi, keterlibatan seluruh rakyat dalam Pemilu menjadi sumber legitimasi kekuasaan pemerintah. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bahwa pemilu pada hakikatnya merupakan salah satu sarana kedaulatan rakyat yang mensyaratkan dilindunginya hak rakyat untuk memilih para pemimpin negara yang dijamin berdasarkan konstitusi.

A. Pendahuluan

Perubahan konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945²) yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali perubahan telah banyak memberikan perubahan dalam sistem

ketatanegaraan di Indonesia. Jika dilihat dari alasan normatif yang berkembang dalam perdebatan di tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), latar belakang perubahan UUD 1945

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta.

² Perubahan UUD 1945 juga merubah judul konstitusi yang awalnya berbunyi: "Undang-Undang D a s a r Tahun 1945" menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disingkat UUD NRI 1945.

disebutkan antara lain sebagai berikut:³

- 1) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi yaitu MPR selaku pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat tidak terjadinya saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) pada institusi-institusi kenegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi pada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat;
- 2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden), sehingga sistem ketatanegaraan dominan dikuasai oleh Presiden (*executive heavy*). Akibatnya, pada Presiden terpusat dua kekuasaan sekaligus, yakni kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan legislasi karena Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang;
- 3) UUD 1945 terlalu banyak mengandung pasal-pasal yang fleksibel sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran;
- 4) UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang; dan
- 5) Rumusan UUD 195 tentang semangat penyelenggara negara, belum cukup didukung dengan ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan masyarakat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

Secara spesifik, amandemen UUD 1945 menghasilkan sejumlah *design* baru format kenegaraan Indonesia.⁴ Pertama, Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih saja.⁵ Sebagai konsekuensinya, berbeda dengan sebelum perubahan UUD 1945, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, namun bertanggung jawab langsung kepada rakyat pemilih (*direct responsible to the people*). Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945, di mana kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, dan kini kedaulatan rakyat tetap di tangan rakyat. Sebagai konsekuensinya

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2004), hal. 17

⁴ Pembahasan tentang perubahan format kenegaraan sebelum dan setelah perubahan UUD 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cet. Ke-2, (Yogyakarta : FH UII Press, 2005) hal. 33-95.

⁵ Afan Gaffar, "Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kelembagaan", dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Edited by Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim (Jakarta : AIPI, 2002), hal. 435-439.

adalah jabatan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR dan DPD yang keduanya merupakan anggota MPR, dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Dengan demikian, masing-masing lembaga negara sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat, dan masing-masing bertanggung jawab langsung kepada pemegang kedaulatan asli yaitu rakyat.⁶

Kedua, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut konstitusi UUD 1945.⁷ Hal ini terlihat dari adanya pembagian tugas masing-masing lembaga negara yang makin jelas dan terperinci, sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih dan intervensi kewenangan antar lembaga negara (*separation of power*). Presiden memegang kekuasaan menjalankan pemerintahan, DPR dan DPD dapat mengawasi jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden dan kabinetnya, dan lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki wewenang melakukan kontrol yuridis lewat *judicial review* terhadap

kebijakan yang diambil oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, maupun terhadap kebijakan yang dibuat oleh DPR berupa produk undang-undang. Kondisi ini mengarah kepada terciptanya situasi *checks and balances* antar lembaga negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudisial.

Ketiga, wajah parlemen dinilai lebih representatif karena adanya kamar baru yaitu DPD sebagai representasi dari wakil-wakil daerah (provinsi) yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat. *Keempat*, adanya jaminan terciptanya stabilitas jalannya pemerintahan karena jabatan Presiden dibatasi dalam masa jabatan lima tahun, dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR dalam kondisi tertentu saja berdasarkan UUD, serta melalui mekanisme hukum yaitu pembuktian hukum oleh MK.⁸

Khusus dalam hal pemilu, sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, pemilu di Indonesia tidak diatur secara langsung di dalam konstitusi⁹, kecuali di dalam UUD RIS dan UUDS 1950.¹⁰ Pemilu di bawah UUD 1945 pengaturannya hanya ditetapkan dalam bentuk undang-

⁶ I Made Leo Wiratma, "Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi", *Analisis CSIS* (2002) : 144-145.

⁷ Ramlan Surbakti (1), "Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Politik", dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Edited by Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim. *Op.Cit.*, hal. 485-493.

⁸ Leo Agustino, 2002, "Pemilihan Presiden Secara Langsung Untuk Indonesia", *Analisis CSIS* (2002): 249.

⁹ Tidak diatur secara langsung mengenai susunan DPR di dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) karena UUD 1945 mengatribusikannya kepada undang-undang untuk diatur lebih lanjut, sebagaimana disebutkan pada Pasal 19 ayat (1): Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat*, ps.111: (1) Dalam tempo satu tahun sesudah Konstitusi mulai berlaku, maka diseluruh Indonesia Pemerintah memerintahkan mengadakan pemilihan yang bebas dan rahasia untuk menjusun Dewan Perwakilan Rakjat yang dipilih setjara umum. (2) Undang-Undang federal mengadakan aturan2 untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakjat baru yang dimaksud dalam ayat (1) dan menentukan pembagian jumlah2 anggota yang akan dlutus, antara daerah2 selebihnja yang tersebut dalam pasal 99. Pasal 112 Pada saat yang akan ditetapkan oleh Pemerintah, selekas mungkin sesudah pemilihan yang dimaksud dalam pasal 111 Dewan Perwakilan Rakjat pertama dibubarkan dan diganti dengan Dewan Perwakilan Rakjat yang dipilih itu. Lihat juga *Ibid.* ps. 57: yang juga menyatakan secara eksplisit bahwa: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga-negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

undang. Disamping itu penyelenggaraan pemilu juga terbatas hanya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota saja.

Setelah perubahan, ketentuan pemilu langsung di tuangkan dalam konstitusi dengan dibentuknya bab yang khusus mengatur tentang pemilu yaitu di BAB VIIB tentang PEMILIHAN UMUM yang terdiri dari 1 (satu) pasal (Pasal 22E) dan 6 (enam) ayat, meliputi: asas-asas penyelenggaraan pemilu; ruang lingkup penyelenggaraan pemilu, peserta dan penyelenggara pemilu. Sejak perubahan ketiga, pemilu di Indonesia juga tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, presiden dan wakil presiden.¹¹ Pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres) yang semula dilakukan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu.¹² Disamping itu, perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga baru di tubuh parlemen Indonesia sebagai representasi (perwakilan) daerah bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

yang anggota-anggotanya juga dipilih melalui pemilihan umum.¹³

Selain itu, sejak tahun 2007 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) yang awalnya merupakan pemilihan lokal (*local election*) yang berdiri sendiri, melalui penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, akhirnya ikut dimasukkan sebagai bagian dari rejim pemilu.¹⁴ Sehingga pemilihan umum di Indonesia berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terdiri dari: 1) pemilihan umum presiden dan wakil presiden; 2) pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD; serta 3) pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dimasukkannya norma yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah di dalam Perubahan UUD 1945 tidak terlepas dari tuntutan reformasi 1998 yang salah satunya adalah mendorong segera dilakukannya perubahan UUD 1945 karena dinilai menjadi penyebab utama terbentuknya kekuasaan otoriter selama ini.¹⁵ Penyalahgunaan tersebut salah satunya dilakukan dengan cara membatasi dan memberangus hak-hak politik rakyat

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ps. 22E: *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

¹² *Ibid.*, ps. 5A ayat (1): *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

¹³ *Ibid.*, ps. 22C ayat (1): *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No. 22 Tahun 2007, LN No.59 Tahun 2007, TLN 4721. Pasal 1 angka 4: *Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

¹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (1), 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal.54.

pelaksanaan sistem pemilu dalam mengisi jabatan-jabatan kenegaraan dan pemerintahan yang ademokrasi (tidak demokratis) melalui berbagai peraturan perundang-undangan dan tindakan represif.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, paska Perubahan UUD NRI 1945, pemilihan kepala daerah kemudian dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Namun pemilihan secara langsung tersebut ternyata menimbulkan berbagai perdebatan karena di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 klausulnya tidak menyatakan secara eksplisit pemilihan harus secara langsung melainkan "dipilih secara demokratis". Klausul "dipilih secara demokratis" tersebut kemudian di dalam UU No.32 Tahun 2004 diterjemahkan sebagai pemilihan langsung oleh pembuat undang-undang (DPR dan Presiden). Beberapa kalangan menyatakan klausul "dipilih secara demokratis" tidak harus dipilih langsung oleh rakyat, bisa juga dipilih dengan sistem perwakilan, misalnya dipilih oleh DPRD.

Teori kedaulatan rakyat digunakan untuk menjelaskan secara filosofis dan bersifat makro mengenai rakyat sebagai asasi berdaulat (*the sovereign*) di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai satu-satunya orang yang berhak dalam menentukan arah dan tujuan negara. Sementara teori konstitusi digunakan untuk mengkaji lebih jauh mengenai teori kedaulatan rakyat yang kemudian

dituangkan di dalam konstitusi yang pada akhirnya menjadi hukum tertinggi yang memuat semua kehendak rakyat sebagai *the sovereign*. Dan salah satu perwujudan kedaulatan rakyat di bidang politik adalah melalui penyelenggaraan pemilu yang diatur dan dijamin oleh konstitusi. Di sinilah kemudian teori konstitusi menjadi jembatan antara konsep makro mengenai kedaulatan rakyat dan realitas mikro tentang perwujudan kedaulatan rakyat melalui sarana pemilihan umum termasuk pemilihan umum kepala daerah.

Sistem pemilu digunakan sebagai landasan untuk langsung masuk ke masalah mikro yaitu hal-hal yang bersifat praksis yang menjadi fakta penelitian tentang praktik penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Melalui teori ini diuraikan lebih lanjut tentang perkembangan sistem pemilu Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan berbagai variasi dan modifikasinya termasuk dengan memperbandingkan dengan praktik pemilu di beberapa negara untuk menilai derajat demokratisasinya.

Dengan demikian, jika *grand theory* bersifat makro-filosofis dan *middle range theory* bersifat konseptual-implimentatif, maka *applied theory* bersifat lebih spesifik dan mendekati teknis-prosedural. Oleh sebab itu, pembahasan tentang sistem pemilu di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari teori kedaulatan rakyat, konstitusi dan demokrasi.

B. Teori Kedaulatan Rakyat

Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, kedaulatan (*sovereignty*) diartikan sebagai *supreme dominion, authority, or rule*.¹⁶ Jikadidasarkan pada literatur hukum internasional, sebagaimana yang diutarakan Cynthia Weber, konsep kedaulatan (*sovereignty*) sebenarnya tidak memiliki kejelasan definisi, namun semua pengertian mengenai kedaulatan umumnya merujuk kepada kehidupan kenegaraan (*statehood*). Secara umum, pengertian kedaulatan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan negara terhadap suatu wilayah dan masyarakat, serta relasi antar satu negara dengan negara lainnya.¹⁷

Dari pendekatan Cynthia Weber tersebut terlihat kedaulatan memiliki dua sisi pengertian, internal (penguasaan negara atas wilayah dan masyarakat) dan eksternal (hubungan satu negara dengan negara lain), sehingga dengan demikian kedaulatan dapat dilihat ke dalam 2 (dua) bentuk: Kedaulatan Internal (*internal sovereignty*) dan Kedaulatan Eksternal (*external sovereignty*)¹⁸. Jika mengikuti pemahaman Hans Georg van Manz, Kedaulatan Internal lebih mengacu kepada kemampuan *sovereign* dalam memelihara hukum dan tatanan (*order*) dalam suatu negara, sementara

Kedaulatan Eksternal lebih mengacu kepada kemampuan negara dalam bertindak sebagai negara merdeka, dan adanya pengakuan kedaulatan dari negara lainnya.¹⁹ Perbedaan diantara keduanya, jika menggunakan pendekatan Henry Weathon, Kedaulatan Eksternal masih membutuhkan pengakuan kedaulatan dari negara lain, untuk Kedaulatan Internal tidak, karena Kedaulatan Internal yang menjadikan negara ada. Setelah negara berdiri (Kedaulatan Internal terbangun) barulah dibutuhkan pengakuan kedaulatan dari negara lain, disinilah Kedaulatan Eksternal baru eksis. Seperti yang dinyatakannya:

*The internal sovereignty of state does not, in any degree, depend upon its recognition by other states. A new state, springing into existence, does not require the recognition of other states to confirm its internal sovereignty. The existence of the states de facto is sufficient, in this respect, to establish its sovereignty de jure. It is a state because it exists. ...The external sovereignty of any state, on the other hand, may require recognition by other states in order to render it perfect and complete.*²⁰

Berdasarkan uraian di atas terlihat

¹⁶ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Deluxe Eight Edition* (Dallas: Thompson West, 1999), hal. 1430

¹⁷ Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty, Interventions, The State and Symbolic Exchange* (New York: Cambridge University Press, 1995), hal. 2

¹⁸ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal.175

¹⁹ Hans Georg von Manz, "The Universality of Human Rights and The Sovereignty of The State in Fichte's Doctrine of Right" dalam David Coady (ed), *Conspiracy Theories, The Philosophical Debate* (Hampshire: Asghate Publishing Company, 2006) hal. 184. Seperti yang dinyatakan Manz bahwa: *Sovereignty understood as ultimate authority can be distinguished in two aspects: internal sovereignty and external sovereignty. Internal sovereignty refers to the sovereign's capability to maintain law and order within state. External sovereignty refers to the sovereign of a state as being capable to act independently towards other states and the state's independency being recognized by other states.*

bahwa kedaulatan eksternal lebih mengarah kepada konsep kedaulatan dalam konteks hukum internasional sehingga dalam pandangan Jimly Asshiddiqie tidak dianggap penting untuk dibahas di dalam Studi Hukum Tata Negara.²¹ Oleh karena itu yang menjadi titik tekan dalam konseptualisasi tulisan ini adalah kedaulatan internal negara saja.

Dalam konteks kedaulatan internal, menurut Jean Bodin, *sovereignty is the absolute and perpetual power of a republic, and a republic is a government based on the laws of nature.*²² Michael Newman dengan menggunakan pendekatan John Austin, Thomas Hobbes, John Locke serta Jean Jacques Rousseau juga menyimpulkan bahwa kedaulatan pada intinya adalah kekuasaan tertinggi dan tidak berada di bawah kekuasaan lainnya. Dan kekuasaan tersebut harus dipegang oleh satu sumber yaitu negara.²³ Dengan demikian kedaulatan dapat diartikan sebagai hak atas kekuasaan absolut, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali.²⁴

Jika dilihat dari sejarah awalnya, menurut Robert Jackson kedaulatan merupakan salah satu ide pokok yang berkembang paska dunia *medieval* (abad pertengahan), sebuah konfigurasi khas antara politik dan hukum yang menentukan

perkembangan negara-negara Eropa modern kemudian. Bahkan tidak hanya Eropa, kedaulatan menjadi ide dasar politik dan hukum di seluruh dunia, seperti yang dinyatakannya:

*Sovereignty is one of the constituent ideas of the post-medieval world: it conveys a distinctive configuration of politics and law that sets the modern era apart from previous era. A.P d'Entreves puts the point well: The importance of the doctrine of sovereignty can hardly be overrated. It was a formidable tool in the hands of lawyers and politicians, and a decisive factor in the making of modern Europe. And not only Europe: sovereignty is a foundation idea of politics and law around the world. By sovereignty I am of course referring to state sovereignty unless otherwise indicated.*²⁵

Mengenai kata "kedaulatan" sendiri menurut Jimly Asshiddiqie berasal dari bahasa Arab yaitu *daulah* yang berarti rejim politik atau kekuasaan. Dengan demikian kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam rangka penyelenggaraan negara.²⁶ Dalam bahasa Inggris, "kedaulatan" dikenal dengan kata "*sovereignty*". Menurut Phillemon Bliss kata tersebut berasal dari feodalisme asli yang bersifat personal untuk menggambarkan relasi antar individu

²⁰ Henry Wheaton, *Elements of International Law, Eight Edition* (London: Sampson Low, Son, and Company, 1866), hal. 21-22

²¹ Jimly Asshiddiqie (2), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.145

²² C.E. Merriam, *History of The Theory of Sovereignty Since J.J. Rousseau* (New Jersey, The Lawbook Exchange, Ltd, 1999) hal.368. Lihat juga Julian H. Franklin, *Bodin on Sovereignty* (New York: Cambridge University, 1992).

²³ Michael Newman, *Democracy, Sovereignty and The Europe Union* (London: C. Hurst & Co.Ltd, 1997), hal. 6

²⁴ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal.175

^{25, 26} Robert Jackson, *Sovereignty* (Cambridge: Polity Press, 2007), hal.1

khususnya dalam hal penguasaan tanah:

*...the word sovereign, with its abstract sovereignty, is of feudal origin; it was personal, and was applied to a single person. One was sovereign, all others were subjects; and their relation primarily pertained to the land.*²⁷

Mempertegas Jackson, Raymond G. Gettel melihat teori kedaulatan (dalam konteks negara modern) kelahirannya didasari ilmu politik modern. Konsep tersebut berangkat dari pandangan bahwa negara hadir pada saat masyarakat bergabung dalam sebuah organisasi (negara) yang kemudian melahirkan berbagai kesepakatan yang diterjemahkan ke dalam berbagai aturan hukum. Untuk menegakkan aturan hukum tersebut dibutuhkan suatu badan yang memiliki kehendak (*will*) dan kekuasaan (*power*) yang tidak tunduk pada kekuatan apapun, itulah yang kemudian disebut sebagai *the sovereign*. Dalam praktiknya, *the sovereign* oleh Bodin dan filsuf lainnya dipersonifikasi kepada negara sebagai *the legally sovereign*.²⁸

Kedaulatan dalam personifikasi sebuah negara tersebut kemudian dapat menjelma ke dalam berbagai bentuk. Kedaulatan bisa berada pada tangan seseorang dalam sistem pemerintahan yang

otoriter atau tiran. Dalam sistem ini sang pemegang kedaulatan bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam sistem oligarkhi, kedaulatan berada pada kelompok atau golongan tertentu masyarakat seperti: kaum bangsawan, kaum borjuis, partai, bahkan kelompok agama dalam negara agama. Sementara bagi negara yang berpaham integralistik, kedaulatan ada pada negara.²⁹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat 2 (dua) hal yang menjadi fokus perhatian dalam masalah kedaulatan, yaitu apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori kedaulatan yaitu: Kedaulatan Tuhan; Kedaulatan Raja; Kedaulatan Negara; Kedaulatan Rakyat; dan Kedaulatan Hukum,³⁰ dengan tata urutan yang berbeda-beda antara satu sarjana dengan sarjana lainnya.³¹ Namun jika menggunakan pendekatan Michael Newman, selain kelima teori kedaulatan di atas, masih terdapat teori (doktrin) kedaulatan lainnya yaitu: Kedaulatan Negara Kerakyatan (*popular state sovereignty*); Kedaulatan Bangsa (*National Sovereignty*) dan Kedaulatan Bersama (*Shared Sovereignty*).³²

²⁷ Jimly Asshiddiqe (2), *Op.Cit.*, hal.143.

²⁸ Philemon Bliss LLD, *Of Sovereignty* (New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2005), hal. 3

²⁹ Raymond Garfield Gettel, *Political Science, Revised Edition* (Gind and Company, tanpa tahun) hal.122

³⁰ Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat* (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002) hal.97

³¹ Jimly Asshiddiqe (3), *Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta, Ichtisar Baru Van Hoeve, 1994), hal.10.

Jika keduanya digabungkan (antara pemikiran para sarjana hukum Indonesia dengan pemikiran Michael Newman), maka teori kedaulatan prinsipnya terdiri atas 8 (delapan) teori, yaitu: (1) Kedaulatan Tuhan; (2) Kedaulatan Raja; (3) Kedaulatan Negara; (4) Kedaulatan Rakyat; (5) Kedaulatan Hukum; (6) Kedaulatan Negara Kerakyatan; (7) Kedaulatan Bangsa; dan (8) Kedaulatan Bersama.

Dari kedelapan teori kedaulatan tersebut, pada umumnya sebagian besar sarjana Indonesia sepakat bahwa menurut sejarahnya yang paling tua adalah teori kedaulatan Tuhan (*God sovereignty*), yang mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi dimiliki atau ada pada Tuhan³³. Menurut Jimly, faham inilah sebenarnya yang pertama kali berkembang dalam sejarah umat manusia. Dalam prakteknya, ajaran kedaulatan Tuhan ini biasanya dijemakan ke dalam kekuasaan Raja atau Ratu yang mendapatkan legitimasinya sebagai penguasa berdasarkan perintah Tuhan yang bersifat absolut. Akibatnya, kekuasaan Raja

atau Ratu juga berubah menjadi absolut, sehingga melahirkan pula ajaran tentang Kedaulatan Raja.³⁴ Dalam kaitan antara Kedaulatan Tuhan yang menjelma ke dalam Kedaulatan Raja ini pernah ditegaskan Raja James I di depan parlemen Inggris tahun 1609:

Kings are not only God's lieutenants upon earth and sit upon God's throne, but even by god himself they are called gods ...they have power of raising and casting down, of life and of death, judges over all their subjects and in all causes and yet accountable to none but god only.³⁵

Gettel menyakini teori Kedaulatan Raja ini mulai lahir dan berkembang di abad ke-16 eropa pada masa monarki. Raja memperoleh pengakuan sebagai *the sovereign* seiring dengan keberhasilannya dalam menundukkan kerajaan lainnya. Saat itulah kedaulatan menjelma ke dalam sosok raja. Sebagai satu-satunya yang berdaulat, raja menjadi sumber dari segala hukum dan kekuasaan, seperti yang disampaikannya:

Originally sovereignty was viewed

³³ Mengenai tata urutan kelima teori kedaulatan tersebut, antara para sarjana hukum di Indonesia terdapat pendapat yang berbeda-beda. Menurut Koesnardi dan Bintang Saragih misalnya, membagi dan mengurutkan kelima teori tersebut dengan urutan sebagai berikut: (a) Kedaulatan Tuhan; (b) Kedaulatan Raja; (c) Kedaulatan Rakyat; (d) Kedaulatan Negara; dan (e) Kedaulatan Hukum. Sedangkan Attamimi membagi dan mengurutkan teori kedaulatan menjadi 5 (lima) kelompok tetapi untuk Kedaulatan Tuhan tidak ia sebut, sebagai gantinya ia menggunakan istilah ajaran kedaulatan dalam lingkup sendiri. Adapun menurut Wirjono Prodjodikoro, kedaulatan terdiri dari (a) Kedaulatan Negara; (b) Kedaulatan Tuhan; (c) Kedaulatan Rakyat; dan (d) Kedaulatan Hukum. Lihat: 1) Mohammad Koesnardi & Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hlm. 118; 2) A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1991), hlm. 129-130; 3) Wirjono Prodjodikoro, *Azaz-azaz Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1970-1989), hlm. 5-6.; 4) Jimly Asshiddiqie, *ibid.*

³⁴ Michael Newman, *Op.Cit.* hal 6. Menurut Newman teori kedaulatan secara berurutan dimulai dari: (1) Kedaulatan Negara; (2) Kedaulatan Hukum; (3) Kedaulatan Rakyat; (4) Kedaulatan Negara Rakyat; (5) Kedaulatan Bangsa; dan terakhir (6) Kedaulatan Bersama.

³⁵ Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 152.

³⁶ Jimly Asshiddiqie (2), *Op. Cit.*, hlm. 10.

as an attributed, not of the state, but of the king. It was natural that sixteenth century writers should identify the sovereignty of the state power with the power of the monarch, since the struggle that gave rise to the conception of sovereignty was carried on by the king in order to establish his personal independence and supremacy. As he triumphed over his rivals in the struggle, sovereignty was ascribed to him. The king was the sovereign and could even say, "I am the state". This theory made the king the source of all law and authority; he could do no wrong; passive obedience must be given by all subjects. This theory was destroyed by the revolution that created modern democracies; but its traces survive in the use of the term "sovereign", in a nominal sense, to refer to kings (as in England) who have become, in fact, comparatively unimportant parts of the government.³⁶

Dilanjutkan oleh Newman, klaim para Raja sebagai *the sovereign* pada dasarnya diilhami oleh pemikiran Jean Bodin dan Thomas Hobbes tentang Kedaulatan Negara dalam konteks negatif. Awalnya Bodin dan Hobbes menginginkan adanya suatu kekuasaan yang harus dipegang oleh satu sumber dan bebas dari kendala baik eksternal maupun internal, yaitu negara. Tujuannya adalah untuk meruntuhkan berbagai klaim lain seperti *ancient privi-*

leges atau *Christian universalism*³⁷. Gagasan Bodin dan Hobbes ini kemudian berkembang menjadi doktrin kedaulatan negara (*state sovereign*). Namun karena doktrin tersebut sejak awal tidak diikuti dengan gagasan-gagasan demokrasi, akhirnya dalam praktik justru disalahgunakan untuk menjustifikasi keberadaan negara monarkhi absolut di akhir abad ketujuh belas, seperti yang dinyatakan Newman:

The first notion of sovereignty – theorised most fully by Jean Bodin (1529-96) and Thomas Hobbes (1588-1679) – was essentially the claim that power should be vested in a single source which was free from external and internal constraints. It was intended to demonstrate the need for power to be located in the state and to undermine the claims of others to dispute this on the basis of such justifications as ancient privileges or Christian universalism. It may therefore be termed the doctrine of state sovereignty. In theory, this doctrine need not have led to "absolutism". However, since it had no specifically democratic content, there was no guarantee against despotism and in practice, of course, Monarchical absolutism developed during the late seventeenth with state sovereignty as a justification.³⁸

Berdasarkan pandangan Carl Joachim

³⁶ Robert Jackson, *Op.Cit.* hal.57

³⁷ Raymond Garfield Gettel, *Op.Cit.* hal.129

³⁸ *Christian Universalism* merupakan salah satu keyakinan teologis tentang Tuhan Kristus, dan asal-usul dan nasib jiwa manusia, yang mengajarkan tentang cinta Tuhan tanpa syarat dan rencana Tuhan untuk menebus, memulihkan, dan mengubah semua orang melalui Kristus. Lihat Ken Allen, *What is Christian Universalism?* <http://www.auburn.edu/~allenkc/chr-univ.html> diunduh 10 Juni 2010.

Friedrich, inti dari ajaran Kedaulatan Negara sebagaimana yang digagas Bodin bahwa kedaulatan ada pada negara, oleh karenanya segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Negara dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, sehingga adanya hukum itu karena adanya negara, dan tidak satu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara.³⁹ Berkaitan dengan itu, Bodin mengatakan bahwa hukum itu merupakan penjelmaan daripada kehendak atau kemauan negara. Jadi negaralah yang menciptakan hukum, oleh karenanya negara dianggap satu-satunya sumber hukum, dan demikianlah bahwa negara-lah yang memiliki kedaulatan (kekuasaan tertinggi).⁴⁰

Sebagaimana disampaikan Newman sebelumnya, dalam praktiknya, kedaulatan negara ini memang sering menimbulkan kerancuan karena pengertian negara cenderung diartikan sebagai kelompok atau individu pemegang kekuasaan, yang pada akhirnya Kedaulatan Negara itu sering dipersonifikasi sebagai kedaulatan pemerintahan yang berkuasa. Oleh karena itu, Kedaulatan Negara dalam gagasan Bodin pada akhirnya dapat diterjemahkan

ke dalam berbagai teori, tergantung dari siapa yang memegang kekuasaan tertinggi, bisa saja Raja atau ratu (Kedaulatan Raja) atau bisa juga rakyat (dalam sistem demokrasi).⁴¹

Teori kedaulatan lain yang juga berkembang seiring dengan teori Kedaulatan Negara adalah Kedaulatan Hukum (*legal sovereign*) yang dikembangkan oleh John Austin.⁴² Dalam doktrin Austin semua hukum adalah perintah dari penguasa yang harus ditaati oleh masyarakat. Semua perintah bersifat mengikat karena penguasa memiliki kekuasaan untuk menegakkan hukum.⁴³

Dalam perkembangannya, kedua teori kedaulatan tersebut (Kedaulatan Negara dan Kedaulatan Hukum) akhirnya bersinggungan dengan ide-ide demokrasi. Hobbes adalah yang pertama kali menarik konsep kedaulatan dari Kedaulatan Negara menuju embrio Kedaulatan Rakyat melalui gagasan kedaulatan individu (orang), dimana menurut Hobbes setiap orang pada dasarnya berdaulat, sehingga raja walaupun sebagai penguasa absolut namun tindakannya harus tetap berdasarkan untuk kebaikan rakyat.⁴⁴ Dalam praktik, teori Hobbes yang meletakkan kedaulatan ke

³⁹ Michael Newman. *Op.Cit.* hal. 6

⁴⁰ Julian H. Franklin, *Sovereignty and The Mixed Constitution: Bodin and His Critics* dalam J.H. Burns (ed), *Political Thought, 1450 -1700* (New York: Cambridge University Press, 1991), hal. 298-299.

⁴¹ Carl Joachim Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective* (London: The University of Chicago Press, 1963) hal. 57

⁴² Hendarmin Ranadireksa, *Op. Cit.* Hal.97

⁴³ Michael Newman. *Op.Cit.* hal. 7. Berbeda dengan Michael Newman yang melihat kedaulatan hukum berjalan seiring dengan kedaulatan negara, Martin Ostwald berdasarkan penelitiannya terhadap perkembangan kedaulatan rakyat di Athena abad kelima, meyakini bahwa kedaulatan hukum pada dasarnya lahir dari perkembangan teori kedaulatan rakyat ketika kedaulatan rakyat menjelma ke dalam nomos. Lihat Martin Ostwald, *From Popular Sovereignty to Sovereignty of Law, Law, Society, and Politic in Fifth Century of Athens* (London: University of California Press, Ltd).

⁴⁴ Teori kedaulatan hukum dari Austin dikenal dalam doktrin "law as a command of the sovereign" yang dikembangkan dari pemikiran Bentham. Lihat W.L. Morison, *John Austin, Jurists: Profiles in Legal Theory* (London: Stanford University Press, 1982), hal.66

tangan individu meluas dan menjelma ke dalam kedaulatan parlemen (sebagai wakil dan kumpulan individu yang berdaulat).⁴⁵

Berdasarkan konsepsi Hobbes tersebut, Locke kemudian mempertegasnya, tidak lagi kedaulatan individu tetapi kedaulatan kolektif (kedaulatan rakyat). Menurut Locke kedaulatan pada dasarnya tidak berada di tubuh negara, tetapi di dalam masyarakat.⁴⁶ Tentu saja, konsepsi Locke tentang masyarakat masih sangat terbatas karena masyarakat dalam kacamata Locke baru sebatas para pemilik tanah yang menentang absolutisme monarki.⁴⁷ Namun demikian, pemikiran Locke tersebut merupakan embrio dari lahirnya doktrin kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) karena keberhasilannya menggeser letak kedaulatan dari negara (raja) kembali ke tangan rakyat.⁴⁸

Teori Kedaulatan Rakyat secara lebih menyeluruh disusun oleh Rosseau yang berangkat dari latar belakang Revolusi Perancis, yang menempatkan rakyat dalam posisi saling berhadapan dengan negara. Menurut Rosseau negara seharusnya tidak

berdiri sendiri dan berada di luar rakyat. Negara seharusnya cerminan dari kehendak umum (rakyat), sehingga negara adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian negara tidak lagi sesuatu yang asing karena tidak lagi menjadi milik raja atau milik sekelompok orang, melainkan milik bersama (rakyat). Oleh karena itu satu-satunya negara yang sah menurut ajaran Kedaulatan Rakyat Rosseau adalah *res publica* (urusan umum) yang lahir atas kehendak umum.⁴⁹

Dalam paham Rosseau, kedaulatan rakyat mengimplikasikan dua anggapan. Di satu pihak, penolakan terhadap segala wewenang di atas rakyat yang tidak dari rakyat. Di lain pihak, tuntutan, agar segala kekuasaan yang ada mesti identik dengan kehendak rakyat. Jadi negara tidak berhak untuk meletakkan kewajiban atau pembatasan apa pun pada rakyat. Rakyat berwenang penuh untuk menentukan dirinya sendiri, maka tidak ada apapun yang mempunyai wewenang terhadap rakyat.⁵⁰

Teori kedaulatan rakyat Rousseau tentang kontrak sosial dengan berdasarkan pada "Revolusi Perancis"⁵¹ dalam kacamata

⁴⁵ Seperti yang ditulis Philemon Bliss: *...Hobbes advocates monarchy, pure and simple. Sovereignty is personal; and the king, as absolute ruler, is sovereign. He rules by virtue of the social contract, but is not a party to it; he should govern in all things according to his own judgment, but is morally bound to seek the good of his subjects.* Lihat Philemon Bliss LLD, *Op.Cit.* hal. 4

⁴⁶ Michael Newman. *Op.Cit.* hal.7

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Seperti yang diungkap John Marshal dengan mengutip tulisan Ascraft (*Revolutionary Politics*) bahwa *...Ashcraft implies that John Locke's discussion of the productive significance of labour in his discussion of the value added to goods in his account of property in Two Treatise was intended as an appeal to those artisans and tradesmen whose support for exclusion and then for resistance was necessary in 1680-3, while his general stress on industriousness and use was intended to appeal to the industrious gentry and aristocrats who used their land for productive purposes, and to condemn courtiers and wasteful landowners, particularly aristocrats.* Lihat John Marshal, *John Locke, Resistance, Religion and Responsibility* (New York: Cambridge University Press, 1996), hal.280-281.

⁴⁹ Michael Newman, *Op.Cit.* hal.6.

⁵⁰ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal. 240-241

Newman sebenarnya memiliki ambiguitas, sebab lahirnya Republik Kedua pasca revolusi berangkat dari dua legitimasi yaitu legitimasi rakyat dan legitimasi negara melalui personifikasi Napoleon III. Kedaulatan rakyat muncul ketika rakyat mengambilnya dari negara, namun Kedaulatan Rakyat tersebut pada akhirnya berkombinasi dengan Kedaulatan Negara pada saat rakyat menyerahkan kembali kedaulatan yang telah direbutnya kepada Napoleon III. Perpaduan dua legitimasi ini juga dipraktikkan negara-negara Fasis dan negara penganut paham Stalinis, dengan klaim bahwa rakyat telah bersatu ke dalam satu negara dan menyerahkan kedaulatan yang dimilikinya kepada negara (pemerintahan fasis/komunis) sehingga tidak diperlukan lagi adanya lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Dengan melihat kombinasi yang begitu kuat diantara keduanya, Newman melihat praktik tersebut sebagai doktrin lain (di luar doktrin kedaulatan yang telah ada) yang kemudian disebut dengan doktrin Kedaulatan Negara Kerakyatan (*Popular State Sover-*

eignty).⁵²

Dalam perkembangan berikutnya khususnya di akhir abad 19, seiring dengan lahirnya paham kebangsaan yang didasarkan pada klaim "*we live in nation-states and that such states uphold national sovereignty*" telah melahirkan doktrin baru tentang kedaulatan yaitu Kedaulatan Bangsa (*national sovereignty*), doktrin yang mendasarkan kedaulatannya pada kesamaan sebagai satu bangsa.⁵³ Paham kebangsaan ini awalnya digagas oleh Ernest Renan melalui esainya yang terkenal "*What Is a Nation?*", menurut Ernest Renan berdirinya suatu bangsa tidak harus berdasar atas kesamaan agama, ras, bahasa, kesamaan geografi atau atas dasar kepentingan materi bahkan kepentingan militer. Menurutnya berdirinya suatu bangsa adalah atas dasar semangat dan kehendak untuk bersatu yang lahir dari proses sejarah panjang.⁵⁴ Sedikit berbeda dengan Ernest Renan, Otto Bauer lebih melihat bangsa sebagai satu kesatuan perilaku yang lahir karena kesamaan nasib (*a nation is a unity of conduct which*

⁵² Ibid.

⁵³ Revolusi 1848 di Perancis merupakan salah satu dari gelombang revolusi pada tahun 1848 di Eropa. Di Perancis, revolusi Februari mengakhiri Kerajaan Orleans (1830-1848) dan melahirkan Republik Perancis Kedua. Pada tanggal 2 Desember 1848, Louis Napoleon terpilih menjadi Presiden Republik Kedua, sebagian besar didukung oleh para petani. Tepat tiga tahun kemudian ia menanggukkan majelis terpilih, mendirikan Kekaisaran Perancis Kedua, yang berlangsung sampai 1871. Lihat Thomas Carlyle, *French Revolution: A History* (London: Chapman and Hall, tanpa tahun).

⁵⁴ Seperti dinyatakan Newman: *Popular sovereignty, developed more fully in the work of Jean Jacques I.J. Rousseau (1712-78) and in the claims of the Third Estate during the French Revolution, could challenge state sovereignty by setting the claims of the people against the claim of the state. But it could also strengthen a state which claimed, as did Napoleon III, to embody the popular will. In this case the power of the state was legitimised by combining the arguments which underlay both doctrines, and this combination has been so potent that it is necessary to use a different term to distinguish it from two sources: popular state sovereignty. At its most extreme, this doctrine has been used to justify the claim that the unity between state and people is so complete that no separate institutions are necessary to represent the people. It has thus been adopted by twentieth century Fascist and Stalinist regimes.* Michael Newman, *Op.Cit.* hal 7.

⁵⁵ Ibid.

comes into being because of a unity of destiny).⁵⁵

Namun demikian, dalam praktik ternyata teori Kedaulatan Bangsa ini sering berkombinasi dengan teori Kedaulatan Rakyat seperti yang pernah digunakan oleh negara-negara Fasis. Dalam kasus Hitler misalnya, dengan mendefinisikan paham kebangsaan dari kacamata rasis, Hitler mengklaim bahwa kepemimpinannya adalah atas kehendak rakyat untuk membawa Jerman kepada kejayaan bangsa Jerman (Aria).⁵⁶

Selain penganut ajaran Fasis, kelompok *liberal democratic* sebenarnya juga merupakan salah satu pendukung teori Kedaulatan Bangsa dari sisi lain. Menurut mereka, doktrin Kedaulatan Bangsa sangat mungkin dipraktikkan jika lembaga-lembaga internal negara berjalan secara demokratis. Tradisi pemikiran politik kaum liberal selama ini memang didasarkan pada doktrin pembagian dan pembatasan kekuasaan dimana tradisi tersebut dinilai cocok dengan teori kedaulatan.⁵⁷ Dalam

pandangan kelompok liberal adalah sangat mungkin untuk memiliki lembaga-lembaga negara demokratis dimana setiap rakyat dapat mengekspresikan tuntutan dan pilihan politik mereka melalui pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif disertai desentralisasi tanggung jawab negara, dengan tetap menjaga kedaulatan bangsa. Dengan berangkat dari doktrin pembagian kekuasaan ini akhirnya kelompok liberal melahirkan doktrin kedaulatan bersama (*Shared Sovereignty*) dengan membagi kedaulatan kepada semua lembaga negara. Di negara yang menganut paham demokrasi liberal antara Kedaulatan Bangsa dan Kedaulatan Bersama ini dapat bersinergi dan berjalan secara beriringan. Dalam hal kedaulatan internal, doktrin yang dibangun adalah doktrin Kedaulatan Bersama, sementara dalam hal Kedaulatan Eksternal yang dibangun adalah doktrin Kedaulatan Bangsa.⁵⁸

Dalam praktik, teori Kedaulatan Bersama sering digunakan untuk mengurai eksistensi kedaulatan negara-negara

⁵⁵ Lihat Uday Singh Mehta, *Liberalism and Empire, A Study Nineteenth Century British Liberal Thought* (London: The University of Chicago Press, 1992), hal.187

⁵⁶ Clive J. Christie, *South East Asia in The Twentieth Century, A Reader* (London: Tauris & Co.Ltd, 1998), hal.134

⁵⁷ Michael Newman, *Op.Cit.* hal.7

⁵⁸ Pembagian dan pembatasan kekuasaan awalnya berangkat dari pemikiran Bentham atas penelitian Bentham terhadap kewenangan pengadilan sebagai *negative legislator* yang dapat membatalkan suatu produk perundang-undangan legislatif. Dari kewenangan tersebut paling tidak Bentham berpandangan bahwa kedaulatan pada dasarnya dapat dibagi atau paling tidak dapat dibatasi, sebagaimana yang dinyatakan Parekh: *Bentham also examines other cases of divided sovereignty. He suggests that under a system of judicial review where courts have the power to annul law, "a portion of the supreme power" is transferred from the legislature to the judges and that therefore the former's sovereignty is limited. However, since the power to annul laws is only a negative power and therefore much inferior to the positive power to make laws, Bentham thinks it would be going too far to say that supreme authority is here transferred from legislative to the judicial power or that this is a case of divide or shared sovereignty. Bentham finds it difficult to believe how anyone can maintain that sovereignty is both unlimited and indivisible. In the cases above cited, one either says that both the legislature and the judiciary, or both the federal and the state governments, are "conjunctively" sovereign, in which case one must admit that sovereignty is divisible; or else one says that only one of them is sovereign in which case its sovereignty, although not shared, is clearly limited.* Bhiku Parekh (ed), *Bentham's Political Thought* (London: Croom Helm, 1973) Hal. 24

berbentuk federal. Dalam konteks negara federal Kedaulatan Bersama diwujudkan dalam bentuk adanya pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dan pemerintahan negara bagian seperti di Amerika Serikat, Kanada dan Australia. Dalam hal ini Elliot Johnson dalam tulisannya sempat menjelaskan tentang rencana pembagian kekuasaan dalam konteks Kedaulatan Bersama di Australia:

*The final report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples described shared sovereignty in the following way: "Shared sovereignty, in our view, is a hallmark of the Canadian Federation and a central feature of the three-cornered relations that link Aboriginal governments, provincial governments and the federal government. These governments are sovereign within their respective spheres and hold their powers by virtue of their Constitutional status rather than by delegation. Nevertheless, many of their powers are shared in practice and may be exercised by more than one order of government".*⁵⁹

Dalam perkembangannya, teori Kedaulatan Bersama tidak hanya dipraktikkan di internal kekuasaan negara, tetapi juga di tingkatan eksternal kekuasaan negara melalui bangunan kerjasama antar negara melalui pembentukan negara konfederasi seperti Uni Eropa. Menurut Zaki Laidi, doktrin Kedaulatan Bersama dalam bentuk konfederasi harus dibedakan

dengan kerjasama antar negara yang bersifat biasa (bilateral/multilateral). Jika dalam kerjasama antar negara suatu negara dimungkinkan untuk menarik diri sewaktu-waktu, untuk Kedaulatan Bersama lebih dari itu, karena para negara berdaulat bertindak atas nama bersama. Berbagi kedaulatan (*sharing sovereignty*) sama dengan berbagi kepemilikan bersama sehingga untuk melepaskan diri dari rekanan cenderung lebih sulit, seperti yang dinyatakan Laidi:

*There is a fundamental difference between cooperation between states and shared sovereignty. Inter state cooperation leave intact a state's possibility of withdrawing if the time comes to do so. It is akin to a contractual logic of the kind that might bind together two co-tenants. Shared sovereignty, is more demanding, as a result of the fact that sovereigns generally create a vehicle for exercising responsibility in their joint name. The sharing of sovereignty is akin, then, to a kind of joint ownership, from which it is always more difficult to extricate oneself than from co-tenancy.*⁶⁰

C. Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Berdasarkan *Black Law Dictionary*, pemilihan umum (*general election*) memiliki pengertian: 1) an election that occurs at a regular interval of time. Also termed *regular election*. 2) an election for all seats, as contrasted with a *by-election*.⁶¹

⁵⁹Michael Newman, *Op.Cit.* hal.8

⁶⁰Elliott Johnston, Martin Hinton dan Daryle Rigney, *Indigenous Australians and The Law, Second Edition* (Oxon: Cavendish Publishing, Ltd, 1997), hal. 252

Menurut James Reichley, pemilu merupakan hal fundamental bagi setiap negara yang sistem politiknya mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Dalam demokrasi, keterlibatan seluruh rakyat dalam Pemilu menjadi sumber legitimasi kekuasaan pemerintah. Di negara besar dengan masyarakatnya yang kompleks seperti Amerika Serikat, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk mewarnai setiap kebijakan pemerintah, dan lebih dari itu hakikat pemilu adalah perwujudan hak dan kewajiban dari seluruh rakyat.⁶²

Dalam pengertian lebih sempit, seperti yang dinyatakan Hendarmin Ranadireksa, pemilu adalah sarana demokrasi untuk memilih yang dipercaya rakyat untuk memangku tugas sebagai pimpinan negara dan memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk sebagai anggota parlemen. Pimpinan Negara bisa berupa Kepala Negara merangkap sebagai Kepala Pemerintahan dalam sistem presidensial, atau memilih Kepala Negara dan memilih Kepala Pemerintahan dalam kesempatan terpisah untuk sistem parlementer. Rakyat berdaulat untuk memilih wakil-wakilnya atas dasar pilihan yang bersifat ideologis ataupun atas dasar kewilayahan.⁶³ Dipertegas oleh

Soewoto, pemilu pada prinsipnya merupakan mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala. Bagi negara demokrasi penyelenggaraan pemilu dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi.⁶⁴

Kemudian juga diperkuat Jimly bahwa pemilu prinsipnya sebagai wujud penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung. Karena pemilihan umum diselenggarakan bertujuan: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (2) untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan, (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.⁶⁵ Senada dengan Jimly Asshiddiqie, Abdul Bari Azed melihat setidaknya terdapat 3 (tiga) tujuan pemilihan umum di Indonesia, antara lain: *pertama*, memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib; *kedua*, kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud UUD 1945; dan *ketiga*, untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.⁶⁶

Pemilu secara normatif diartikan

⁶²Zaki Laidi, *The Great Disruption* (Cambridge: Politik Press, 2007), hal.37

⁶³Bryan A. Garner, *Op.Cit.* hal.557

⁶⁴A. James Reichley (ed), *Election American Style* (Washington DC: The Brookings Institution, 1987), hal. 1 ...elections are fundamental to any political system based on principle democracy and republican government. Under democracy, elections in which all eligible voters may participate are the ultimate source of governmental authority. In large, complex society like the United States, elections provide the chief means through which most voters influence the formation of government policy and exercise the rights and responsibilities of citizenship.

⁶⁵Hendarmin, *Op.Cit.* hal.111

⁶⁶Soewoto, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, (Disertasi: Universitas Airlangga), Surabaya, 1990, halaman.148

⁶⁷Jimly Asshiddiqie (4), *Op. Cit.* hal.741

sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.⁶⁷ Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶⁸ Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶⁹ Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷⁰

Sebagaimana diketahui, Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan demikian rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dimaksud dilaksanakan melalui pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.⁷¹

Mengenai sejarah lahirnya pemilu sendiri, menurut Richard S. Katz berangkat dari ketidak-mungkinan diselenggarakannya sistem demokrasi secara langsung. Pertumbuhan populasi masyarakat yang begitu pesat dalam suatu negara pada akhirnya melahirkan sistem demokrasi

⁶⁷ Abdul Bari Azed (1), "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," dalam *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2000), hal. 7.

⁶⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Pasal 1 angka 1. Lihat juga Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No.22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, TLN 4721, Pasal 1 angka 2.

⁶⁹ Ibid. Pasal 1 angka 2, Lihat juga Ibid. Pasal 1 angka 2.

⁷⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, No.42 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836, Pasal 1 angka 2. Lihat juga Ibid. Pasa 1 angka 3.

⁷¹ *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, No.22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, TLN 4721, Pasal 1 angka 4.

representasi (*representation democracy*), untuk itulah maka pemilu diselenggarakan, dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam mewujudkan cita-cita demokrasi.⁷²

Senada dengan Katz, Frans Magnis Suseno juga meyakini pemilu adalah bagian dari proses demokrasi modern yang dimulai sejak Revolusi Perancis yang berkembang ke dalam demokrasi representatif. Rakyat sebagai pihak yang berdaulat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Melalui pemilu para warga negara menentukan partai mana yang akan (ikut) memerintah negara.⁷³

Masih menggunakan pendekatan prinsip Kedaulatan Rakyat, Constantijn Kortman—dalam penelitiannya terhadap hukum tata negara (*constitutional law*) di 10 (sepuluh) negara Uni Eropa—memperlihatkan jika setiap pemilih (*electorate*) yang dalam hal ini adalah rakyat—berdasarkan konstitusi masing-masing negara—ditempatkan sebagai organ negara langsung (*direct organ of the state*) dengan kewenangan yang begitu tinggi (tertinggi), dimana organ tersebut memiliki

kewenangan untuk memilih pucuk pimpinan negara (kepala negara dan anggota legislatif) dalam periode lima tahunan, sebagaimana yang dinyatakan Kortman:

the electorate is a direct organ of the state. Its decisions dictate who will be the head of state (the President of the Republic) for a particular five-year period and who will be the members of the House of Representatives, in which the legislative power of the state is vested, for a particular five-year period.⁷⁴

Dalam praktinya, menurut Andrew Reynolds pemilu umumnya diikuti oleh partai-partai politik (parpol) yang mewakili kepentingan spesifik setiap warganegara. Kepentingan-kepentingan seperti nilai-nilai agama, keadilan, kesejahteraan, nasionalisme, antikorupsi, dan sejenisnya kerap dibawakan parpol tatkala mereka berkampanye. Oleh karena itu, sistem pemilu yang baik dalam kacamata Reynolds adalah sistem yang mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda di tingkat masyarakat, agar terwakili dalam proses pembuatan kebijakan negara di parlemen.⁷⁵

⁷² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836. Penjelasan Umum.

⁷³ Richard S Katz, *Democracy and Elections* (New York: Oxford University Press, 1997), hal. 69. Argumentasi Katz ...because representative government is expected to solve problems beyond the impossibility of direct democracy, representation becomes a complex concept in democracy theory. At least in part, to choose an appropriate meaning of representation is to say what elections ought to do; to specify the function of elections is to define representation. The choice depends both on the values to be served and on the presumed nature of the world. At this point, each of the two major approaches popular sovereignty divides into a number of specific theories.

⁷⁴ Frans Magnis Suseno, *Op.Cit.* hal. 290-291

⁷⁵ Constantijn Kortman et.al, *Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement* (Deventer: Kluwer, 2006), hal.23

D. Kesimpulan

Berdasarkan beberapa uraian diatas dapat diketahui bahwa pemilu pada hakekatnya merupakan salah satu sarana kedaulatan rakyat yang mensyaratkan dilindunginya hak rakyat untuk memilih para pemimpin negara yang dijamin berdasarkan konstitusi.

Perdebatan akademis tentang pemilu dinilai sangat urgen untuk dikaji dan diteliti lebih jauh khususnya dengan cara mencari penafsiran yang lebih bersifat hakiki dengan melakukan studi terhadap risalah Perubahan UUD NRI 1945 agar dapat diketahui secara pasti apa yang dimaksud dengan “dipilih secara demokratis” tersebut. Apakah dipilih secara langsung adalah apa yang dimaksud “dipilih secara demokratis berdasarkan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945, ataukah telah mengembang mengikuti tuntutan dan kebutuhan masyarakat dalam proses transisi demokrasi (kontekstual).

(BRS - TRB)

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Agustino, Leo, Pemilihan Presiden Secara Langsung Untuk Indonesia. CSIS, 2002
- Asshiddiqie, Jimly, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945. Yogyakarta: FH UII, 2005
- Asshiddiqie, Jimly, Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Asshiddiqie, Jimly, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia. Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve, 1994
- Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Jakarta: Setjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006
- Azed, Abdul Bari, Sistem Pemilhan Umum di Indonesia, dalam Sistem-sistem Pemilihan Umum, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2000
- Barendt, Eric, An Introduction to Constitutional Law, New York: Oxford University Press, 1998
- Bliss, Philemon, Of Sovereignty, New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2005
- Christie, Clive J, South East Asia in The Twentieth Century, A Reader, London: Tauris & Co. Ltd, 1998
- Carlyle, Thomas, French Revolution: A History, London: Chapman and Hall
- De Smith, S.A, Constitution and Administrative Law, Middlesex: Penguin Education, 1973
- Farida, Maria, Ilmu Perundang – undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius, 2007
- Franklin, Julian. H, Sovereignty and The Mixed Constitution: Bodin and His Critics dalam J.H. Burns(ed), Political Thought, 1450-1700, New York: Cambridge University Press, 1991
- Friedrich, Carl Joachim, The Philosophy of Law in Historical Perspective, London: The University of Chichago Press, 1963
- Friedrich, Carl J dan Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia, 1993
- Gaffar, Afan, Amandemen UUD 1945 dan Implikasi Terhadap Perubahan Kelembagaan dalam Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia. Jakarta: AIPI, 2002

- Garfield Gettel, Raymond, Political Science, Revised Edition, Gind and company
- Garner, Bryan A, Black's Law Dictionary, Deluxe Eight Edition. Dallas: Thompson West, 1999
- Holmes, Stephen, The Encyclopedia of Democracy, Washington: Congressional Quarterly, 1995
- Jackson, Robert, Sovereignty: Cambridge: Polity Press, 2007
- Johnston, Elliott dan Martin Hinton, eds, Indigenous Australians and the Law, Second Edition, Oxon: Cavendish Publishing, Ltd, 1997
- Katz, Richard S, Democracy and Elections, New York: Oxford University Press, 1997
- Kelsen, Hans, General Theory of Law and State, New York: Russel and Russel, 1961
- Koesnardi, Mohammad dan Bintan R Saragih, Ilmu Negara, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988
- Kortman, Constantijn et,al, Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement, Deventer: Kluwer, 2006
- Leo Wiratma, I Made, Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi. CSIS, 2002
- Locke, John, The Second Treatise of Government, Indianapolis: The Liberal Arts Press, 1952
- Mahfud, Moh MD, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Bandung: Rineka Cipta
- Mahfud, Moh MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Bandung: Rineka Cipta
- Marshal, John. Dan John Locke, Resistance, Religion and Responsibility, New York: University Press, 1996
- Mehta, Uday Singh, Liberalism and Empire, A Study Nineteenth Century British Liberal Thought, London: The University of Chichago Press, 1992
- Merriam, C.E, History of The Theory of Sovereignty Since J.J. Rousseau. New York: Cambridge University, 1992
- Morison, W.L. dan John Austin, eds, law as a command of the souverign, London: Stanford University Press, 1982
- Newman, Michael, Democracy, Sovereignty and The Europe Union. London: C. Hurst & Co. Ltd, 1997
- Ostwald, Martin, From Popular Sovereignty to Sovereignty of Law, Law, Society, and Politics in Fifth Century of Athens, London: University of California Press, Ltd
- Prodjodikoro, Wirjono, Azas –Azas Hukum Tata Negara di Indonesia, Jakarta: Dian Rakyat, 1980
- Ranadireksa, Hendarmin, Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002
- Reichley, A. James, Election American Style, Washington DC: The Brookings Institution, 1987
- Reynold, Andrew, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005
- Rousseau, J.J, The Social Contract, New York: Hafner Publishing Company, 1951
- Strong, J.F, Konstitusi-Knstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, Jakarta: Nuansa dan Nusamedia, 2004
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI-Press, 1986
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979

- Sumitro, Ronny Hanitio, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988
- Surbakti, Ramlan, *Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Politik Dalam Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*
- Suseno, Frans Magnis, *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999
- Von Manz, Hans Georg, *The University of Human Rights and The Sovereignty of The State in Fichte's Doctrine of Right*. Hampshire: Ashgate Publishing Company, 2006
- Weber, Cynthia, *Simulating Sovereignty, Interventions, The State and Symbolic Exchange*. New York: Cambridge University Press, 1995
- Wheare, K.C, *Modern Constitutions*, terjemahan Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003
- Wheare, K.C, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1966
- Wheaton, Henry, *Elements of International Law*, Eight Edition. London: Sampson Law, Son, and Company, 1866
- B. Tesis, Disertasi, dan Data/Sumber yang Tidak Diterbitkan**
- Attamimi, Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". Disertasi Universitas Indonesia. Jakarta, 1991
- Soewoto. "Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi – Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)". Disertasi Universitas Airlangga. Surabaya, 1990
- C. Internet**
- Allen, Ken. "What is Christian Universalism." <<http://www.auburn.edu/~allenkc/chr-univ.html>>. 10 Juni 2010
- D. Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan**
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Panduan Pemasarakatan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004
- _____. *Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006
- Republik Indonesia, *Undang – Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*. UU Nomor 22 Tahun 2007, LN Nomor 59 Tahun 2007, TLN Nomor 4721.
- _____. *Undang – Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU Nomor 10 Tahun 2008, LN Nomor 51 Tahun 2008, TLN Nomor 4836
- _____. *Undang – Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*. UU Nomor 42 Tahun 2008, LN Nomor 51 Tahun 2008, TLN Nomor 4836