E-ISSN: 3031-8629
P-ISSN: 3032-3258
Halaman 4912-4922
Volume 3 Nomor 4 Tahun 2026

KEDUDUKAN PEMILIHAN UMUM SEBAGAI SARANA PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Maswir[1*]

[1]Universitas Muhammadiyah Riau, Indonesia
*Email: maswir@umri.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta kedudukan pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran dan penalaran hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar, sedangkan Pasal 22E memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan pemilihan umum. Kedua ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemilu tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pergantian kekuasaan dan pemberian legitimasi kepada wakil rakyat maupun pemegang jabatan eksekutif yang dipilih melalui pemilu, tetapi juga sebagai instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam kerangka demokrasi konstitusional. Temuan konseptual penelitian ini terletak pada penegasan hubungan antara kedaulatan rakyat, kedudukan konstitusional pemilu, dan supremasi konstitusi sebagai satu kesatuan prinsip dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci: *Pemilihan Umum; Kedaulatan Rakyat; Hukum Tata Negara; Konstitusi; Demokrasi Konstitusional.*

E-ISSN: 3031-8629
P-ISSN: 3032-3258
Halaman 4912-4922
Volume 3 Nomor 4 Tahun 2026

Abstract

This study aims to analyze the regulation of popular sovereignty under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and examine the position of general elections as a means of exercising popular sovereignty within Indonesia's constitutional system. This study employs normative legal research using the statutory approach and the conceptual approach. Primary, secondary, and tertiary legal materials are analyzed qualitatively through legal interpretation and reasoning. The findings indicate that Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia affirms that popular sovereignty is exercised in accordance with the Constitution, while Article 22E provides the constitutional basis for the conduct of general elections. These provisions demonstrate that elections serve not only as a mechanism for the transfer of power and the legitimization of elected representatives and executive officeholders, but also as an instrument for exercising popular sovereignty within the framework of constitutional democracy. The conceptual contribution of this study lies in emphasizing the relationship between popular sovereignty, the constitutional position of elections, and constitutional supremacy as an integrated set of principles within Indonesia's constitutional system. Accordingly, the exercise of popular sovereignty through elections cannot be assessed solely on the basis of whether voting takes place; it must also ensure the principles of direct, general, free, secret, honest, and fair elections, as well as compliance with the Constitution.

Keywords: General Elections; Popular Sovereignty; Constitutional Law; Constitution; Constitutional Democracy.

PENDAHULUAN

Demokrasi menempatkan rakyat sebagai sumber legitimasi kekuasaan negara. Maknanya tidak terbatas pada pergantian kepemimpinan, tetapi juga mencakup partisipasi politik, perlindungan hak warga negara, dan pertanggungjawaban penyelenggara negara. Prinsip tersebut berhubungan erat dengan kedaulatan rakyat,

yakni gagasan bahwa kekuasaan tertinggi bersumber dari rakyat dan dijalankan menurut hukum. Dalam teori kontrak sosial, Rousseau menekankan kehendak umum sebagai dasar legitimasi politik, sedangkan Locke menggarisbawahi bahwa kekuasaan pemerintah merupakan mandat yang dibatasi oleh hukum dan ditujukan untuk melindungi hak warga negara. Kedua pemikiran tersebut membantu menjelaskan bahwa legitimasi rakyat harus disertai pembatasan kekuasaan.

Dalam negara modern, kedaulatan rakyat umumnya dilaksanakan melalui lembaga perwakilan dan prosedur konstitusional. Konstitusi mengatur pembentukan lembaga negara, membatasi kewenangan, serta menjamin hak-hak warga negara. Karena itu, kedaulatan rakyat bukan kekuasaan tanpa batas, melainkan kekuasaan yang dijalankan dalam kerangka demokrasi konstitusional dan negara hukum (Asshiddiqie, 2011; Nasution, 2024).

Landasan utama prinsip tersebut terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945): "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Rumusan ini berbeda dari ketentuan sebelum perubahan yang menyatakan bahwa kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan UUD 1945 pada 1999-2002 menggeser pelaksanaan kedaulatan dari pemusatan pada satu lembaga menuju mekanisme yang didasarkan pada konstitusi dan pembagian kewenangan antarlembaga negara. Sementara itu, Pasal 22E mengatur dasar konstitusional pemilihan umum (pemilu), termasuk asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemilu menjadi mekanisme penting yang menghubungkan kehendak rakyat dengan pembentukan kekuasaan negara. Namun, terselenggaranya pemungutan suara saja belum cukup untuk membuktikan bahwa kedaulatan rakyat telah terwujud secara substantif. Kebebasan pemilih, integritas penyelenggara, keadilan kompetisi, dan

kepatuhan terhadap konstitusi juga menentukan kualitas pemilu. Penelitian terdahulu menyoroti implementasi asas kedaulatan rakyat, pengaruh presidential threshold terhadap representasi, serta risiko politik uang (Juniati, 2026; Susilo, 2025; Mustajib, 2025). Penelitian ini memusatkan perhatian pada hubungan normatif antara kedaulatan rakyat, demokrasi konstitusional, dan kedudukan pemilu sebagai sarana pelaksanaannya.

Kebaruan analisis terletak pada penajaman hubungan tiga unsur tersebut dalam satu kerangka: kedaulatan rakyat sebagai sumber legitimasi, demokrasi konstitusional sebagai kerangka pelaksanaan dan pembatasan kekuasaan, serta pemilu sebagai mekanisme konstitusional. Berdasarkan fokus itu, penelitian ini menjawab dua pertanyaan: (1) bagaimana pengaturan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945; dan (2) bagaimana kedudukan pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum beserta perubahan dan ketentuan terkait yang relevan. Bahan hukum sekunder mencakup buku Hukum Tata Negara, artikel jurnal, doktrin tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi konstitusional, serta penelitian terdahulu. Bahan hukum tersier digunakan untuk memperjelas istilah hukum. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan menyeleksi dan mengelompokkan sumber sesuai rumusan masalah, relevansi substansi, dan status keberlakuannya (Soekanto dan Mamudji, 2001).

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis dan penalaran deduktif. Penafsiran gramatikal digunakan untuk memahami Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945; penafsiran sistematis untuk membaca ketentuan tersebut dalam keseluruhan sistem konstitusi; penafsiran historis untuk membandingkan rumusan Pasal 1 ayat (2) sebelum dan sesudah perubahan; serta penafsiran teleologis untuk menilai tujuan konstitusional pemilu dalam menjamin partisipasi dan legitimasi kekuasaan. Hasil analisis disusun untuk menjawab kedua rumusan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sekaligus menentukan bahwa pelaksanaannya harus menurut Undang-Undang Dasar. Rumusan ini memuat dua gagasan yang tidak terpisahkan: sumber legitimasi kekuasaan adalah rakyat, sedangkan cara penggunaan kekuasaan ditentukan oleh konstitusi. Dengan demikian, lembaga negara tidak mempunyai kewenangan yang berdiri di luar dasar konstitusionalnya. Mandat politik tidak dapat dipahami sebagai izin untuk bertindak sewenang-wenang, melainkan amanah yang harus dijalankan sesuai hukum dan kepentingan umum.

Perubahan konstitusi pada 1999–2002 membawa perubahan mendasar terhadap konstruksi pelaksanaan kedaulatan. Sebelum perubahan, MPR dinyatakan sebagai lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat sepenuhnya. Setelah perubahan, pelaksanaan kedaulatan tidak lagi dipusatkan pada MPR, tetapi berlangsung melalui lembaga-lembaga negara berdasarkan kewenangan yang ditentukan UUD. Perubahan ini memperkuat supremasi konstitusi dan hubungan saling mengawasi antarlembaga

(checks and balances). Oleh sebab itu, tidak ada lembaga yang dapat menempatkan diri di atas konstitusi.

Kedaulatan rakyat juga harus dibaca bersama Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum. Demokrasi memberikan legitimasi kepada kekuasaan melalui kehendak rakyat, sedangkan negara hukum memastikan kekuasaan dijalankan sesuai aturan. Hubungan ini mencegah demokrasi direduksi menjadi sekadar keputusan mayoritas. Hak konstitusional dan kepentingan kelompok minoritas tetap harus dihormati, sebab dukungan mayoritas tidak membenarkan pelanggaran hak warga negara (Manan, 1996; Mahfud MD, 2009).

Dalam praktik ketatanegaraan, kedaulatan rakyat mengandung konsekuensi bahwa warga negara merupakan subjek politik yang berhak berpartisipasi, memilih dan dipilih sesuai ketentuan, menyampaikan pendapat, serta mengawasi jalannya pemerintahan. Pejabat publik yang memperoleh mandat melalui pemilu berkewajiban menjalankan kewenangan secara transparan dan bertanggung jawab. Akuntabilitas tidak hanya dilakukan pada saat pemilu, tetapi juga melalui pengawasan hukum, pengawasan politik, dan partisipasi masyarakat selama masa jabatan. Dengan demikian, pemilu merupakan bagian penting dari pelaksanaan kedaulatan, tetapi bukan satu-satunya bentuk partisipasi rakyat.

Pengaturan konstitusional tersebut membentuk kerangka yang menghubungkan legitimasi demokratis dengan pembatasan hukum. Kedaulatan rakyat menentukan dari mana kekuasaan memperoleh legitimasi; konstitusi menentukan bagaimana kekuasaan dibentuk dan dibatasi. Hubungan keduanya menjadi dasar untuk menilai pemilu: proses pemilihan harus memberi ruang bagi kehendak rakyat, sekaligus berlangsung sesuai aturan dan menjamin hak politik secara setara.

2. Kedudukan Pemilu sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan pemilu secara berkala dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ketentuan ini menjadikan pemilu bukan sekadar kegiatan politik, melainkan mekanisme hukum untuk menerjemahkan pilihan warga negara menjadi mandat bagi pejabat publik dan lembaga perwakilan. Pasal 22E juga mengatur peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD melalui partai politik serta anggota DPD melalui perseorangan. Sementara itu, Pasal 6A mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat.

Kedudukan pemilu dapat dipahami melalui beberapa fungsi yang saling berkaitan. Pertama, pemilu merupakan sarana partisipasi politik yang memungkinkan warga menentukan wakil dan pemimpin. Kedua, pemilu memberikan legitimasi demokratis kepada pejabat terpilih dan lembaga perwakilan. Ketiga, pemilu menyediakan mekanisme pergantian kekuasaan yang damai dan konstitusional. Keempat, pemilu membuka kesempatan bagi rakyat mengevaluasi kinerja pemegang jabatan dan memutuskan apakah mandat akan diberikan kembali. Fungsi-fungsi tersebut menjadikan pemilu penghubung antara rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan (Jurdi, 2018; Fahmi, 2023).

Legitimasi yang dihasilkan pemilu memiliki dimensi politik dan konstitusional. Dimensi politik muncul dari dukungan pemilih, sedangkan dimensi konstitusional mensyaratkan bahwa proses dan hasilnya diperoleh melalui prosedur yang sah. Keduanya saling melengkapi: dukungan rakyat perlu disalurkan melalui mekanisme yang sesuai dengan UUD dan peraturan perundang-undangan, sedangkan prosedur hukum harus menjamin kompetisi yang bebas dan adil. Karena itu, hasil pemilu tidak dapat

dinilai hanya dari jumlah suara, tetapi juga dari integritas proses yang menghasilkan suara tersebut.

Asas LUBER dan JURDIL menjadi ukuran normatif penting. Asas langsung menuntut pemilih memberikan suara tanpa perantara; umum menjamin kesempatan memilih bagi warga yang memenuhi syarat; bebas melindungi pemilih dari tekanan; rahasia menjaga pilihan pemilih; jujur menghendaki penyelenggaraan yang sesuai aturan dan fakta; sedangkan adil menuntut perlakuan setara bagi peserta dan pemilih. Pelaksanaan asas ini perlu didukung penyelenggara yang mandiri dan profesional, pengawasan yang efektif, serta penegakan hukum terhadap pelanggaran. KPU menyelenggarakan tahapan pemilu, Bawaslu menjalankan pengawasan, dan DKPP menangani dugaan pelanggaran etik penyelenggara sesuai kewenangannya (Santoso dan Budhiati, 2021).

Pemilu yang hanya memenuhi prosedur administratif belum tentu mencerminkan kedaulatan rakyat secara substantif. Politik uang, intimidasi, penyebaran informasi menyesatkan, ketidaksetaraan akses, atau lemahnya penegakan hukum dapat mengurangi kebebasan pilihan dan merusak kepercayaan publik. Karena itu, kualitas pemilu bergantung pada perlindungan hak pilih, kompetisi yang adil, transparansi, pengawasan, dan penyelesaian pelanggaran yang kredibel. Partisipasi masyarakat juga tidak berhenti pada pemberian suara, tetapi dapat diwujudkan melalui pendidikan pemilih, pemantauan, diskusi publik, serta pengawasan terhadap kebijakan setelah pemilu.

Pemilu sekaligus berfungsi sebagai mekanisme akuntabilitas dan kontrol rakyat. Kesempatan memilih kembali atau mengganti pemimpin memberi insentif bagi pejabat untuk memperhatikan kepentingan publik. Namun, mekanisme elektoral harus dilengkapi pengawasan antarlembaga, penegakan hukum, kebebasan berpendapat, dan

akses masyarakat terhadap informasi. Tanpa mekanisme tersebut, pemilu berisiko menjadi legitimasi formal yang tidak diikuti pertanggungjawaban substantif. Oleh karena itu, pemilu harus ditempatkan sebagai bagian dari sistem demokrasi konstitusional yang lebih luas, bukan sebagai satu-satunya tolok ukur demokrasi.

Dari perspektif Hukum Tata Negara, kedudukan pemilu bersifat konstitusional karena berakar pada Pasal 1 ayat (2) dan diatur secara khusus dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Pasal 1 ayat (2) menyatakan prinsip dasarnya, sedangkan Pasal 22E mengatur mekanisme utama pelaksanaannya. Hubungan ini menegaskan bahwa pemilu bukan sumber kekuasaan yang terpisah dari konstitusi, melainkan sarana untuk membentuk kekuasaan yang memperoleh mandat rakyat dan tetap terikat oleh hukum. Dengan demikian, pelaksanaan kedaulatan rakyat menuntut pemilu yang bebas, jujur, adil, berintegritas, dan menghormati hak konstitusional setiap warga negara.

KESIMPULAN

Kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bersumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Perubahan konstitusi 1999-2002 mengakhiri konstruksi pelaksanaan kedaulatan yang dipusatkan pada MPR dan menegaskan pelaksanaannya menurut UUD. Rakyat menjadi sumber legitimasi kekuasaan, sedangkan konstitusi mengatur pembentukan, pembagian, dan pembatasan kewenangan lembaga negara. Karena itu, kedaulatan rakyat harus berjalan seiring dengan supremasi konstitusi, prinsip negara hukum, perlindungan hak warga negara, dan akuntabilitas pemerintahan. Pemilu merupakan mekanisme konstitusional utama untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengatur pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagai sarana partisipasi, pembentukan legitimasi, pergantian kekuasaan, dan evaluasi terhadap pemegang jabatan publik. Namun, pemilu tidak cukup dinilai dari

terlaksananya pemungutan suara; kebebasan pemilih, integritas penyelenggara, pengawasan, penegakan hukum, dan keadilan proses juga harus terjamin. Dengan demikian, pemilu menghubungkan kehendak rakyat dengan pembentukan kekuasaan negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Penelitian ini terbatas pada analisis normatif dan belum menguji secara empiris efektivitas pelaksanaan pemilu. Kajian berikutnya dapat menelaah praktik penyelenggaraan, pengawasan, dan penegakan hukum pemilu untuk melihat sejauh mana norma konstitusional diwujudkan dalam pengalaman pemilih.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. 2011.

Bachmid, Fahri. "Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi Parliamentary Threshold dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia." SIGn Jurnal Hukum 2, no. 2 (2021): 87–103.

Fahmi, Khairul. Hak Pilih dalam Pemilihan Umum. Jakarta: Rajawali Pers, 2023.

Jurdi, Fajlurrahman. Pengantar Hukum Pemilihan Umum. Jakarta: Kencana, 2018.

Juniati, Anggia. "Implementasi Asas Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Pemilihan Umum Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945." Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum 4, no. 3 (2026): 5978–90.

Mahfud MD. Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Manan, Bagir. Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996.

Mustajib. "Kedaulatan Rakyat dalam Pemilu dan Pilkada: Antara Idealisme Konstitusi dan Praktik Politik Uang." Pemuliaan Keadilan 2 (2025): 136–51.

Nasution, Mirza. Hukum Tata Negara Indonesia: Pengantar Dasar. Jakarta: Prenada Media, 2024.

Rousseau, Jean-Jacques. The Social Contract. Introduction by Maurice Cranston. London: Penguin Books, 1968.

Santoso, Topo, dan Ida Budhiati. Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.

Susilo, Joko. "Perspektif Presidential Threshold terhadap Regulasi Pemilihan Umum dalam Kerangka Prinsip Kedaulatan Rakyat." Jurnal Hukum Respublica 24, no. 2 (2025).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum beserta perubahan dan peraturan terkait.