

Calon Presiden dan Wakil Presiden Independen: Studi Perbandingan dan Tawaran Implementasinya di Indonesia

Rilo Pambudi. S
Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada
rilopambudis@mail.ugm.ac.id

Abstract

The stagnation of discussions to accommodate independent presidential and vice-presidential candidates may be because an appropriate pattern of implementation has not been found. Therefore, it is important to learn from best practices in other countries. From this comparison, it is hoped that this will be the basis for the idea of implementing it in Indonesia. To discuss this, this paper uses a combination of statute approach, conceptual approach, and comparative approach. The results show, first, that the United States and Egypt are more flexible in managing the nominations for President and Vice President by implementing a multi-track system. Second, there are two implementation models that can be adopted, namely public support and nominations by state institutions. In the Indonesian context, both can be applied with some adjustments because in principle they have been practiced.

Keywords: Presidential election, Independent candidates, Convention.

Ringkasan

Stagnannya diskusi untuk mengakomodir calon Presiden dan Wakil Presiden independen boleh jadi karena belum ditemukannya pola penerapan yang sesuai. Oleh karena itu, penting untuk belajar dari praktik terbaik di negara lain. Dari perbandingan tersebut diharapkan dapat menjadi dasar gagasan penerapannya di Indonesia. Untuk mendiskusikan hal tersebut, tulisan ini menggunakan perpaduan antara pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Hasilnya menunjukkan, pertama, di negara Amerika Serikat dan Mesir lebih fleksibel dalam mengatur pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dengan menerapkan sistem multi-jalur. Kedua, terdapat dua model implementasi yang dapat diadopsi, yaitu dukungan publik dan pencalonan oleh lembaga negara. Dalam konteks Indonesia, keduanya dapat diterapkan dengan beberapa penyesuaian karena secara prinsipil telah dipraktikkan.

Kata Kunci: Pemilihan Presiden, Calon independen, Konvensi.

A. Pendahuluan

“The earth belongs to living, and not to be dead.”

Kalimat di atas merupakan petikan isi surat Thomas Jefferson kepada James Madison yang dikirimkan pada 6 September 1789. Surat tersebut berangkat dari keresahan Jefferson atas pertanyaan, bagaimana generasi di masa lalu dapat memiliki hak untuk mengontrol dan mengikat generasi berikutnya. Terdapat dua hal yang perlu dijawab, yaitu melalui apa kontrol itu dilakukan? Lalu bagaimana bentuk justifikasinya?

Pertanyaan pertama dapat dijawab melalui sebuah konstitusi yang menjadi kehendak bersama sekaligus dasar keabsahan tindakan tersebut. Untuk yang kedua, tampaknya peringatan Gubernur Virginia, Edmund Jennings Randolph dalam suratnya tahun 1787 tepat untuk menjawab, bahwa semestinya konstitusi itu *“insert essential principles only, lest the operations of government should be clogged by rendering those*

*provisions permanent and unalterable which ought to be accommodated to times and events.”*¹

Satu-satunya cara adalah konstitusi harus senantiasa mengakomodir tuntutan zaman dan kondisi kekinian.²

Meski harus dikatakan juga, konstitusi ketika disusun sering menjurus pada agregasi kepentingan dominan. Konstitusi dapat dimaknai sebagai resultan atas kompromi berbagai faktor dan kekuatan, seperti politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang terjadi saat dibuat. Atas dasar itu, K.C. Wheare mengatakan isi konstitusi harus *“the very minimum, and that minimum to be rule of law.”*³ Bagi Wheare, satu-satunya karakter paling esensial dan hakikat

¹ Jhon R. Vile, 2005, *The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Funding Volume 1*, California: ABC-CLIO, hlm. 14.

² Feri Amsari, 2013, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 1.

³ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Terj. Imam Baehaqie, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cet. V, Bandung: Nusa Media, hlm. 52.

konstitusi adalah sesingkat mungkin. Ini berarti pula, konstitusi harus memuat ketentuan yang bersifat umum dan fundamental yang mengatur kehidupan bernegara suatu bangsa.

Salah satu perihal penting yang termuat dalam konstitusi adalah menyoal pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, termasuk dengan mekanisme apa pengisian itu dilakukan.⁴ Di antara persoalan yang acapkali menjadi diskursus akademik yakni terkait cara kandidat diusulkan. Inilah yang akan menjadi fokus bahasan dalam artikel ini.

Berkaca pada praktik di beberapa negara, ada begitu banyak model pencalonan yang diterapkan. Negara yang mendorong pencalonan secara lebih demokratis cenderung menggunakan *hybrid system* yang memadukan antara jalur partai politik, *third party*,⁵ dan/atau *non-*

party (jalur independen)⁶. Contohnya Amerika Serikat dan Mesir yang selanjutnya menjadi rujukan untuk studi perbandingan.

Beda halnya dengan praktik di Indonesia yang lebih berdiri teguh pada satu mekanisme, yaitu jalur partai politik (dan gabungan partai politik). Seperti tertuang dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, bahwa, "*Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*"

Konsekuensi yuridis atas rumusan pasal di atas, hak untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden menjadi eksklusivitas partai politik (Parpol) atau dengan gabungan Parpol. Dengan kata lain, jalur independen untuk menggapai jabatan Presiden dan Wakil Presiden tertutup rapat. Sekalipun pasal *a quo*

⁴ Bahkan menurut Bagir Manan, pengisian jabatan presiden dan wakil presiden menjadi permasalahan penting dalam kajian sistem ketatanegaraan. Lihat dalam Bagir Manan, 2008, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. II, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 77.

⁵ Istilah ini umumnya muncul dalam negara yang menerapkan sistem dua partai seperti Amerika Serikat. Praktiknya di sana, *Third Party* sendiri untuk menyebut

kandidat yang berasal dari partai politik selain dua partai utama yaitu Republicans dan Democrats.

⁶ Salah satu karakteristik yang menentukan dari semua kandidat independen adalah mereka tidak berafiliasi dengan partai politik manapun. Dawn Brancati, "Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide," *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3, 2008, hlm. 650.

tidak mengandung norma *verbod* (larangan) bagi jalur independen. Hanya saja, frasa “*diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik*” jika ditafsirkan secara gramatikal memang tidak dimaksudkan untuk menjangkau calon independen. Hal inipun telah diamini oleh Mahkamah Konstitusi (MK) lewat beberapa putusannya, diantaranya Putusan Nomor 007/PUU-II/2004, Nomor 054/PUU-II/2004, Nomor 057/PUU-II/2004, Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, dan Nomor 56/PUU-VI/2008.

Namun dewasa ini, pertanyaan yang muncul adalah apakah kehendak kita terepresentasikan oleh Parpol? Lebih jauh lagi, apakah calon yang diusung oleh Parpol sesuai dengan keinginan kita atau dalam bahasa Tormey,⁷ *are we becoming unrepresentable?* Secara mengalir Tormey dalam tulisannya berjudul *The End of Representation* tidak menjawab pertanyaan ini secara langsung. Tormey hanya mengarahkan pembaca pada faktor dan fakta ilmiah adanya krisis

keterhubungan antara Parpol dengan pihak yang direpresentasikan—konstituen. Parpol dan lebih khususnya politikus mengalami transformasi kepetingan, dari fitrahnya sebagai ‘pelayan publik’ dalam kehidupan politik menjadi individual-egois. Alhasil, kebutuhan kolektif atau yang disebut Micheletti sebagai ‘*individualized collective action*’⁸ dikorbankan demi kepentingan pribadi, yang belakangan menyebabkan krisis kelas politik dan menguatkan neoliberalisme.⁹

Pandangan di atas relevan dengan kasus di Indonesia. Gejala telah terlihat dan berlangsung lama. Realitas mulai menunjukkan adanya kerenggangan antara hubungan Parpol dengan masyarakat, meski belum sampai pada tahap yang ekstrem. Misalnya dengan melihat survei yang dilakukan Indobarometer pada tahun 2017 yang memperlihatkan bahwa tingkat

⁷ Simon Tormey, 2015, *The End of Representation*, Cambridge: Polity Press, hlm. 59.

⁸ Tegasnya Michele Micheletti memaknai sebagai *forms of collective action inspired and carried forward by discrete individuals acting in common cause*, dalam Tormey, *Op.cit*, hlm. 84.

⁹ *Ibid*, hlm. 60.

kerenggangan itu mencapai 62,9 persen.¹⁰

Permasalahan ini bisa saja dianggap *sepele*, tetapi akibat jangka panjangnya sangat berbahaya. Sebab, data tersebut mengandung pesan kritik berupa ketidakpuasan terhadap sistem demokrasi yang lebih mengarah pada demokrasi Parpol—kedaulatan benar berada di tangan rakyat tetapi dikendalikan oleh Parpol.¹¹ Salah satu wujudnya dalam perhelatan pemilihan umum Presiden. Bahwa rakyat dapat menyalurkan suara, tetapi kepada siapa suara tersebut ditujukan telah dikontrol dan dibatasi oleh Parpol,¹²

¹⁰ Tempo.co, “Survei: Partai Politik Makin Tidak Dipercayai Masyarakat,” (23 Maret 2017), <https://nasional.tempo.co/read/858765/survei-partai-politik-makin-tidak-dipercayai-masyarakat>, diakses 28 Oktober 2021.

¹¹ Selaras dengan ini, Direktur Eksekutif Pusat Kajian Politik (Puskapol) UI, Aditya Pradana mengatakan demokrasi di Indonesia bukan milik rakyat tetapi milik para elit Parpol yang sepenuhnya memegang otoritas calon yang diusulkan. Lihat Kompas.com, “Kedua Bakal Capres Dinilai Beri Pendidikan Politik yang Buruk,” (13 Agustus 2018), <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/13/11354381/kedua-bakal-capres-dinilai-beri-pendidikan-politik-yang-buruk>, diakses 28 Oktober 2021.

¹² Maksud dikontrol dan dibatasi adalah rakyat hanya dapat memilih pasangan calon yang diajukan Parpol, sekalipun itu karena terpaksa dengan alasan agar yang banyak kekurangannya tidak terpilih.

sehingga dapat diasumsikan “golput adalah bentuk protes paling rasional.” Lambat laun, ketika kritik konstituen selalu dimentahkan oleh MK atau UUD yang tidak menyambut kebutuhan konstituen, maka sikap apatis dan pesimis tidak lagi ditujukan terhadap Parpol, bahkan kepada demokrasi itu sendiri.¹³

Persoalan tersebut pula yang menjadi *prekursor* mengapa jalur independen (non partai) dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden selalu mendapat tempat dalam berbagai perbincangan lintas waktu. Perkembangan teoritik, terutama kritiknya terhadap dominasi Parpol yang terus mengakar dalam alam demokrasi beserta bukti empirisnya juga menjadi alasan mengapa kebutuhan dibukanya jalur independen perlu ditakar ulang. Bahkan boleh jadi untuk segera diaktualisasikan.

Untuk itu, tulisan ini pada dasarnya bertujuan mendiskusikan

¹³ Foa dan Mounk menyebutnya sebagai dekonsolidasi demokrasi. Roberto Stefan Foa and Yascha Mounk, “The Democratic Disconnect,” *Journal Democracy*, Vol. 27, No. 3, 2016, hlm. 16–17.

dua hal. *Pertama*, bagaimana praktik penerapan jalur independen dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di negara lain? *Kedua*, bagaimana tawaran implementasinya di Indonesia berdasarkan perbandingan tersebut? Namun sebelum menjawab keduanya, penulis terlebih dahulu memaparkan pengaturan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia beserta beberapa kritik yang melingkupinya.

B. Metode Penelitian

Artikel ini pada dasarnya berangkat dari asumsi penulis, bahwa dalam konteks Indonesia, persoalan utama yang menghambat diskusi jalur independen hanya stagnan pada wacana, tampaknya bukan hanya pada persoalan justifikasi hukumnya tetapi mencakup juga pola penerapannya. Barangkali kita belum sampai pada pola yang sesuai, maka paling tidak perlu untuk melakukan kajian dengan melihat *best practice* di negara lain. Dari perbandingan itu kiranya didapatkan pelajaran penting yang nantinya dijadikan dasar argumen untuk menggagas tawaran implementasinya di Indonesia.

Tulisan ini merupakan jenis penelitian *library research* karena menekankan pada kajian terhadap suatu dokumen kepustakaan. Dengan kata lain, penelitian ini menggunakan data sekunder yang mempunyai kaitan dengan pokok bahasan.¹⁴ Pendekatan yang dipakai adalah perpaduan *statute approach*, *conceptual approach*, dan *comparative approach*.

C. Pembahasan

1. Kritikan Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 secara tekstual melimitasi nominasi Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan Parpol atau gabungan Parpol. Implikasi dari pasal ini, bagaimanapun seseorang diidamkan oleh publik dan memiliki kapabilitas untuk memimpin Indonesia, ia tidak mungkin dapat dicalonkan atau mencalonkan diri tanpa ‘menunggangi’ Parpol. Artinya,

¹⁴ Bandingkan dengan Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hal. 295.

orang tersebut harus berafiliasi, membentuk Parpol, atau menjadi kadernya.

Namun demikian, seseorang yang sudah menjadi kader Parpol sekalipun atau bahkan menjadi pimpinan dan telah juga memenuhi syarat Pasal 6 ayat (1) dan (2) UUD 1945,¹⁵ tidak serta-merta dapat menjadi kandidat. Hal ini didasarkan pada perubahan makna yang terjadi oleh pengaturan di bawahnya yang mengakui ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Seperti dimuat Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menentukan, “*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 secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.*”

¹⁵ Mengatur syarat-syarat calon Presiden dan Wakil Presiden, seperti WNI sejak lahir, tidak pernah berkewarganegaraan lain, tidak pernah mengkhianati negara, mampu secara rohani dan jasmani, serta syarat lain yang diatur Pasal 169 UU No. 7 Tahun 2017.

Oleh karena itu, dapat dikatakan makna Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi:

Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum [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 secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya].

Argumentasi pemerintah (eksekutif) membentuk tambahan makna itu semata-mata untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang lebih stabil dan efektif serta untuk menunjukkan akseptabilitas dari rakyat.¹⁶ Selain itu, DPR memandang diperlukan basis dukungan penuh dari parlemen untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan.¹⁷

Terlepas dari perubahan makna yang terjadi, pengaturan tersebut diyakini mendorong adanya kartelisasi politik. Meningkatkan

¹⁶ Lihat keterangan pemerintah dalam Putusan MK No. 51-52-59/PUU/VI/2008, hlm. 175.

¹⁷ Keterangan DPR dalam Putusan MK No. 51-52-59/PUU/VI/2008, hlm. 137.

kompetisi antarklan (Parpol) yang menempatkan suara rakyat sebagai objek untuk menjembatani antara dirinya dan jabatan yang dituju. Relasinya dengan kepentingan elitis menjadi pasti. Pada saat yang sama, relasi dengan konstituen menjadi formalistis dan imajiner, atau meminjam istilah Hanna F. Pitkin yakni *presence but absence*.¹⁸ Titik ini juga yang dikritik Winters, bahwa pola demokrasi di Indonesia mengarah pada oligarki politik yang ditandai semakin sentralnya Parpol untuk menentukan pada kandidat jabatan publik tertinggi.¹⁹ Demokrasi mengalami defisit dan membuat tali mandat representasi konstituen merenggang.²⁰

Realitas semacam ini semakin diperparah dengan adanya putusan

MK terkait calon independen. Misalnya pada Putusan No. 56/PUU-VI/2008, di mana *ratio decidendi* MK telah memposisikan Parpol sebagai hal yang paling esensial dalam demokrasi.²¹ Hal ini menurut MK karena demokrasi Indonesia menganut sistem kolegal, bukan sistem perseorangan.²² Pandangan tersebut tidak terlepas dari penafsiran *original intent* yang digunakan MK ketika memaknai Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Akibatnya pelaksanaan pasal *a quo* menjadi kaku dan absolut, sebab menunjukkan paradigma determinasi tekstual yang memutlakkan maksud perumus UUD.²³

Temuan yang menarik adalah bagaimana kritik yang disampaikan Hakim Maruarar Siahaan ketika memberikan *dissenting opinion* dalam putusan di atas. Menurutnya, dengan menggunakan penafsiran *original intent*, MK telah mengabaikan doktrin *the unity of*

¹⁸ Menghadirkan sesuatu yang tidak hadir atau berdiri untuk sesuatu yang tidak ada—representasi yang simbolik. C

¹⁹ Jeffrey A. Winters, *Oligarchy and Democracy Indonesia*, dalam Michele Ford and Thomas B. Pepinsky (ed), 2014, *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics*, Ithaca-NY: Cornell University Press, hlm. 22.

²⁰ Djani, Luky, 2017, "Representasi Politik: Relasi Imajiner Konstituen dan Politikus?" (Agustus 2017), <http://insistive.org/wp-content/uploads/2017/09/Representasi-Politik-Relasi-Imajiner.pdf>, diakses 5 November 2021.

²¹ Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 123.

²² *Ibid.*, hlm. 124.

²³ Aidul Fitriciada, 2010, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Solo: Jagad Abjad, hlm. 197.

constitution dan hal itu membawa kesesatan yang mendasar.²⁴ Semestinya pembacaan terhadap Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus secara sistematis dan melihat hubungannya dengan keseluruhan batang tubuh dan Pembukaan UUD 1945, barulah ditemukan makna sesungguhnya dari pasal tersebut.²⁵ Lebih jauh lagi, dalam pendekatan kritisisme literal, suatu teks akan mempunyai kehidupan sendiri tatkala telah terlepas dari tangan pembuatnya, sesuai kebutuhan sosial yang melingkupi.²⁶

Sebagaimana Ni'matul Huda dan Nasief berpendapat bahwa pengaturan tersebut mengandung 'kejanggalan konstitusional'.²⁷ Baik Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 maupun turunannya dianggap inkonsistensi dengan asas kedaulatan rakyat sebagai jiwanya. Lebih lanjut dikatakan, seharusnya kedaulatan tidak dijarah dari pemiliknya dan memungkinkan adanya jalur

independen secara proporsional.²⁸ Oleh sebab itu, perlu adanya kompromi untuk menghambat oligarki Parpol dengan menghadirkan pesaing non partai. Keduanya akan saling meredamkan sekaligus mendamaikan antara kehendak minoritas (kepentingan elit) yang dimayoritaskan dengan kehendak mayoritas (kebutuhan masyarakat) yang diminoritaskan.

Di samping itu, pandangan bahwa demokrasi Indonesia menganut sistem kolegiat juga menyebabkan ambiguitas jika dikaitkan dengan Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 yang mengakomodir calon independen dalam Pilkada. Dalam putusan ini, MK memaknai demokrasi mencakup pengakuan terhadap sistem perseorangan.²⁹ Artinya, MK tidak konsisten dalam memaknai hakikat demokrasi.

Padahal menurut Bung Hatta, demokrasi kerakyatan yang seharusnya dibalut dengan *kolektivitet* tidak bermaksud membatasi hak individu. Semua dapat berpartisipasi secara langsung

²⁴ Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 133-134.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Mirko Bagaric, dalam Fitriadi, *Op.cit.*, hlm. 188.

²⁷ Ni'matul Huda dan Imam Nasief, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, Jakarta: Kencana, hlm. 172.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Putusan MK No. 5/PUU-V/2007, hlm. 55-56.

maupun tidak langsung dalam pemerintahan. Bagi Hatta, pemerintahan demokrasi hanya akan tumbuh jikalau seluruh rakyat 'dirasuki' semangat demokrasi, semangat sama rata, sama rasa, dan wakil rakyat menjalankan kewajibannya dengan penuh tanggung jawab. Pada akhirnya demokrasi kerakyatan bukan bermaksud meniadakan hak individual, hal mana menjaga supaya negara tidak menjadi penindas—negara kekuasaan.³⁰

2. Praktek Amerika Serikat dan Mesir

Beberapa negara demokrasi modern memiliki kecenderungan memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap hak warga negaranya untuk mengaktualisasikan diri dalam kehidupan politik secara mandiri. Di antara negara-negara itu adalah Amerika Serikat dan Mesir.

Pemilihan dua negara tersebut didasari oleh dua pertimbangan. Pertama, masing-masing negara mewakili kondisi sosiografi pelbagai

negara di benua Amerika dan Afrika. Kedua, mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di kedua negara sangat relevan sebagai referensi ketika membahas alternatif jalur independen karena *spirit*-nya telah dipraktikkan di Indonesia.

Amerika Serikat yang federal, kerangka hukum yang mengatur tentang Pemilu Presiden begitu kompleks dan bersifat terdesentralisasi. Negara federasi hanya memberikan aturan main utama dalam konstitusi dan teknis pelaksanaan diatur oleh masing-masing negara bagian. Pengaturan pelaksanaan tersebut juga mencakup proses nominasi Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan *Article II Section 1 Clause 5* Konstitusi Amerika Serikat,³¹ persyaratan untuk menjadi Presiden (juga Wakil Presiden) berupa: (i) warga negara Amerika Serikat sejak lahir (*natural born*

³⁰ Mohammad Hatta sebagaimana dikutip dalam Yudi Latief, 2014, *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Bandung: Mizan, hlm. 308.

³¹ Selengkapnya pasal ini menentukan, "No Person except a natural born Citizen, or a Citizen of the United States, at the time of the Adoption of this Constitution, shall be eligible to the Office of President; neither shall any person be eligible to that Office who shall not have attained to the Age of thirty-five years, and been fourteen years a Resident within the United States."

citizen) atau pada saat konstitusinya disahkan; (ii) berusia minimal 35 tahun; dan (iii) telah menetap di Amerika Serikat sedikitnya selama 14 tahun. Berkaitan dengan bagaimana cara pengusulan Presiden dan Wakil Presiden, Konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur sama sekali. Hal inilah yang memungkinkan terjadinya perpaduan beberapa sistem pencalonan. Selain menggunakan sistem partai, juga membuka peluang adanya partai ketiga (untuk partai-partai di luar dua partai utama) dan jalur non partai.³² Pluralitas sistem nominasi yang terjadi adalah implikasi dari aturan nominasi di negara bagian yang sangat bervariasi.

Pengaturan di negara bagiannya Amerika Serikat secara garis besar mengakomodir tiga cara nominasi, yakni *caucus*, *primary election* (pemilihan pendahuluan), dan petisi dukungan publik. Cara pertama bisa dikatakan sebagai jalur khususnya Parpol karena di sini

penentunya adalah elit partai. Seperti istilah yang melekat padanya, nominasi rapat partai. Harun Husein menambahkan, pemilihan kandidat model ini dilakukan dalam rapat para elit partai dengan mengangkat tangan.³³ Lebih jauh Nelson W. Polsby, et al., mengatakan, kaukus merupakan cermin suara pimpinan partai, sebab pada akhirnya kontrol dan dominasinya menentukan hasil akhir siapa yang dinominasikan.³⁴ Nominasi cara ini selanjutnya mengalami sedikit perbaikan dengan adanya metode superdelegasi.³⁵ Perbedaannya hanya terletak pada penentuan para kandidat yang tidak lagi sepenuhnya dikooptasi oleh pemimpin partai.

Sementara itu, pemilihan pendahuluan dilakukan paling awal di negara bagian Iowa dan New Hampshire sekitar Bulan Februari tahun Pemilu dan negara bagian lainnya dilakukan pada kurun waktu

³² Paul R. Abramson, et al., "Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson, and Perot," *Political Science Quarterly*, Vol. 110, No. 3, 1995, hlm. 352.

³³ Harun Husein, 2012, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta: Perludem, hlm. 68.

³⁴ Nelson W. Polsby, et al., 2012, *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, Plymouth-United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers, hlm. 124.

³⁵ *Ibid*, hlm. 126-127.

Maret hingga Juni. Oleh karenanya, seringkali hasil *primary election* di Iowa dan New Hampshire menjadi patokan bagi para kandidat. Faktanya banyak yang kemudian mundur dari pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ketika dirinya telah kalah di dua negara bagian tersebut.³⁶ Terkait mekanisme nominasi kandidat, pemilihan pendahuluan serupa dengan Pemilu pada umumnya yaitu dilakukan oleh para pemilih yang memenuhi kualifikasi di negara bagian dan bersifat rahasia.³⁷

Adapun petisi adalah cara yang lebih terbuka bagi setiap warga negara Amerika Serikat untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Cara inilah yang menjadi ruang bagi independen. Seperti dikatakan Yuki Huen, “*All states set out procedure allowing (a) candidates from small political organizations which are not eligible to nominate candidates and (b) independent candidates to obtain ballot access by public support. Such a procedure is known as nomination by "petition", under which potential*

candidates are required to collect a requisite number of supporting signatures to file the petition.”³⁸

Untuk mencalonkan diri melalui jalur independen, setiap kandidat harus terlebih dahulu mendapatkan dukungan publik melalui petisi dengan jumlah persentase tertentu dari total pemilih terdaftar di negara bagiannya. Ada pula yang harus mendapat dukungan dari departemen administratif di pemerintahan negara bagian itu. Sedangkan terkait ketentuan teknis pencalonan bervariasi, tetapi praktik pada umumnya, tanda tangan itu harus dikukuhkan oleh pengadilan.³⁹

Di Carolina Selatan, mengenai cara pencalonan lewat petisi telah diatur dalam *South Carolina Code of Law, Title 7, Chapter 11 on Designation and Nomination of Candidates*. Pada *Article 1 Section 7-11-10* merumuskan, “*Nominations*

³⁶ *Ibid*, hlm. 100-111.

³⁷ Husein, *Loc.cit*.

³⁸ Huen, Yuki, 2013, “Nomination and Voting Procedures Governing Presidential Elections in Selected Places,” (1 November 2013), <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1314rp01-nomination-and-voting-procedures-governing-presidential-elections-in-selected-places-20131101-e.pdf>, diakses 15 November 2021.

³⁹ *Ibid*, hlm. 23.

for candidates for the offices to be voted on in a general or special election may be by political party primary, by political party convention, or by petition.” Lebih lanjut *Section 7-11-70* mengatur jumlah dukungan petisi mengharuskan para kandidat jalur independen untuk mendapatkan sekurang-kurangnya 5% dari total jumlah pemilih terdaftar di wilayah yang diwakilinya. Penentuan 5% itu diukur dari pemilih terdaftar yang ditetapkan 120 hari sebelum Pemilu diselenggarakan. Jumlah tersebut diperkirakan tidak akan ada yang lebih dari 10.000 tanda tangan.

Meskipun pada kenyataannya kandidat non partai cukup sulit untuk menang akibat preferensi politik yang cenderung mengarah kepada dua partai besar.⁴⁰ Satu-satunya tonggak sejarah kemenangan calon independen adalah terpilihnya George Washington pada Pemilu Presiden 1789 dan 1792. Namun, Amerika Serikat tetap membuka ruang yang luas bagi warga negaranya untuk

berkompetisi duduk di kursi jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sepanjang ia dapat memenangkan minimal 270 suara dari total 538 *electoral votes* dari Dewan Pemilih.

Banyaknya jalan untuk mencapai jabatan Presiden dan Wakil Presiden berarti pula memperbanyak alternatif calon Presiden dan Wakil Presiden yang dapat disuguhkan kepada pemilih. Hal ini sejalan dengan kehendak salah satu *founding father* Amerika Serikat, James Madison seperti tertuang dalam *The Federalist Paper No. 52* bahwa pemenuhan hak politik haruslah diberikan seluas-luasnya tanpa membedakan tua-muda, kaya-miskin, penduduk asli-adopsi, terlebih lagi keyakinan.⁴¹ Itulah yang

⁴⁰ Hal ini tidak terlepas dari sistem dua partai yang memang telah mengakar dalam sistem politik Amerika Serikat.

⁴¹ Selengkapnya Madison mengatakan, “*representative of the United States must be of the age of twenty-five years; must have been seven years a citizen of the United States; must, at the time of his election, be an inhabitant of the State he is to represent; and, during the time of his service, must be in no office under the United States. Under these reasonable limitations, the door of this part of the federal government is open to merit of every description, whether native or adoptive, whether young or old, and without regard to poverty or wealth, or to any particular profession of religious faith.*” Dalam Richard Winger, “Does the

kemudian diadopsi ke dalam Konstitusi Amerika Serikat dengan tidak membatasi mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Sejak berakhirnya revolusi 1952, Mesir tampil sebagai negara yang menganut bentuk pemerintahan republik dengan Presiden sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahannya. Pada saat yang sama pula, pola-pola demokrasi mulai coba diterapkan secara konsekuen. Di bawah kepemimpinan Husni Mubarak, meski rezimnya masuk dalam sejarah otoritarianisme di Mesir,⁴² tetapi pada saat itu dibuka perlindungan hukum bagi warga negaranya untuk mendapatkan hak politik. Semisal dengan memberi akses lebih baik pada perempuan untuk duduk di

pemerintahan⁴³ dan darinya pula calon Presiden independen diakomodir dalam Pemilu.⁴⁴ Di masa Mubarak juga, sistem multipartai dan multikandidat diperkenalkan dalam perpolitikan Mesir, termasuk membolehkan adanya oposisi seperti *Wafd Party*.⁴⁵

Berkaitan dengan pengisian jabatan Presiden, *Article 141 Dustur Jumhuriat Misr Alearabiat* (Konstitusi Mesir) yang diamandemen tahun 2014 menentukan beberapa syarat calon Presiden:

⁴³ Jeff Haynes, *Democracy and Civil Society in The Third World Politics & New Political Movement*, Terj. P. Soemitro, 2000, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 268.

⁴⁴ Dam Syamsumar dan Agus R. Rahman, 2001, *Militer dan Demokratisasi di Nigeria, Mesir, dan Afrika Selatan*, Jakarta: Lembaga Pengetahuan Indonesia, hlm. 94.

⁴⁵ *The Wafd Party was one of the great political forces of modern Egypt. It emerged from the great Revolution of 1919, a mass nationalist uprising which embraced nearly all of Egyptian society. Its leaders sought, with partial success, to institutionalize the nationalist sentiment thus aroused into a sustained, all-embracing movement, an instrument of controlled mass agitation and electoral mobilization with which to force the withdrawal of the imperialist power.* Lihat lebih lanjut dalam Raymond A. Hinnebusch, "The Reemergence of the Wafd Party: Glimpses of the Liberal Opposition in Egypt," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 16, No. 1, 1984: 99-121.

Constitution Provide More Ballot Access Protection for Presidential Elections Than for U.S. House Elections?," *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 3, 2016, hlm. 1116.

⁴² Lihat dalam Housam Darwisheh, "Egypt Under Sisi: From an Authoritarian Dominant-Party System to Strongman Politics," *JETRO-IDE ME-Review*, Vol. 6, 2019; Maria Cristina Paciello, "Egypt: Changes and Challenges of Political Transition," (Mei 2011), [https://www.files.ethz.ch/isn/129845/MEDP RO%20TR%20No%204%20Paciello%20on %20Egypt.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/129845/MEDP%20RO%20TR%20No%204%20Paciello%20on%20Egypt.pdf), diakses 18 November 2021.

- a. Warga negara Mesir sejak kelahirannya (*natural born citizen*);
- b. Tidak sedang ditunda sementara atau dicabut hak sipil politiknya;
- c. Telah melakukan dinas militer atau telah dibebaskan oleh hukum dari dinas militer;
- d. Berusia minimal 40 tahun; dan
- e. Syarat lain yang diatur oleh undang-undang.

Selain itu mengenai mekanisme pencalonan kandidat, pada *Article 142* mencantumkan, “*To be accepted as a candidate for the presidency, candidates must receive the recommendation of at least 20 elected members of the House of Representatives, or endorsements from at least 25,000 citizens who have the right to vote, in at least 15 governorates, with a minimum of 1,000 endorsements from each governorate. In all cases, no one can endorse more than one candidate. This is organized by law.*”

Selanjutnya menyoal tata cara pemilihan diatur dalam *Article 142* yang pada intinya dilakukan secara langsung dan rahasia dengan suara mayoritas mutlak. Ketiga pasal di

atas kemudian memerintahkan Pemerintah Republik Mesir untuk membuat aturan delegasi yang menjabarkan lebih lanjut terhadap ketentuan itu. Oleh karenanya lahirlah *Presidential Decision No. 22/2014 on Presidential Elections Law*. Secara rinci *Chapter I Article 2* aturan tersebut mengatur:

For a nomination to the presidency of the Republic to be accepted, the candidate shall have to obtain endorsement by no less than twenty members of the House of Representatives; otherwise, to be supported by at least twenty-five thousand citizens eligible to vote, from no less than fifteen governorates, with a minimum of one thousand supporters from each such governorate.

In all cases, it is prohibited to extend support or endorsement for more than one candidate.

Keberadaan aturan inilah yang memberikan justifikasi dan legalitas hukum bagi setiap warga negara Mesir yang memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut untuk maju pada perebutan kursi Presiden. Terlebih lagi, *Article 87 Clause 1* Konstitusi Mesir secara eksplisit menegaskan hak pilih warga negaranya tidak hanya berupa hak memilih, tetapi

juga hak untuk dipilih. Selengkapnya bunyi pasal *a quo* sebagai berikut, “*The participation of citizens in public life is a national duty. Every citizen has the right to vote, run in elections, and express their opinion in referendums. The law shall regulate the exercise of these rights. Performance of these duties may be exempted in cases specified by the law.*”

Praktiknya pada Pemilu Presiden tahun 2012, terdapat 8 dari 13 kandidat yang berasal dari jalur independen.⁴⁶ Termasuk di antaranya Ahmed Shafik yang sempat bersaing dengan Mohamed El Mursi yang berasal dari *Freedom and Justice Party* hingga ke *second round*. Namun Shafik kalah dengan perolehan suara 48,27 persen. Sementara El Mursi mendapatkan 51,73 persen dan selanjutnya ditetapkan menjadi Presiden Mesir.

Berbeda halnya dengan Pemilu tahun 2014, Abdel Fattah al-Sisi yang dari jalur independen menang

secara mutlak.⁴⁷ Ia memperoleh suara hingga 96,1 persen. Sementara pesaingnya dari *Popular Current*, Hamdeen Sabahi hanya memperoleh 3,09 persen suara. Kemenangan mutlak juga kembali diraih al-Sisi pada Pemilu 2018, di mana ia mendapatkan suara hingga 90 persen saat melawan Moussa Mostafa Moussa dari *El-Ghad Party*.⁴⁸ Rentetan fakta ini menunjukkan bahwa tidak selamanya kandidat dari Parpol senantiasa menjadi preferensi politik di Mesir dan juga menandakan pelaksanaan Pemilu Presiden di sana tidak pernah sepi dari partisipasi calon independen.

Dari model penerapan di Negara Amerika Serikat ataupun Mesir, ada beberapa hal yang dapat diambil sebagai pelajaran berharga untuk Indonesia. *Pertama*, konstitusi kedua negara tersebut hanya

⁴⁶ Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), “Egypt: 2012 Presidential Election Results,” (Juni 2012), <https://www.eisa.org/wep/egy2012results.htm>, diakses 18 November 2021.

⁴⁷ Patrick Kingsley, “Abdel Fatah Al-Sisi Won 96.1% of Vote in Egypt Presidential Election, Say Officials,” (3 Juni 2014), <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/03/abdel-fatah-al-sisi-presidential-election-vote-egypt>, diakses 18 November 2021.

⁴⁸ John Davison and Ahmed Tolba, “Egypt’s Sisi Wins 97 Percent in Election with No Real Opposition,” (2 April 2018), <https://www.reuters.com/article/us-egypt-election-result-idUSKCN1H916A>, diakses 18 November 2021.

mengatur perihal syarat umum pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Tidak pula mengatur dengan menyebut Parpol atau independen dalam pencalonan. Kasus di Mesir, meski menambahkan syarat khusus tetapi tidak mengeliminir hak politik setiap warganya untuk dipilih dan memilih.

Kedua, baik Konstitusi Amerika Serikat maupun Mesir menempatkan Parpol sebagai ‘tools’ atau kendaraan. Rakyat boleh menggunakan kendaraan itu selama memiliki kesamaan gagasan dan tujuan dan sebaliknya, boleh juga untuk tidak menaiki ‘kendaraan’ tersebut untuk sampai pada tujuan akhir bernegara. Dengan kata lain, peran Parpol memang penting tetapi tidak harus dinaikkan statusnya sebagai hal yang paling esensial dari demokrasi. Bukan berarti tanpa Parpol, maka tidak ada cara lain untuk berdemokrasi atau setidaknya dikatakan tidak dapat sampai pada cita hukum yang ingin dicapai dalam berdemokrasi.

Ketiga, terkait model-model penerapan untuk mengakomodir calon independen. Setidaknya dari

kedua perbandingan di atas dapat disarikan dalam dua bentuk, yaitu petisi dukungan atau melalui dukungan kelembagaan. Kedua model ini pada dasarnya fleksibel, dalam artian dapat diadopsi oleh negara lain dengan memperhatikan dinamika sistem politik dalam suatu negara. Tentu pada akhirnya, praktik penerapannya pun akan bervariasi dalam rangka mengakomodir penyesuaian-penyesuaian.

3. Implementasi di Indonesia: Sebuah Usulan dan Catatan

Berdasarkan apa yang ditawarkan dalam praktik di Amerika Serikat dan Mesir sebenarnya dapat diadopsi dengan dibarengi proses adaptasi. Indonesia pun mempunyai modal dasar untuk keduanya. Terhadap model pertama, dukungan publik (*petition*) seperti halnya di Amerika Serikat dan alternatif dalam Pasal 142 Konstitusi Mesir, Indonesia pada dasarnya telah memberlakukan pada tingkat lokal. Adanya pengakuan secara menyeluruh⁴⁹ terhadap calon

⁴⁹ Untuk Aceh sendiri telah diakomodir lebih awal melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, seperti tertuang dalam Pasal 67 ayat (1),

independen di daerah terjadi sejak dikeluarkannya Putusan MK No. 5/PUU-V/2007.⁵⁰ Amar Hakim Konstitusi menyatakan pengusulan pasangan calon kepala daerah oleh Parpol atau gabungan Parpol adalah inkonstitusional.⁵¹ Implikasinya kemudian muncul pasal yang mengakomodir calon non partai seperti termuat pada Pasal 39 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh: a. partai politik atau gabungan partai politik; b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal; c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau d. perseorangan.

⁵⁰ Pemohon dalam perkara ini adalah Lalu Ranggalawe yang merupakan anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah.

⁵¹ Amar putusan MK mengabulkan sebagian dan menyatakan Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik*; Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan ayat (3) sepanjang mengenai frasa “Partai politik atau gabungan partai politik wajib”, frasa “yang seluas-luasnya”, dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud, bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang pada intinya peserta pemilihan dapat berupa pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Namun dalam pelaksanaannya, mekanisme pencalonan kandidat independen tersebut menghadapi paling tidak dua masalah. Pertama, dukungan masyarakat dilakukan dengan pengkategorisasian jumlah daftar tetap pemilih (DPT) yang menggunakan sistem persentase. Kedua, UU Pilkada yang terakhir kali diubah dengan UU No. 10 Tahun 2016 telah menaikkan angka persentase minimal dukungan⁵² dan itu sangat memberatkan kandidat independen. Adapun kriteria syarat dukungan minimal calon kepala daerah independen dapat dilihat pada tabel berikut:

Provinsi		Kabupaten/Kota	
Jumlah DPT	Dukungan Minimal	Jumlah DPT	Dukungan Minimal
≤ 2 juta	10%	≤ 250.000	10%
2 – 6 juta	8,5%	250.000 – 500.000	8,5%
6 – 12 juta	7,5%	500.000 – 1.000.000	7,5%

⁵² Kenaikan sebesar 3,5 persen dibandingkan UU No. 12 Tahun 2008.

> 12 juta	6,5%	> 1.000.000	6,5%
--------------	------	----------------	------

Tabel 1. Kategorisasi Jumlah Dukungan Calon Independen Kepala Daerah
Sumber: Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU No. 10 Tahun 2016.

Model dukungan seperti pada tabel di atas menjadi mustahil untuk diterapkan dalam konteks Pemilu Presiden. Alasannya karena di satu sisi munculnya calon independen tanpa mesin politik (Parpol) dan seutuhnya mengandalkan strategi pribadi—dan mungkin juga sumber daya di lingkarannya. Di sisi lainnya, hampir dapat dipastikan tidak ada calon independen apabila syarat persebaran dukungan minimal dengan basis kategorisasi DPT diterapkan.⁵³ Terlebih lagi dengan sistem persentase, jumlah dukungan minimal faktual akan sangat bervariasi dan tidak akan terjangkau oleh calon independen.

Sebagai contoh dengan menggunakan tiga angka

⁵³ Hal ini tampak dari pengaturan yang melekat dalam pencalonan kandidat independen kepala daerah. Seperti diatur Pasal 41 ayat (1e) UU No. 10 Tahun 2016, *jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud*. Lihat juga pengaturan yang sama dalam Pasal 41 ayat (2) huruf e untuk pencalonan di kabupaten/kota.

perumpamaan, D.I. Yogyakarta terdapat 3 juta DPT, Jawa Timur memiliki lebih dari 30 juta, dan Jawa Tengah memiliki 28 juta DPT. Dengan demikian, seorang yang ingin maju dari Yogyakarta harus memiliki sekurang-kurangnya 255.000 dukungan (kategori 2), untuk Jawa Timur minimal hampir 2 juta dukungan (kategori 4), dan Jawa Tengah sekitar 1,8 juta dukungan (kategori 4). Semakin irasional jika klausul persebaran minimal dukungan wilayah juga digunakan. Di sinilah titik lemah model persentase layak penerapan di Carolina Selatan yang telah dicontohkan di awal. Angka dukungan menjadi tidak pasti dan akan terus meningkat seiring dengan jumlah penduduk di masing-masing wilayah, sehingga jumlah angka dukungan akumulatif menjadi sangat besar.

Apabila model pertama ini ingin diadopsi, maka harus disederhanakan dengan mencontoh Mesir yang menggunakan dukungan angka absolut (bukan persentase). Meskipun sistem persebaran wilayah minimal diterapkan, diyakini tidak

akan memberatkan bagi para kandidat. Cara ini adalah pilihan paling dimungkinkan karena telah dibuktikan dalam pemilihan DPD di Indonesia.

Setidaknya dalam model ini ada dua alternatif yang dapat digunakan. Pertama, seperti halnya Mesir, cukup ditentukan secara pasti jumlah minimal dukungan nasional dan minimal dukungan untuk setengah jumlah provinsi di Indonesia.⁵⁴ Kedua, hanya cukup usulan dari tiap provinsi dengan jumlah dukungan tersebar di lebih dari setengah jumlah kabupaten/kota di provinsinya. Sementara itu, untuk teknis memberi dukungan dan verifikasi dapat digunakan seperti halnya dalam proses calon independen kepala daerah atau dengan sistem elektronik.

Model kedua, diusulkan oleh kelembagaan dan yang paling tepat jika diterapkan di Indonesia adalah oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Terdapat tiga alasan

mendasar dibalik usulan tersebut. Pertama, karena dengan melakukan pembacaan terhadap praktik bikameral di berbagai negara, DPD memiliki peranan strategis untuk menjadi penyeimbang dari kekuatan politik (Parpol).⁵⁵ Jimly Asshiddiqie dengan melihat berbagai praktik sistem perwakilan di berbagai negara demokrasi mengklasifikasikan sistem perwakilan menjadi tiga bentuk, yaitu perwakilan politik, perwakilan teritorial, dan perwakilan fungsional.⁵⁶ Jimly kemudian mencontohkan masing-masing representasi tersebut, dengan DPR sebagai perwakilan politik, DPD sebagai perwakilan teritorial, dan MPR pra amandemen sebagai perwakilan fungsional. Dalam kaitan ini, perwakilan politik seringkali menjadi tidak sempurna bahkan cenderung mengedepankan kepentingan elitis sehingga kebutuhan konstituen menjadi

⁵⁴ Digunakannya ukuran provinsi lebih mudah diterapkan ketimbang harus pula mengadopsi sampai ke tingkat kabupaten/kota. Sebab, Pemilihan Presiden bersifat nasional, maka perlu ukuran yang paling rasional dan tunggal.

⁵⁵ Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, "Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)," *Media Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2007, hlm. 132.

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 40.

tertinggal dan dikesampingkan. Oleh karena itu menjadi penting juga untuk memberikan DPD porsi kewenangan yang lebih agar tercapainya *double-check* dalam pencalonan kandidat Presiden dan Wakil Presiden.⁵⁷

Kedua, salah satu pihak yang memperjuangkan diakomodirnya calon independen dalam Pemilu Presiden adalah DPD. Hal ini dapat dilihat dari naskah amandemen kelima UUD 1945 yang diusulkan DPD. Usulan perubahan Pasal 6A ayat (2) selengkapnya berbunyi, “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum atau perseorangan.*”⁵⁸ Alasannya untuk

mewujudkan kedaulatan rakyat agar tidak tersentral dan diambil alih oleh Parpol dan merupakan bagian dari upaya demokratisasi.⁵⁹

Ketiga, pertimbangan legitimasi rakyat berperan penting dalam proses nominasi calon Presiden dan Wakil Presiden, seperti Mesir dengan lembaga *Maglis al-Nowwab*-nya dan Amerika Serikat dengan petisi dukungan terbuka. Keduanya meletakkan legitimasi rakyat menjadi poin mendasar. Berkaca pada hal itu, maka DPD adalah lembaga yang memiliki basis legitimasi rakyat, selain DPR. Artinya bahwa DPD memiliki hak yang sama untuk mewakili suara rakyat dengan menominasikan calon Presiden dan Wakil Presiden karena DPR dan DPD berada dalam ‘kamar’ yang sama, yaitu *primary agent* penyerap aspirasi rakyat.

Untuk penominasian, pola jumlah dukungan yang dapat diterapkan misalnya dengan

⁵⁷ Meski tidak secara langsung menyebut perlunya penguatan dalam proses nominasi Presiden dan Wakil Presiden, tetapi Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar mengatakan dalam penataan kelembagaan DPD tidak hanya berkaitan dengan penguatan fungsi legislasi. Lebih jauh juga dalam proses rekrutmen jabatan publik. Bahkan dalam kaitannya seleksi pimpinan kelembagaan seperti TNI, Polri, dan sejenisnya. Lihat Isra dan Mochtar, *Loc.cit.*

⁵⁸ Usulan ini hampir sama dengan yang dibuat Komisi Konstitusi yang menambahkan frasa “maupun calon independen” dalam perubahan Pasal 6A ayat (2). Lihat Lampiran I, dalam R. Sri Soemantri Martosoewignjo, 2016, *Konstitusi Indonesia (Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD*

1945 Perubahan), Cet. I, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm. 295.

⁵⁹ Kompas.com, “Menimbang Calon Perseorangan,” (7 April 2011), <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/07/03060520/menimbang.calon.perseorangan?page=all>, diakses 20 November 2021.

dukungan minimal 2/3 dari jumlah total anggota DPD. Dengan begitu DPD diharapkan dapat mengajukan satu kandidat tandingan dalam Pemilu Presiden. Hanya satu calon dimaksudkan untuk mengurangi segmentasi dalam tubuh DPD. Di samping itu mendorong DPD agar benar-benar dituntut untuk mencalonkan seseorang yang kapabel dan memiliki *track record* yang baik.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, praktik di Indonesia dapat menerapkan perpaduan keduanya. Selain dari jalur Parpol, terdapat jalur independen yang diajukan oleh DPD ataupun masyarakat umum. Implikasinya dalam kerangka demokrasi akan mendinamisasikan proses rekrutmen Presiden dan Wakil Presiden serta memperbanyak alternatif pilihan bagi rakyat, yang selama ini tertutup dengan oligarki Parpol.

Namun demikian, penulis pun menyadari dengan adanya usulan-usulan di atas tidak lantas sepenuhnya menyelesaikan persoalan yang dihadapi kandidat. Inilah yang menjadi catatan penting yang perlu

ditindaklanjuti dengan diskursus lebih jauh. Perlu disadari, legalitas atas calon independen juga menjadi penting dan utama. Pada akhirnya harus dikatakan pula, usulan di atas tidak akan pernah bergerak lebih jauh tanpa diakomodir secara hukum.

Walau begitu, tidak seharusnya juga justifikasi hukum itu hanya dimaksudkan dengan mengubah secara formal UUD 1945, yang bahkan akan sangat sulit diwujudkan secara prosedural.⁶⁰ Terlebih lagi dengan meminjam istilah Mahfud MD yang mengatakan konstitusi sebagai *resultante* politik.⁶¹ Di

⁶⁰ Secara prosedur formal sebagaimana diatur Pasal 37 UUD 1945, amandemen UUD itu dimungkinkan tetapi sulit diwujudkan. Sebab, bobot matematis syarat pengajuan, pembahasan, dan persetujuan sangat berat. Selain itu, belum tentu usulan perubahan itu akan diterima rakyat secara utuh, baik karena alasan momentum perubahan maupun karena hal substansial. Namun melihat fenomena yang terjadi seperti penolakan revisi UU KPK, UU Cipta Kerja, UU MD3, semua menunjukkan kecenderungan penolakan secara substansi terjadi untuk pasal-pasal yang memang menguatkan kedudukan para elit politik atau setidaknya mengarah pada kepentingan politik, sehingga usulan yang mengarah pada pengurangan derajat kewenangan perwakilan politik boleh jadi lebih mudah diterima.

⁶¹ Selaras dengan pendapat Jimly, pada akhirnya penentu akhir perubahan konstitusi adalah konfigurasi kekuatan politik yang berkuas. Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*,

sinilah peran penting perubahan secara informal, yang dilakukan tanpa mengubah teks tetapi lebih pada perubahan cara bekerjanya pasal secara kontekstual. Dalam pengertian K.C. Wheare, perubahan tersebut dapat melalui penafsiran pengadilan dan praktik ketatanegaraan.

Pertanyaannya kemudian, mana yang lebih dimungkinkan? Pada dasarnya semua dapat dilakukan. Namun nyatanya MK sebagai *the sole interpreter of the constitution* telah teguh menolak dan menyerahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga konvensi ketatanegaraan menjadi salah satu alternatif terbaik—selain dengan menggunakan UU.⁶² Pada

faktanya, Indonesia tidak menolak adanya konvensi ketatanegaraan.⁶³

Menurut Kusnardi dan Ibrahim, perubahan konstitusi melalui konvensi ketatanegaraan adalah bertujuan mengakomodir dua hal, yaitu karena konstitusi tidak mengatur ketentuan yang dipersoalkan dan teks konstitusi tidak melarang praktik tersebut.⁶⁴ Lebih jauh, konvensi merupakan kebiasaan ketatanegaraan yang melengkapi hukum konstitusi.⁶⁵ Sehingga konvensi ketatanegaraan ini tidak mengubah Pasal 6A ayat (2)

menjangkau kebutuhan hukum dalam masyarakat. Ketiga, alasan-alasan di atas telah juga diberikan legalitas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a dan e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang pada intinya materi muatan UU adalah pengaturan lebih lanjut dari UUD dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

⁶³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mencontohkan beberapa bentuk konvensi ketatanegaraan di Indonesia, seperti misalnya keluar Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengubah pelaksanaan Pasal 17 UUD 1945 sebelum amandemen, bahwa menteri dalam pasal itu bertanggung jawab kepada Presiden. Namun dengan adanya maklumat tersebut bergeser menjadi bertanggung jawab kepada KNIP Pusat, termasuk pidato kenegaraan 16 Agustus. Lebih lanjut lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, hlm. 50-51.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 55.

⁶⁵ *Ibid*.

Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 146.

⁶² Dasar pemikirannya adalah UU merupakan aturan derivatif dari UUD 1945. Meski dapat dikatakan sebagai tindakan yang radikal, tetapi beralasan secara hukum. Pertama, UUD sekalipun tidak memerintahkan UU untuk mengatur masalah ini tetapi Pasal 6A ayat (2) juga tidak melarang keberadaan calon independen, sehingga terjadi kekosongan hukum. Dan di situlah peran penting UU untuk melengkapi kekosongan hukum tersebut. Kedua, UU juga diperlukan untuk mengkontekstualisasikan pasal-pasal UUD 1945 yang cenderung kaku. Sehingga pasal-pasal-pasal senantiasa fleksibel dalam

UUD 1945, tetapi melengkapi kekurangannya dan mengubah jalannya pelaksanaan pasal tersebut dengan adanya calon Presiden dan Wakil Presiden independen.

D. Penutup

Berdasarkan uraian dan analisis di atas, penulis dapat menyimpulkan menjadi dua hal pokok. Pertama, *best practice* di berbagai negara yang mengusung demokratisasi, lebih fleksibel dalam mengatur pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Seperti dicontohkan Amerika Serikat dan Mesir yang mengakui sistem multikandidat dengan multi jalur nominasi (*hybrid system*). Hal ini dapat menjadi pelajaran berharga bagi Indonesia yang sampai hari ini masih kaku melihat fenomena sosial atas kebutuhan calon independen.

Kedua, ada dua model penerapan yang dapat disarikan dari perbandingan dengan Mesir dan Amerika Serikat, yaitu dukungan publik dan usulan lembaga. Semuanya sangat relevan untuk diadopsi lantaran ruhnya telah diilhami dalam praktik di Indonesia. Persoalan yang tidak mudah

diselesaikan adalah cara mengadopsi dengan fakta bahwa UUD 1945 tidak mengakomodir dan MK telah menolak untuk mengakomodir lewat putusannya. Alternatifnya adalah melakukan perubahan konstitusi secara informal, termasuk mempertimbangkan konvensi ketatanegaraan.

Pada akhirnya, mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden harus dibenahi. Calon independen harus dilihat sebagai katalis bagi Parpol untuk berbenah diri sekaligus mencapai proses Pemilu Presiden yang lebih dinamis dan demokratis. Indikatornya berupa keseimbangan antara kepentingan politik dan kebutuhan konstituen untuk menurunkan hegemoni Parpol. Dalam kata yang lugas, Mohammad Hatta pernah berpesan, rakyat haruslah berhak menentukan nasibnya sendiri, bagaimana ia mesti mati dan bergaul. Sebab baginya, dalam paham negara kekeluargaan, tidak berarti individu kehilangan kebebasannya untuk berpendapat. Inilah sejatinya nyawa dalam hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani.

DAFTAR PUSTAKA

- Abramson, Paul R., John H. Aldrich, Phil Paolino, and David W. Rohde, "Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson, and Perot," *Political Science Quarterly*, Vol. 110, No. 3, 1995: 349–367.
- Amsari, Feri, 2013, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Brancati, Dawn, "Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide," *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3, 2008: 648–662.
- Dahl, Robert A., 1982, *Dilemmas Of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*, New Heaven and London: Yale University Press.
- Darwisheh, Housam. "Egypt Under Sisi: From an Authoritarian Dominant-Party System to Strongman Politics," *JETRO-IDE ME-Review*, Vol. 6, 2019: 1–20.
- Davison, John and Ahmed Tolba, "Egypt's Sisi Wins 97 Percent in Election with No Real Opposition," (2 April 2018), <https://www.reuters.com/article/us-egypt-election-result-idUSKCN1H916A>, diakses 18 November 2021.
- Djani, Luky, "Representasi Politik: Relasi Imaginer Konstituen dan Politikus?" (Agustus 2017), <http://insistive.org/wp-content/uploads/2017/09/Representasi-Politik-Relasi-Imaginer.pdf>, diakses 5 November 2021.
- Dustur Jumhuriat Misr Alearabiat 2014.
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), "Egypt: 2012 Presidential Election Results," (Juni 2012), <https://www.eisa.org/wep/egy2012results.htm>, diakses 18 November 2021.
- Fitriciada, Aidul. *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi Di Indonesia*. Solo: Jagad Abjad, 2010.
- Foa, Roberto Stefan and Yascha Mounk, "The Democratic Disconnctet," *Journal*

- Democracy*, Vol. 27, No. 3, 2016: 5–17.
- Haynes, Jeff, *Democracy and Civil Society in The Third World Politics & New Political Movement*, Terj. P. Soemitro, 2000, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hinnebusch, Raymond A., “The Reemergence of the Wafd Party: Glimpses of the Liberal Opposition in Egypt,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 16, No. 1, 1984: 99–121.
- Huda, Ni’matul dan Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, Jakarta: Kencana.
- Huen, Yuki, “Nomination and Voting Procedures Governing Presidential Elections in Selected Places”, (1 November 2013), <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1314rp01-nomination-and-voting-procedures-governing-presidential-elections-in-selected-places-20131101-e.pdf>, diakses 15 November 2021.
- Husein, Harun, 2012, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta: Perludem.
- Isra, Saldi dan Zainal Arifin Mochtar, “Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia),” *Media Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2007: 118–136.
- Kingsley, Patrick, “Abdel Fatah Al-Sisi Won 96.1% of Vote in Egypt Presidential Election, Say Officials,” (3 Juni 2014), <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/03/abdel-fatah-al-sisi-presidential-election-vote-egypt>, diakses 18 November 2021.
- Kompas.com, “Kedua Bakal Capres Dinilai Beri Pendidikan Politik yang Buruk,” (13 Agustus 2018) <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/13/11354381/kedua-bakal-capres-dinilai-beri-pendidikan-politik-yang-buruk>, diakses 28 Oktober 2021.
- , “Menimbang Calon Perseorangan,” (7 April 2011), <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/07/03060520/menimbang.calon.perseorangan?page=al>, diakses 20 November 2021.
- Kurebwa, Jeffrey, “A Review of Hanna Pitkin’s (1967) Conception of Women’s

- Political Representation,” *International Journal of Scientific and Research Publications*, Vol. 5, No. 11, 2015: 50–60.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti.
- Latief, Yudi, 2014, *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Bandung: Mizan.
- Manan, Bagir, 2008, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. II, Yogyakarta: FH UII Press.
- Martosoewignjo, R. Sri Soemantri, 2016, *Konstitusi Indonesia (Prosedur Dan Sistem Perubahannya Sebelum Dan Sesudah UUD 1945 Perubahan)*, Cet. I, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Paciello, Maria Cristina, “Egypt: Changes and Challenges of Political Transition,” (Mei 2011), <https://www.files.ethz.ch/isn/129845/MEDPRO%20TR%20No%204%20Paciello%20on%20Egypt.pdf>, diakses 18 November 2021.
- Polsby, Nelson W., Aaron Wildavsky, Steven E. Schier, and David A. Hopkins, 2012, *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, Plymouth-United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers.
- Presidential Decision No. 22/2014 on Presidential Elections Law.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU/VI/2008.
- Syamsumar, Dam dan Agus R. Rahman, 2001, *Militer dan Deokratisasi di Nigeria, Mesir, dan Afrika Selatan*, Jakarta: Lembaga Pengetahuan Indonesia.
- Tormey, Simon, 2015, *The End of Representation*. Cambridge: Polity Press.
- The South Carolina Code of Law of 1976, Title 7 on Election.
- Vile, Jhon R, 2005, *The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Funding Volume 1*, California: ABC-CLIO.
- United States of America's Constitution of 1789.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Wheare, K.C. *Modern Constitution*, Terj. Baehaqie, Imam, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cet. V, Bandung: Nusa Media.

Winger, Richard, “Does the Constitution Provide More Ballot Access Protection for Presidential Elections Than for U.S. House Elections?” *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 3, 2016: 1112–1126.

Winters, Jeffrey A., *Oligarchy and Democracy Indonesia*, in Ford, Michele and Thomas B. Pepinsky (ed), 2014, *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics*, Ithaca-NY: Cornell University Press.