

GAGASAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PERSEORANGAN DALAM RANGKA PENINGKATAN KUALITAS DEMOKRASI DI INDONESIA

Oleh: Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.

Dosen Fakultas Hukum UNISSULA

ABSTRACT

The emergence of idea toward the candidates of president and vice president independently is influenced by the people distrust tendency due to the role and functioning of political parties at this time.

The national leadership quality has not been measured because of many leaders tends to pragmatic and ambiguous, this is because; lack of leaders resource quality who has specific character at the branches of country power in all stratification, as well as the rising phenomenon of leader who is oriented only to maintain power. Therefore, it seems reasonable if people expect the president and vice president candidates independently appropriate to the people in the upcoming election. The efforts were made in order to be approved of presidential and vice presidential independently in the upcoming elections by recovering enactment UU No. 42 Year 2008 about the President and Vice-President Election toward UUD 1945. Additionally alternatives can be pursued in adopting an independent candidate by constitutional convention. But it seemingly sustains trouble in implementation, the constitutional practice at this time with political interests.

Keywords: Candidates for President and Vice President, Independent, Democracy

ABSTRAK

Munculnya gagasan calon presiden dan wakil presiden perseorangan disebabkan ada kecenderungan menguatnya gejala ketidakpercayaan rakyat atas peran dan fungsionalisasi partai politik saat ini.

Kualitas kepemimpinan nasional saat ini belum nampak terukur karena banyaknya pemimpin cenderung pragmatis dan bermakna ganda, hal ini dikarenakan; minimnya kualitas sumber daya pemimpin yang berkarakter pada cabang kekuasaan Negara di semua stratifikasi, demikian juga karena meningkatnya fenomena pragmatisme pemimpin yang hanya diorientasikan untuk mempertahankan kekuasaannya. Oleh karena itu kiranya wajar apabila rakyat berharap terakomodasinya gagasan calon presiden dan wakil presiden perseorangan sesuai pilihan rakyat dalam pemilihan umum yang akan datang. Beberapa upaya yang dilakukan dalam rangka terakomodasiannya calon presiden dan wakil presiden perseorangan/independen dalam pemilu yang akan datang antara lain dengan dilakukannya uji materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945. Selain itu alternatif yang

dapat diupayakan dalam mengadopsi calon presiden perseorangan adalah melalui konvensi ketatanegaraan. Akan tetapi nampaknya mengalami kesulitan implementasinya, dalam praktek ketatanegaraan saat ini dengan banyaknya kepentingan politik.

Kata Kunci : Calon Presiden dan Wakil Presiden, Perseorangan, Demokrasi

A. Latar Belakang Masalah

Beberapa waktu yang lalu polemik seputar gagasan calon presiden dan wakil presiden perseorangan (*independen*) kembali diperbincangkan. Polemik ini sebenarnya telah menghangat sejak Pemilu 2009, ketika Mahkamah Konstitusi telah memutuskan untuk menolak permohonan uji materi terhadap UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang telah diajukan Fadjoel Rachman dkk. Polemic ini menjadi menarik ketika DPD memasukkan salah satu materi tentang calon presiden dan wakil presiden perseorangan dalam rancangan perubahan UUD 1945 yang ke lima. Rancangan perubahan UUD 1945 dirumuskan setelah uji materi terhadap UU Pilpres dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi.¹ DPD berpandangan, amandemen kelima perlu dilakukan, sesuai dengan aspirasi dari daerah-daerah yang menginginkan calon perseorangan, disamping dalam prosesnya telah dilakukan kajian secara ilmiah di hampir 75 perguruan tinggi besar di Indonesia. Hal ini dilakukan agar demokratisasi dalam pemilu presiden dan wakil presiden dapat diwujudkan.² Gagasan tersebut didukung hasil survey LSI yang menyimpulkan bahwa sebagian rakyat Indonesia menginginkan adanya capres perseorangan sebagai jalur alternative selain jalur partai politik, menjadi bukti awal untuk dijadikan argument pendukung untuk diubahnya rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

Gagasan calon presiden perseorangan menjadi sebuah tawaran yang menarik bagi reformulasi pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dalam

¹ Lihat Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008 *Mahkamah Konstitusi menolak seluruh permohonan Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*

² Di unduh 21 Maret 2011 *Jalan Terjal Capres Independen*

pemilu di Indonesia. Dalam kajian konstitusi ada upaya untuk melakukan tafsir ulang beberapa pasal dalam UUD 1945 atas hak-hak politik warga Negara terkait dengan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. UUD 1945 dalam Pasal 6A ayat (2) , merumuskan bahwa Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Menurut pemohon uji materi atas UU pemilu presiden, rumusan tersebut bukan berarti mencabut hak konstitusional warga Negara untuk mengajukan diri tanpa dukungan partai politik, demikian juga tidak ada ketentuan dalam konstitusi yang melarang warga Negara untuk mencalonkan diri sebagai calon presiden perseorangan. Dalam permohonannya disebutkan calon presiden tidak harus dari partai politik, sebab sudah ada bagiannya dalam DPR dan DPD.³ Sementara itu sebagian para ahli hukum melihat konstitusi sebagai organ yang hidup (*the living Constitution*) seyogyanya mampu memberikan ruang interpretasi terhadap perkembangan dan kebutuhan rakyatnya. Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi terjadi juga pada proses dan tata cara menyesuaikan konstitusi dengan tuntutan perubahan zaman.⁴

Namun dalam UU Pilpres, kesempatan itu hanya diberikan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menyebabkan tertutup kemungkinan pencalonan perseorangan dalam pemilihan umum presiden. Seperti dirumuskan dalam Pasal 1 ayat(4), Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 13 ayat 1 UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya berpendapat pasal-pasal yang diuji materi dinilai tidak bertentangan dengan konstitusi. Konstruksi yang dibangun dalam UUD 1945, pengusulan pasangan calon presiden merupakan hak konstitusional partai politik. Menurut Mahkamah apabila Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dapat ditafsirkan lain dan lebih luas sehingga menampung calon presiden dan wakil presiden perseorangan, maka hal itu merupakan perubahan makna dari yang

³ Lihat Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi “*Capres-Cawapres Harus Dari Partai Politik*” Putusan Nomor 56/PUU-VI/2008

⁴ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 2

dimaksudkan oleh MPR, artinya jika membatalkan pasal *a quo*, Mahkamah telah melakukan perubahan UUD 1945, yang berarti bertentangan dengan kewenangan Mahkamah.

Lain halnya bagi kelompok yang menginginkan diakomodasinya capres perseorangan, termasuk yang digagaskan oleh DPD saat ini, mencoba mengkomparasikan beberapa pasal terkait dengan hak warga Negara yang harus mendapat perlindungan seperti Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) (3), serta Pasal 28I ayat (2) jo Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁵ Sehingga dapat dipahami dari pasal tersebut bahwa WNI memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri sebagai calon presiden, asalkan memenuhi persyaratan. Alur pikir dalam rumusan pasal sebagaimana disebutkan seolah tampak paradoks sehingga membutuhkan kejelasan atas tafsir konstitusi.

Dalam konteks politik disonansi kognitif muncul akibat perbedaan dari apa yang dipikirkan dengan realitas yang didapatkan para pemilih. Partai politik hingga saat ini belum memberi imperasi yang memadahi dalam proses politik di Indonesia. Ada kecenderungan menguatnya gejala ketidakpercayaan publik atas peran dan fungsionalisasi partai politik saat ini.⁶ Apatisme rakyat terhadap kiprah partai semakin menjadi di saat parpol hanya memikirkan tentang kekuasaan belaka. Setelah reformasi 13 tahun yang lalu, DPR sebagai lembaga yang mewakili rakyat dan sebagai bentuk representasi parpol dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, ternyata gagal memberikan keyakinan, bahkan cenderung semakin menguatnya gejala deligitimasi symbol wakil rakyat. Demikian pula dalam mekanisme partai dalam menentukan siapa bakal calon presiden yang cenderung tertutup, mengakibatkan rakyat terbatas untuk

⁵ Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 28D ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 28D ayat (3) Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

⁶ Lihat dalam Penelitian yang dilakukan Litbang Kompas awal mei 20011

menentukan calon pemimpin terbaik bangsa. Konsekuensi tidak adanya proses transparansi di tubuh parpol, memunculkan politik dinasti yang tidak memberi ruang bagi munculnya kader-kader yang handal.

Dengan begitu banyaknya partai politik dalam sistem kepartaian di Indonesia yang muncul setelah reformasi, partai cenderung lemah dan belum dapat mempersiapkan kandidat (kader) untuk dapat bertarung memperebutkan lingkungan jabatan kekepalan (presiden, gubernur, bupati/walikota) dan jabatan perwakilan (DPR dan DPD) yang kompetitif dan professional. Kecenderungan inilah yang mendorong munculnya pilihan alternative calon presiden independen saat ini, agar mengurangi dan mencegah oligarki partai politik. Hal ini juga di dorong agar ada kesinambungan antara pemilukada dan pilpres, dimana dalam pemilukada calon perseorangan diakomodir setelah UU tentang pemerintahan daerah dilakukan amandemen (perubahan).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Mengapa muncul gagasan (wacana) pola pengisian jabatan presiden dan wakil presiden perseorangan di era reformasi saat ini?
2. Bagaimana kemungkinan gagasan calon presiden dan wakil presiden perseorangan dapat terakomodir dalam Pemilihan umum Presiden dan wakil presiden di masa yang akan datang?

C. Pembahasan

1. Regenerasi Kepemimpinan Nasional yang Lamban

Perubahan politik yang terjadi di Indonesia setelah reformasi 1998 saat itu menjadi pijakan penting bagi pergantian kepemimpinan nasional Indonesia. Momen yang demikian penting nampaknya hanya harapan saja karena yang terjadi adalah tidak adanya perubahan yang kualitatif dalam kultur dan model kehidupan politik yang di bangun. Sampai saat ini kehidupan politik menjadi terkotak-kotak atas penguasaan antar dinasti politik yang saling bersaing.

Pertarungan antar keluarga Soekarno, Soeharto, Hasyim Asyari, Sarwo Edhi Wibowo tak terhindarkan lagi. Pertarungan di lingkungan jabatan politik tidak bergerak ke arah modernisasi kepemimpinan, tetapi yang terjadi ke masa feodalisme dimana politik hanya didaku oleh para bangsawan saja.

Tampilan fisik para elit yang terus masih bersaing di arena politik nampaknya sudah masuk usia yang tidak muda lagi. Meski secara legal-normative tidak menjadi hambatan dalam persaingan tersebut, akan tetapi sebenarnya menggambarkan adanya persoalan dalam politik, khususnya regenerasi kepemimpinan nasional. Lambannya proses regenerasi akan sebanding dengan kualitas kepemimpinan nasional yang di dapat dan akhirnya akan berimbas pada kualitas kehidupan politik saat ini. Kultur politik yang berkembang sebagai cerminan dari politik feodal dengan banyaknya elit politik memberi keistimewaan terhadap putra dan putri mahkotanya. Jabatan penting di partai juga banyak melibatkan kerabat elit, sehingga berakibat tidak adanya keteladanan bagi generasi mendatang.

Kualitas kepemimpinan nasional saat ini belum nampak terukur karena banyaknya pemimpin cenderung pragmatis dan bermakna ganda, hal ini dikarenakan;⁷ 1) minimnya kualitas sumber daya pemimpin yang berkarakter pada cabang kekuasaan Negara di semua stratifikasi. 2) meningkatnya fenomena pragmatisme pemimpin yang hanya diorientasikan untuk mempertahankan kekuasaannya. Faktor kurangnya kualitas sumber daya manusia disebabkan tiadanya karakter, bahkan lebih cenderung pragmatis untuk mempertahankan kekuasaannya dan mengutamakan pencitraan tampilan luar. Mentalitas transaksional selalu dipelihara dan dipraktekkan dengan melakukan *trade off* kolusif untuk kepentingan individu dan *vested interest* kekuasaan.

Karakter mental pemimpin transaksional dapat di lihat⁸a) kebijakan pemimpin hanya berdasar pada image building. Kebijakannya bersifat *trickle up effect* (eksklusif) atau hanya menyuburkan kelompok dan elite tertentu. b)

⁷ Ali Masykur Musa, 2009, *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta. Hlm, 8-9

⁸ Ibid, hlm. 10-11

pemimpin yang *pro status quo*, tidak ada inovasi merubah kondisi yang stagnan menuju kondisi dinamis. Mereka ragu mengambil kebijakan tegas sehingga banyak problem selalu lambat ditangani. c) pemimpin yang memperlakukan rakyat sebagai obyek yang dapat diperjual belikan. d) pemimpin yang tidak mengedepankan mata hati sebagai oase kehidupan, oleh karenanya yang di butuhkan sekarang adalah pemimpin *altruistic* yang bersenyawa dengan kehidupan rakyat. Pemimpin *alturistik* adalah pemimpin yang mengedepankan kedalaman mata hati sebagai refleksi dari kepedulian sosialnya. e) pemimpin yang tidak mampu memberikan *enlighten* (pencerahan) bagi perubahan bangsa dan Negara kita. Oleh karena itu tugas berat para pemimpin saat ini adalah menyambungkan rantai penghubung antara elit penguasa dan rakyat adalah dengan keadilan dan kesejahteraan.⁹ Untuk sekedar membandingkan apa yang ada pada diri Obama yang mempunyai perpaduan kemampuan inhern yaitu antara charisma dan citra intelektual tinggi, dengan kemampuan memahami pasar politik, yang berusaha sekuatnya untuk mengakhiri krisis ekonomi, karena antara isu perubahan dan perbaikan ekonomi pada substansinya adalah satu. Terlepas dari maksud apapun, pemilihan presiden di Amerika Serikat dapat menjadi contoh bagi para calon presiden pada pemilu yang akan datang, paling tidak para kandidat presiden harus mampu menjaga kepercayaan rakyat (*keeping the faith*) dan janji-janjinya harus disesuaikan dengan realitas (*bending the reality*)

Sejak awal reformasi demokrasi mendorong kebebasan untuk membentuk partai politik. Akan tetapi perubahan yang terjadi di Indonesia memunculkan figure-figur atau tokoh-tokoh tertentu dalam setiap partai politik. Tidak adanya proses transparansi partai, cenderung melahirkan politik dinasti yang tidak memberi ruang munculnya kader-kader yang handal dan trampil, akibatnya nampak wacana adanya keinginan calon presiden dan wapres perseorangan adalah wajar adanya. Munculnya wacana ini dikarenakan kekecewaan dan keberatan masyarakat karena partai bekerja hanya untuk partai, yang semestinya partai bekerja untuk rakyat, untuk itu partai politik

⁹ Kata-kata bijak dari Napoleon Bonaparte

harus melakukan *recovery* internal antara lain dengan penanaman semangat kebangsaan. Pada akhirnya gagasan calon presiden dan wakil presiden perseorangan berimbang positif, karena dapat membangkitkan kelembagaan partai-partai politik di tanah air untuk membuktikan dan berbenah diri di masa yang akan datang.

Masyarakat sudah merindukan hadirnya sosok kepemimpinan nasional melalui organisasi politik yang modern dan berkualitas. Saatnya dibutuhkan sistem regenerasi yang dapat menghentikan politik dinasti, dan membuka seluas mungkin penyiapan sumber daya insani yang kredibel. Kebutuhan tersebut dapat terpenuhi dengan dibangunnya partai politik yang kuat. Partai politik di Negara yang demokratis antara lain¹⁰ 1) sebagai sarana komunikasi politik. Di masyarakat modern yang luas dan komplek, banyak ragam pendapat dan aspirasi yang berkembang. Pendapat dan aspirasi tadi diolah dan di rumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan (*interest articulation*).2) sebagai sarana sosialisasi politik. Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. 3) sebagai sarana pengatur konflik (*Conflict management*). Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apabila di masyarakat yang majemuk, baik karena faktor etnis, social-ekonomi, budaya ataupun agama. Setiap perbedaan selalu menyimpan potensi konflik, oleh karenanya harus di kelola secara bijaksana.

Pembenahan sistem politik perlu segera dilakukan yang meliputi dua masalah dan dua wilayah yang berbeda namun saling berhubungan. Masalah tersebut antara lain; mengenai tatanan dan mekanisme politik yang meliputi tugas, fungsi, kewenangan dan hubungan institusi-institusi politik. Dua wilayah yang lainnya bisa dibedakan dalam sistem politik adalah antara infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Wilayah infrastruktur politik berada pada wilayah masyarakat yang terwujud dalam keberadaan organisasi sosial

¹⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 2008, edisi revisi, hlm. 405-412, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

politik.¹¹ Dalam sistem demokrasi dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama bisa di bedakan dalam tiga domain, yaitu Negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Tiga kekuatan tadi harus berjalan secara harmonis, sama kuat dan saling mengendalikan, akan tetapi tidak boleh saling mencampuri.¹² Negara dalam hal ini adalah wilayah suprastruktur politik, sedangkan pasar (*market*) dan masyarakat (*civil society*) adalah wilayah infrastruktur politik.

Sistem politik yang semestinya dijalankan sesuai dengan UUD 1945 adalah sistem politik demokrasi berdasarkan hukum. Hal ini dapat disimak dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD dan Negara Indonesia adalah Negara hukum. Oleh karena itu tatanan kelembagaan politik, baik pada wilayah suprastruktur maupun infrastruktur harus dijalankan berdasarkan aturan hukum yang demokratis.¹³

Di Negara berkembang seperti Indonesia, keadaan politik menjadi berbeda karena partai-politik baru umumnya lemah organisasinya dan jarang memiliki dukungan masa yang luas dan kokoh. Hal ini disebabkan antara lain dihadapkan masalah seperti kemiskinan, tingkat pendidikan yang rendah, terbatasnya kesempatan kerja, pembagian pendapatan yang timpang dan tingkat buta huruf yang tinggi. Beban yang di pikul partai sering terlalu berat dan harapan-harapan yang ditujukan kepada partai politik terlampau tinggi, sedangkan perkembangan partai politik di Indonesia saat ini masih dalam pertumbuhan dan konsolidasi, karena banyaknya partai politik baru tumbuh sekitar awal reformasi tahun 1998.

Peran yang diharapkan dari partai politik adalah sebagai sarana untuk memperkembangkan integrasi nasional dan memupuk identitas nasional, karena Negara-negara baru sering dihadapkan pada masalah bagaimana

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 308

¹² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press. Hlm. 43

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit.* hlm 308

mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak social dan pandangan hidupnya menjadi suatu bangsa.¹⁴

Pengalaman di beberapa Negara berkembang, jika lembaga infra struktur politik lemah termasuk lambatnya regenerasi kepemimpinan, maka yang terjadi adalah adanya campur tangan pihak militer. Jika instabilitas berjalan agak lama dan pergolakan politik sangat intensif, maka satu-satunya kelompok yang terorganisir dan rapi dalam regenerasi kepemimpinan adalah kelompok militer. Meski partai politik saat ini masih banyak memiliki kelemahan, harapan masih digantungkan kepada peran partai politik yang dianggap sebagai sarana penting dalam kehidupan politik. Melibatkan parpol dan infrastructural politik lainnya menjadi penting dalam proses pembangunan dalam segala aspek dan dimensinya, merupakan hal yang utama bagi suatu Negara yang ingin membangun masyarakat atas dasar pemerataan dan keadilan social.

2. Perdebatan dalam Penafsiran /Interpretasi UUD 1945 tentang Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan.

Upaya penafsiran konstitusi dilakukan beberapa pihak terlihat antara lain dalam uji materi Undang-Undang Pilpres terhadap UUD 1945 yang melibatkan pemohon, termohon (pihak pemerintah, DPR), saksi ahli (pemohon, termohon) dengan berbagai argument yang dikemukakan untuk memberi tafsir atas konstitusi.

Menarik disimak ketika para pemohon uji materi UU pemilu Presiden dan Wakil presiden mengajukan argumentasi yang menyatakan bahwa;¹⁵Pengertian Pasal 1 ayat (4) UU Pilpres dan Pengaturan Pasal 8, Pasal 9, danPasal 13 ayat (1) UU Pilpres telah menghalangi dan menutup hak konstitusional para Pemohon yang dilindungi oleh Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Pasal-pasal

¹⁴ Miriam Budihardjo, 2008, Op Cit., hlm. 413

¹⁵ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008

tersebut juga bertentangan dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Dengan menempatkan partai politik menjadi satu-satunya jalur untuk menentukan Calon Presiden dan Wakil Presiden berarti telah menghalangi dan menutup hak warga negara untuk memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam pemerintahan secara demokratis dan merampas kedaulatan rakyat melalui dominasi partai politik.¹⁶

Konstitusi Republik Indonesia menjamin adanya hak-hak warga negara berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan [Pasal 27 ayat (1)], hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum [Pasal 28D ayat (1)], dan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan [Pasal 28D ayat (3)], serta hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi [Pasal 28I ayat (2)].¹⁷ Semuanya itu merupakan bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat [Pasal 1 ayat (2)]. Dengan demikian bahwa hak-hak tersebut ada dan diakui oleh UUD 1945. Sebagai satu kesatuan yang utuh, hak-hak yang diatur dan dijamin oleh UUD 1945 tidak dapat saling menegasikan dengan hak-hak lain yang juga diatur UUD 1945. Karenanya, hak partai politik untuk mengajukan Calon Presiden dan Wakil Presiden tidak boleh menjadi hak eksklusif partai dan harus tetap membuka peluang hak warga

¹⁶ Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 atau UU Pilpres berbunyi sebagai berikut: "Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya disebut Pasangan Calon adalah peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan". Pasal 8 UU Pilpres berbunyi sebagai berikut: "Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.."

Pasal 9 UU Pilpres berbunyi sebagai berikut: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden". Pasal 13 ayat (1) UU Pilpres "Bakal Pasangan Calon didaftarkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik".

¹⁷ Lihat ketentuan Bab XA UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia.

Negara untuk menjadi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa melalui mekanisme pencalonan partai.

Para pemohon mempersoalkan undang-undang yang mengatur tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden menurutnya menyimpang dan melampaui maksud dan jaminan konstitusi. UU Pilpres juga telah diskriminatif karena memberikan hak eksklusif kepada partai politik di satu sisi dan di sisi lain menutup hak-hak warga negara untuk memilih tidak mempergunakan partai politik sebagai saluran aspirasi untuk demokrasi. Oleh karena itu, para Pemohon mempersoalkan aturan Pasal 1 ayat (4), Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menutup hak dan peluang warga negara untuk menjadi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta menutup hak warga negara untuk dapat menentukan pilihannya terhadap Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen (tanpa melalui jalur partai politik)

Para Pemohon berpendapat bahwa UUD 1945 tidak melarang Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden independen atau melalui jalur non-Parpol. Artinya, keberadaan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dengan membaca UUD 1945 secara holistik dan mengkaitkan pasal demi pasal satu sama lain, maka keberadaan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bukan penghalang bagi Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen. Sementara itu, telah terdapat keadaan hukum baru yang dibentuk oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan putusan tersebut menyatakan “memang senyatanya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945” (calon independen, non-partai). Artinya, sebagai norma, calon perseorangan atau calon independen telah diakui dan diterima. Ketika norma ini berlaku untuk pemilihan kepala daerah dan tidak berlaku untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, maka hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum. Melalui Putusan tersebut, Mahkamah

Konstitusi sebagai penafsir Konstitusi (*constitution interpreter*) juga telah memberikan tafsiran mengenai makna pelaksanaan demokrasi [sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945], dalam kaitannya dengan Pemilu eksekutif (di daerah melalui Pilkada) bahwa Pemilu tersebut tidak boleh menutup peluang adanya calon perseorangan karena partai politik hanyalah salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi. Wajar apabila dibuka partisipasi dengan mekanisme lain di luar Parpol untuk penyelenggaraan demokrasi. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden memiliki karakteristik yang sama dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yakni sama-sama memilih pemimpin eksekutif. Perbedaannya hanya cakupannya, yang satu nasional, yang lain lokal atau regional. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pilkada berbeda dengan Pemilu legislatif yang memilih wakil rakyat di DPR atau DPRD melalui calon dari Parpol atau memilih DPD melalui calon perseorangan. Oleh karena itu, norma yang berlaku untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sama dengan Pemilukada yakni memilih Pasangan Calon dimana Pasangan Calon itu tidak hanya berasal dari usul partai politik saja tetapi juga harus terbuka bagi calon perseorangan, karena Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bukan penghalang bagi adanya Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen.

Dengan diajukannya permohonan uji materi tersebut dapat dikatakan bahwa para pemohon mencoba menafsirkan konstitusi dalam pemahamannya sebagai warga Negara. Beberapa ahli hukum tata negara, politik maupun ahli dibidang kebijakan publik mendukung permohonan uji materi UU Pilpres dengan alasan sebagaimana pandangan yang dikemukakan oleh Bima Arya mengenai calon independen bahwa syarat pengajuan Capres melalui partai adalah diskriminasi, karena bukan syarat umum. Syarat umum misalnya adalah sebagai syarat warga negara. Sedangkan syarat melalui partai merupakan syarat khusus yang cenderung keluar dari substansi permasalahan dan keluar dari komitmen Indonesia untuk meneguhkan sistem presidensial.

Para ahli juga berdebat tentang model penafsiran konstitusi sebagaimana pandangan Dr. Irmanputra Sidin¹⁸ yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi antara tahun 2006-2007 telah memutuskan calon perorangan dapat mengikuti pemilihan kepala daerah dan hal tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Sehingga ahli mulai berpikir bahwa intensi politik Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 perlahan akan menjadi mitos yang kemudian dibongkar oleh zaman. Ahli tidak bermaksud memperhadapkan dengan mengatakan bahwa interpretasi historis adalah suatu kebenaran yang mutlak dan selamanya Konstitusi tidak boleh dijebak oleh zaman, konstitusi tidak dapat dikungkung oleh sejarah zaman, tanpa mengurangi rasa hormat dengan para pembentuk Undang-Undang Dasar dan tidak menyalahkan *original intens* UUD 1945 ketika itu. Tetapi kontekstualisasi dan konteks makna *original intens* Pasal 6A ayat (2) terpaksa tidak harus dimaknai demikian.

Hal tersebut mengingatkan ahli pada sebuah buku berjudul "*Designing Democracy What Constitution Do?*", yang ditulis oleh Kaganstein, yang mengatakan dalam satu ungkapan, bahwa situasi yang similar harus diperlakukan secara similar.¹⁹ Dalam ungkapan kalimat yang lebih indah Putusan Mahkamah Konstitusi tentang suara terbanyak mengatakan bahwa tidak adil jika situasi yang sama diberlakukan hukum yang berbeda dan akan sama tidak adilnya kalau situasi yang berbeda diperlakukan hukum yang sama.²⁰

Ketika kepala daerah sepakat gubernur, bupati, walikota adalah rumpun kekuasaan eksekutif dan di atasnya ada jabatan Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan, maka ketika pemilihan kepala daerah calon perorangan di buka, bagaimana dapat mengatakan, mempertanggungjawabkan, Presiden tidak perlu di buka calon perorangan, cukup gubernur, bupati dan walikota saja. Padahal hal tersebut merupakan keadaan yang sama, bedanya yang satu pada *level* gubernur, bupati/walikota

¹⁸ Sebagai saksi ahli dari pemohon uji materi UU No. 42 Tahun 2008

¹⁹ Ibid

²⁰ Lihat Putusan MK mengenai pendapat para ahli.

dan yang satunya adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Berdasarkan penafsiran *original history* atau *original intent*²¹ tidak dapat dipungkiri bahwa Pasal 6A ayat (2) dimaksudkan hanya Parpol atau gabungan Parpol yang dapat mengajukan Capres. Itu dapat dipahami karena perumusan Pasal 6A ayat (2) didominasi oleh partai politik yang tercermin dari keanggotaan MPR periode 1999-2004. Jadi wajar kalau kemudian *original intent* pada waktu itu memang aspirasinya adalah hanya partai politik dan gabungan partai politik yang dapat mengajukan Capres independen. Tetapi dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi tentang *original intent* dikatakan bahwa “oleh karena itu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir UUD *the sole judicial interpreter of the constitution* tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran originalisme dengan mendasarkan diri hanya kepada *original intent* perumusan pasal Undang-Undang Dasar 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu sistem dan atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi Undang-Undang Dasar itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan.

Mahkamah Konstitusi harus memahami Undang-Undang Dasar 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (spirit) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya mencapai cita negara (*state ide*) yaitu mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Putusan Perkara Nomor 005/PUU-IV/2006).

Wheare menguraikan bahwa pertumbuhan dan perkembangan konstitusi suatu Negara tidak dapat dilepaskan dari peran yang dimainkan oleh

²¹ Dalam metode positivistic lazim disebut *Orisinalisme* yang mengacu pada makna asli yang terkandung pada maksud para perumus UUD (*the framer's internal*). Penafsiran ini mengasumsikan suatu determinisme tekstual yang menghendaki penafsiran harus berdasarkan pada makna yang disediakan oleh konstitusi itu sendiri baik berupa makna semantic yang terkandung dalam teks maupun maksud para perumus UUD ataupun kombinasi antara keduanya.

ketentuan-ketentuan yang dominan dalam Negara tersebut, yang disebutnya sebagai *some primary force*. Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi dapat menjelma dalam dua kemungkinan.²² Pertama, ketentuan-ketentuan tersebut menciptakan perubahan keadaan. Rumusan kata-kata dalam UUD-nya sendiri tidak diadakan perubahan, akan tetapi akan terjadi perubahan makna sehingga berbeda dengan yang dimaksudkan sebelumnya.²³ Kedua, ketentuan-ketentuan tersebut menciptakan keadaan yang akan membawa perubahan terhadap rumusan UUD. Perubahan ini dapat terjadi melalui perubahan formal (*formal amendment*), ataupun melalui putusan pengadilan, atau dengan cara menumbuhkan atau membangun konvensi.

Sebagaimana yang disampaikan Wheare dalam makna pertama tadi, oleh Refli Harun²⁴ dijelaskan bahwa *Original intent* tidaklah satu-satunya metode yang dipakai dalam praktik di Mahkamah Konstitusi. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebenarnya sudah dilanggar oleh pembuat Undang-Undang. *Pertama*, mengenai kewenangan konstitusional Parpol peserta Pemilu untuk mengajukan pasangan calon ternyata sudah dibatasi oleh pembuat Undang-Undang bahwa hanya Parpol atau gabungan Parpol yang memperoleh lima belas persen kursi atau dua puluh persen suara yang berhak mengajukan Pasangan Calon, padahal *constitutional right* yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah setiap partai politik peserta pemilihan umum dapat mengajukan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Ini adalah *constitutional right* sehingga tentu tidak dapat dibatasi dalam prosedur dalam Undang-Undang. Sebagai contoh Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Pasal 50 UU MK karena membatasi kewenangan atau *constitutional right* Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar yang tidak boleh dibatasi dalam peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar. *Kedua*, soal waktu pengajuan Pasangan Calon oleh Parpol

²² Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 13

²³ Oleh Aidul Fitriadi Azhari, sebagai kegiatan menafsirkan konstitusi, dalam bukunya "*Tafsir Konstitusi*" Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia, 2010, Jagad Abjad, Solo.

²⁴ Sebagai saksi ahli pemohon uji materi UU No. 42 Tahun 2008

atau gabungan Parpol yang ditegaskan harus diajukan sebelum pemilihan umum.

Melalui penafsiran sistematis diketahui bahwa pemilihan umum itu adalah sebuah kegiatan untuk memilih calon anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden, dan DPRD. Oleh karena itu, menurut *textual interpretation* Pasal 6 ayat (2) seharusnya Calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan sebelum Pemilu, baik itu Pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden. Para calon diajukan setelah Pemilu legislatif karena harus terlebih dahulu diketahui perolehan suara atau presentase pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Melalui metode penafsiran sistematis dapat dikatakan bahwa hak untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden adalah hak setiap warga negara yang memenuhi ketentuan tentang syarat atau *constitutional requirement* Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, tidak boleh ditambahkan lagi, hanya 4 syarat yang ada dalam UUD 1945.²⁵

Mahkamah Konstitusi pernah memutuskan bahwa hukuman mati tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, kendati ada ketentuan dalam konstitusi tentang hak hidup serta hak mempertahankan hidup dan kehidupan dan bahwa hak hidup tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Oleh karena itu, apabila dibandingkan dengan Capres independen maka menyatakan Capres independen tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 tentu lebih kecil resistensinya baik dari perspektif konstitusional maupun penerimaan masyarakat. Sebenarnya dari *constitutional morality* tidak ada persoalan untuk menyatakan bahwa Capres independen tidak bertentangan. Dalam perspektif HAM Internasional juga tidak ada pertentangannya sama sekali bahkan ini adalah praktik lazim, yang dipraktikkan di negara-negara yang demokratis.²⁶

²⁵ Pasal 6 ayat (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati Negara, serta mampu secara rokhani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

²⁶ Disampaikan Irman Putrasidin sebagai saksi ahli yang diajukan pemohon uji materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Argumentasi pemohon dan para saksi ahli didasarkan pada metode hermeneutic yang beranjak dari kritisisme tekstual dan memandang suatu teks mempunyai kehidupannya sendiri manakala sekali terlepas dari tangan perumusnya.²⁷ Konsep memahami atau mengerti dalam hermenetik bukan merekonstruksi atau mereproduksi makna, melainkan sebagai proses mediasi antara makna pada masa lalu dengan situasi saat ini. Metode hermenetik melahirkan pola penafsiran kontekstualisasi nilai-nilai dasar dan proseduralisme. Kedua pola penafsiran itu pada dasarnya mengacu pada intensi abstrak dari para perumus UUD, akan tetapi acuan dalam penafsiran proseduralisme lebih menekankan pada proses dibandingkan pada substansi, Penafsiran yang berbasis pada proses dipandang lebih demokratis, dibandingkan berbasis pada substansi.²⁸

Pandangan berbeda atas tafsir rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dan pasal-pasal terkait yang terdapat dalam UU No 42 tahun 2008 disampaikan oleh saksi ahli dari Pemerintah maupun DPR. Dalam kesaksiannya Moch. Isnaeni Ramdhan,²⁹ Mengenai calon perseorangan, berpendapat bahwa mengacu pada Sila Keempat Pancasila, seharusnya calon-calon perseorangan itu dihapus karena bersifat individualistik dan tidak bersifat kolektifis sebagaimana dituntut sila ke-4 yang menginginkan adanya demokrasi perwakilan. Calon perseorangan bukan merupakan objek permohonan konstitusi di MK tetapi mungkin dapat dibicarakan sebagai wacana untuk terjadinya perubahan ke-5 UUD 1945.

Pada dasarnya hukum atau Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya ini merupakan produk dari politik fraksi-fraksi atau partai-partai untuk bicara pada kepentingan-kepentingan yang lain. Ketika sudah menjadi Undang-Undang maka fraksi atau Parpol atau kepentingan-kepentingan itu harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pandangan senada disampaikan oleh Dr. Kacung Marijan, bahwa Gabungan partai yang mengusung Pasangan

²⁷ Mirko Bagaric, 2000, *Originalism: Why some Things Should Never Change*, dalam Aidul Fitriadi Azhari, 2010, *Op. Cit.* hlm. 188

²⁸ Rowan Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985, Dalam Aidul Fitriadi Azhari, *Op. Cit.* hlm. 189-190

²⁹ Sebagai saksi ahli termohon uji materi UU No. 42 Tahun 2008

Calon Presiden itu adalah pengembangan dari demokrasi konsensus untuk membangun sistem pemerintahan yang stabil di Indonesia, karena Indonesia bukan penganut sistem dua partai, melainkan sistem multipartai. Oleh karenanya, bangunan demokrasi konsensus itu tak pelak menjadi rujukan juga di dalam membangun sistem politik yang tidak hanya demokratis tetapi juga stabil. Dalam konstitusi sudah diatur apa saja yang menjadi hak dan kewajiban DPR dan Presiden, namun DPR bergerak bukan sebatas pada apa yang tercatat di dalam Undang-Undang dan konstitusi, tetapi juga berdasarkan *interest*, kepentingan. Untuk itu besar-kecilnya dukungan di DPR, mempunyai implikasi sangat besar pada efektivitas implementasi kebijakan yang diambil Pemerintah, dalam hal ini Presiden.³⁰

Sebenarnya dari sisi politik perundang-undangan ini dapat dipahami, karena domain penyusunan konstitusi itu berada di tangan lembaga-lembaga politik yang berada di Senayan melalui perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, diskusi tentang calon perseorangan sesungguhnya akan membuka ruang bagi amandemen UUD dan forum yang paling tepat untuk calon perseorangan adalah nanti dalam amandemen UUD, tidak melalui interpretasi UUD di Mahkamah Konstitusi. Akhirnya dalam putusannya Mahkamah memutuskan Menyatakan permohonan para Pemohon ditolak untuk seluruhnya.

Putusan Mahkamah konstitusi tersebut mengindikasikan digunakannya pola penafsiran konstitusi yang disebut *Orisinalisme (original intens)*. Kritik atas penafsiran tersebut adalah bentuk penafsiran yang tidak demokratis dan karenanya dapat berimplikasi terbentuknya sistem yang otoriter, karena adanya watak determinisme tekstual yang menghasilkan absolute makna, yakni memutlakkan kesesuaian dengan makna yang dimaksudkan para perumus UUD.³¹ Padahal terdapat rentang waktu cukup jauh antara makna dan kehendak masyarakat yang telah berkembang pada saat ini terutama setelah adanya kajian akademis, hasil survy dan prakteknya seperti di Negara Amerika Serikat.

³⁰ Pendapat Kacung Marijan, salah satu saksi ahli dari Pemerintah

³¹ Aidul Fitriadi, 2010, *Tafsir Konstitusi*, Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia, Jagad Abjad, Solo. Hlm. 197

3. Upaya Melakukan Perubahan UUD 1945 yang kelima

Perdebatan atas interpretasi konstitusi berakhir dengan adanya putusan Mahkamah, sehingga peluang calon presiden perseorangan hanya dapat melalui perubahan UUD 1945 yang kelima sebagaimana rancangan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Apabila rancangan tersebut jadi dibahas dalam sidang MPR, maka sebenarnya MPR telah melakukan perkembangan dan pertumbuhan konstitusi yang dilakukan secara formal, oleh Robert K. Caar bahwa cara perubahan formal (*formal amendement*) merupakan cara pengembangan konstitusi yang tidak penting, karena cara perubahan ini dianggap tidak mudah.³²

Dalam kajian hukum tata negara, dikenal adanya dua cara perubahan UUD sebagai konstitusi yang tertulis³³Pertama, perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD (perubahan formil) atau dilakukan dengan tidak berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD (perubahan materiil), misalnya dengan cara istimewa keadaan revolusi, *coup d'etat* ataupun dengan *convention* . Cara pertama disebut dengan istilah *vervassung anderung* cara yang bersifat konstitusional, sedang yang kedua disebut *vervassung wandlung* sebagai cara yang bersifat revolusioner.

Perubahan tidak berdasar UUD (perubahan materiil) ini konstitusinya tidak mengalami perubahan tetapi secara materiil konstitusi tersebut telah mengalami perubahan perkembangannya termasuk juga melalui interpretasi.³⁴Perubahan konstitusi/UUD secara formal telah dirancang oleh DPD, akan tetapi nampaknya prosedur sampai dipersidangan MPR membutuhkan dorongan kuat dari rakyat dan penguatan di tingkat lembaga politik (partai politik), karena anggota DPD sendiri jumlahnya tidak lebih dari

³² Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 8

³³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta

³⁴ Perubahan materiil mempunyai makna yang luas karena tidak terbatas pada soal menginterpretasikan/menafsirkan saja tetapi juga menciptakan hal-hal baru. Prakarsa ini diambil untuk mengisi kekosongan dan untuk memungkinkan pelaksanaan UUD sehingga diperlukan pembuatan kaedah-kaedah baru diluar UUD.

1/3 anggota DPR. Dukungan partai politik menjadi penting, karena satu-satunya akses di persidangan MPR hanyalah lewat partai politik. Oleh karena itu menjadi hal yang mendesak untuk segera dilakukan penguatan kelembagaan partai politik termasuk pembaruan dalam UU di bidang politik, seperti UU partai politik, UU pemilu legislatif dan UU pemilu presiden sendiri. Pencalonan presiden dan wakil presiden perseorangan bukan ancaman untuk masa yang akan datang, karena saat ini partai masih baru di bangun secara serius sejak pertengahan tahun 1998-1999 sehingga tradisi politik demokrasi berbasis partai perlu dipikirkan.

4. Konvensi Ketatanegaraan dan Konvensi Partai Politik

Digunakannya perubahan secara materiil (secara formal UUD tidak berubah tetapi dalam praktek ketatanegaraan pelaksanaannya mengalami perubahan dan perkembangan) seperti misalnya konvensi ketatanegaraan sebagaimana pernah ada dalam praktek ketatanegaraan pada periode 1945-1949 tentang perubahan dari sistem presidensiil menjadi sistem parlementer,³⁵ nampaknya sulit mendapat dukungan dalam praktek ketatanegaraan saat ini dengan banyaknya kepentingan politik yang mewarnai dalam perdebatan menafsirkan boleh tidaknya calon perseorangan dalam lingkungan jabatan politik kepresidenan. Meski hal ini pernah terjadi dalam praktek ketatanegaraan tentang calon perseorangan yang awalnya di dahului oleh adanya kebiasaan (*convensi*) ketatanegaraan dalam pencalonan presiden independen di AS. Konvensi ketatanegaraan biasanya tumbuh di Negara-negara dengan sistem hukum Common Law, seperti Inggris dan Amerika Serikat).

Persoalan diatas dapat dilakukan terobosan dalam kelembagaan partai politik, dimana partai politik menyediakan proses penjaringan dan seleksi

³⁵ Keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945, tentang pertanggungjawaban menteri kepada Komite Nasional Indonesia. Soewoto dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja, 2010, *Hukum Konstitusi* Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, hlm. 99 mengemukakan perubahan konstitusi melalui interpretasi atas sistem kabinet presidensiil menjadi kabinet parlementer, dengan menafsirkan bahwa dalam ketentuan Pasal 17 UUD 1945, tidak ada ketentuan yang secara tegas melarang sistem pertanggungjawaban kepada parlemen.

kepemimpinan nasional dalam sebuah konvensi partai politik, sebagaimana partai Golkar telah mencobanya meski belum terlembagakan dengan baik. Karena disadari sampai saat ini mekanisme partai dalam menentukan siapa bakal calon presiden cenderung tertutup dan kecenderungan partai hanya mencalonkan ketua umumnya, padahal belum tentu terbaik. Adanya konvensi partai politik akan terbuka bagi calon baik dari dalam partainya maupun dari luar partai untuk dapat berkompetisi memperebutkan jabatan kepemimpinan nasional.

Konvensi partai politik adalah suatu tradisi Amerika Serikat, yang sudah masuk dalam konstitusi AS selama hampir 175 tahun hingga saat ini. Konvensi berfokus pada partai politik untuk menghadapi ajang pemilihan presiden. Para *founding father's* membuat konsep ini dengan didasari atas kondisi ketidakpercayaan rakyat terhadap kinerja partai politik. Proses politik yang korup dan oligarki partai di beberapa Negara bagian menyebabkan perlunya sebuah sistem dalam penjaringan kandidat presiden. Meski demikian mereka menyadari bahwamustahil membangun suatu pemerintahan tanpa melalui mekanisme partai politik.

Pengalaman di Amerika Serikat, konvensi adalah media demokratisasi internal partai yang khusus diadakan menjelang pemilu presiden. Konvensi ditempuh sebagai sarana untuk mencalonkan seseorang sebagai calon presiden dari keputusan konstituen. Konstituen dapat secara langsung menyalurkan aspirasi mereka, sehingga calon presiden yang mereka inginkan bisa berkonstitusi di internal partai secara terbuka. Konvensi partai politik untuk menjawab kerisauan tentang siapa yang akan menjadi calon presiden melalui partai mereka.

Dalam prakteknya konvensi partai politik tidak hanya sebatas mencari nominasi calon presiden saja, akan tetapi dapat juga anggota dan pengurus partai memiliki kesempatan untuk mendiskusikan platform partai. Platform merupakan sikap dari partai politik pada isu-isu yang berbeda dalam setiap masanya. Untuk waktu yang lama konvensi menjadi tempat perdebatan politik dan pengambilan keputusan yang penting.

Beberapa tahun terakhir, pembukaan kampanye oleh calon sebelum konvensi nasional telah membantu pemilih untuk mengevaluasi secara kritis para kandidat. Peran besar media mempromosikan mereka pada *preconvention* juga membantu untuk menjelaskan masalah-masalah khusus bagi pemilih Jajak pendapat dari opini publik dan elektibilitas para calon menggambarkan kondisi pemilih yang akan menggunakan hak mereka.

Mekanisme konvensi pada dasarnya adalah meletakkan kekuasaan politik secara langsung di tangan warga Negara. Mekanisme konvensi setidaknya akan memiliki dua dampak sekaligus bagi iklim politik Indonesia. Pertama, adalah menghambat peluang berkembangnya politik-dinasti. Kedua, ia akan merajut keterputusan politik (*delinking*) antara partai politik dengan konstituennya seperti yang terjadi selama ini. Hal inilah kiranya perlu menjadi diskursus *political society* dan *civil society* di Indonesia saat ini.

Sebagai alternative lain dapatkah sistem merit³⁶ dipergunakan dalam jabatan-jabatan politik, seperti anggota DPR/D, ketua DPR/D, bupati, gubernur ataupun Presiden?. Di Negara-negara yang telah lama melaksanakan demokrasi, seperti di AS seperti seorang ketua *House of Representative* (DPR) tidak dapat langsung diangkat atau dipilih kalau masa kariernya memimpin belum ada sama sekali. Dalam hal yang sama jabatan politik presiden, gubernur maupun bupati juga tidak bisa lepas dari perjalanan karier semacam ini. Karena sekarang presiden, gubernur maupun bupati merupakan jabatan politik tidak juga bisa dihilangkan peranan presiden, gubernur dan bupati yang berasal dari partai politik di DPR maupun DPRD.³⁷

Di Amerika seleksi kepemimpinan nasional dimungkinkan oleh *non partisan party*, karena sebenarnya partai itu bisa yang partisan seperti Partai Demokrasi atau Republik tetapi non partisan seperti *third party* atau independen. Representasi politik tidak hanya diwakili oleh partai politik,

³⁶ Sistem merit biasa diterapkan di kalangan birokrasi. Sistem ini menekankan kepada profesionalisme bagi pengisian jabatan-jabatan birokrasi. Seseorang yang mempunyai kompetensi dan keahlian sesuai yang dibutuhkan oleh sesuatu jabatan bisa diangkat untuk menduduki jabatan tersebut.

³⁷ Lihat dalam Miftah Thoha, 2010, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm. 107-108

buktinya masih ada DPD. Jadi partai politik tidak menghabisi representasi rakyat untuk mengartikulasikan hak-hak politiknya karena masih ada DPD. Pertanyaannya, mengapa Undang-Undang hanya membolehkan kepada partai politik sebagai representasi yang boleh mengajukan presiden, sementara DPD tidak boleh padahal juga sebagai representasi yang absah. Atas dasar itu hak untuk mengajukan Presiden harus terbuka bagi *party* lain. *Party* dalam definisi Max Weber³⁸ bukan seperti partai politik, tetapi *party* dalam arti kolektivitas, setiap kolektivitas yang dimaksudkan untuk mempengaruhi *colective action* atau merupakan posisi-posisi kekuasaan itu bisa dipandang sebagai *party*. Dalam kenyataannya *colective action* itu dapat dalam bentuk partai politik, dapat dalam bentuk *pressure group*, *interest group*, dapat juga dalam bentuk *social movement*. Semuanya punya kemungkinan untuk mengusung Presidennya sendiri.

Menurut logika kedaulatan, konstitusi mengatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, jadi posisi hak rakyat berdaulat tidak dapat diwakilkan, artinya tidak dapat sepenuhnya dapat dimonopoli oleh satu lembaga representasi. *Nation* dalam sistem demokrasi Republik adalah *nation of citizen*. Jadi *nation* dari pada individu ini sebagai *legal subject* bukan *nation of political party*, bukan *nation of religious community*, bukan *nation of the table group*, bukan *nation* dalam representasi kelompok, tapi *nation of citizen*, sebagai individu, sebagai *legal right*. Oleh karena itu, dalam artikulasi *nation* sebagai individual *citizen* ini tidak dapat dihabisi sepenuhnya oleh partai politik. Survei menunjukkan bahwa ada hubungan langsung antara individual *citizen* dengan pemimpinnya bukan dengan partai politik. Hal ini berbeda dengan logika Pemilu legislatif.³⁹

Menurut logika demokrasi maka setiap demokrasi yang sehat harus mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat. Kenyataan bahwa, pertama demokrasi kalau ingin mengikuti

³⁸ Yudi Latif sebagai saksi ahli dalam uji materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

³⁹ Kesaksian Yudi Latif, dalam uji materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

perkembangan masyarakat selalu ada fluktuasi, ada kalanya orang percaya pada partai, ada kalanya tidak percaya pada partai. Yang terjadi sekarang kepercayaan orang terhadap partai mulai merosot dan semakin menggelembungnya jumlah independen. Oleh karena itu, demokrasi harus selalu menyediakan sistem yang lain seperti jaket pengaman/*emergency exit*. Oleh karena itu, dalam sistem demokrasi yang baik seperti di Amerika ada *emergency exit* dengan dimungkinkan pada calon independen untuk dapat diusung sebagai Presiden. Logika untuk mencalonkan independen sama sekali bukan untuk membunuh partai politik, tetapi justru dalam rangka menyetatkan partai politik.

D. Kesimpulan

1. Munculnya gagasan calon presiden dan wakil prwsiden perseorangan disebabkan ada kecenderungan menguatnya gejala ketidakpercayaan rakyat atas peran dan fungsionalisasi partai politik saat ini. Rakyat merasa apatis terhadap kiprah partai yang hanya memikirkan kekuasaan belaka tanpa memperjuangkan kepentingan rakyat sebagai pihak yang diwakilinya. DPR sebagai bentuk representasi parpol ternyata belum berhasil meyakinkan rakyat, bahkan cenderung semakin menguatnya gejala deligitimasi simbul wakil rakyat.

Gagalnya partai politik mempersiapkan sumber daya insani termasuk proses regenerasi kepemimpinan nasional, disebabkan antara lain tidak adanya proses transparansi partai bahkan cenderung melahirkan politik dinasti, mengakibatkan rakyat terbatas memilih calon pemimpin terbaik dari kader-kader yang handal dan professional. Kualitas kepemimpinan nasional belum nampak terukur karena banyaknya pemimpin yang cenderung pragmatis dan bermental transaksional, yang memperlakukan rakyat sebagai obyek yang dapat diperjualbelikan.

Oleh karena itu kiranya wajar apabila rakyat berharap terakomodasinya gagasan calon presiden dan wakil presiden perseorangan sesuai pilihan rakyat dalam pemilihan umum yang akan datang.

2. Beberapa upaya yang dilakukan dalam rangka terakomodasikannya calon presiden dan wakil presiden perseorangan/independen dalam pemilu yang akan datang antara lain dengan dilakukannya uji materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945. Para pemohon dan para saksi ahli berargumen bahwa UU tersebut telah menutup pencalonan presiden dari calon perseorangan, padahal UUD 1945 memberi perlindungan dalam rumusan pasal-pasal yang berkaitan dengan HAM. Argumentasi atas tafsir konstitusi yang dikemukakan didasarkan pada metode hermeneutic dengan menggunakan pola penafsiran konseptualisasi nilai-nilai HAM, dengan makna adanya hak konstitusional setiap warga negara dalam melindungi kebebasan melalui pencalonan presiden perseorangan/independen.

Berbeda argumentasi yang dikemukakan para termohon (Pemerintah dan DPR) serta para saksi ahli yang menitik beratkan atas ketentuan hukum atau Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya ini merupakan produk dari politik fraksi-fraksi atau partai-partai untuk bicara pada kepentingan-kepentingan yang lain. Ketika sudah menjadi Undang-Undang maka fraksi atau Parpol atau kepentingan-kepentingan itu harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya.

MK dalam putusannya menjelaskan bahwa pengusulan capres dan cawapres merupakan hak konstitusional partai politik. Putusan Mahkamah konstitusi tersebut mengindikasikan digunakannya pola penafsiran konstitusi yang disebut *Orisinalisme (original intens)*. Penafsiran tersebut sebagai penafsiran yang tidak demokratis dan karenanya dapat berimplikasi terbentuknya sistem yang otoriter, karena adanya watak determinisme tekstual yang menghasilkan absolute makna, yakni memutlakkan kesesuaian dengan makna yang dimaksudkan para perumus UUD. Alternatif yang dapat diupayakan dalam mengadopsi calon presiden perseorangan adalah melalui konvensi ketatanegaraan. Akan tetapi nampaknya mengalami kesulitan implementasinya, dalam praktek

ketatanegaraan saat ini dengan banyaknya kepentingan politik. Meski hal ini pernah terjadi dalam praktek ketatanegaraan tentang calon perseorangan yang awalnya di dahului oleh adanya kebiasaan (*convensi*) ketatanegaraan dalam pencalonan presiden independen di AS.

Konvensi partai politik disebut juga sebagai ide alternative untuk memunculkan calon perseorangan lewat partai politik. Hal ini dimaksudkan untuk menghambat politik dinasti dan akan merajud keterputusan politik antara partai politik dengan konstituennya seperti yang terjadi selama ini.

Dengan keluarnya putusan MK yang menolak seluruh permohonan uji materi terhadap UU No. 42 Tahun 2008 menjadi pintu masuk adanya upaya melakukan amandemen untuk kelima kalinya terhadap UUD 1945, yang salah satu materinya mengenai calon presiden perseorangan sebagaimana yang telah dirancang oleh DPD. Oleh karena itu dibutuhkan waktu yang tepat untuk melakukannya.

Kondisi partai politik di Indonesia masih baru dibangun secara serius sejak pertengahan tahun 1998-1999 sehingga tradisi demokrasi berbasis partai perlu dipikirkan secara serius. Apabila demokrasi berbasis partai sudah semakin baik, maka ide calon presiden perseorangan bukan merupakan ancaman dari partai politik sehingga hal tersebut mudah diterima. Meski demikian akumulasi politik masa tidak dapat begitu mudah diprediksi terutama sudah adanya putusan mengenai calon Gubernur dan Bupati/Walikota dari calon perseorangan. Apabila nanti kepemimpinan nasional dianggap gagal dipersiapkan, kemungkinan yang terjadi adalah MPR harus dapat membaca situasi untuk dapat melakukan perubahan UUD 1945 yang kelima kalinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aidul Fitriadi Azhari, 2010, *Tafsir Konstitusi Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Jagad Abjad, Solo.
- Ali Masykur Musa, 2009. *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.
- , 2005, *Menemukan Demokrasi*, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Harjono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Sejen Kepaniteraan MK, Jakarta.
- I Dewa Gede Atmadja, 2010, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Konstitusi Press, Jakarta.
- , 2006, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press.
- , 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Sebagai Pedoman Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Mahkamah Konstitusi RI. Makalah yang disampaikan pada Kuliah Umum Mahasiswa Baru S1 dan S2 FH Unissula Semarang.
- , 2010, *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Miftah Thoha, 2010, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Retno Saraswati, 2011, *Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah Yang Efektif*,

Ringkasan Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Undip
Semarang.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan
Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 56/PUU-VI/2008 Tentang Calon Presiden
dan Wakil Presiden Perseorangan.