

**DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR
PERSEORANGAN**

SKRIPSI



Oleh:

YUNIAR RIZA HAKIKI
No. Mahasiswa : 14410329

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR
PERSEORANGAN**

SKRIPSI



Oleh:

YUNIAR RIZA HAKIKI

No. Mahasiswa : 14410329

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR
PERSEORANGAN**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh :
YUNIAR RIZA HAKIKI
No. Mahasiswa : 14410329

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**



**DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR
PERSEORANGAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
diajukan ke depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 16-17 Oktober 2018



Yogyakarta, 12 September 2018
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum)
904100108

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR
DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR
PERSEORANGAN

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 17 Oktober 2018 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 17 Oktober 2018

Tim Penguji

1. **Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**
2. **Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.**
3. **Sri Hastutipuspitasari, S.H., M.H.**

Tanda Tangan



Mengetahui,
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum.)
NIK. 904100102

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Yuniar Riza Hakiki**

Nim : **14410329**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR PERSEORANGAN**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur ”*penjiplakan karya ilmiah(plagiarisme)*”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat

kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada Tanggal, 12 September 2018

Yang membuat pernyataan,



[Signature]
Yuniar Riza Hakiki

CURRICULUM VITAE

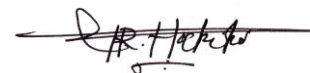
1. Nama Lengkap : Yuniar Riza Hakiki
2. Tempat Lahir : Pacitan
3. Tanggal Lahir : 11 Juni 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : RT. 7, Nitipuran, Kelurahan Ngestiharjo,
Kec. Kasihan, Kab. Bantul, Provinsi Daerah
Istimewa Yogyakarta
7. Alamat Asal : RT.4/RW.2, Krajan, Desa Kebondalem,
Kec. Tegalombo, Kabupaten Pacitan,
Provinsi Jawa Timur
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Sularno, S.Pd.,SD
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Sri Winarsih
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua : RT.4/RW.2, Krajan, Desa Kebondalem,
Kec. Tegalombo, Kabupaten Pacitan,
Provinsi Jawa Timur
10. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN Kebondalem II
 - b. SLTP : SMPN 1 Pacitan
 - c. SLTA : SMAN 1 Pacitan
11. Organisasi :
 1. Ketua Umum OSIS SMAN 1 Pacitan
(2012-2013)
 2. Wakil Ketua Forum Anak Kab. Pacitan
(2012-2014)
 3. Pemangku Adat Dewan Ambalan
Pramuka SMAN 1 Pacitan (2012-2013)
 4. Magang LEM FH UII (2014-2015)
 5. Fungsionaris LEM FH UII (2015-2016)
 6. Staf Dep. Kajian & Diskusi FKPH LEM
FH UII (2015-2016)
 7. Kepala Departemen PSDM LEM FH UII
(2016-2017)
 8. Kader Himpunan Mahasiswa Islam
(HMI) Komisariat FH UII
 9. Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK)
FH UII

12. Prestasi

- : 1. Juara I Lomba Essay “Peran Intelektual Muslim dalam Pembangunan Indonesia Bermartabat” se-DIY Tahun 2015
2. Juara II Kompetisi Debat Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI Tingkat Regional Tengah Tahun 2015
3. Juara II Kompetisi Debat Hukum Tingkat Nasional Tahun 2016 “*Law Festival of Lambung Mangkurat V*” di Universitas Lambung Mangkurat
4. Juara I Kompetisi Perancangan Undang-Undang (KPUU) Tingkat Nasional Tahun 2016 “*Constitutional Law Festival*” di Universitas Brawijaya
5. Juara II Kompetisi Debat Sosial Tingkat Nasional Tahun 2017 “SUSKA NATIONAL DEBATE” di UIN Sultan Syarif Kasim II, Pekanbaru
6. Juara II Perancangan Undang-Undang (KPUU) Tingkat Nasional Tahun 2017 “*Sciencesational 2017*” di Universitas Indonesia
7. Juara I Kompetisi Debat Sosial Tingkat Nasional Tahun 2018 “*Public Expo*” di Universitas Negeri Makassar
13. Hobi : Bermusik, Menulis, Jalan-Jalan

Yogyakarta, 12 September 2018

Yang Bersangkutan,



(Yuniar Riza Hakiki)

NIM. 14410329

HALAMAN MOTTO

Sebaik-baiknya manusia adalah yang bermanfaat bagi manusia yang lainnya
(HR. Ahmad)

Barang siapa menempuh jalan untuk menuntut ilmu, Allah akan memudahkan
jalan menuju surga untuknya.
(HR. Muslim)

Menuntut ilmu adalah taqwa. Menyampaikan ilmu adalah ibadah. Mengulang-
ulang ilmu adalah zikir. Mencari ilmu adalah jihad.
(Imam Al Ghazali, Ihya' Ulumudin)

“Don't ask too much, if you can't give anything”
(YRH)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya Sederhana yang masih jauh dari sempurna ini semoga menjadi persembahan nyata atas perjalanan penulis dalam ikhtiar mencapai cita-cita, terkhusus untuk:

Ayahanda Sularno, Ibunda Sri Winarsih

Orang tua tercinta yang dengan kesabaran dan keikhlasannya, mendedikasikan pikiran dan tenaganya bagi putra-putranya.

Bapak dan Ibu Guru penulis

Sang pembangun insan cendekia, yang telah membekali ilmu dan pengetahuan kepada penulis.

**TK Sinar Karya, SDN Kebondalem II, SMPN 1 Pacitan, SMAN 1 Pacitan,
dan Universitas Islam Indonesia**

Almamater penulis yang telah menuntun perjalanan akademik dan non akademik.

Para akademisi dan praktisi hukum

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR PERSEORANGAN”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW, yang karena atas jasa-jasanya mampu menuntun umat manusia menuju Ridho dan Hidayah-Nya.

Tulisan sederhana ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa tanpa kehadiran sosok-sosok yang menginspirasi dan memandu perjalanan akademik ini, maka penulis tidak mampu sampai pada capaian ini. Oleh karena itu pula, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Sularno dan Ibunda Sri Winarsih yang dengan kesabaran dan ketulusannya selalu berdo'a, mendedikasikan pikiran serta tenaganya bagi putra-putranya yang tengah berjuang dalam menuntut ilmu dan mencapai cita-cita;
2. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, sosok Guru sekaligus Ibu yang senantiasa menuntun dan menginspirasi perjuangan akademik penulis, dengan setia meluangkan waktu di tengah kesibukan amanah ilmiahnya, untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini;
3. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2014-2018, yang telah mendukung dan

memfasilitasi proses akademik selama penulis menempuh studi di kampus perjuangan ini;

4. Dr. Abdul Jamil,SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018-2022, yang tengah meneruskan amanah untuk mendukung dan memfasilitasi proses akademik bagi penulis selama studi di kampus perjuangan ini;
5. Dosen Pembimbing Akademik (DPA) penulis, Bapak Umar Haris Sanjaya,SH,MH, dan pendamping DPA penulis, Ibu Arie Indah, yang telah mengarahkan perjalanan akademik penulis selama belajar di Fakultas Hukum UII;
6. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah ikhlas memberikan ilmu, pengetahuan, teladan, serta pelayanan akademik kepada penulis;
7. Emha Ainun Nadjib (Cak Nun), pengasuh jamaah Maiyah dan guru kehidupan yang turut menginspirasi pemikiran penulis sehingga melakukan penelitian ini;
8. Kakak penulis Hendro Sulistiyono,S.E. beserta istri, yang selalu memberikan arahan kepada penulis selama menempuh studi, serta keponakan tersayang penulis Ichsan Naufal Hammad yang menjadi motivasi tersendiri bagi penulis;
9. Keluarga Besar Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah menjadi rumah bagi pengembangan akademik penulis dibidang hukum konstitusi dan ketatanegaraan;
10. Sahabat-sahabat senior penulis, Allan FG Wardhana, S.H., M.H., Despan Heryansyah,SHI, M.H., Harry Setya Nugraha,S.H.,M.H, yang telah menjadi keluarga penulis di ‘Rumah Konstitusi Sonosewu’, dan selalu menginspirasi, menuntun, meminjamkan buku-bukunya, hingga menjadi teman diskusi selama penulis menempuh perjalanan akademik ini;
11. Sahabat-sahabat sebaya penulis, Mohammad Agus Maulidi,SH, M. Addi Fauzani,SH, M. Faisol Soleh,SH, Alamsyah Nurrahmad Putra,SH, Ahmad Risqi Primajati,SH, Damil Nugrawan Suci,SH, Arief Rachman Hakim,SH, serta sahabat-sahabat yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang

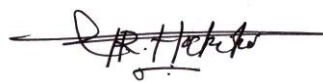
mendukung dan menjadi inspirasi penulis saat bersama-sama menjalani perjuangan akademik ini;

12. Rekan-rekan keluarga besar Lembaga Eksekutif Mahasiswa (LEM) FH UII dan Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) LEM FH UII, yang telah menjadi bagian dari pengembangan akademik dan non akademik penulis;
13. Sahabat setia penulis, Tesha Rosyida Nur Agustina,A.Md.Keb., yang hampir selalu membersamai penulis untuk selalu sabar, membangun tekad, serta bekerja keras untuk menjadi semakin baik,
14. Serta seluruh pihak yang telah berkontribusi bagi penulis dan tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis.

Demikian pengantar ini disampaikan, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada, maka semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Sekali lagi penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga karya tulis ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 12 September 2018



(Yuniar Riza Hakiki)

NIM. 13410329

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	iv
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	v
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
LEMBAR CURRICULUM VITAE	viii
HALAMAN MOTTO	x
HALAMAN PERSEMBAHAN	xi
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xix
ABSTRAK	xx

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas Penelitian	11
E. Kerangka Teori dan Konseptual.....	14
F. Definisi Operasional.....	27
G. Metode Penelitian.....	28
H. Sistematika Penulisan	32

**BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI KONSTITUSI DAN
PERUBAHAN KONSTITUSI, NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI,
KONSEP PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

A. Teori Konstitusi dan Perubahan Konstitusi.....	34
1. Teori Konstitusi.....	34
a. Pengertian Konstitusi	34
b. Materi Muatan Konstitusi	41
c. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi.....	46
d. Supremasi Konstitusi	51
e. Nilai-nilai dan Budaya Konstitusi.....	55
2. Teori Perubahan Konstitusi.....	60
a. Indikator Perubahan Konstitusi.....	60
b. Faktor-Faktor Penyebab Perubahan Konstitusi.....	64
c. Metode dan Sistem Perubahan Konstitusi.....	66
B. Teori Negara Hukum dan Demokrasi	69
1. Teori Negara Hukum.....	69
a. Negara Hukum Modern.....	70
b. Nomokrasi Islam	77
c. Hak Politik dalam Prinsip Negara Hukum.....	83
d. Negara Hukum Pancasila	86
2. Teori Demokrasi.....	90
a. Teori Demokrasi.....	90
b. Demokrasi dalam Perspektif Islam	95
c. Infrastruktur Politik dalam Negara Demokrasi	99

d. Demokrasi Pancasila	103
C. Konsep Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden	107
a. Konsep Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara Teoritis	107
b. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Hukum Positif	113
 BAB III DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR PERSEORANGAN	
A. Urgensi Gagasan Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden melalui Jalur Perseorangan	118
1. Analisis Filosofis.....	118
2. Analisis Historis	126
3. Analisis Sosiologis	141
4. Analisis Yuridis.....	162
B. Relevansi Gagasan Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden melalui Jalur Perseorangan dengan Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi	180
1. Sebagai Jaminan Hak Asasi Manusia	186
2. Aktualisasi diri Warga Negara dalam Kehidupan Politik secara Mandiri	192
3. Rekrutmen Politik secara terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara	195
4. Kekuasaan pemerintahan di tangan rakyat berdasarkan konstitusi...	199

C. Konsep Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan	204
1. Studi Perbandingan	207
a. Negara Amerika Serikat	208
b. Negara Perancis	220
c. Negara Filipina	228
2. Harmonisasi dan Sinkronisasi Regulasi Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden melalui Jalur Perseorangan	236
a. Perubahan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945	236
b. Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	241
3. Alternatif Konsep Prosedur Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan	242
a. Penominasian Bakal Calon Perseorangan melalui Jajak Pendapat (<i>Polling</i>)	244
b. Penominasian Bakal Calon Perseorangan dengan Syarat Dukungan Publik	246
c. Penominasian Bakal Calon Perseorangan yang Proporsional	253
d. Metode Penggalangan Dukungan	260

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	263
B. Saran	266

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Rekapitulasi Calon Kepala Daerah Jalur Perseorangan yang Terpilih dalam Pilkada tahun 2006-2015.....	150
Tabel 3.2 Rekapitulasi Perolehan Suara Sah Nasional dan Kursi Parlemen pada Pemilu 2009	156
Tabel 3.3 10 Besar Partai Politik yang Meraih Suara Sah Nasional dan Kursi Parlemen pada Pemilu 2014.....	158
Tabel 3.4 Relevansi Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi dengan Gagasan Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan	203
Tabel 3.5 Perbandingan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dengan Usulan Baru	237
Tabel 3.6 Syarat Dukungan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur jalur Perseorangan	248
Tabel 3.7 Syarat Dukungan Calon Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota jalur Perseorangan	249
Tabel 3.8 Perbandingan Persentase Dukungan Minimal antara UU No. 12 Tahun 2008 dengan UU No. 10 Tahun 2016 untuk Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur	250
Tabel 3.9 Persyaratan Dukungan Minimal Calon Anggota DPD	251
Tabel 3.10 Persyaratan Partai Politik untuk menjadi Peserta Pemilu	254
Tabel 3.11 Usulan Persyaratan bagi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden jalur Perseorangan.....	257
Tabel 3.12 Usulan Persentase Jumlah Dukungan Minimal Bakal Calon Presiden dan Wakil Presiden jalur Perseorangan.....	259

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI yang masih mengalami persoalan. Fakta bahwa jalur rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui partai politik (parpol) merupakan persoalan hukum ketatanegaraan yang membutuhkan solusi. Parpol seolah-olah telah memonopoli rekrutmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Padahal, sangat besar kemungkinan rekrutmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden didesain secara lebih akomodatif dan selaras dengan prinsip-prinsip bernegara Indonesia. Sejumlah literatur mengungkap, bahwa regulasi yang mengatur pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol tersebut secara prinsipil dan faktual tidak konsisten dengan asas kedaulatan rakyat, menghalangi akses hak asasi warga negara untuk maju menjadi calon Presiden secara perseorangan, bahkan menimbulkan beragam permasalahan dalam praktik ketatanegaraan lainnya. Namun, upaya menyempurnakan mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI masih terbentur sejumlah permasalahan yang sangat mendasar sekaligus krusial. Permasalahan sebagaimana dimaksud, yakni belum cukup adanya alasan hukum yang argumentatif serta belum adanya gagasan yang komprehensif berbasis permasalahan berkaitan dengan konsep pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan prinsip demokrasi dan negara hukum. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *pertama*, apa urgensi gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan? *Kedua*, bagaimana relevansi gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan dengan prinsip Negara Hukum dan Demokrasi? *Ketiga*, bagaimana konsep pengusulan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur Perseorangan yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi?. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis-normatif, yang menggunakan data sekunder, dengan pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, adanya urgensi secara filosofis, historis, sosiologis, dan yuridis terhadap gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan. *Kedua*, terdapat relevansi antara gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, yaitu sebagai jaminan hak asasi manusia, aktualisasi diri warga negara dalam kehidupan politik yang mandiri, rekrutmen politik yang terbuka dalam pengisian posisi-posisi penting dalam penyelenggaraan negara, dan komitmen menerapkan kekuasaan pemerintahan di tangan rakyat berdasarkan konstitusi. *Ketiga*, konsep yang diusulkan untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan, antara lain penominasian bakal calon perseorangan melalui jajak pendapat, penominasian bakal calon perseorangan dengan syarat dukungan publik, penominasian bakal calon perseorangan yang proporsional, dan metode penggalangan dukungan secara manual atau elektronik.

Kata Kunci: desain gagasan, pengusulan pasangan calon Presiden Dan Wakil Presiden, jalur perseorangan, prinsip negara hukum dan demokrasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kondisi ketatanegaraan yang masih mengalami kesenjangan antara idealita dan realitanya. Salah satu aspek ketatanegaraan yang berkaitan dengan mekanisme untuk menentukan pemegang komando negara masih mengalami persoalan. Di Indonesia, pemegang komando negara ini disebut dengan Presiden yang berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single chief executive*).¹ Fakta bahwa jalur rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya tersedia melalui partai politik (parpol) merupakan persoalan hukum ketatanegaraan yang membutuhkan solusi. Parpol seolah-olah telah memonopoli sistem rekrutmen jabatan politik yang dalam hal ini adalah pasangan jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Padahal, sangat besar kemungkinan sistem rekrutmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini didesain secara lebih akomodatif dan selaras dengan prinsip-prinsip bernegara Indonesia.

Pilihan untuk meletakkan kedaulatan rakyat sebagai asas pendirian negara Republik Indonesia telah disepakati dan dituangkan dalam alinea IV pembukaan UUD NRI 1945, yang berbunyi: “...*maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang*

¹ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 9

berkedaulatan rakyat...”.² C.S.T Kansil mengartikan “kedaulatan rakyat” yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 tersebut disebut dengan istilah “demokrasi”.³ Negara yang menganut sistem demokrasi sudah semestinya harus diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas namun juga tidak mengesampingkan kaum minoritas.⁴ Pernyataan tersebut mengandung maksud bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi (berdaulat) di suatu negara. Kebutuhan terhadap mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat merupakan suatu hal yang niscaya bagi negara Indonesia. Seperti yang kita ketahui bahwa pasca amendemen UUD 1945, pelaksana kedaulatan rakyat bukan lagi suatu lembaga negara seperti yang dipraktikkan pada masa berlakunya UUD 1945 (sebelum perubahan). Pelaksanaan kedaulatan rakyat bergeser dari yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁵

Kedaulatan rakyat yang kemudian diartikan secara operasional dengan istilah “demokrasi” tersebut berkonsekuensi pada sejumlah praktik ketatanegaraan. Mengingat bahwa ajaran-ajaran demokrasi menyatakan tidak mungkin seluruh rakyat yang berjumlah banyak secara bersama-sama memegang kekuasaan, maka salah satu implikasi atas hal ini adalah adanya

² Dahlan Thaib, *Prospek Pemilihan Calon Presiden Independen*, makalah disampaikan dalam seminar nasional “Prospek Pemilihan Calon Presiden Independen” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Pembangunan Hukum Lokal FH UII bekerjasama dengan Merti Nusantara Yogyakarta, Auditorium UII, 20 Desember 2008, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 161

³ C.S.T Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Referendum: Sarana Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1986, hlm. 1

⁴ A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 163

⁵ Lihat perbandingan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 (setelah amandemen)

Pemilihan Umum (Pemilu). Bagi negara-negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilu (*general election*) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.⁶ Pemilu diselenggarakan untuk memilih orang-orang yang akan memegang jabatan pada cabang-cabang kekuasaan negara dalam rangka mewakili dan mengurus kuasa rakyat Indonesia yang berjumlah banyak. Salah satu jabatan yang akan dipegang itu adalah jabatan Presiden dan Wakil Presiden selaku pejabat kekuasaan eksekutif, yaitu cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara tertinggi.⁷

UUD NRI 1945 sebagai instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat pada dasarnya telah menentukan prinsip-prinsip pelaksanaan Pemilu secara regulatif melalui pasal-pasal yang mengatur tentang kepemiluan.⁸ Mekanisme Pemilu ini sejatinya dijiwai oleh asas kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Sebagaimana jika kita merujuk Teori Hukum Berjenjang (*Stufen Theory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa penjabaran norma yang lebih rendah derajatnya harus dilakukan secara konsisten terhadap norma yang lebih tinggi derajatnya.⁹ Oleh karena itu, tidak boleh terdapat satu frasa pun dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 yang bertentangan dengan rumusan Pembukaan UUD NRI 1945. Sehingga ketentuan mengenai Pemilu seharusnya juga secara integral konsisten berdasarkan asas-asas yang dijabarkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 414

⁷ *Ibid.*, hlm. 323

⁸ Lebih lanjut lihat Pasal 6A, Pasal 19 Ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E UUD NRI 1945

⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russeland Russel, 1945), hlm. 113, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda & Imam Nasef,...., *Op. Cit.*, hlm. 162

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan salah satu bentuk implementasi asas kedaulatan rakyat. Sebagai negara yang berdasarkan pada Pancasila, Indonesia tidak semata-mata mengimplementasikan kedaulatan rakyat secara arogan. Terbukti bahwa desain hukumnya diatur secara proporsional dengan memadukan konsep negara demokrasi dan negara hukum, meskipun pada hakikatnya kedua konsep tersebut berangkat dari konstruksi yang saling bertolak belakang.¹⁰ Di satu sisi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan di tangan rakyat.¹¹ Sedangkan negara hukum ialah konsep yang menghendaki pengurusan negara harus dan tetap berdasar pada koridor-koridor hukum sebagai pengarah maupun pembatasnya. Perpaduan antara konsep negara demokrasi dan negara hukum inilah yang kemudian disebut dengan demokrasi konstitusional,¹² dan harus betul-betul diperhatikan dalam menyempurnakan sistem ketatanegaraan.

Sebagai salah satu instrumen untuk mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia selalu mengalami penyempurnaan menuju yang lebih demokratis. Pada masa setelah proklamasi kemerdekaan, Soekarno dan Moh. Hatta adalah pasangan Presiden dan Wakil Presiden RI yang dipilih

¹⁰ Lihat Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945

¹¹ Amiramachmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, sebagaimana dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, 1999, Yogyakarta, hlm. 8

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 58

secara aklamasi oleh forum Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tepatnya pada 18 Agustus 1945.¹³ Terpilihnya Soekarno dan Moh. Hatta sama sekali tanpa melalui mekanisme Pemilu, apalagi melibatkan parpol. Pada masa-masa berikutnya, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI selalu disesuaikan dan dipikirkan formatnya menuju yang ideal. Hal ini sebagai upaya untuk menyesuaikan agar selaras dengan situasi ketatanegaraan, perubahan bentuk dan susunan negara, sistem pemerintahan, serta kebutuhan untuk menyusun format ketatanegaraan Indonesia menjadi lebih ideal.

Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”, merupakan salah satu prestasi bangsa sekaligus bukti adanya penyempurnaan format ketatanegaraan Indonesia yang dinilai lebih mendekati prinsip demokrasi dan negara hukum. Mengingat pada masa berlakunya UUD 1945, ketentuan yang mengatur mekanisme pemilihan jabatan Presiden dan Wakil Presiden terbukti “dipolitisasi”,¹⁴ bahkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada waktu itu hanya menjadi agenda formal yang sangat menciderai kedaulatan rakyat dan negara hukum.

¹³ Pemilihan Sukarno dan Moh. Hatta secara berpasangan sebagai Presiden dan Wakil Presiden tersebut dilakukan dalam Rapat Besar PPKI dengan agenda rapat “Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dan Pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat”, tanggal 18 Agustus 1945 di Gedung Komofu, Jl. Pejambon, No. 2, Pukul 13.45 – 14.42 WIB. Pemilihan dilakukan secara aklamasi, sebagaimana tampak dalam risalah sidang bahwa Oto Iskandardinata mengusulkan: “Berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan Presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan saya majukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri. (disambut tepuk tangan peserta sidang). Lebih jelasnya lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2004, hlm. 492-493

¹⁴ Suatu keadaan pemilihan presiden yang sangat bersifat politis, yaitu memanfaatkan mekanisme pemilihan presiden yang waktu itu dilakukan oleh MPR untuk kepentingan pribadi calon atau kelompok dalam lingkaran calon yang bersangkutan, dengan cara melakukan skenario politik antara pemilih (Anggota MPR) dengan yang akan dipilih (Calon Presiden Petahana)

Kendati demikian kita tidak boleh berpuas dengan *status quo*, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan bahwa, “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. Ketentuan yang mengatur bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus terlebih dahulu diusulkan hanya oleh parpol atau gabungan parpol peserta Pemilu ini dinilai tidak konsisten dengan asas kedaulatan rakyat sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.¹⁵ Mekanisme tersebut secara otomatis menutup rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan. Sehebat apapun personal seseorang yang hendak maju sebagai calon presiden, dipastikan tidak akan lolos sebagai calon apabila tidak menunggangi “kendaraan” yang berupa parpol. Ni’matul Huda dan Imam Nasef mengemukakan, terdapat sejumlah kelemahan terhadap mekanisme ini, kelemahan tersebut antara lain:¹⁶

1. Dapat mengurangi suasana kompetitif dalam pemilu karena terbatasnya calon. Keterbatasan tersebut disebabkan karena yang boleh mencalonkan hanya dari kalangan parpol saja, belum lagi parpolpun masih dibatasi hanya yang mendapatkan suara yang signifikan saja atau yang melebihi ambang batas dalam pemilu legislatif.
2. Menutup kesempatan bagi calon-calon lain non-partai politik yang ingin ikut serta dalam pemilu sehingga dapat dipastikan yang akan mendominasi pertarungan hanya “pemain-pemain lama”.
3. Dampaknya terhadap rakyat ialah rakyat hanya memiliki pilihan yang terbatas sehingga tidak heran kalau sebagian dari mereka lebih banyak yang memilih untuk “golput” karena mungkin dari minimnya calon tersebut tidak ada yang sesuai dengan hati

¹⁵ Ni’matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan...*, Op. Cit., hlm. 162-163

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 168

nurani mereka. Dengan kata lain mekanisme seperti ini potensial meningkatkan angka “golput” di Indonesia.

4. Menghambat laju demokrasi yang sedang dibangun dan dikembangkan di Indonesia, padahal pasca runtuhnya rezim Orde Baru kehidupan ketatanegaraan Indonesia selalu diarahkan menuju sistem yang lebih demokratis.

Menurut penulis, sejumlah kelemahan tersebut baru segelintir dari sekian kelemahan pola rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sedang berlaku di Indonesia. Potensi membatasi hak asasi warga negara untuk berpartisipasi aktif dalam politik dan pemerintahan secara bebas, munculnya calon presiden “dadakan” bukan hasil dari kaderisasi parpol tetapi secara mendadak diakui sebagai kader parpol, terkekangnya kemandirian Presiden terpilih oleh partisan parpol, melambannya proses parpol untuk berbenah diri karena kompetisi yang tidak terlampau ketat, hingga timbulnya krisis kepemimpinan bangsa turut menambah daftar kelemahan mekanisme ini. Hipotesis tersebut merupakan pengamatan penulis terhadap gejala-gejala yang hingga saat ini terjadi, yang tentunya perlu diteliti dan dikembangkan lebih lanjut.

Terkait ketentuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol ini, sebenarnya telah diajukan pengujiannya beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi (MK).¹⁷ Pertama kalinya dalam permohonan yang mencakup Pasal 8 dan 9 UU No. 48 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun, pada

¹⁷ Permohonan *judicial review* terhadap UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden telah diajukan sebanyak dua kali secara terpisah. Untuk yang pertama diajukan oleh M. Fadjroel Rachman, Mariana. Bob Febrian, Taufik Basari, S.H., S.Hum, LL.M, dkk. selaku Kuasa Pemohon. Sementara untuk pengajuan kedua pemohonnya lebih didominasi oleh parpol diantaranya, Saurip Kadi, Partai Bulan Bintang, DPP Hanura, PKN Partai Demokrasi Pembaruan, DPP Partai Indonesia Sejahtera, DPP Partai Buruh, DPP Partai Peduli Rakyat Nasional & DPP Partai Republika Nusantara.

tanggal 17 Februari 2009, MK melalui putusan Nomor 56/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa uji materi (*judicial review*) terhadap UU No. 42/2008 tersebut ditolak seluruhnya. MK menyatakan bahwa pasal-pasal yang diajukan pengujian tersebut pada dasarnya tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.¹⁸ MK juga mengeluarkan putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, yang intinya menolak permohonan pengujian UU No. 42/2008 untuk yang kedua kalinya. Setelah itu beberapa permohonan yang diajukan ke MK untuk pasal yang sama juga ditolak oleh MK. MK menyatakan bahwa dalil-dalil yang diajukan pemohon tidak beralasan, dan pasal-pasal yang diajukan tidak bertentangan dengan konstitusi atau UUD NRI 1945.¹⁹

Kondisi di atas menunjukkan adanya problem yuridis, padahal regulasi yang mengatur pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol tersebut secara prinsipil dan faktual tidak konsisten dengan asas kedaulatan rakyat, menghalangi akses hak asasi warga negara untuk maju menjadi calon Presiden secara perseorangan, bahkan menimbulkan beragam permasalahan dalam praktik ketatanegaraan lainnya. Sejumlah penelitian tentang persoalan ini juga menyimpulkan bahwa memang harus dibuka jalur rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di luar melalui jalur parpol. Bahkan dalam beberapa penelitian diungkapkan, bahwa mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan perseorangan dapat dilaksanakan tanpa melalui amandemen UUD NRI

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

1945, namun adapula yang menyarankan agar terlebih dahulu dilakukan amandemen UUD NRI 1945.²⁰

Penulis menilai penelitian-penelitian yang terdahulu masih mengalami sejumlah kekurangan berupa belum adanya desain berupa gagasan komprehensif yang berbasis pada permasalahan. Bangsa Indonesia masih mengalami keraguan dan dilema untuk memilih kebijakan membuka jalur baru pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Keraguan dan dilema tersebut ditengarai oleh minimnya kajian alasan hukum yang argumentatif serta konsep atau desain pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan ini masih cukup mengambang, sehingga dikhawatirkan menimbulkan dampak negatif baik pada aspek yuridis, sosiologis, maupun politis.

Uraian di atas menunjukkan bahwa upaya untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan Indonesia pada aspek pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI masih terbentur sejumlah permasalahan yang sangat mendasar sekaligus krusial. Permasalahan sebagaimana dimaksud, yakni belum cukup adanya alasan hukum yang argumentatif serta belum adanya gagasan yang komprehensif berbasis permasalahan berkaitan dengan konsep pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

Untuk itu, guna mewujudkan sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih ideal sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, penulis tertarik

²⁰ Mitra Aisha, *Gagasan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal JOM Fakultas Hukum Volume II No. 1 Februari 2015, hlm. 9-10

dan berupaya menemukan gagasan untuk masa depan dengan melakukan penelitian hukum yang berjudul **“Desain Gagasan Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- 1) Apa urgensi gagasan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan?
- 2) Bagaimana relevansi gagasan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi indonesia?
- 3) Bagaimana konsep pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui urgensi gagasan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan.
2. Mengetahui relevansi gagasan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi indonesia.

3. Merumuskan konsep pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia perseorangan yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas Penelitian

1. Buku yang ditulis oleh Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, yang berjudul *Penataan Demokrasi dan Pemilu Indonesia*, membahas mengenai urgensi perbaikan mekanisme jalur rekrutmen capres dan cawapres, mekanisme jalur rekrutmen dua pintu sebagai upaya mewujudkan sistem pemilihan presiden yang lebih demokratis;
2. Buku yang ditulis oleh Ni'matul Huda, yang berjudul *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, membahas mengenai pentingnya membuka jalur pengusulan presiden secara perseorangan yang ditinjau dari aspek esensi kedaulatan rakyat sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945;
3. Buku yang ditulis oleh Jimly Ashiddiqie, yang berjudul *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, membahas tentang gagasan penguatan sistem pemerintahan presidensial melalui perombakan struktur parlemen, yang dinilai relevan dengan kemungkinan kuatnya kelembagaan presiden jika presiden dari jalur perseorangan yang terpilih;
4. Buku yang ditulis oleh Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, pada bagian tertentu membahas mengenai kriteria-kriteria pemilu yang demokratis.

5. Buku yang ditulis oleh Abdul Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, dalam BAB tertentu membahas mengenai berbagai mekanisme pengusulan Presiden dan Wakil Presiden yang pernah diterapkan sejak pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.
6. Tulisan Mitra Aisha dalam Jurnal JOM Fakultas Hukum Volume II No. 1 Februari 2015, *Gagasan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, di dalamnya membahas mengenai urgensi calon perseorangan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden yang direfleksikan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, dan upaya mengimplementasikan gagasan calon perseorangan dalam pemilu presiden dan wakil presiden tanpa melalui perubahan UUD NRI 1945.
7. Tulisan Teddy Anggoro yang berjudul “*Pemilihan Presiden Langsung dan Calon Independen dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah*”, mengungkap sejarah munculnya usulan-usulan agar Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden mengakomodasi calon independen. Diungkapkannya pendapat Sri Soemantri dalam tulisan tersebut bahwa ada 2 (dua) alternatif untuk menyikapi hal tersebut, *pertama* dengan melakukan perubahan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, *kedua* dengan membuat undang-undang yang mengakomodasi keperluan pencalonan independen.

8. Artikel Siti Rodhiyah Dwi Istinah “*Gagasan Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi Indonesia*”, dalam Jurnal Hukum Vo. XXVIII, No. 2, Desember 2012. Ia menyorot kualitas kepemimpinan nasional yang belum nampak terukur karena banyaknya pemimpin yang cenderung pragmatis dan bermakna ganda, karena minimnya kualitas sumber daya pemimpin yang berkarakter. Ia juga menganalisis beberapa upaya untuk mengajukan gagasan ini dengan melakukan uji materi UU 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, melalui konvensi ketatanegaraan, dan konvensi partai politik.

Secara umum sejumlah literatur dan penelitian tentang persoalan ini menyimpulkan bahwa memang harus dibuka jalur rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di luar jalur parpol. Bahkan dalam beberapa penelitian menemukan alasan bahwa mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan jalur perseorangan dapat dilaksanakan tanpa melalui amandemen UUD NRI 1945, namun adapula yang menyarankan agar terlebih dahulu dilakukan amandemen UUD NRI 1945. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian yang terdahulu adalah penelitian ini berusaha membahas urgensi baik secara filosofis, yuridis, sosiologis, maupun politis yang direlevansikan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, untuk kemudian merumuskan konsep mengenai prosedur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Teori Konstitusi dan Perubahan Konstitusi

Teori ini akan menguraikan tentang bagaimana hakikat konstitusi dalam suatu negara, materi muatan, kedudukan, fungsi, tujuan, supremasi konstitusi, nilai-nilai konstitusi, dan perkembangannya dalam sistem ketatanegaraan. Melalui kajian terhadap teori ini diharapkan dapat ditemukannya karakter konstitusi sebagai sebuah hukum dasar penyelenggaraan negara.

Menelisik sekilas tentang histori konstitusi, sejenak teringat pada sejumlah negara “kuno” yang sudah lebih awal mempraktikkan model-model pemerintahan modern. Romawi misalnya, awalnya bangsa romawi adalah sebuah negara monarki, namun kemudian raja-raja mereka diturunkan secara paksa.²¹ Pasca peristiwa itu, Republik Romawi mulai muncul tetapi masih menyisakan aroma monarki, sebagaimana ditunjukkan dalam konstruksi konstitusinya.

Konstitusi Republik Romawi memadukan 3 (tiga) elemen pemerintahan yang diharapkan dapat saling memeriksa dan mengimbangi, yaitu elemen monarki yang menjelma dalam bentuk jabatan penasihat, elemen aristokrasi yang dimanifestasikan dalam bentuk Senat, dan elemen demokratis yang berupa pertemuan-pertemuan rakyat dalam tiga jenis konvensi yang dibagi berdasarkan tanah atau rakyat (*cury*, *century*, atau

²¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966, diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Derta Sri Widowatie & Waluyati Handayani (Ed.), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Terhadap Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Cet. I, Kerjasama Penerbit Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 27

suku bangsa).²² Namun pada awalnya, Konstitusi Romawi itu sejatinya merupakan sebuah instrumen pemerintahan yang sangat mantap, walaupun tidak ditemukan dalam bentuk tertulis, seperti halnya Konstitusi Inggris yang berupa sekumpulan preseden yang dibawa dalam ingatan seseorang atau tercatat secara tertulis, kumpulan keputusan pengacara atau negarawan, kumpulan adat-istiadat, kebiasaan, pengertian, dan keyakinan yang berhubungan dengan metode pemerintahan, disatukan sejumlah tertentu undang-undang.²³

Istilah “konstitusi” yang dinilai oleh sejumlah ahli berasal dari bahasa Perancis yaitu “*constituer*” maupun “*constitutio*” dalam bahasa latin, sejatinya tidak ada kaitannya dengan apa yang kita sebut dengan “konstitusi”.²⁴ Tidak adanya keterkaitan tersebut diduga karena beragamnya definisi mengenai “konstitusi” yang bermunculan justru menjauhi dari makna kata aslinya yaitu “membentuk”.

Sepertihalnya ketika mendefinisikan hukum, upaya mendefinisikan konstitusi juga tidak begitu mudah karena beragamnya definisi yang dikemukakan oleh sejumlah ahli. Sir Jhon Laws mendefinisikan konstitusi sebagai sebuah bagian dari aturan hukum yang mengatur hubungan dalam sebuah negara antara yang mengatur dan yang diatur.²⁵ Sementara itu, K.C. Wheare yang menulis diakhir tahun 1950-an

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, sebagaimana dikutip kembali Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cet. II, Mizan Pustaka, Bandung, 2007, hlm. 67

²⁵ Peter Cumper, *Cases and Materials-Constitutional and Administrative Law*, sebagaimana dikutip kembali oleh Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan*

mendefinisikan konstitusi sebagai dokumen tertulis yang menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan negara, sekumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau memerintah pemerintah itu.²⁶ Jimly Asshiddiqie mengungkapkan pandangannya tentang konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.²⁷

Memadukan dengan histori konstitusi yang berkembang pada zaman Romawi di atas, kita dibenturkan dengan realitas bahwa konstitusi itu dapat berupa sekadar kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan (adat-istiadat), atau kesepakatan yang tidak dalam wujud dokumen tertulis, namun ada pula yang berwujud dokumen kodifikasi tertulis yang diresmikan. Untuk itu, dalam perkembangannya ditemukan adanya dikotomi antara istilah konstitusi (*constitution*) dan undang-undang dasar (*gondwet*).²⁸ Akan tetapi, terlepas dari kompleksitas diskusi tentang hakikat konstitusi tersebut, tersimpul dalam pemahaman kita bahwa konstitusi pada intinya sebagaimana diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, sebagai sebuah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara, baik yang berwujud tertulis maupun yang tidak tertulis.

Bagi sebuah negara yang meletakkan hukum sebagai panglima, konstitusi dalam arti hukum dasar tertinggi merupakan suatu hal yang

Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, Cet.II, Rajawali Pers, Jakarta, 2013 hlm. 14

²⁶ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, sebagaimana dikutip kembali oleh Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...*, *Op. Cit.*, hlm. 68

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Op. Cit.*, hlm. 29

²⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cet. VI, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 143

sangat vital. Sejumlah ahli mengungkapkan tujuan adanya konstitusi bagi sebuah negara, Maurice Hauriou misalnya, menyebut tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara: (i) ketertiban (*orde*); (ii) kekuasaan; dan (iii) kebebasan.²⁹ Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menguraikan, bahwa kebebasan individu warga negara memang harus dijamin, tetapi kekuasaan negara juga harus berdiri tegak sehingga tercipta tertib bermasyarakat dan benegara.³⁰ Uraian tersebut menunjukkan adanya nilai guna suatu konstitusi bagi sebuah negara hukum, yakni sebagai konstruksi yuridis untuk memadukan secara proporsional antara legitimasi kekuasaan dengan jaminan hak-hak warga negara.

Pembuatan undang-undang dasar pada hakikatnya didorong oleh kesadaran politik yang tertinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara hingga seideal mungkin.³¹ Kebutuhan untuk mengidealkan penyelenggaraan pemerintahan itu harus diiringi dengan penyesuaian-penyesuaian terhadap dimensi *das sollen* berupa asas atau prinsip dan dimensi *das sein* berupa realitas perkembangan kehidupan berbangsa. Dalam penyusunan konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar.³² Oleh karena itu, konstitusi harus merespon segala nilai dan norma yang tumbuh dan

²⁹ Maurice Hauriou, *Precis de Droit Constitutionnel*, sebagaimana diikuti kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 119-120

³⁰ *Ibid.*, hlm. 120

³¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 166

³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Loc. Cit.*

berkembang di tengah-tengah masa berlakunya itu. Apalagi situasi politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang sedang berkembang juga sangat berpengaruh dan menentukan produk konstitusi. Hal itu dikarenakan sejatinya suatu konstitusi merupakan *resultante* (produk kesepakatan politik) sesuai dengan situasi politik, ekonomi, dan sosial pada saat dibuat.³³

Meskipun demikian, konstitusi sebagai produk hukum dasar tertinggi tidak sebegitu mudahnya diubah. Di negara-negara yang meletakkan supremasi undang-undang dasar di atas segala peraturan perundang-undangan lainnya, secara tegas mengatur prosedur pengubahan konstitusi lebih berat daripada pembuatan atau pengubahan undang-undang. Perubahan konstitusi harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan, dan pertimbangan yang mendalam, sehingga sering kali ditemukan adanya ketentuan perubahannya yang cukup ketat melalui prosedur khusus atau istimewa.³⁴ Secara teoritis terdapat beragam macam, tipe, pola, jenis perubahan konstitusi. Menurut Sri Soemantri ada empat macam perubahan konstitusi.³⁵

- a. perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
- b. perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum;
- c. perubahan konstitusi yang dilakukan dalam negara serikat oleh sejumlah negara-negara bagian tertentu;

³³ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 6

³⁴ K.C. Wheare, *Modern Constitutions...*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 165

³⁵ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, sebagaimana dikutip kembali oleh Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945, Op. Cit.*, hlm. 24

- d. perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

2. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

Teori ini akan membahas mengenai prinsip-prinsip yang terkandung dalam negara hukum dan demokrasi, terutama yang berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Penulis akan membahas teori negara hukum dengan melakukan tinjauan terhadap negara hukum modern, nomokrasi Islam, negara hukum Pancasila, serta hak politik dalam negara hukum. Sementara itu, untuk teori demokrasi penulis melakukan tinjauan terhadap konsep demokrasi, demokrasi dalam perspektif Islam, demokrasi Indonesia, serta infrastruktur politik dalam negara demokrasi.

Pemikiran tentang negara hukum sejatinya telah jauh muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan populer pada Abad XIX. Pemikiran negara hukum itu sendiri adalah sebuah reaksi akibat kesewenang-wenangan di masa lampau. Maka dari itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.³⁶ Untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak rakyat kemudian muncul ide dilahirkannya negara hukum. Revolusi Perancis merupakan bukti nyata adanya sistem absolut yang

³⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.1

telah dipraktikkan oleh Raja Louis XIV di Perancis, semboyannya yang sangat terkenal diantaranya *l'état C'est moi* (negara adalah saya), yang berarti bahwa sabda raja adalah undang-undang yang harus dilaksanakan.³⁷

Sikap absolutisme raja itu telah menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan penentang raja yang dipelopori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka,³⁸ golongan cendekiawan yang berfikiran maju, seperti Montesquieu (1689-1755) seorang ahli hukum Perancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat.³⁹ Tokoh lainnya seperti Jean Jacques Rousseau dan Voltaire, juga sependapat dengan Montesquie.⁴⁰ Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi daripada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang diatur oleh hukum.⁴¹ Pemikiran tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurutnya, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁴² Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik untuk menjadi manusia yang baik, yang

³⁷ Suganda Wirangapati, et al., *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, Bantul, 2013, hlm.1

³⁸ *Ibid.*, hlm. 2

³⁹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muntoha, *Negara Hukum Indonesia...*, *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, *Loc.Cit.*

⁴² *Ibid.*

bersusila, yang akan menjadi manusia yang bersikap adil. Ketika keadaan itu telah terwujud, maka akan tercipta suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.⁴³

Secara filosofis, baik Plato maupun Aristoteles, keduanya menyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak.⁴⁴

- a. cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idee der waarheid*);
- b. cita-cita Untuk mengejar kesusilaan (*idee der zadelikheid*);
- c. cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*), kemudian tambahan satu lagi unsur dari aristoteles;
- d. cita-cita untuk mengejar keadilan (*idee der gerechtigheid*).

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*).⁴⁵

- a. perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. peradilan administrasi dalam perselisihan.

Selain itu muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum anglo-saxon. Terdapat perbedaan yang cukup mendasar antara konsep negara hukum

⁴³ Abu Daud Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi., Ibid.*, hlm. 2

⁴⁴ Moh. Kusnardi, et al, *Ilmu Negara*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muntoha, *Negara Hukum Indonesia..., Op.Cit.*, hlm.3.

⁴⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 3

yang dikemukakan oleh Stahl dan yang dikemukakan oleh Dicey. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law*.⁴⁶

- a. supremasi aturan-aturan hukum(*supremacy of the law*), yaitu tidak hanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
- b. kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat;
- c. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Meski telah disebutkan bahwa konsep negara hukum dari 2 (dua) pemikir di atas memiliki perbedaan yang cukup mendasar, akan tetapi keduanya sama-sama meletakkan hak asasi manusia / hak warga negara sebagai salah satu unsurnya. Hal ini menunjukkan adanya komitmen dalam menjaga potensi munculnya kekecewaan rakyat terhadap kekuasaan absolut sebagaimana terjadi pada masa-masa sebelum munculnya gagasan negara hukum yaitu berupa pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia oleh raja.

Dalam konteks Indonesia, UUD NRI 1945 telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini mulanya dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).” Materi penjelasan tersebut kemudian dituangkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Istilah *rechtstaat* tidak lagi dimuat dalam UUD NRI 1945, karena dinilai berpangkal pada satu konsep negara hukum saja.

⁴⁶ *Ibid.*

Dalam konsep negara hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, dan bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara hukum adalah '*the rule of law, not of man*'. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari sekenario sistem yang mengaturnya.⁴⁷

Sementara pada aspek teoritis dari demokrasi, telah menjadi pandangan umum bahwa negara yang meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat maka demokrasi adalah konsekuensi logis untuk sistem pemerintahannya. Negara yang demokratis, sejatinya adalah negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat. Pernyataan ini jelas mengindikasikan adanya korelasi yang sangat dekat antara konsepsi kedaulatan rakyat dengan konsepsi demokrasi.

Perpaduan antara negara hukum dan demokrasi juga tampak sebagaimana ungkapan Aristoteles, bahwa suatu negara hukum adalah negara yang di dalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*). Negara hukum menurutnya adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.⁴⁸ Negara yang memadukan konsep demokrasi dan negara hukum mengandung maksud bahwa pemerintahan harus dijalankan secara partisipatif, terbuka bagi publik, menjamin hak-hak asasi warga negara, serta berbagai prinsip demokrasi lainnya, akan tetapi

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses dari www.jimly.com pada 28 Desember 2017

⁴⁸ Moh Kusnardi, et al., *Loc. Cit.*

pelaksanaannya harus dibalut dengan batas-batas yang diatur oleh hukum dalam rangka untuk mengarahkan dan mengontrol. Begitupun sebaliknya, sebagai negara yang meletakkan hukum sebagai panglima penyelenggaraan negara, tidak boleh hukum itu dipolitisasi oleh penguasa hanya untuk melanggengkan kepentingan atau syahwat kekuasaannya itu, sehingga harus tetap membuka kesempatan rakyat untuk terlibat baik secara langsung atau tidak langsung dalam pemerintahan.

Oleh karena itu, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat harus disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Apalagi dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang dengan tegasnya menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, konsekuensinya adalah segala hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat harus disertai dengan aturan hukum. Antara kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum harus dilaksanakan secara beriringan. Untuk itulah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechststaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasar atas

hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.⁴⁹

3. Konsep Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Pada bagian ini penulis hendak membahas konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden melalui 2 (dua) pokok tinjauan, yaitu pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara teoritis, dan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hukum positif. Tinjauan terhadap pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia secara teoritis berfungsi untuk mengetahui konsep-konsep teoritis yang harus diperhatikan dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, tinjauan yang kedua untuk mengetahui konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku di Indonesia.

Pengisian jabatan kepresidenan di negara yang menganut bentuk republik, sangat terkait erat dengan konsep republik itu sendiri. Secara filosofis, negara republik dibentuk oleh dan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, semua jabatan dalam negara republik, terlebih jabatan Presiden dan Wakil Presiden, adalah jabatan yang berfungsi mewujudkan kepentingan umum. Mengingat jabatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan konsep kepemimpinan dalam negara republik, dan di dalam konsep republik memerlukan keterlibatan publik dalam hal cara pengisian jabatannya, maka satu-satunya cara pengisian yang paling tepat adalah melalui pemilihan (*by election*).

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op. Cit. Hlm. 58

Konsep pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang memungkinkan dilaksanakan dengan jalur rekrutmen perseorangan adalah di Negara Amerika Serikat, Perancis, dan Filipina. Konstitusi di ketiga negara tersebut tidak seperti Konstitusi Indonesia yang mengatur hanya partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon. Dalam Konstitusi Perancis misalnya, keterlibatan partai politik dalam pemerintahan sebagaimana Artikel 4 Konstitusi hanya ditentukan demikian.⁵⁰

“Political parties and groups shall contribute to the exercise of suffrage. They shall be formed and carry on their activities freely. They shall respect the principles of national sovereignty and democracy”

“They shall contribute to the implementation of the principle set out in the second paragraph of article 1 as provided for by statute.”

“Statutes shall guarantee the expression of diverse opinions and the equitable participation of political parties and groups in the democratic life of the Nation.”

Bahkan senada dengan ketentuan yang diberlakukan dalam Konstitusi Perancis, dalam Konstitusi Filipina juga tidak mengatur secara eksplisit bahwa hanya partai politik sebagai satu-satunya organisasi politik yang dapat mengusulkan pasangan calon. Pengisian jabatan Presiden Filipina diatur dalam *Article VII* (Pasal VII) tentang *Executive Department* (Departemen Eksekutif), khususnya dari Bagian 1 sampai dengan Bagian 4 Konstitusi Filipina 1987.⁵¹ Konstitusi Filipina tidak

⁵⁰ France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008

⁵¹ Konstitusi Filipina hanya mengatur hal-hal pokok, yang meliputi ketentuan pemegang jabatan eksekutif, persyaratan umum calon, jabatan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden, masa jabatan, waktu pemilihan, ketentuan untuk menentukan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Lebih lanjut lihat *Article VII*, Bagian 1 sampai dengan Bagian 4 Konstitusi Filipina 1987

mengatur keharusan calon Presiden dan Wakil Presiden diusung oleh parpol atau gabungan parpol, sehingga calon independen sangat dimungkinkan muncul dalam kontestasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Filipina.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini dimaksudkan untuk membingkai kajian pokoknya, agar pembahasan tidak terlalu melebar dan keluar dari topik penelitian. Hal ini mengingat bahwa objek bahasan yang berkaitan dengan macam-macam bentuk pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden cukup luas, seperti penetapan, pengangkatan, penunjukan, pemilihan dengan diusulkan terlebih dahulu oleh partai politik atau tanpa partai politik, dan lain-lain. Oleh karena itu penting untuk terlebih dahulu penulis tegaskan topik yang hendak dibahas dalam penelitian ini.

Kata “Desain” yang dimaksud dalam penelitian ini adalah rancangan yang berupa kerangka konseptual atas suatu gagasan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi “desain” adalah kerangka bentuk, rancangan, motif, pola, corak. Makna kata “desain” yang didefinisikan dalam KBBI tersebut ada yang bernuansa kesenian. Namun penulis akan mengadopsi definisi “desain” ini yang bermakna kerangka bentuk dan rancangan. Jadi apabila definisi “desain” tersebut dihubungkan dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, maka dapat dinyatakan sebagai rancangan yang berupa kerangka konseptual gagasan baru mengenai pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Penulis juga membatasi bahasan tentang “pengisian jabatan” Presiden dan Wakil Presiden ini hanya mencakup tata cara pengusulannya saja. Selain itu, tata cara pengusulan yang akan penulis bahas juga terbatas pada pengusulan dengan jalur perseorangan atau yang sering disebut juga dengan istilah “independen”. Adapun yang dimaksud pengusulan dengan jalur perseorangan ini adalah pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa melalui partai politik atau gabungan partai politik, artinya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut bukan merupakan kader partai politik dan tidak didukung/diusung secara formal oleh partai politik atau gabungan partai politik. Calon perseorangan yang dimaksud dalam penelitian ini juga tidak sama dengan “calon tunggal”, yaitu kontestasi pemilihan presiden yang hanya tersedia 1 (satu) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (tanpa pesaing).

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji berbagai literatur berkenaan dengan susunan argumentasi hukum tentang diperlukannya pengusulan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan serta konsep mengenai prosedur pengusulan/pencalonannya.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah desain gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Naskah Perumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- 3) Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan 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;

6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008, Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, kepustakaan hukum yang berlaku di negara lain, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus Istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dengan penelusuran literatur (kepuustakaan), baik berupa putusan pengadilan, buku-buku, jurnal ilmiah, media masa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan. Namun untuk menunjang kualitas hasil penelitian, akan dilakukan wawancara dengan salah satu perumus perubahan UUD 1945, yaitu Bapak Hamdan Zoelva.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) model pendekatan. *Pertama*, pendekatan historis karena penulis akan mendekati permasalahan yang hendak dianalisis dengan cara menelusuri fakta-fakta kepuustakaan yang pernah terjadi dan berlaku di masa lampau. *Kedua*, pendekatan komparatif untuk melakukan kajian perbandingan terhadap sistem pemilihan presiden yang mengakomodir jalur perseorangan dari beberapa negara yang penulis pilih. *Ketiga*, pendekatan konsep yang berkenaan dengan upaya penulis untuk merumuskan gagasan berupa konsep mengenai pengusulan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan, dengan terlebih dahulu melihat konteks pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat esensi kedaulatan rakyat.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan apa yang seharusnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun secara sistematis ke dalam 4 (empat) BAB dengan perincian sebagai berikut:

BAB Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka/orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB Kedua, landasan teori dan konseptual. Pada BAB ini akan diuraikan tentang teori Konstitusi dan Perubahan Konstitusi, Negara Hukum dan Demokrasi, Konsep Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

BAB Ketiga, Analisis/Pembahasan. Pada BAB ini akan dibahas mengenai bagaimana Urgensi Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan dari aspek Filosofis, Historis, Yuridis, Sosiologis, serta Relevansi Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan dengan Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi melalui analisis teoritis dan

praktis, serta yang terakhir membahas Konsep Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan yang disertai dengan studi komparasi dengan konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan di Negara Amerika Serikat, Perancis dan Filipina. Selain itu juga studi komparasi terhadap sistem pengusulan calon Kepala Daerah jalur perseorangan sebagaimana yang diatur dalam UU No.1 Tahun 2015 jo UU No. 8 Tahun 2015 jo UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota.

BAB Keempat, Penutup. Pada BAB ini akan disampaikan kesimpulan dari hasil penelitian serta saran/rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI KONSTITUSI DAN PERUBAHAN KONSTITUSI, TEORI NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI, DAN KONSEP PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

A. TINJAUAN TERHADAP TEORI KONSTITUSI DAN PERUBAHAN KONSTITUSI

Penulis membagi kajian atas teori ini ke dalam 2 (dua) bagian, bagian pertama akan membahas teori konstitusi dan kedua, akan membahas teori perubahan konstitusi. Tujuan dilakukannya pembagian ini untuk mempermudah penyajian dan pemahaman dalam menganalisis topik yang diteliti.

1. TINJAUAN TERHADAP TEORI KONSTITUSI

a. Pengertian Konstitusi

Istilah “konstitusi” pada dasarnya bukan hasil yang final dan instan, melainkan melalui sejumlah kajian dan perkembangan dari berbagai sudut budaya ketatanegaraan di berbagai negara. Di Inggris, Perancis, serta beberapa negara yang memiliki kultur bahasa serupa menyebut dengan istilah *constitution* (Inggris), *constituer* (Perancis) yang berarti “membentuk”. Pemakaian istilah *constitution/constituer* yang dimaksud tersebut adalah pembentukan suatu negara atau

menyusun dan menyatakan suatu negara.⁵² Sementara di Belanda, Jerman, serta beberapa negara yang kultur bahasanya juga serupa menyebut dengan istilah *grondwet* (Belanda), *grundgesetz* (Jerman). Istilah *constitution*, *constituer*, *grondwet*, maupun *grundgesetz* yang berasal dari berbagai negara tersebut dinilai sepadan dan memiliki makna yang sama, yaitu peraturan dasar atau undang-undang dasar.⁵³ Indonesia memilih menyebut dengan istilah “konstitusi” dan “undang-undang dasar”.

Kendati dinyatakan memiliki makna dan nilai yang sepadan, sebutan *constitution* di Inggris dengan *grondwet* di Belanda hakikatnya memiliki pengertian yang berbeda. Sebagian besar ahli hukum sepakat bahwa pengertian konstitusi (*constitution*) itu lebih luas daripada undang-undang dasar (*grondwet*).⁵⁴ Pada perkembangannya, perbedaan pengertian atas kedua istilah tersebut berimplikasi pada pengelompokan konstitusi ke dalam 2 (dua) jenis, yaitu konstitusi tertulis (mewakili istilah *grondwet*) dan konstitusi tidak tertulis (mewakili istilah *constitution*).

Perbedaan ini pada satu sisi memudahkan untuk memahami, namun di sisi yang lain justru merancukan konsepnya. Dikatakan memudahkan, karena mampu menjelaskan kategorisasi konstitusi

⁵² Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 14

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 11

⁵⁴ Sebagaimana juga dikemukakan oleh L.J. Van Apeldoorn bahwa *constitutie* lebih luas daripada *grondwet*, maksudnya adalah *grondwet* itu hanya memuat bagian tertulis saja dari *constitutie* yang cakupannya meliputi juga prinsip-prinsip dan norma-norma dasar yang tidak tertulis, lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

secara gamblang, mana yang disebut dengan konstitusi tertulis (terdokumentasikan) dalam arti undang-undang dasar, dan mana yang disebut dengan konstitusi tidak tertulis (tidak terdokumentasikan) dalam arti kebiasaan/adat istiadat ketatanegaraan. Dikatakan menimbulkan kerancuan, karena menimbulkan dikotomi antara konstitusi dan undang-undang dasar, sehingga dapat menjastifikasi negara yang tidak memiliki undang-undang dasar dikatakan sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi.

Terlepas apakah menggunakan istilah “konstitusi” secara sempit ataupun secara luas, prinsipnya bahwa di semua negara, termasuk Inggris yang dikenal tidak memiliki dokumen konstitusi tertulis, baik peraturan hukum maupun non-hukum, tertulis maupun tidak tertulis, selama dipadukan untuk membentuk sistem ketatanegaraan maka disebut sebagai konstitusi.⁵⁵ Lebih lanjut K.C. Wheare, mengemukakan bahwa pengelompokan konstitusi sebagai konstitusi tertulis dan yang tidak tertulis ini harus dibuang.⁵⁶ Hal tersebut berkonsekuensi pada sebagian ahli yang menyatakan bahwa konstitusi itu sejatinya sama dengan undang-undang dasar.⁵⁷

Untuk mendapat pemahaman yang lebih objektif terhadap peristilahan konstitusi ini, maka dipandang perlu meninjau beberapa

⁵⁵ KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2015, hlm. 23

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Salah satu ahli yang mengemukakan demikian ialah Sri Soemantri dalam disertasinya, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004, hlm. 15

pengertian konstitusi dari segi terminologinya. Pengertian *constitution* menurut kamus *Oxford Dictionary of Law*, adalah sebagai berikut:⁵⁸

“the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state.

Pengertian tersebut mengandung substansi bahwa yang dinamakan konstitusi tidak saja hanya aturan yang tertulis, tetapi juga praktik-praktik yang dilaksanakan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Demikian yang diatur dalam konstitusi juga tidak hanya mengenai organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik di tingkat pusat maupun daerah, tetapi juga termasuk mekanisme hubungan antara negara atau organ negara dengan warga negara. Praktis di sini dapat dikemukakan bahwa sebenarnya konstitusi mengandung arti yang cukup kompleks.

Hermann Heller seorang filsuf Jerman menekankan sisi yang lebih luas daripada konstitusi, yaitu segala nilai normatif dalam kesadaran hidup masyarakat terkualifikasi ke dalam pengertian konstitusi. Karena undang-undang dasar yang tertulis dipahami Heller hanya merupakan salah satu bentuk atau sebagian dari pengertian konstitusi yang lebih luas. Hermann Heller menjelaskan konstitusi ke dalam 3 (tiga) pengertian, sebagai berikut:⁵⁹

⁵⁸ *Oxford Dictionary of Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2003, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Grafindo Persada, 2011, hlm.96

⁵⁹ *Ibid.*, hlm.99

- (1) *Die politische verfassung als gesellschaftlich wirklich*, bahwa konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat;
- (2) *Die verselbstandigte rechtverfassung*, bahwa konstitusi dilihat dalam arti yuridis sebagai suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat;
- (3) *Die geschriben verfassung*, bahwa konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah undang-undang dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Pemikiran tersebut cukup berseberangan dengan pandangan Ferdinand Lasalle, seorang sarjana Perancis yang dipengaruhi oleh aliran kodifikasi. Ferdinand Lasalle membagi konstitusi dalam 2 (dua) pengertian, sebagai berikut:⁶⁰

- (1) Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische*) atau *politische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de riele machtsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, kabinet, kelompok-kelompok penekan (*preassure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan diantara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi.
- (2) Pengertian yuridis (*jurisdiche begrip*). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

Meski secara sosiologis dan politis, F. Lasalle menganut paham bahwa konstitusi mengandung pengertian yang lebih luas dari sekadar undang-undang dasar,⁶¹ tetapi ia lebih menekankan pengertian konstitusi secara yuridis, yakni berupa ketentuan-ketentuan tertulis dalam undang-undang dasar sebagai sebuah dokumen resmi dan berlaku dan mengikat di suatu negara. Jika pengertian demikian dikaitkan dengan analisis K.C. Wheare terhadap

⁶⁰ Herman Heller, *Staatlehre*, herausgegeben von Gerhart Niemeyer, (Leiden : A. W: Sijthoff) sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Ibid.*, hlm. 98

⁶¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op. Cit.* hlm. 18

sejumlah konstitusi negara, maka maklum apabila hampir setiap negara, kecuali Inggris, kata “konstitusi” digunakan dalam pengertian yang lebih sempit. Konstitusi bagi sebagian besar negara dipahami sebagai sebuah seleksi dari peraturan-peraturan hukum baik legal maupun non-legal yang mengatur pemerintahan negara dan telah dihimpun dalam sebuah dokumen.⁶² Apabila pengertian ini dipahami secara fanatik, maka dapat berdampak pada tersimplifikasikannya konstitusi sebatas hukum dasar yang terdokumentasi secara tertulis dalam suatu negara.

Pengertian konstitusi baik secara etimologi maupun terminologi di atas sama-sama berkonsekuensi pada pemahaman yang saling bertentangan. Hal demikian timbul karena objek kajiannya memang berdimensi ganda, yaitu dimensi yuridis dan dimensi sosiologis-politis. Untuk itu, penting menemukan jalan tengah atas pengertian tersebut, dengan mengkolaborasi kedua dimensi tersebut. Penulis memandang perlu mengutip pengertian konstitusi yang dikemukakan oleh C.F. Strong, berikut ini:⁶³

“Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya, yang kumpulan prinsip tersebut bisa berupa sebuah catatan tertulis, dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi, atau bisa pula ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar

⁶² KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 3

⁶³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966, diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Derta Sri Widowatie & Waluyati Handayani (Ed.), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Terhadap Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Cet. I, Kerjasama Penerbit Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 15

sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat-istiadat atau kebiasaan.”

Meskipun C.F. Strong dikenal sebagai penganut paham yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar, akan tetapi analisisnya terhadap konstitusi sebagaimana penulis kutip di atas dapat dikatakan lebih akomodatif terhadap perkembangan konstitusi. Ketika membahas undang-undang dasar, sama halnya dengan membahas konstitusi, begitu pula sebaliknya. Karena undang-undang dasar merupakan bagian dari konstitusi yang berbentuk dokumen hukum tertulis, sementara konstitusi merupakan istilah yang mencerminkan 2 (dua) kategori pengertian konstitusi, yakni dalam arti tertulis dan tidak tertulis. Dalam praktik, keduanya memiliki keterkaitan dan saling melengkapi, karena sebagian besar negara mengakui bahwa keduanya berlaku dalam praktik penyelenggaraan negara.⁶⁴

Kolaborasi pengertian tersebut selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Leon Duguit, seorang pemikir hukum Perancis yang terkenal karya-karyanya di bidang sosiologi hukum, bahwa yang berdaulat itu sejatinya bukanlah hukum yang tercantum dalam teks undang-undang, melainkan yang terjelma dalam *sociale*

⁶⁴ Indonesia misalnya, dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amendemen) tampak dijelaskan bahwa, “*Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu, Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak ditulis*”. Tim Penyusun buku Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cetakan Kesepuluh, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, hlm. 34

solidariteit.⁶⁵ Inti dari doktrin tersebut mengajarkan bahwa pada hakikatnya yang harus ditaati itu bukanlah teks konstitusi yang hanya mencerminkan kehendak sekelompok orang yang kuat dan berkuasa,⁶⁶ namun lebih kepada solidaritas sosial yang sudah lama ada dan berkembang dalam masyarakat (*living norms*). Oleh karena itu, jika ingin memiliki konstitusi yang ditaati, materi konstitusi harus diserap dari norma-norma hukum yang sejatinya telah ada dan berkembang dalam kehidupan masyarakat suatu bangsa.

b. Materi Muatan Konstitusi

“Dengan sekilas melihat konstitusi dari berbagai negara, akan kita ketahui bahwa orang-orang berbeda pemikiran menyangkut apa yang harus menjadi isi konstitusi. Orang Norwegia menyatakan bahwa mereka memerlukan kira-kira 25 halaman, sementara bangsa India membutuhkan kira-kira 250 halaman untuk menjadi konstitusi mereka tahun 1950”.⁶⁷

Kurang lebih seperti itu, K.C. Wheare memulai penjelasannya tentang isi konstitusi dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitution*. Ungkapan K.C. Wheare tersebut tidak berlebihan, karena penentuan isi konstitusi memang sangat bergantung pada kesepakatan masing-masing bangsa. Bangsa-bangsa di dunia menganggap bahwa konstitusi sebagai semacam manifesto, sebuah

⁶⁵ *Solidariteit* atau *solidarite sociale* menurut Leon Duguit mencakup pengertian: *onderling hulpbetoon* atau *solidairmus* yang merupakan gejala kegotong-royongan dalam bekerja untuk kepentingan umum tanpa mengharap imbal jasa; dan *wederkerige hulpbetoon* atau *mutualismus* yang merupakan gejala kegotong-royongan dalam bekerja saling tolong menolong antar orang per orang dengan harapan di masa yang akan datang akan mendapatkan balasan yang setimpal, lebih lanjut baca Jimly Ashhiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 97

⁶⁶ Jika di kontekskan dengan praktiknya, yang dimaksud sekelompok orang yang kuat dan berkuasa ini ialah anggota dewan-dewan perwakilan dengan segala konstelasi politik di dalamnya, dan tergolong sebagai anggota badan legislatif yang berwenang menetapkan hukum di suatu negara.

⁶⁷ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 49

pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, atau sebagaimana yang disebut Podsnap, sebuah “piagam negara” (*charter of the land*).⁶⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi sebagai objek kajian dalam ilmu hukum tata negara memiliki sejumlah materi yang harus diperhatikan.⁶⁹

- (1) konsensus antar rakyat untuk hidup bersama dalam suatu komunitas bernegara dan komunitas kewargaan (*civic community*);
- (2) konsensus kolektif tentang format kelembagaan organisasi negara tersebut;
- (3) konsensus kolektif tentang pola dan mekanisme hubungan antar organ atau lembaga-lembaga negara; serta
- (4) konsensus kolektif tentang prinsip-prinsip dan mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara tersebut dengan warga negara.

Muatan konstitusi sebagaimana diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut pada hakikatnya merupakan bentuk manifestasi dari sebuah pengakuan keyakinan, dan pernyataan cita-cita suatu bangsa dalam membentuk organisasi negara yang dituangkan dalam sebuah dokumen resmi negara. Dalam bahasa Ni'matul Huda, di samping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.⁷⁰

Sebagai sebuah manifesto sistem politik dan sistem hukum suatu negara, Mr.J.G Steenbeek sebagaimana dikutip kembali oleh

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Pernyataan ini berangkat dari hasil studi Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang terhadap konstitusi-konstitusi di dunia yang dituangkan dalam buku “*Written Constitution*”, mereka mengemukakan bahwa: (1) *constitution as of a means of forming the states own political and legal system*, (2) *constitution as a national document, as a birth certificate and as a sign of adulthood and independence*. Lebih lanjut baca Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, Op. Cit. hlm. 23

Sri Soemantri dalam disertasinya, mengemukakan bahwa pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok:⁷¹ *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya. *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, *ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Maka idealnya yang akan diatur dalam konstitusi dalam arti undang-undang dasar adalah ketentuan lebih rinci dari ketiga pokok materi muatan tersebut.

Wheare justru berpandangan lain, ketika ditanya apa yang seharusnya menjadi isi konstitusi, bahkan ia tidak menjabarkan secara konkrit apa yang menjadi isi konstitusi. Wheare hanya menjawab “sesingkat mungkin, dan yang singkat itulah yang menjadi peraturan hukum”.⁷² Lebih lanjut Wheare menyatakan, bahwa satu karakter yang paling esensial dan sebuah bentuk konstitusi yang ideal adalah isinya yang sesingkat mungkin. Wheare mengakui jawaban tersebut pasti tidak memuaskan para pemerhati konstitusi, akan tetapi pernyataannya juga bukan tanpa alasan. Isi konstitusi yang singkat dimaksudkan untuk menghindarkan para pembentuk undang-undang dasar kesulitan dalam memilih mana yang penting dan harus dicantumkan dalam undang-undang dasar, dan mana yang tidak perlu dicantumkan. Hal tersebut ditujukan agar

⁷¹ Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.45

⁷² KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 52

hasilnya dapat diterima dengan baik oleh mereka yang melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh undang-undang dasar itu sendiri.⁷³

Praktiknya, peraturan-peraturan yang dituangkan dalam dokumen konstitusi cenderung menjabarkan sejumlah ketentuan pokok yang menjadi pedoman penyelenggaraan negara. Seperti yang diungkapkan oleh Miriam Budiardjo, bahwa biasanya setiap undang-undang dasar memuat penjabaran ketentuan sebagai berikut:⁷⁴

- (1) organisasi negara, meliputi pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh satu badan pemerintah dan sebagainya;
- (2) hak-hak asasi manusia;
- (3) prosedur mengubah undang-undang dasar;
- (4) ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Isi konstitusi sebagaimana yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo tersebut lebih luas cakupannya dibanding dengan konsep yang dikemukakan oleh Wheare dan pokok-pokok isi konstitusi versi Steenbeek. Sedangkan apabila mengutip pendapat Ivo D. Duchacek, *constitution is identify the sources, purposes, uses and restraint of public power*.⁷⁵ Duchacek meletakkan konstitusi sebagai sebuah hal yang mengidentifikasikan sumber, tujuan penggunaan dan

⁷³Ni'matul Huda menerjemahkan maksud K.C. Wheare tentang alasannya mengemukakan bahwa isi konstitusi itu harus sesingkat mungkin, dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, Op. Cit. hlm. 24

⁷⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Grafika Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 177-178

⁷⁵ Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 17

pembatasan kekuasaan umum. Selaras dengan pendapat Duchacek, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan episentrum dalam hampir semua konstitusi, karena keberadaannya memang perlu diatur dan dibatasi melalui konstitusi.⁷⁶

Kekuasaan yang dimaksud di sini dapat merujuk pernyataan C.F. Strong, bahwa salah satu sifat khusus dari suatu negara adalah kekuasaannya untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara pemaksaan yang diperlukan, dan kekuasaan seperti ini disebutnya sebagai kedaulatan.⁷⁷ Maksudnya, kekuasaan negara adalah kewenangan yang melekat pada organ kelembagaan negara, khususnya badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ni'matul Huda menyimpulkan pembahasannya tentang materi muatan konstitusi dalam bukunya *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, dengan merujuk makna konstitusionalisme yang dikemukakan C.J. Friedrich, bahwa persoalan yang dianggap penting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.⁷⁸

Hemat penulis, materi muatan konstitusi lebih berdimensi politik disatu sisi, dan berdimensi hukum pada sisi yang lain. Karena, konstitusi di satu pihak memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan, tetapi di pihak lain mengatur pembatasan terhadap kekuasaan tersebut. Sifat pembatasan ini juga lebih menyasar kepada organ-organ kelembagaan pemerintah dengan

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ C.F. Strong, *Modern Political Constitution...*, *Op. Cit.*, hlm. 8

⁷⁸ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op. Cit.* hlm. 26

sejumlah kewenangan, yang kewenangannya itu juga diperoleh dari konstitusi itu sendiri. Dan sejauh ini tidak ada teori yang *rigid* dalam menyatakan apa yang seharusnya menjadi materi muatan dalam konstitusi, teori-teori tersebut hanya sebatas menjelaskan dan memberikan pedoman tentang bagaimana menyusun materi konstitusi. Sedangkan penentuan materi yang akan dimuat dalam konstitusi tersebut dikembalikan kepada bangsa yang bersangkutan.

c. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi

Jimly Asshiddiqie berpandangan, bahwa dibalik keberlakuan suatu konstitusi, terdapat *constituent power*, yakni kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya.⁷⁹ *Constituent power* inilah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi negara.⁸⁰ Sebagai suatu peraturan dasar negara, konstitusi tidak sekadar produk peraturan legislatif biasa (*ordinary legislative act*), namun lebih dari itu konstitusi adalah *constituent act*.⁸¹ Sehubungan dengan hal tersebut, maka konstitusi berkedudukan sebagai hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi dan paling fundamental.⁸²

Kedudukan konstitusi sebagai hukum dasar negara tertinggi ini ditengarai oleh kelahirannya yang bermula dari sebuah produk

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op. Cit., hlm. 18

⁸⁰ Yang dimaksud *constituent power* tersebut adalah subjek yang menjadi sumber legitimasi suatu konstitusi. Hal ini bergantung pada paham kedaulatan apa yang dianut oleh suatu negara. Apabila melihat Indonesia, *constituent power* itu adalah rakyat selaku pemegang kedaulatan. Lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

⁸¹ Penulis memahami yang dimaksud dengan *constituent act* ini adalah naskah undang-undang yang legitimasinya bersumber dari pihak yang paling tinggi otoritasnya dalam suatu negara, yakni rakyat apabila undang-undang tersebut berada di negara yang meletakkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. *Ibid*.

⁸² *Ibid.*, hlm. 19

kesepakatan politik. Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, dengan mengutip analisis Wheare, bahwa konstitusi itu adalah hasil (*resultante*) dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat, sehingga konstitusi pada hakikatnya menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas berbagai aspek persoalan yang dihadapi ketika itu.⁸³ Proses untuk mencapai hasil kesepakatan politik (*resultante*) ini sudah pasti melalui perdebatan argumentasi berupa konsep maupun gagasan konstitusional yang memiliki arti penting bagi materi muatan yang akan terkandung dalam konstitusi.⁸⁴ Sebagai penghormatan dan wujud komitmen terhadap kesepakatan itulah yang kemudian menjadi permulaan konstitusi disebut dan berkedudukan sebagai hukum (tertinggi).

Secara konseptual, untuk menjelaskan lebih lanjut mengenai kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi, terdapat 3 (tiga) karakter konstitusi yang perlu dipahami, yaitu (1) konstitusi sebagai suatu hukum tertinggi bagi suatu negara (*a constitution is a supreme law of the land*), (2) konstitusi sebagai suatu kerangka kerja sistem pemerintahan (*a constitution is a frame work for government*), (3) konstitusi merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah (*a constitution is a*

⁸³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 20

⁸⁴ Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi: Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Cetakan pertama, Depok, Rajawali Pers, 2018, hlm. 27-29

legitimate way to grand and limit powers of government officials).⁸⁵

Ketiga karakter konstitusi tersebut mencerminkan kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi, yakni berkedudukan sebagai hukum dasar tertinggi, yang berfungsi sebagai kerangka kerja sistem pemerintahan, dan untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah sebagai fungsi sekaligus tujuannya.

Setelah memahami kedudukan konstitusi, hal yang perlu dielaborasi berikutnya adalah fungsi dan tujuan konstitusi. Untuk mengetahui fungsi konstitusi, penulis mengutip pendapat Marseveen yang menjelaskan 4 (empat) fungsi umum konstitusi.⁸⁶

1. **Fungsi transformasi**, yang mencakup 3 (tiga) aspek: (i) konstitusi mentransformasikan kekuatan politik (kekuasaan) ke dalam istilah hukum, sehingga kekuasaan di formalkan menjadi "*legal power*" atau kewenangan (kekuasaan yang diatur hukum), (ii) konstitusi mentransformasikan pendirian politik dan kepentingan politik ke dalam norma hukum, sehingga berkekuatan hukum (*legal force*), (iii) konstitusi mereformasi institusi pemerintahan yang sesuai dengan pandangan politik yang berpengaruh besar;
2. **Fungsi informasi**, dalam arti sebagai saluran untuk menyampaikan subsistem politik dan hukum kepada masyarakat, serta secara medium bagi dunia internasional atas gambaran sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara;
3. **Fungsi regulasi**, mengatur perilaku subjek-subjek yang terkena dampak pemberlakuan konstitusi;
4. **Fungsi kanalisasi**, menyediakan instrumen untuk menyelesaikan problem ketatanegaraan, baik konflik politik maupun sengketa hukum.

⁸⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004, hlm. 30

⁸⁶ Henc Maarseveen, *Written Constitution: A Computerized Comparative Study*, Oceana Publications, INC, Doobs Feny, New York, 1978, hlm. 275, sebagaimana dikutip kembali oleh I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 44

Salah satu pelajaran yang dapat dipetik dari penjelasan Marseveen, bahwa konstitusi berfungsi penting bagi suatu negara, mengingat negara merupakan organisasi kekuasaan dengan dimensi politik yang sangat kental. Dalam hal ini, konstitusi mampu berfungsi sebagai jembatan antara proses politik dengan hukum, bahkan lebih dari itu Marseveen menggunakan istilah mentransformasi kekuatan politik menjadi kekuatan hukum. Begitupun fungsi-fungsi lain, seperti fungsi informasi, regulasi, dan kanalisasi menambah pentingnya konstitusi bagi suatu negara.

Meski konstitusi berfungsi sebagai instrumen untuk mentransformasi politik ke dalam hukum, namun tetap harus memperhatikan tujuan daripada konstitusi itu sendiri. Dahlan Thaib,dkk., dengan mengutip pendapat C.F. Strong, mengemukakan bahwa pada prinsipnya tujuan konstitusi itu untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.⁸⁷ Politik yang ditransformasikan menjadi hukum tidak boleh mengesampingkan bahkan lepas dari tujuan konstitusi untuk tetap menjamin hak-hak dasar warga negara, serta melaksanakan kedaulatan. Namun demikian, meski politik telah di transformasikan, tetapi aspek primer yang berupa hak-hak politik dan kedaulatan tidak boleh dikurangi bahkan dihilangkan.

⁸⁷ C.F Strong, *Modern Political Constitution*, sebagaimana dikutip kembali oleh Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 23

Berkaitan dengan tujuan konstitusi untuk membatasi kekuasaan pemerintah ini, Dahlan Thaib,⁸⁸ mengungkapkan bahwa konstitusi telah menentukan bermacam-macam lembaga negara untuk mencapai kesejahteraan warga negaranya, sehingga untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam hal kedudukan, tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara, maka perlu adanya pembatasan terhadap kekuasaan tersebut.⁸⁸ William G. Andrews melengkapi penjelasan tentang fungsi dan tujuan konstitusi untuk membatasi kekuasaan pemerintah, sebagai berikut:⁸⁹

“The constitution imposes restraints on government as a function of constitutionalism; but it also legitimizes the power of the government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders the people under democracy, the king under monarchy to the organs of State power”.

Pernyataan tersebut mengandung maksud, bahwa konstitusi pada dasarnya memiliki 2 (dua) sisi fungsi, selain menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, namun konstitusi juga memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Selain itu, konstitusi juga berfungsi untuk mentransfer kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (rakyat dalam sistem demokrasi, atau Raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara.

Praktis bahwa salah satu fungsi dan tujuan konstitusi adalah membatasi kekuasaan pemerintahan. Namun, pembatasan ini

⁸⁸ Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum...*, *Ibid.*, hlm. 22

⁸⁹ Walton H. Hamilton, *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Science*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 24

sejatinya terjadi bukan pada saat proses pengalihan/transfer kewenangan (dari rakyat kepada lembaga pemerintahan), melainkan lebih dilakukan pasca kewenangan tersebut telah beralih. Artinya, yang dibatasi bukanlah kekuasaan rakyat perihal keikutsertaannya dalam pemerintahan (proses transfer kekuasaan/kewenangan), melainkan fokus pembatasan dilakukan terhadap kekuasaan lembaga negara (pemerintahan) yang telah terpilih dan mendapat legitimasi dari rakyat untuk memerintah. Hal ini mengingat pendapat Padmo Wahjono, bahwa pembatasan terhadap tindakan pemerintah ini meliputi 2 (dua) hal: *pertama*, pembatasan kekuasaan terhadap isi kekuasaannya, yaitu berkaitan dengan tugas serta wewenang lembaga pemerintahan; *kedua*, pembatasan kekuasaan berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.⁹⁰

d. Supremasi Konstitusi

Supremasi (*supremacy*) atau yang biasa disebut *supreme* mengandung arti sebagai kedudukan yang tertinggi. Telah jelas dalam uraian di atas bahwa konstitusi berkedudukan sebagai hukum dasar yang paling tinggi dan fundamental. Pada bagian ini tidak akan membahas konteks tersebut, melainkan lebih kepada hal-hal yang melatarbelakangi timbulnya supremasi konstitusi. K.C. Wheare membahasakannya dengan istilah otoritas konstitusi (*authority of the*

⁹⁰ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, sebagaimana dikutip kembali oleh Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 22

constitution), ia mengemukakan 2 (dua) alasan umum dan berdasar logika situasi yang menjadikan konstitusi memiliki otoritas.⁹¹

- (1) konstitusi dibuat oleh badan yang dianggap kompeten memberi kekuatan hukum pada konstitusi, badan tersebut bisa badan legislatif, rakyat dalam suatu wilayah, dewan konstituante yang dipilih dengan cara tertentu oleh rakyat, yang seluruhnya diakui mempunyai wewenang membuat sebuah konstitusi;⁹²
- (2) konstitusi berkedudukan sebagai hukum yang memiliki otoritas lebih tinggi dibanding hukum yang dibuat oleh otoritas legislatif, karena rasionalisasi dasarnya adalah konstitusi itulah yang membentuk institusi (lembaga legislatif), dan karena pembuat konstitusi adalah rakyat (bukan wakil rakyat), dimana rakyat berkedudukan lebih tinggi daripada wakil rakyat;

Alasan tersebut nampaknya selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Kelsen, bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional sebab merupakan landasan bagi sistem hukum nasional, sehingga Kelsen memandang perlu adanya mekanisme “*guarantees of the constitution*” untuk menjamin penegakannya.⁹³ Lebih lanjut Kelsen memandang perlu adanya hak untuk menguji terhadap konstitusionalitas suatu peraturan yang kedudukannya dibawah UUD, sebagai implementasi mekanisme “*guarantees of the constitution*” tersebut. Ni'matul Huda

⁹¹ KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 80-103

⁹² Dalam sejarah konstitusi di Indonesia, beberapa badan/forum yang mendapat legitimasi menyusun dan menetapkan UUD antara lain, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) merupakan forum nasional yang memprakarsai pembentukan Undang-Undang Dasar Negara RI, pasca pemberlakuan Konstitusi RIS, untuk mengembalikan ke arah dibentuknya kembali NKRI, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dibentuk untuk mengesahkan naskah persiapan UUD yang telah disusun oleh Panitia Bersama dengan UU No. 7 Tahun 1950 yang kini dikenal dengan UUD Sementara 1950 yang menggantikan Konstitusi RIS 1949, kemudian berdasarkan hasil Pemilu 1955 terbentuk Konstituante yang akan bertugas membentuk UUD baru (tetapi tidak berhasil karena Dekrit 5 Juli 1959), hingga kini badan negara yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

⁹³ Hans Kelsen, *General Theory of...*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op. Cit.* hlm. 29

berpendapat bahwa hak menguji ini pada hakikatnya diperlukan untuk mempertahankan “*supremacy of the constitution*.”⁹⁴

Suatu konstitusi dikatakan *supreme* tidak sekadar karena dibentuk oleh pemilik kedaulatan dan kedudukannya yang tinggi dalam sistem hukum nasional. Lebih dari itu, supremasi konstitusi timbul karena adanya nilai moral di dalamnya. Landasan moral inilah yang ditekankan oleh William H. Seward ketika ia menyatakan bahwa ada hukum yang lebih tinggi dari konstitusi.⁹⁵ Sebab, konstitusi hanya akan menjadi sebuah teks yang tidak berdaya, bahkan tidak bisa menuntut kepatuhan warga atau pemerintah, apabila tidak memiliki kandungan moral. Wheare memberikan setidaknya 2 (dua) indikator konstitusi dikatakan memiliki kandungan moral.⁹⁶

- (1) konstitusi harus dibuat dan dijalankan selaras dengan hak-hak asasi/alamiah manusia (hukum alam), karena dengan adanya kandungan hak-hak alamiah manusia ini, berarti telah tersedia landasan moral untuk menilai tindakan pemerintah dan, bahkan untuk menguji keabsahan konstitusi itu sendiri;⁹⁷
- (2) konstitusi harus mengandung materi berupa desain bentuk-bentuk pemerintahan yang dipercaya oleh masyarakat, karena otoritas moral yang diklaim dan bisa diklaim oleh konstitusi terkait sangat erat dengan struktur masyarakat yang bersangkutan. Maka, untuk mendorong terbentuknya pemerintahan terbaik, keseluruhan proses penyusunan konstitusi harus dibangun dan didasarkan pada kekuatan-kekuatan sosial yang berkembang dalam masyarakat.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 35

⁹⁵ KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern..., Op. Cit.*, hlm. 95

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 98-102

⁹⁷ Wheare menggambarkan ada situasi dimana secara moral rakyat minoritas pun dibenarkan membangkang dan memberontak, menolak patuh pada konstitusi, bahkan melanggarnya. Karena meski konstitusi menjadi dasar hukum dan peraturan di masyarakat, tetapi hukum dan peraturan saja tidak cukup, jika tidak disertai substansi yang baik. Lebih lanjut baca KC. Wheare, *Modern Constitution..., Ibid.*, hlm. 98-99

Apabila untuk menjamin kedudukan konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara, menurut Kelsen diperlukan mekanisme “*guarantees of the constitution*”, maka keluhuran konstitusi juga perlu dijaga dan dilindungi. Keluhuran konstitusi ini berkaitan erat dengan otoritas moral yang terkandung di dalamnya. Lalu, siapa yang dapat menjamin dan bagaimana keluhuran konstitusi tersebut terjaga dan terlindungi? Jawaban umum dan sederhananya adalah bangsa itu sendiri melalui kesadarannya hidup berdampingan antara satu dengan yang lain, dan bersama-sama dengan pemerintah yang mengurus hak-hak dasarnya. Artinya, mereka harus selalu menjaga keberlakuan konstitusi dan merumuskan kandungan konstitusi agar tetap senafas dengan landasan moral, terutama terhadap hak-hak dasar manusia.

Menurut penulis, dengan tetap menimbang pandangan para teoritis konstitusi, bahwa sejatinya keluhuran suatu konstitusi bukan terletak pada kemampuannya untuk bertahan lama karena dipertahankan secara mati-matian oleh elit atau sekelompok mayoritas bangsa yang mengesampingkan minoritas, namun keluhuran konstitusi justru akan terjaga karena kemampuannya dalam menyesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat, atas dasar sisi kemanusiaan (hak-hak dasar alamiah manusia). Meminjam analisis Mahfud MD, yang juga berlandas dari pendapat K.C. Wheare, konstitusi sejatinya bukan produk final, karena sebatas sebagai hukum yang bermula dari kesepakatan politik

para pembuatnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya, ekonomi, politik pada saat itu.⁹⁸ Oleh karena itu, seharusnya konstitusi selalu berproses untuk menjadi, dan bukan merupakan produk jadi.

e. Nilai-nilai dan Budaya Konstitusi

Jimly Asshiddiqie mengawali pembahasannya tentang “Nilai Konstitusi” dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, dengan mengungkapkan bahwa yang dimaksud nilai konstitusi di sini adalah nilai (*values*) sebagai hasil penilaian atas pelaksanaan norma-norma dalam suatu konstitusi dalam kenyataan praktik.⁹⁹ Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie dengan mengutip pendapat Karl Loewenstein dalam bukunya *Reflection on the value of Constitution*, mengklasifikasikan 3 (tiga) macam nilai konstitusi, sebagai berikut:¹⁰⁰

- (1) Konstitusi dikatakan bernilai secara normatif, apabila antara norma yang terdapat dalam konstitusi yang bersifat mengikat itu dipahami, diakui, diterima, dan dipatuhi oleh subjek hukum yang terikat kepadanya;
- (2) Konstitusi dikatakan bernilai secara nominal, apabila keseluruhan atau sebagian isi konstitusi dalam kenyataannya tidak dipakai sama sekali sebagai referensi kegiatan bernegara; dan
- (3) Konstitusi dikatakan bernilai secara semantik, apabila norma-norma yang terkandung di dalamnya hanya dihargai di atas kertas yang indah dan hanya dijadikan jargon-jargon, atau “gincu ketatanegaraan”, sebagai pemanis atau alat pembenaran belaka.

Konstitusi dibentuk tidak sekadar sebagai bangunan kaidah, norma, peraturan, atau teks pasal dalam undang-undang dasar.

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata... Op. Cit.*, hlm. 20-21

⁹⁹ Jimly Ashhiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum... Op. Cit.*, hlm. 108

¹⁰⁰ *Ibid.*

Apalagi hanya digunakan sebagai syarat formal, bahkan simbol berdirinya suatu negara. Lebih dari itu, konstitusi merupakan pengejawantahan jati diri bangsa yang bersangkutan. Bahkan jika ditinjau dari sisi pembentukannya, konstitusi merupakan hasil dari pengalaman sejarah, pemikiran filsafat yang dominan tentang keadaan sosial, politik, hukum dan ekonomi pada waktu dibentuk dan untuk masa yang akan datang.¹⁰¹ Untuk itu, para ahli hukum konstitusi tidak pernah merasa cukup dalam melakukan penelitian dan pengembangan kajian konstitusionalisme, lantaran begitu luas dan kompleks jangkauannya.

Sebagai suatu produk hukum yang memiliki kedudukan tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan, konstitusi tidak berada di ruang yang hampa. Ia selalu bersinggungan dengan kenyataan hidup berbangsa dan bernegara, misal dalam hal digunakan sebagai rujukan penyusunan norma dibawahnya, atau rujukan untuk menjamin pemenuhan hak-hak dasar manusia. Sebagai produk hukum yang selalu bersinggungan dengan kenyataan atau praktik-praktik kehidupan, maka ia tidak bisa terlepas dari budaya masyarakat setempat. Singkatnya, bahwa penilaian terhadap konstitusi sebagaimana dikemukakan di atas sangat bergantung dengan kondisi sosial budaya masyarakat.

¹⁰¹ Khairul Umam, *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 57

Meminjam analisis Mahfud MD tentang problem dan budaya hukum dalam bukunya *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, bahwa:¹⁰²

“Budaya hukum dipahami sebagai sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, berupa kepercayaan, nilai, ide, dan harapan-harapan, sering juga diartikan sebagai situasi pemikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu dituruti, dilanggar, dan disimpangi.”

Berkaca dari pendapat tersebut, apabila konstitusi telah jelas disebut dan berkedudukan sebagai hukum dasar tertinggi di suatu negara, maka pembahasan tentang konsep budaya konstitusi juga serupa dengan konsep budaya hukum. Ketika hukum tidak cukup dilihat sebagai teks, tetapi juga harus dilihat dari gejala-gejala berupa respon kultural yang timbul dalam kehidupan masyarakat terhadap hukum itu sendiri, maka begitupun konstitusi juga dipengaruhi oleh nilai, sikap, dan pandangan dalam masyarakat. Gagik Harutyunian menegaskan, bahwa konstitusi dan konstitusionalisme itu sejatinya merupakan fenomena budaya (*cultural phenomena*), yang telah berakar dalam sistem nilai yang saling terikat, menawarkan pedoman bermasyarakat secara jelas dan merupakan persepsi masyarakat secara komprehensif dan tertanam di dalam pikiran.¹⁰³

¹⁰² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 208

¹⁰³ Gagik Harutyunian, *Constitutional Culture: The Lessons of History and The Challenges of Time*, Academic Council of the Academy of Public Administration of the Republic of Armenia, Yerevan, hlm. 22, sebagaimana dikutip kembali oleh Khairul Umam, *Teori dan Metode...*, *Op. Cit.*, hlm. 58

Selaras dengan pandangan tersebut, Jimly Asshiddiqie menegaskan urgensi budaya konstitusi atau kebudayaan konstitusi terhadap perumusan ide-ide normatif dalam konstitusi.¹⁰⁴

“Ide-ide normatif dalam konstitusi hendaklah akrab dengan realitas budaya yang hidup dan akrab dalam keseharian perilaku politik warganya. Karena itu, kandungan isi konstitusi itu sudah seharusnya berasal dari rakyat sendiri, karena memang disusun dan dilembagakan oleh dan untuk kepentingan rakyatnya sendiri.”

Jimly Asshiddiqie mengidamkan bahwa semua ide-ide konstitusional harus merujuk pada sejarah kebudayaan sendiri dari masa lalu. Hal ini tidak lain sebagai upaya untuk menangkal ketidaksesuaian norma konstitusi dengan kondisi sosial dan budaya bangsa. Seirama dengan pandangan Wenzel yang dikutip oleh Indra Perwira, bahwa budaya konstitusi sebagai bagian dari budaya hukum, mengharuskan konstitusi secara formal sesuai dengan budaya konstitusi yang mendasarinya, sebab apabila keduanya tidak sesuai (*mismatched*) akan menimbulkan kompromi, sedangkan jika keduanya tidak sesuai secara mendasar (*radically*), maka akan terjadi penolakan secara informal terhadap konstitusi formal.¹⁰⁵

Melihat betapa penting dan mendasarnya pengaruh budaya terhadap susunan dan keberlakuan konstitusi, maka penulis memandang kajian terhadap budaya konstitusi terhadap upaya

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Urgensi Kebudayaan Konstitusi dalam Pendidikan dan Pembangunan Hukum Indonesia*, Makalah dalam Kuliah Umum dalam rangka Milad ke-20 Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, Sabtu 6 Januari 2018, hlm. 3-4

¹⁰⁵ Wenzel dalam Indra Perwira at.al, *Budaya Konstitusi (Constitutional Culture) dalam UUD 1945 Perubahan dikaitkan dengan Gagasan Amendemen Kelima UUD 1945*, Laporan Penelitian Fakultas Hukum UNPAD, 1 Juni 2009, hlm. 21, sebagaimana dikutip kembali oleh Khairul Umam, *Teori dan Metode...*, Op. Cit., hlm. 60

penyempurnaan konstitusi merupakan suatu keniscayaan. Karena dengan sentuhan budaya inilah yang akan menjadikan suatu konstitusi dapat bernilai normatif. Khairul Umam dalam menutup bahasannya tentang budaya konstitusi memberikan sinyal kewaspadaan, bahwa apabila konstitusi dibuat tanpa melihat budaya hukum yang ada di negaranya, maka akan berpotensi mengalami kegagalan sistem ketatanegaraan (*failure system form of government*).¹⁰⁶

Meski pendekatan kebudayaan merupakan sisi yang penting dalam melakukan kajian konstitusionalisme, namun untuk menghindari sikap eksklusif dan tidak toleran, maka perlu memperhatikan beberapa hal. Jimly Asshiddiqie menekankan 4 (empat) perspektif guna menghindari kejadian tersebut, yaitu (i) inklusivisme, (ii) universalisme, (iii) pluralisme kosmopolitan, dan (iv) identitas kebudayaan konstitusi.¹⁰⁷

Inklusivisme ditekankan pada sikap untuk selalu membuka diri dalam pergaulan ilmu hukum ketatanegaraan asing. Universalisme, menekankan pada sikap untuk menemukan nilai-nilai universal pada setiap realitas budaya, artinya tidak berfikir sempit dalam melakukan kajian budaya. Sementara perspektif pluralisme, menekankan pada sikap toleran terhadap perbedaan budaya, yang nyata-nyata nilai-nilai budaya tersebut tidak dapat dipaksakan berlaku sama di seluruh kondisi masyarakat. Sedangkan perspektif identitas kebudayaan,

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 61

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Urgensi Kebudayaan Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm.10-13

menekankan pada sikap untuk merawat jati diri bangsa sebagai identitas yang perlu dipertahankan ditengah pergaulan budaya dan ilmu ketatanegaraan dunia.

2. TINJAUAN TERHADAP TEORI PERUBAHAN KONSTITUSI

a. Indikator Perubahan Konstitusi

Thomas Jefferson pernah mengatakan, bahwa hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia, artinya ketika pemikiran manusia lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan berubahnya situasi dan kondisi, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.¹⁰⁸ Konstitusi sebagai hukum tertinggi juga tidak terlepas dari keniscayaan tersebut, mengingat konstitusi tidak sekadar dikehendaki sebagai rumusan yuridik formal tetapi harus bersifat praktikal serta menunjukkan adanya interaksi antar komponen.¹⁰⁹ Kendati demikian, konstitusi juga tidak boleh sekadar dan asal diubah sembarangan. Sehingga diperlukan suatu indikator untuk mengetahui sejauh mana konstitusi dikatakan perlu diubah untuk menyesuaikan dengan perkembangan tersebut.

Kata “indikator” dalam khasanah keilmuan sudah tidak asing lagi didengar, bahkan kegunaannya amat penting bagi suatu

¹⁰⁸ Disarikan dari uraian penjelasan Thomas Jefferson dalam Reiman, *Constitution, Right, and the Conditions of Legitimacy*, sebagaimana dikutip kembali oleh King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm. 13

¹⁰⁹ Pernyataan ini merupakan pengertian konstitusi secara dinamik seperti yang dikemukakan oleh Ferejohn, Rokove, dan Riley, lebih lanjut baca King Faisal Sulaiman, *Ibid.*, hlm. 9

penelitian. Menurut *World Health Organisation* (WHO), indikator merupakan variabel yang dapat membantu peneliti dalam kegiatan pengukuran berbagai macam perubahan penelitian. Adanya indikator dalam perubahan konstitusi ini dapat berfungsi sebagai pedoman untuk mengukur tingkat keberlakuan konstitusi dalam suatu negara.

Konsep perubahan hukum (konstitusi) yang diilhami oleh pemikiran para filosof sosiologi hukum seperti, Eugen Ehrlich, Roscoe Pound, Montesquieu, Von Savigny, terbukti mempengaruhi cara pandang terhadap hukum itu sendiri. Montesquieu dalam bukunya *l'esprit des Lois* mengemukakan, bahwa: “*system of law is a living growth and development interrelated with the physical and societal movement*”.¹¹⁰ Sistem hukum itu sejatinya hidup dan berkembang sesuai dengan perubahan-perubahan sosial. Maka tidak heran apabila sejumlah ahli lain, Roscoe Pound misalnya mengemukakan bahwa hukum adalah alat untuk memperbarui (mereka) masyarakat (*law is a tool of social engineering*).¹¹¹

Perubahan atas konstitusi merupakan sebuah keniscayaan.¹¹² Studi yang dilakukan oleh K.C. Wheare terhadap konstitusi di berbagai negara menunjukkan, bahwa mudah dan seringnya konstitusi dilakukan perubahan tidak hanya bergantung pada ketentuan-ketentuan hukum yang menetapkan metode

¹¹⁰ Montesquieu, *l'esprit des Lois*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi: Pandangan..., Op. Cit.*, hlm. 140

¹¹¹ Sukarno Aburaera, at.al, *Filsafat Hukum: Teori dan Praktik*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 127-128

¹¹² John P. Wheller, *Salient Issues of Constitutional Revision*, sebagaimana dikutip kembali oleh King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum..., Op. Cit.*, hlm. 12

pengubahannya. Faktor utama yang menentukan perubahan konstitusi lebih kepada konstelasi atau kekuatan kelompok-kelompok sosial dan politik dominan dalam masyarakat, dan sejauh mana mereka merasa puas dan setuju dengan pengaturan dan distribusi kekuasaan politik yang ditetapkan dalam konstitusi.¹¹³

Lebih lanjut Wheare juga menyadari bahwa tidak ada satu bentuk konstitusi yang sesuai dan memenuhi syarat secara penuh bagi suatu komunitas, apalagi komunitas yang heterogen. Tetapi, bagi Wheare juga bukan suatu kemustahilan membayangkan terbentuknya konstitusi yang dapat dijalankan, cocok, memenuhi syarat, dan akan menghasilkan konsekuensi yang menguntungkan dalam jangka pendek maupun jangka panjang.¹¹⁴

Pelajaran yang bisa dipetik dari studi yang dilakukan oleh Wheare tersebut, bahwa ukuran suatu konstitusi dapat dikatakan telah mengalami keusangan dan harus diubah itu terletak pada sejauh mana subjek yang dikenakan dampak pemberlakuan konstitusi (terutama rakyat) telah merasa jenuh dan tidak puas terhadap substansi konstitusi itu sendiri. Namun, indikator ini potensi sangat subjektif, karena bisa saja bergantung pada penilaian suatu kelompok baik mayoritas atau minoritas. Menurut penulis, subjektifitas tersebut akan menjadi objektif, apabila dilakukan kajian yang komprehensif terhadap kehendak/usulan dari komunitas masyarakat mengenai materi muatan konstitusi yang harus dilakukan perubahan.

¹¹³ KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 26

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 52-53

Kajian terhadap usulan perubahan konstitusi ini juga tidak dapat dilaksanakan dengan sekehendak hati. Sri Soemantri dengan mengutip pendapat Mochtar Kusumaatmadja, memberikan ukuran pengembangan bidang hukum, termasuk dalam hal ini adalah konstitusi, yang harus memperhatikan hal-hal berikut.¹¹⁵

1. ukuran keperluan yang mendesak (*urgent need*);
2. memperhatikan fisibilitas (*feasibility*), yaitu menanggukhan dan memilih bidang yang tidak berkomplikasi secara kultural, keagamaan, dan sosiologis;
3. perubahan secara mendasar (*fundamental change*) dilakukan atas pertimbangan politis, ekonomis, dan/atau sosial.

Simpul dari uraian di atas adalah, bahwa indikator konstitusi dapat dinyatakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dapat diketahui dari respon atau sikap subjek-subjek yang terkena dampak pemberlakuannya, baik warga negara ataupun organ-organ kelembagaan negara. Bagi warga negara yang merasa terlindungi dan terpenuhi hak-hak dasarnya, ada kemungkinan merespon baik terhadap eksistensi konstitusi. Begitu pula bagi organ-organ kelembagaan negara, selama distribusi politik yang diberikan konstitusi dirasa cukup dan seimbang untuk menjalankan wewenang antar satu lembaga dengan lembaga lainnya, maka dimungkinkan tidak akan terjadi tindakan melampaui wewenang itu. Namun, apabila yang terjadi justru sebaliknya, maka patut ditinjau eksistensi konstitusinya, dan kajian terhadap perubahan dapat mulai dilakukan.

¹¹⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Konstitusi*, Kurnia Kalam Semesta, Yogyakarta, 2005, hlm. 46-47, sebagaimana dikutip kembali oleh Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi: Pandangan..., Op. Cit.*, hlm. 141-142

b. Faktor-Faktor Penyebab Perubahan Konstitusi

Menurut penelitian K.C. Wheare terhadap beberapa konstitusi negara modern, ada sejumlah kekuatan utama yang mendorong konstitusi mengalami perubahan, antara lain sebagai berikut:¹¹⁶

1. **menguatnya sentralisasi** pada kekuasaan Pemerintah Pusat (eksekutif), yang berimplikasi pada tergeser atau terdesaknya eksekutif untuk memperluas kewenangannya, karena di dorong oleh beberapa faktor, yang meliputi:
 - a. perubahan aktivitas perdagangan dunia;
 - b. akibat perang/keadaan darurat;
 - c. akibat krisis ekonomi;
 - d. pengaruh doktrin “negara kesejahteraan”;
 - e. pengaruh tumbuhnya demokrasi dalam konteks hak pilih universal; serta
 - f. akibat tuntutan persamaan derajat.
2. **pengaruh Partai Politik** yang ada di parlemen terhadap kekuatan eksekutif, misalnya: eksekutif telah mendapat atribusi kekuasaan yang besar dari konstitusi, tetapi karena tidak mendapat dukungan efektif dari partai politik di parlemen, maka eksekutif tidak dapat berbuat banyak atas kekuasaannya itu;
3. **pandangan rakyat terhadap konstitusi**, yaitu sikap rakyat terhadap konstitusi. Jika konstitusi diakui dengan rasa hormat, kandungannya dianggap benar dan baik, maka timbul dorongan untuk mempertahankannya, meski tersedia prosedur amendemen;
4. **depresi ekonomi**, depresi yang mendorong pemerintah (eksekutif) mengambil prakarsa dalam merencanakan ekonomi negara. Prakarsa yang dilakukan oleh eksekutif biasanya melampaui kewenangan yang diberikan konstitusi.

Faktor-faktor tersebut tidaklah bersifat kumulatif, melainkan alternatif. Karena, dalam merumuskan 4 (empat) faktor tersebut, Wheare mendasarkan pada peristiwa-peristiwa yang kala itu sedang terjadi di masing-masing negara yang ia teliti. Artinya, analisis Wheare lebih bersifat sektoral, sehingga tiap faktor tersebut tidak dapat dikumulasikan, karena sangat bergantung dengan kondisi di

¹¹⁶ KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 104-126

masing-masing negara. Bisa jadi hanya salah satu saja kekuatan penyebab perubahan konstitusi tersebut terjadi di suatu negara, sudah dapat menjadi pendorong berubahnya konstitusi di negara tersebut. Selain itu, penulis juga memandang tiap faktor tersebut lebih bersifat kontekstual, artinya tidak selamanya hal yang terjadi di lain negara sama persis dengan faktor yang dikemukakan Wheare. Jenis faktornya boleh jadi sama, tetapi konteksnya yang bisa berbeda.

Lebih lanjut, Wheare menerangkan bahwa faktor-faktor tersebut juga tidak secara otomatis menjadikan konstitusi berubah, tetapi kekuatan tersebut sekadar mendorong berubahnya materi konstitusi melalui cara berikut:¹¹⁷

1. kekuatan itu dapat menimbulkan perubahan situasi yang dengan sendirinya tidak menyebabkan perubahan nyata pada susunan kalimat konstitusi, tetapi menjadikan konstitusi itu diberi makna yang berbeda dari makna sebelumnya; dan/atau
2. kekuatan tersebut dapat menyebabkan perubahan nyata, dengan menciptakan keadaan yang mengakibatkan perubahan pada konstitusi, baik melalui proses amendemen formal maupun melalui keputusan hakim atau dengan berkembang dan terbangunnya adat atau kebiasaan konstitusi.

Hampir serupa dengan pendapat Wheare, Bagir Manan mengungkapkan, bahwa faktor utama yang mendorong pembaharuan Undang-Undang Dasar adalah berbagai keadaan (pembaharuan) di masyarakat, seperti dorongan demokratisasi, pelaksanaan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem

¹¹⁷ *Ibid.*

ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.¹¹⁸

c. Metode dan Sistem Perubahan Konstitusi

Sebagai rujukan dalam melakukan perubahan konstitusi, dipandang perlu untuk meninjau berbagai metode perubahan konstitusi yang berkembang di berbagai negara. Menurut George Jellinek ada 2 (dua) cara/metode yang dapat dilakukan untuk melakukan perubahan konstitusi.¹¹⁹

1. *Verfassung Anderung*, berdasarkan kesepakatan badan yang berwenang sesuai dengan ketentuan norma yang ditetapkan dalam konstitusi suatu negara;
2. *Verfassung Wandlung*, melalui cara-cara istimewa (non-formal), yakni cara-cara di luar norma konstitusi, misalnya melalui jalan revolusi, perebutan kekuasaan (*coup d'état*).

Sedangkan C.F.Strong menjelaskan secara tersebar dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, menyajikan lebih banyak cara perubahan konstitusi, yakni sebagai berikut:¹²⁰

1. perubahan dilakukan oleh kekuasaan legislatif dengan persyaratan khusus;
2. perubahan dengan diusulkan terlebih dahulu oleh lembaga negara yang berwenang kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit;
3. perubahan diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan disetujui oleh negara-negara bagian;
4. perubahan dilakukan oleh suatu lembaga khusus yang bersifat *ad hoc*.

K.C. Wheare mengemukakan ada 3 (tiga) cara untuk melakukan perubahan konstitusi, yaitu dengan cara formal,

¹¹⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 29

¹¹⁹ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, sebagaimana dikutip kembali oleh I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 61-62

¹²⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions...*, *Op. Cit.*

penafsiran yudisial, serta melalui kebiasaan dan tradisi.¹²¹ Meski demikian ada juga yang berpendapat dengan 4 (empat) cara, yakni dengan memasukkan beberapa kekuatan utama. Tetapi menurut penulis, beberapa kekuatan utama yang dimaksud Wheare tersebut bukan merupakan cara untuk mengubah konstitusi, melainkan merupakan faktor pendorong perubahan konstitusi.

Setelah mengetahui metodenya, selanjutnya perlu diketahui juga mengenai sistem perubahannya. Secara pokok, dalam perubahan konstitusi yang dilakukan secara formal terdapat 2 (dua) sistem perubahan, yaitu pembaruan (*renewel*) yang rata-rata dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan perubahan (*amendment*) seperti dianut di negara-negara Anglo Saxon.¹²² Sistem amendemen ini biasanya juga digunakan untuk mendeskripsikan salah satu metode perubahan konstitusi secara amendemen, yang di dalamnya meliputi 3 (tiga) sistem perubahan, sebagai berikut.¹²³

1. sistem “penggantian”, suatu perubahan konstitusi dengan mengganti konstitusi yang lama, meskipun ekstrimnya perubahan hanya dilakukan terhadap satu pasal, tetapi amendemen tetap dilakukan;
2. sistem “amendemen”, suatu perubahan konstitusi dengan tetap mempertahankan keberadaan konstitusi yang lama, dan meletakkan perubahannya dalam lampiran;
3. sistem “adendum”, suatu perubahan konstitusi dengan tetap mempertahankan “naskah konstitusi lama/asli” dan kedalamnya disisipkan bab, pasal yang diubah (baru).

¹²¹ KC. Wheare, *Modern Constitution...*, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 127-205

¹²² Sistem *renew*, apabila suatu konstitusi (UUD) diperbarui dengan memberlakukan seluruh konstitusi yang baru, tanpa menyertakan konstitusi yang lama. Sedangkan sistem *amendment*, apabila suatu konstitusi (UUD) diubah dengan tetap memberlakukan konstitusi yang lama, dengan kata lain hasil konstitusi tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Lebih lanjut baca Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 64-65

¹²³ I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi: Problematika...*, *Op. Cit.*, hlm. 60-61

Negara yang telah meletakkan ketentuan perubahan konstitusi dalam UUD-nya, sudah dapat dipastikan menganut metode perubahan formal. Sehingga perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan tersebut dinilai bukan perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassung anderung*).¹²⁴ Tetapi juga tidak kemudian menjadikan metode penafsiran, maupun melalui tradisi tidak berlaku, karena metode tersebut memang bukan merupakan metode formal, melainkan lebih bersifat informal. Sedangkan untuk teknis lebih lanjut dan sistem perubahannya bergantung pada ketentuan dan kesepakatan di masing-masing negara.

¹²⁴ Hal ini dinilai sebagai pelaksanaan prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, sehingga perubahan UUD yang dilakukan dengan cara diluar yang telah ditentukan bukan disebut "*rechtstaat*", melainkan "*machtstaat*" yang hanya menjadikan pertimbangan "*revolusi politik*" sebagai landasan pembeda, lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, "Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia", Materi Kuliah Perdana Program Magister Hukum UII, 13 September 2001, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, Op. Cit., hlm. 202

B. TINJAUAN TERHADAP TEORI NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

1. TEORI NEGARA HUKUM

Teori merupakan generalisasi yang abstrak tentang beberapa fenomena, sementara untuk menyusun generalisasi itu teori selalu memakai konsep-konsep. Menurut Miriam Budiardjo, konsep lahir dari dalam pikiran (*mind*) manusia dan karena itu bersifat abstrak, sekalipun fakta-fakta dapat dipakai sebagai batu loncatannya.¹²⁵ Dalam kaitannya dengan hal ini, teori negara hukum merupakan bahasan dan generalisasi dari fenomena-fenomena yang terkait dengan negara hukum. Konsep-konsep yang dibahas dalam teori negara hukum biasanya meliputi, sejarah dan perkembangan, karakteristik, hingga rumusan prinsip-prinsip negara yang berlandaskan pada hukum.

Pembahasan teori negara hukum pada dasarnya cukup banyak dan luas.¹²⁶ Sebagaimana diketahui bahwa selain terkait dengan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*, ide negara hukum juga berkaitan dengan konsep *nomocracy*, yaitu kekuasaan berada pada hukum. Artinya, dalam konsep ini menentukan bahwa norma atau hukum menjadi faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan.¹²⁷ Selanjutnya penulis akan meninjau beberapa literatur negara hukum yang dipandang memiliki relevansi dengan

¹²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, *Op. Cit.*, hlm. 30

¹²⁶ Dikatakan cukup banyak dan luas ini karena sejumlah sejarah yang mengungkap awal mula munculnya pemikiran negara hukum seperti, ide piagam madinah (oleh Nabi Muhammad SAW dan sahabat) sebagai kesepakatan awal pendirian negara Madinah, ide negara hukum (oleh filsuf Plato) dalam bukunya *nomoi*, hingga berbagai perkembangan dari ide-ide negara hukum (yang dirumuskan para ahli) pada masa-masa berikutnya. Penulis tidak akan membahas keseluruhannya, melainkan hanya mengambil substansi yang berkesesuaian dengan topik penelitian.

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 125

persoalan dalam penelitian ini, yaitu literatur negara hukum modern, nomokrasi islam, dan negara hukum Pancasila.

Para pemikir, pemerhati, peneliti, penulis yang mengkaji tentang negara hukum biasanya menyebut pengkategorian negara hukum dengan istilah “tipe”, “konsep”, bahkan ada yang langsung menyebut dengan istilah “teori”. Penulis lebih memilih istilah “konsep” untuk menggambarkan kategori negara hukum ini. Konsep dalam hal ini berarti gagasan, renungan, pemikiran yang masih bersifat abstrak, yang kemudian sedikit dikonkritkan dengan konseptualisasi teori. Konsep tentang negara hukum berarti pemikiran mengenai negara hukum itu sendiri.

a. Tinjauan terhadap Negara Hukum Modern

Konsep negara hukum modern (materiil) merupakan perkembangan pemikiran lebih lanjut dari konsep negara hukum klasik (liberal) dan konsep negara hukum formal yang awal mulanya lebih mengedepankan asas legalitas.¹²⁸ Menurut Bagir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan (*welfare state*). Di satu sisi negara bertanggungjawab terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi di sisi yang lain, negara juga memikul tanggungjawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²⁹ Selaras dengan

¹²⁸ Negara hukum formal mengharuskan segala tindakan penguasa (pemerintah) berdasarkan undang-undang, sebagai produk hukum yang telah mendapat pengesahan rakyat. Sedangkan negara hukum materiil (modern) tindakan penguasa (pemerintah) dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau dalam hal ini berlaku asas oportunitas, Lebih lanjut baca Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6-7

¹²⁹ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 5

pernyataan tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan, bahwa perkembangan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dianggap “lamban”, sehingga harus diganti dengan pemerintahan berdasarkan hukum dan prinsip *rechtmatig bestuur*.¹³⁰

Untuk lebih mengetahui konsep negara hukum kesejahteraan, Piet Thoenes mendefinisikan tentang *welfare state*, sebagai berikut:¹³¹

“The welfare state is a form of society characterized by a system of democratic, government sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production”

(Suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga negaranya dengan mempertahankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis)

Berkaca pada uraian tentang perpaduan konsep negara hukum dan negara kesejahteraan di atas, penulis memandang bahwa konsep negara hukum modern merupakan konsep negara hukum yang bersifat akomodatif sekaligus distributif.¹³² Karakteristik tersebut merupakan simpul dari

¹³⁰ Konsekuensi dari perkembangan konsep negara hukum ini adalah lahirnya konsep-konsep yang merupakan *variant* dari konsep negara hukum klasik dan negara hukum formil, antara lain *welvaarsstaat* dan *verzorgingsstaat* sebagai negara kemakmuran, lebih lanjut lihat Padmo Wahyono, “Vezorgionsstaat”, sebagaimana dikutip kembali oleh Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madionah dan Masa Kini*, Cetakan Kelima, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm. 89-90

¹³¹ Pit Thoenes, “*The Elite in the Welfare State*”, dikutip dari Mustaming Daeng Matutu, *Selayang Pandang (tentang) Perkembangan type-type Negara Modern*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni’matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan...*, Loc. Cit.

¹³² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), yang dimaksud dengan “akomodatif” adalah bersifat dapat menyesuaikan diri, sementara “distributif” adalah bersifat menyalurkan, mengirimkan, membagi. Kontekstualisasi dari arti kata tersebut dengan konsep negara hukum adalah, negara hukum modern merupakan hasil rumusan atas penyesuaian dengan situasi dan kondisi yang berkembang dan kedepan masih bersifat terbuka terhadap kemungkinan penyesuaian-penyesuaian lebih lanjut, selain itu juga sekaligus mampu menyediakan saluran untuk mewujudkan kesejahteraan.

konsekuensi perkembangan konsep negara hukum. Mulanya, yang berlaku adalah konsep negara hukum klasik (liberal) seperti yang diajukan oleh Immanuel Kant dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, kemudian muncul konsep negara hukum formal yang diajukan oleh Albert Venn Dicey (*the rule of law*) dan Friedrich Julius Stahl (*rechtstaat*).¹³³ Meski tergolong klasik dan cenderung formal, konsep negara hukum yang diajukan oleh ahli-ahli hukum tersebut merupakan sintesis dari absolutisme, yakni perjuangan menentang kekuasaan raja yang absolut dan sewenang-wenang.¹³⁴ Kendati demikian, konsep-konsep negara hukum tersebut cenderung tertinggal dan masih perlu di rumuskan kembali untuk disesuaikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat abad XX.

Hulu dari konsep negara hukum klasik itu pada dasarnya berbeda, begitupun perkembangannya. *Rechtstaat* bermula dan berkembang di daratan negara-negara Eropa Kontinental yang berkarakter administratif, sedangkan *the rule of law* bermula dan berkembang di daratan negara-negara Anglo Saxon yang lebih berkarakter *judicial*. Namun, meski bermula dari hulu yang berbeda, keduanya sama-sama dipengaruhi paham individualistik dan dalam perkembangannya justru bermuara di

¹³³ Konsep *rechtstaat* mencakup ciri/elemen/prinsip penting, meliputi: (i) perlindungan hak asasi manusia; (ii) pembagian atau pemisahan kekuasaan; (iii) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (iv) peradilan tata usaha negara. Sedangkan konsep *rule of law* juga memiliki ciri/elemen/prinsip penting, yang meliputi: (i) supremasi hukum, (ii) kedudukan yang sama di hadapan hukum, (iii) Terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam undang-undang dasar. Lebih lanjut baca Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72-80

¹³⁴ Meski demikian, untuk konsep negara hukum *rule of law* tidak berangkat dari perjuangan revolusioner seperti halnya *rechtstaat*, melainkan lebih bersifat evolusioner, lebih lanjut baca Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 74

negara-negara yang sistem hukumnya cenderung prismatik.¹³⁵ Oleh karena itu, tuntutan untuk menyesuaikan konsep negara hukum klasik tidak sekadar karena perkembangan paradigma global tentang negara kesejahteraan. Negara-negara yang mengadaptasi konsepnya sering kali berinisiatif untuk mengkolaborasi, memadukan, dan merumuskan kembali beragam konsep negara hukum yang pernah ada agar sesuai dengan kondisi dan kebutuhan negaranya.

Konsep negara hukum modern dapat dikatakan sebagai antitesis dari absolutisme (tesis) yang ditentang oleh negara hukum klasik dan negara hukum formal (sintesis). Negara hukum modern menawarkan varian konsep baru, dibanding dengan konsep negara hukum sebelumnya yaitu *rechtstaat*, *the rule of law*, maupun *socialist legality* yang muncul setelah konsep negara hukum *rechtstaat* dan *the rule of law*.¹³⁶ Pada dasarnya, keempat prinsip *rechtstaat* yang dikembangkan oleh F.J. Stahl dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *the rule of law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri sekaligus prinsip negara hukum modern zaman sekarang.¹³⁷ Perpaduan konsep negara hukum tersebut memunculkan

¹³⁵ Istilah prismatik merupakan istilah yang dikemukakan oleh Fred W. Riggs, yang di Indonesia di populerkan oleh sejumlah ahli hukum, terutama Mahfud MD. Negara yang prismatik adalah negara yang konsep susunan negaranya mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga dapat selalu diaktualkan dengan kenyataan masyarakat dan perkembangan negara tersebut. Indonesia dinilai sebagai salah satu negara yang menganut konsep prismatik ini. Lebih lanjut baca Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 6

¹³⁶ Konsep *Socialist Legality* lahir untuk menandingi konsep *rule of law* dan *rechtstaat*, sebab menurut ideologi sosialis semua hukum adalah sebuah instrumen dari kebijakan sosial dan ekonomi, sedangkan tradisi *common law* dan *civil law* merefleksikan masyarakat, ekonomi, dan pemerintahan yang eksploitatif, imperialistik, borjuis, dan kapitalis. Lebih lanjut baca Peter de Cruz sebagaimana dikutip kembali oleh Mohammad Anas et.al, *Kewarganegaraan: Identitas, Kebangsaan, dan Nilai Keindonesiaan*, Madani, Malang, 2017, hlm. 46

¹³⁷ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan...*, *Op. Cit.*, hlm. 6

prinsip yang tergolong baru, misalnya versi *The International Commission of Jurist*, sebagai berikut:¹³⁸

1. negara harus tunduk pada hukum;
2. pemerintah menghormati hak-hak individu;
3. peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Selain itu, *The International Commission of Jurist* juga menentukan syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:¹³⁹

1. adanya proteksi konstitusional;
2. adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. adanya pemilihan umum yang bebas;
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
5. adanya tugas oposisi;
6. adanya pendidikan kewarganegaraan (*civic*).

Sebagai konsep negara hukum yang akomodatif dan distributif, negara hukum modern senantiasa berkesesuaian dengan sejarah dan perkembangan suatu bangsa. Meski orientasi negara hukum modern lebih kepada upaya mewujudkan kemakmuran/kesejahteraan warga negara, namun orientasi tersebut sulit terwujud apabila tidak memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsipnya. Adapun beberapa rumusan prinsip-prinsip negara hukum modern yang juga merupakan varian dari perpaduan konsep negara hukum klasik dan formal, antara lain sebagai berikut:¹⁴⁰

1. **pengakuan, Penghormatan dan Perlindungan HAM**, yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. **asas kepastian hukum**, yang meliputi:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op. Cit., hlm. 126

¹³⁹ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 688

¹⁴⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 29-31

- b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintah;
 - c. Asas *non retroaktif* perundang-undangan;
 - d. Asas peradilan bebas;
 - e. Asas *non liquet*;
 - f. HAM harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam UU (UUD).
3. **asas *similia similibus* (asas persamaan)**, bahwa pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu. Kriterianya, bahwa aturan hukum harus berlaku sama untuk setiap orang, karenanya harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Adapun 4 (empat) elemen penting yang terkandung dalam asas ini:
- a. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materil;
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan;
 - c. Persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan;
 - d. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga.
4. **asas demokrasi**, yang menuntut adanya akses dan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Implementasinya dapat melalui sistem perwakilan, yang memiliki kewenangan dalam membentuk UU dan kontrol terhadap pemerintah. Adapun unsur turunannya, sebagai berikut:
- a. Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
 - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat diminta pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
 - d. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - e. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
 - f. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional bagi semua pihak;
 - g. Kebebasan berpendapat/keyakinan dan menyatakan pendapat;
 - h. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - i. Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. **pemerintahan dan pejabat pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat**. Adapun unsur yang harus terpenuhi antara lain:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat fundamen bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam berkonstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*dolmatig*), jadi harus efisien dan efektif;

d. Hak asasi dijamin dalam UUD.

Alasan munculnya konsep negara hukum modern sebagaimana diuraikan di atas dapat dijelaskan dengan 2 (dua) pendekatan teori, sebagai berikut:¹⁴¹

1. *The thin theory rule of law*

Teori ini memandang negara hukum dalam arti sempit, yaitu menekankan aspek formal atau instrumental dari negara hukum dan ciri utamanya adalah berfungsinya sistem hukum tertulis atau undang-undang secara efektif dan bersifat netral dari aspek moralitas politik. Ringkasnya, suatu negara dapat disebut “negara hukum”, apabila negara tersebut menjalankan pemerintahannya tanpa memandang sistem politik maupun ideologi yang dianut.

2. *The thick theory rule of law*

Teori ini memandang negara hukum dalam arti yang luas, atau bisa juga disebut sebagai konsep negara hukum substantif. Teori ini pada intinya menyatakan dan menekankan bahwa suatu negara di samping harus memenuhi elemen-elemen dasar suatu negara hukum formal juga menekankan pada elemen-elemen moralitas politik, unsur sistem ekonomi, unsur karakter pemerintahan, dan konsepsi hak asasi manusia (HAM). Ringkasnya, suatu negara tidak serta merta disebut sebagai negara hukum meski telah memenuhi elemen formal, sebelum memenuhi elemen-elemen lainnya.

Berkaca pada 2 (dua) pendekatan teori tersebut, dapat dinyatakan bahwa negara yang menerapkan konsep negara hukum modern hakikatnya tidak bebas dari pengaruh (*independence on*) situasi-situasi yang terjadi di negaranya. Negara hukum modern senantiasa terpengaruh (*dependence on*) dengan perkembangan tuntutan menuju keadilan yang lebih substantif. Pelajaran yang dapat dipetik dari kajian terhadap konsep negara hukum modern ini, bahwa prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep negara hukum memang harus selalu menyertai dinamika kenegaraan, namun prinsip-prinsip tersebut juga tidak berlaku mutlak/kaku.

¹⁴¹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika..., Op. Cit.*, hlm. 160-161

Negara hukum merupakan suatu konseptualisasi ide yang menghendaki penyelenggaraan negara berlandaskan dengan hukum, tetapi bukan itu tujuan utamanya. Tujuan utama dari penerapan konsep negara hukum ini adalah terbentuknya tatanan masyarakat yang memperhatikan sisi kemanusiaan, berkeadaban dan berkeadilan, serta terwujudnya kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Maka adakalanya hukum mendistribusi, dan adakalanya pula hukum bersifat membatasi. Hukum ibarat rumah virtual untuk hidup bersama, di satu sisi diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggondong resiko membatasi, persis seperti tembok-tembok yang menjadi tembok rumah maupun tembok penyekat kamar dalam rumah.¹⁴²

b. Tinjauan Terhadap Nomokrasi Islam

Studi tentang nomokrasi Islam telah banyak dilakukan oleh para pemikir-pemikir yang menjadikan Islam sebagai objek kajiannya. Studi tersebut terinspirasi dari pemikiran bahwa Islam pada hakikatnya bukan sekadar agama sebagaimana diartikan oleh pengertian umum. Menurut Tahir Azhary, Islam adalah *al-din* (dalam bahasa Inggris disebut *the religion*), istilah *al-din* hanya ada dalam Al-Qur'an.¹⁴³ *Al-din* merupakan suatu konsep dengan 2 (dua) komponen pokok, yaitu (i) pengaturan hubungan antara manusia dengan Allah (hubungan vertikal), dan (ii) hubungan antara manusia dengan manusia dalam suatu masyarakat atau

¹⁴² Al. Andang, *Hukum: Titik Pijak dan Kerangka Kebersamaan*, Kata Pengantar dalam buku Reza A.A Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik: Locke, Rousseau, Habermas*, sebagaimana dikutip kembali oleh Fajlurrahman Jurdi, *Negara Hukum...*, hlm. 13

¹⁴³ Lihat Al-Qur'an surah Ali Imran ayat 19, dan Surah Al-Maidah ayat 3.

negara, bahkan mungkin antar negara serta antara manusia dengan lingkungan hidupnya (hubungan horizontal).¹⁴⁴

Konsep Islam sebagai *al-din* ini dipandang oleh Tahir Azhary mengandung konotasi yang berbeda apabila disandingkan dengan penyebutan Islam sebagai “agama”. Perkataan “agama” berasal dari bahasa Sanskerta yang berkonotasi erat dengan tradisi dalam agama Hindu dan Budha, yang lebih berdimensi pengaturan hubungan vertikal. Sementara konsep *al-din* mencakup lingkup yang lebih luas dan komprehensif salah satunya meliputi aspek-aspek hukum ketatanegaraan yang dinamakan *al-ahkam al-sultaniyah*.

Ibnu Khaldun menggambarkan 2 (dua) keadaan manusia dalam konteks bernegara, yaitu keadaan alamiah dan keadaan yang berperadaban.¹⁴⁵ Lebih lanjut diterangkan, bahwa dalam keadaan yang berperadaban inilah manusia mengenal gagasan negara hukum, sehingga dikenal istilah nomokrasi Islam. Nomokrasi Islam menurut Tahir Azhary adalah suatu negara hukum yang memiliki beberapa prinsip-prinsip umum.¹⁴⁶

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

¹⁴⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu..., Op. Cit.*, hlm. 26-27

¹⁴⁵ S. Ahmed Waqar Husaini, *Sistem Pembinaan Masyarakat Islam*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muhammad Tahir Azhary, *Ibid.*, hlm. 85

¹⁴⁶ *Ibid.*

Penulis tidak akan menjelaskan prinsip-prinsip tersebut secara satu persatu, melainkan akan lebih menguraikan substansi pokok dari keseluruhan prinsip tersebut. Namun, sebelum lebih jauh menguraikannya, penulis memandang perlu mengutip pelurusan atas miskonsepsi atau pemahaman yang keliru terhadap gagasan konsep nomokrasi Islam ini. Tahir Azhary mengungkapkan perbedaan antara konsep negara dalam Islam sebagai “*teocracy*” yang banyak dipahami sekarang, dengan konsep negara dalam Islam sebagai “*nomocracy*”. Tahir Azhary dengan mengutip Majid Khadduri, menyatakan istilah “teokrasi” dibuat oleh Flavius Joshepus (± tahun 37-10 Masehi) yang ia gunakan untuk memperlihatkan karakteristik dari tipe negara Israel yang ada pada permulaan era Kristen.¹⁴⁷ Penggunaan istilah “teokrasi” berkonsekuensi pada keadaan negara yang diperintah oleh Tuhan atau Tuhan-Tuhan.¹⁴⁸ Sehingga predikat negara dari sudut Islam yang lebih tepat bukanlah teokrasi melainkan nomokrasi Islam, yaitu kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah. Nomokrasi Islam ditandai dengan penerapan prinsip-prinsip umum sebagaimana digariskan dalam Al-Qur’an dan dicontohkan dalam Sunnah.

Prinsip-prinsip dalam nomokrasi Islam pada dasarnya merupakan prinsip yang saling berkaitan. Tujuan mempelajari prinsip ini adalah diperolehnya pedoman untuk menyusun format ketatanegaraan yang selaras dengan nomokrasi Islam itu sendiri. Nomokrasi Islam meletakkan kekuasaan sebagai suatu amanah yang wajib ditunaikan dan dipertanggungjawabkan. Kekuasaan pada hakikatnya merupakan karunia

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 86

¹⁴⁸ Muhammad A. al-Buraey, *Islam: Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muhammad Tahir Azhary, *Ibid.*, hlm. 86

atau nikmat Allah yang merupakan suatu amanah kepada manusia untuk dipelihara dan dilaksanakan sebaik-baiknya sesuai prinsip yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an dan dicontohkan oleh Sunnah Rasulullah, yang kelak harus dipertanggungjawabkan kepada Allah.¹⁴⁹ Maka, untuk menjalankan kekuasaan itu diperlukan orang-orang yang memiliki kepribadian, terutama pribadi yang amanah dan bertanggungjawab. Dalam kajian *fiqh* Islam, permasalahan ini tergolong pada kajian *fiqh siyasah dusturiyah*, yang membahas tentang hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat.¹⁵⁰

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan tidak boleh dijalankan secara serampangan oleh orang-orang yang tidak amanah apalagi tidak bertanggungjawab. Untuk itu, konsep nomokrasi Islam telah menggariskan adanya prinsip musyawarah yang harus dilaksanakan dalam setiap akan mengambil keputusan.¹⁵¹ Dilihat dari sudut kenegaraan, musyawarah dalam nomokrasi Islam ini dimaksudkan untuk mencegah kekuasaan yang absolut (mutlak dan sewenang-wenang) dari seorang penguasa atau kepala negara.¹⁵² Selain itu juga, sebagai suatu prinsip konstitusional yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat.¹⁵³ Musyawarah selain sebagai prinsip yang harus mendasari aktivitas kenegaraan, juga merupakan

¹⁴⁹ M. Daud Ali, et. al, *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum Sosial dan Politik*, sebagaimana dikutip kembali oleh Muhammad Tahir Azhary, *Ibid.*, hlm. 106

¹⁵⁰ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Cetakan Kelima, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 47

¹⁵¹ Lihat Al-Qur'an Surah Al-Syura ayat 38, Surah Ali Imran ayat 159

¹⁵² Muhammad Anas et.al, *Kewarganegaraan: Identitas, Kebangsaan...*, *Op. Cit.*, hlm. 48

¹⁵³ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu...*, *Op. Cit.*, hlm. 112

metode yang *fair* untuk membahas suatu persoalan kemasyarakatan (kenegaraan).

Prinsip nomokrasi Islam yang erat berkaitan dengan kajian *fiqh siyasah dusturiyah* selain yang telah dibahas di atas adalah prinsip persamaan, pengakuan dan perlindungan HAM, dan ketaatan rakyat. Ketiganya kental dengan nuansa relasi antara pemimpin dengan rakyat. Menurut konsep nomokrasi Islam keduanya (pemimpin dan rakyat) tidak memiliki kedudukan yang berbeda. Artinya, pemimpin (khalifah) bukanlah penguasa layaknya raja yang bertahta.¹⁵⁴ Menurut Yusuf Musa, khalifah adalah pemegang kekuasaan dalam negara, tetapi jabatan kepemimpinan itu dimaksudkan agar ia dapat mengatur umat dengan hukum Allah dan Syariat-Nya, membimbing ke jalan kemaslahatan dan kebaikan, mengurus kepentingan secara jujur dan adil, dan memimpinnnya ke arah kehidupan mulia dan terhormat.¹⁵⁵ Lebih lanjut, Yusuf Musa mengemukakan bahwa sekalipun khalifah itu memegang jabatan kekuasaan dalam negara, tetapi ia tetap merupakan salah seorang dari warga itu sendiri yang dipercayai untuk mengatur urusan agama dan dunia.¹⁵⁶ Uraian ini menunjukkan betapa Islam memandang setiap orang adalah sama dan setara.

Pemimpin (khalifah) menurut nomokrasi Islam sama-sama merupakan warga negara, hanya saja ia memenuhi kualifikasi yang dinilai mampu memikul tanggung jawab dan beban untuk mengurus urusan umat.

¹⁵⁴ Lihat Al-Qur'an Surah Al-Ghasiyah ayat 21-22, "*Berilah peringatan! Engkau sebenarnya hanya seorang pemberi peringatan. Engkau sama sekali bukan penguasa atas diri mereka*". Selain itu juga terdapat dalam Al-Qur'an Surah Qaf ayat 45, "*Kami lebih mengetahui perkataan mereka dan engkau sama sekali bukanlah pemaksa terhadap mereka. Karena itu berilah peringatan dengan Al-Qur'an terhadap orang yang takut kepada ancaman*".

¹⁵⁵ Yusuf Musa, *Politik dan Negara dalam Islam*, Al-Ikhlash, Surabaya, 1990, hlm. 132

¹⁵⁶ *Ibid.*

Hal ini tentu tidak terlepas dari prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap HAM. Prinsip ini meletakkan manusia sebagai makhluk yang mulia, yang dalam bahasa teks Al-Qur'an disebut *karamah* (kemuliaan).¹⁵⁷

Mohammad Hasbi Ash-Shiddieqy membagi *karamah* ke dalam tiga kategori:

(i) kemuliaan pribadi (*karamah fardiyah*); (ii) kemuliaan masyarakat (*karamah ijtimaiyah*); dan (iii) kemuliaan politik (*karamah siyasiyah*).¹⁵⁸

Kemuliaan dalam kategori ketiga, nomokrasi Islam meletakkan hak-hak politik dan menjamin hak-hak itu sepenuhnya bagi setiap orang warga negara, karena kedudukannya menurut Al-Qur'an disebut "khalifah Tuhan di bumi".¹⁵⁹ Oleh karena itu Tahir Azhari menegaskan, bahwa Al-Qur'an menentang dan menolak setiap bentuk perlakuan dan sikap yang mungkin dapat menghancurkan prinsip persamaan, seperti diskriminasi dalam segala bidang kehidupan, feodalisme, kolonialisme, dan bentuk lain yang serupa.¹⁶⁰

Relasi antara pemimpin dan rakyat juga terikat pada prinsip ketaatan.¹⁶¹ Nomokrasi Islam mengajarkan bahwa pemimpin wajib ditaati oleh rakyat, tetapi dengan catatan pemimpin tersebut tidak berbuat zalim (otoriter/tiran). Menurut Tahir Azhary, prinsip ketaatan rakyat terhadap penguasa atau pemerintah mengandung suatu asas timbal balik, di satu sisi rakyat wajib taat dan tunduk kepada pemimpin (pemerintah/penguasa), tetapi di sisi yang lain, pemimpin (pemerintah/penguasa) itu juga wajib

¹⁵⁷ Lihat Al-Qur'an Surah Al-Isra' ayat 70, "Dan sesungguhnya Kami telah memuliakan anak-anak Adam, Kami berbarkan mereka di darat dan di laut serta Kami anugerahi mereka rezeki yang baik-baik, dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna daripada kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan."

¹⁵⁸ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1985, hlm. 169

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Studi..., Op. Cit.*, hlm. 132

¹⁶¹ Lihat Al-Qur'an Surah An-Nisa' ayat 59, "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatlah kepada Rasul-Nya serta orang-orang yang berwenang (ulil amri) di antara kamu...."

memperhatikan kemaslahatan umum dan melaksanakan prinsip-prinsip nomokrasi Islam.¹⁶²

Pada hakikatnya, prinsip ini menghendaki kualifikasi pemimpin yang mampu mengemban segala urusan umat, karena kinerjanya saat menjabat sangat berpengaruh pada ditaati atau tidaknya ia sebagai pemimpin. Apabila dikaitkan dengan rekrutmen politik, kriteria kepemimpinan politik yang berkesesuaian dengan implementasi prinsip ini, dapat meliputi: (i) memiliki iman yang bermanifestasi dalam sifat-sifat ketakwaan;¹⁶³ (ii) memiliki komitmen terhadap kemalahatan rakyat; (iii) memiliki pengetahuan dan kemampuan yang relevan dengan pelaksanaan tugas-tugas politik dengan adil.¹⁶⁴

c. Hak Politik dalam Prinsip Negara Hukum

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa salah satu unsur atau prinsip terpenting dalam negara hukum adalah jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Secara konseptual, HAM merupakan hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia, sehingga meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, namun ia tetap mempunyai hak-hak

¹⁶² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu..., Op. Cit.*, hlm. 156

¹⁶³ Kriteria ini merujuk pada penafsiran "*minkum*" yang termaktub dalam Q.S. An-Nisa' ayat 59, bahwa menurut Abdul Muin Salim frase *minkum* tersusun dari partikel *min* dan pronomina orang kedua jamak *kum* yang merujuk pada "orang-orang beriman", karena itu frase tersebut menjelaskan siapa yang dimaksud dengan ulil-amr, yakni "*dari kalangan kamu hai orang-orang beriman*". Pengertian ini sejalan dengan Q.S. Al-Ma'idah ayat 55, "*Sesungguhnya wali kamu hanyalah Allah, Rasul-Nya, dan orang-orang beriman yang menegakkan shalat dan menunaikan zakat sedangkan mereka itu rukuk.*"

¹⁶⁴ Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Cetakan Ketiga, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 240

tersebut.¹⁶⁵ Hal tersebut selaras dengan *Tesis Abad XVIII* diungkapkan bahwa hak-hak asasi manusia tidaklah ditahbiskan secara illahi (*divinely ordained*), juga tidak dipahami secara illahi (*divinely concived*), hak-hak itu adalah pemberian Allah sebagai konsekuensi dari manusia adalah ciptaan Allah.¹⁶⁶ Inilah salah satu sifat dari suatu hak yaitu bersifat universal. Selain bersifat universal, hak-hak tersebut tidak dapat dicabut (*inalienable*), hak tersebut melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.

Karel Vasak, seorang ahli hukum dari Perancis, menggunakan istilah “generasi” untuk menunjuk pada substansi dan ruang lingkup hak-hak yang diprioritaskan pada satu kurun waktu tertentu. Ahli hukum dari Perancis itu membuat kategori generasi berdasarkan slogan revolusi Perancis yang terkenal, yaitu: kebebasan, persamaan dan persaudaraan. Umumnya hak sipil dan politik dianggap sebagai hak generasi pertama, sementara hak ekonomi, sosial budaya adalah hak generasi kedua, sedangkan hak generasi ketiga adalah hak kolektif atau hak kelompok.

Mengenai hak sipil dan politik, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) mengaturnya dalam Pasal 1-21 DUHAM. Kovenan ini mengandung hak-hak demokratis yang esensial, kebanyakan terkait dengan berfungsinya suatu negara dan hubungannya dengan warganegaranya. Maka hak sipil dan politik harus diwujudkan, karena sifatnya yang mendasar bagi terpenuhinya hak-hak lain. Hak sipil dan politik juga disebut hak negatif, artinya negara harus abstain, diam atau

¹⁶⁵ Rhona K.M. Smith (at.al), *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 11

¹⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi...*, *Op. Cit.*, hlm. 41

tidak melakukan campur tangan untuk merealisasikan hak-hak tersebut.¹⁶⁷

Hal ini merupakan bentuk dari kewajiban negatif (*negative obligation*) negara dalam hal untuk menghormati (*to respect*) hak warga negaranya.¹⁶⁸

Hak sipil adalah hak yang berkaitan dengan kebebasan individu dari campur tangan pihak lain, khususnya negara. Contohnya: kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, kebebasan berpendapat, dan kebebasan bergerak.

Hak politik adalah hak yang berkaitan dengan kebebasan individu untuk turut campur atau turut serta menentukan kebijakan politik negara. Contohnya: hak untuk berdemonstrasi, hak atas kebebasan untuk memilih dan dipilih (legislatif/eksekutif), hak untuk mendirikan/bergabung pada partai politik.

Berkaca pada pengertian di atas, terang bahwa hak politik sangat bersinggungan dengan proses untuk berpartisipasi dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung. Setiap individu menyanggah hak secara bebas untuk menentukan sikap atas pilihan politiknya. Suparman Marzuki, menegaskan hak-hak politik harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan, agar semua subjek hukum manusia dan warga negara dapat menikmati hak-hak tersebut serta melindungi pelanggaran atau potensi pelanggaran oleh negara.¹⁶⁹ Penegasan tersebut bukan dalam makna negara berwenang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersifat mendikte/mengarahkan agar setiap individu menentukan sikap politik sama seperti yang diinginkan oleh negara.

Penjaminan agar hak politik tidak terlanggar melalui peraturan perundang-undangan seharusnya dipahami dalam pengertian bahwa, negara

¹⁶⁷ Vierdag, *The Legal Nature of the Right Granted by International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right*, sebagaimana dikutip kembali oleh Eko Riyadi, *Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Rajawali Pers, 2018, hlm. 47

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 50

¹⁶⁹ Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2017, hlm.

dibatasi peran aktifnya dalam mengatur pemenuhan hak politik terhadap individu, sebab peran aktif tersebut besar potensinya justru mengekang kebebasan politik dari individu-individu itu sendiri. Dengan dibatasinya peran negara untuk terlibat aktif mendikte sikap politik warga negara, maka kebebasan politik warga negara akan tetap terjamin. Oleh karenanya, jaminan pemenuhan dan perlindungan HAM (hak politik) tidak cukup dengan instrumen negara hukum, melainkan juga membutuhkan instrumen demokrasi.

d. Tinjauan terhadap Negara Hukum Pancasila

Sejak penyusunan konstitusi Indonesia pada tahun 1945, dapat dinyatakan bahwa para pendiri republik telah sadar untuk memilih dan meletakkan bangunan negara hukum. Prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diuraikan sebelumnya telah di aktualisasikan oleh para pendiri republik, yakni penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusi yang di dalamnya juga termaktub prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan, jaminan terhadap HAM, dan sebagainya. Hal ini berarti sejak negara Indonesia berdiri, prinsip-prinsip negara hukum telah di implementasikan. Meskipun demikian, Mahfud MD mengemukakan kritik terhadap naskah UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 atas tidak adanya pernyataan yang jelas terkait konsep negara hukum mana yang di anut, sementara UUD 1945 cenderung mencampuradukkan kedua konsep negara hukum (*rechtstaat* dan *the rule of law*).¹⁷⁰

¹⁷⁰ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 132-134

Peletakan ketentuan-ketentuan HAM dalam konsitusi Indonesia menunjukkan adanya konsep negara hukum dari tradisi Anglo Saxon (*the rule of law*). Sedang pada aspek yang lain juga termaktub pelembagaan dunia peradilan administrasi (tata usaha) negara) yang merupakan ciri dari konsep negara hukum *rechtstaat*. Bahkan konstitusi Indonesia juga memuat materi yang identik dengan ciri negara hukum material (modern), yang ditunjukkan dengan pencantuman ketentuan-ketentuan tentang “kesejahteraan sosial”. Atas fakta tersebut, Mahfud MD kemudian menilai konsepsi negara hukum Indonesia diwarnai secara campur aduk oleh konsep-konsep negara hukum formal, *rechtstaat*, *the rule of law*, dan negara hukum material yang kemudian diberi nilai keindonesiaan sebagai nilai spesifik sehingga menjadi negara hukum Pancasila.¹⁷¹

Konsepsi negara hukum Pancasila dipandang sebagai jalan tengah atas beragam konsep-konsep negara hukum yang mengemuka dan mempengaruhi ruang-ruang ide. Negara hukum Pancasila mengandung muatan kolaboratif yang berbasis pada tradisi Bangsa Indonesia seperti, tradisi kekeluargaan, permusyawaratan, dan gotong royong.¹⁷² Karena itu, tidak heran apabila sejumlah ahli meletakkan Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamental-norm*). Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamental-norm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro.¹⁷³ Konsekuensi dari hal tersebut adalah mengharuskan pembentukan hukum positif untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila,

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 138

¹⁷² Fajlurrahman Jurdi, *Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 72-78

¹⁷³ Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 15

sekaligus pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya juga tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.¹⁷⁴

Pancasila yang diletakkan sebagai norma fundamental negara beriringan dengan kedudukannya sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Sebagaimana penjelasan umum UUD 1945 (sebelum amendemen), ditegaskan bahwa UUD dimaksudkan untuk menciptakan pokok-pokok pikiran guna mewujudkan cita-cita hukum (*rechtidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum tertulis (UUD) maupun hukum tidak tertulis.¹⁷⁵ A. Hamid Attamimi meluruskan, bahwa sebaiknya *rechtsidee* diterjemahkan sebagai “*cita hukum*”, dan bukan “*cita-cita hukum*”, karena “*cita*” lebih identik dengan gagasan, rasa, cipta, pikiran, sedangkan “*cita-cita*” cenderung mencerminkan keinginan, kehendak, harapan, yang selalu ada dipikiran atau di hati.¹⁷⁶ Lebih lanjut, yang dimaksud “*cita hukum*” itu adalah Pancasila. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Pancasila bukanlah hukum dalam arti formil, melainkan lebih tinggi dari itu. Menurut Rudolf Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat.¹⁷⁷

Yudi Latif memaknai Pancasila sebagai dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang

¹⁷⁴ A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum...*, *Ibid.*

¹⁷⁵ Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 sebelum amendemen

¹⁷⁶ A. Hamid Attamimi, *Pancasila Sebagai Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Fajlurrahman Jurdi, *Negara Hukum... Op. Cit.*, hlm. 73

¹⁷⁷ A. Hamid Attamimi, *Pancasila Sebagai Cita...*, sebagaimana dikutip kembali oleh Fajlurrahman Jurdi, *Ibid.*, hlm. 74

mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya.¹⁷⁸ Oleh karenanya, negara hukum Pancasila memiliki sejumlah prinsip atau elemen-elemen yang digariskan sebagai penuntun penyelenggaraan negara. Menurut Philipus M. Hadjon, ada 4 (empat) elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, antara lain:¹⁷⁹

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Penulis hendak fokus pada elemen pertama dan kedua, karena relatif sesuai dengan topik penelitian ini. Negara hukum Pancasila menghendaki terciptanya keserasian relasi antara pemerintah dengan rakyat. Senada dengan prinsip demokrasi Islam bahwa harus ada ketaatan dalam kehidupan bernegara, terutama antara pemimpin dengan rakyat. Begitupun dengan konsepsi negara hukum modern yang menggariskan prinsip pembatasan kekuasaan, agar tidak menimbulkan ketidakseimbangan antara penguasa (pemerintah) dengan rakyat. Prinsip keserasian antar rakyat dengan pemerintah ini harus dimanifestasikan ke dalam mekanisme kepemimpinan pemerintahan. Pemimpin pemerintah hendaknya tidak yang berkarakter kontroversial, sehingga kebijakan-kebijakannya dapat merugikan dan menimbulkan hubungan yang tidak serasi. Ia ialah sosok pemimpin yang merupakan milik seluruh rakyat, dan bukan milik golongan-golongan tertentu.

¹⁷⁸ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 41

¹⁷⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi...*, *Op. Cit.*, hlm. 85

2. TEORI DEMOKRASI

a. Tinjauan terhadap Teori Demokrasi

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke 4 sebelum masehi sampai abad 6 masehi.¹⁸⁰ Implementasi demokrasi tenggelam pasca kekalahan bangsa Romawi atas bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa (Abad Pertengahan). Ekspansi bangsa Eropa ditandai dengan mengemukanya corak struktur sosial feodal, kehidupan sosial dan sipiritual yang dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat Agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara para bangsawan.¹⁸¹

Renaissance dan reformasi telah menandai perubahan besar untuk kembali pada konsep demokrasi. *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan.¹⁸² Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul kemudian menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik di bidang spiritual maupun di bidang sosial dan politik. Peristiwa tersebut berimplikasi pada timbulnya masa *Aufklarung* yakni, Abad Pemikiran beserta Rasionalisme sebagai aliran pikiran yang ingin

¹⁸⁰ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, Op. Cit., hlm. 10

¹⁸¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, Op. Cit., hlm. 109

¹⁸² *Ibid.*

memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata.¹⁸³

Perkembangan konsep demokrasi kemudian mengikuti dinamika di masing-masing negara. Kenneth Newton menyatakan, demokrasi merupakan sebuah variabel, bukan konstanta, juga bukan fenomena tetap, tetapi demokrasi berubah dan berkembang seiring waktu, sehingga apa yang seratus tahun lalu dianggap sebagai praktik demokrasi yang baik, boleh jadi sekarang tidak dianggap demikian.¹⁸⁴ Sebagai contoh, munculnya negara-negara nasional (*nation state*) di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 yang diikuti dengan tumbuhnya paham nasionalisme. C.F Strong menyebut bahwa ketika nasionalisme di dunia kontemporer telah menjadi dasar bagi demokrasi politik, maka pemerintahan politik yang demokratis dianggap menjadi instrumen untuk kemajuan sosial.¹⁸⁵

Persandingan antara demokrasi dan politik mengandung makna tunggal, bahwa keduanya sama-sama membahas tentang kekuasaan.¹⁸⁶ Jimly Asshiddiqie menyatakan kritik terhadap konsep legitimasi kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Franz Magnis Suseno, bahwa

¹⁸³ Aliran Rasionalisme ini menghasilkan gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja. Dari pemikiran hak-hak politik rakyat terlihat munculnya kembali pemerintahan rakyat (demokrasi). Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, hlm. 110, lihat juga Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, hlm. 20

¹⁸⁴ Kenneth Newton, et.al, *Perbandingan Sistem Politik: Suatu Teori dan Fakta*, diterjemahkan Imam Muttaqin dari Holli A. Semetko and Margaret Scammell, *Foundation of Comparative Politics*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2016, hlm. 54

¹⁸⁵ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik...*, *Op. Cit.*, hlm. 17

¹⁸⁶ Demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”, yang dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 241. Sementara politik adalah usaha menggapai kehidupan yang baik dengan cara meraih kekuasaan suatu wilayah tertentu. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, *Op. Cit.*, hlm. 13-14

kekuasaan yang didirikan berdasarkan legitimasi religius, legitimasi ideologi eliter, maupun legitimasi eliter bisa dipastikan menjadi kekuasaan yang otoriter.¹⁸⁷ Demokrasilah yang seharusnya memberi landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, karena demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁸⁸ Dengan ini dapat dikatakan, bahwa ruh dari demokrasi pada hakikatnya adalah kedaulatan rakyat. Tanpa kedaulatan rakyat, mustahil sistem politik demokrasi dapat berjalan secara demokratis sebagaimana yang diidealkan

Pembahasan tentang ide atau konsep demokrasi berikutnya adalah mengenai substansi pokok atau hal yang mendasari demokrasi itu sendiri. Kajian terhadap hakikat, prinsip, dan nilai demokrasi dianggap tepat untuk membahas hal tersebut. Di awal sudah ditegaskan, bahwa demokrasi itu sendiri berasal dari bahasa Yunani, yang mempunyai arti rakyat berkuasa atau kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat. Secara terminologis, menurut Josefh A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹⁸⁹

Rakyat yang dimaksud dalam pengertian tersebut bukan orang perorangan, tetapi lebih bersifat kolektif. Sedangkan hak untuk memerintah lebih ditekankan pada hak orang perorangan (individual).

¹⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum...*, Op. Cit., hlm. 532

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ A. Ubaidillah, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm.. 162

Artinya, demokrasi menjamin hak setiap individu untuk memerintah bagi kepentingan rakyat banyak (kolektif). Sebagaimana pandangan James Mac Gregor tentang demokrasi berikut¹⁹⁰

“a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate”.

Pemahaman tentang hakikat demokrasi di atas, tentunya mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang harus diperhatikan. Afan Gaffar menentukan terdapat lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai konsekuensi bagi negara yang menganut sistem politik demokrasi, yaitu:¹⁹¹

- a. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
- b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa unsur paksaan;
- c. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
- d. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
- e. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitmen*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

Negara yang demokratis tidak sekadar menerima konsekuensi-konsekuensi di atas, melainkan juga harus memperhatikan

¹⁹⁰ James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition, Prenntice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 yang dikutip dalam Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13

¹⁹¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 15

dan mengaktualisasikan prinsip-prinsip daripada demokrasi itu sendiri.

Robert A. Dahl merumuskan terdapat 7 (tujuh) prinsip demokrasi yang harus diperhatikan dan diimplementasikan, yaitu:¹⁹²

1. kontrol atas keputusan-keputusan pemerintah;
2. para pejabat yang dipilih selalu dari proses pemilihan yang dilakukan secara jujur;
3. adanya hak untuk memilih;
4. adanya hak untuk dipilih;
5. kebebasan warga negara untuk mengeluarkan dan menyatakan pendapat tanpa ancaman;
6. warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi;
7. warga negara mempunyai hak untuk membentuk perkumpulan-perkumpulan atau organisasi.

Prinsip-prinsip demokrasi di atas tentu bisa dijadikan pedoman bagi negara-negara yang menganut sistem demokrasi. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Robert A. Dahl menggarisbawahi bahwa proses demokrasi yang ideal itu harus memenuhi 5 (lima) kriteria secara utuh yang kemudian dapat dijadikan sebagai tolak ukur negara yang demokratis, yaitu:¹⁹³

- a. Persamaan hak pilih (*equality in voting*)
Dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir.
- b. Partisipasi efektif (*effective participation*)
Dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warganegara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.
- c. Mendapatkan pemahaman yang jernih (*gaining enlightened understanding*)
Dalam waktu yang dimungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warganegara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan.

¹⁹² Robert A. Dahl, *Dilemmas Of Pluralist Democracy : Autonomy and Control*, Yale University Press, New Heaven and London, 1982, hlm. 18

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 10

- d. Melaksakanan kontrol terakhir terhadap agenda (*exercising final control over the agenda*)

Masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria sebelumnya. Dengan cara lain, tidak memisahkan masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan kepada orang-orang lain yang mungkin dapat membuat keputusan-keputusan lewat proses non demokratis.

- e. Pencakupan orang dewasa (*inclusion of adults*)

Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara.

b. Demokrasi dalam Perspektif Islam

Hubungan Islam dengan demokrasi dibahas oleh beberapa cendekiawan muslim melalui 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan normatif dan empiris. Pada tataran normatif, mereka mempersoalkan nilai-nilai demokrasi dari sudut ajaran Islam, sedangkan pada tataran empiris mereka menganalisis implementasi demokrasi dalam praktik politik ketatanegaraan.¹⁹⁴ Diskusi tentang demokrasi berdasar sudut pandang Islam dipandang lebih terbuka dan moderat apabila menggunakan kedua pendekatan tersebut.

Secara normatif, demokrasi yang meletakkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan memiliki arti bahwa kedudukannya berada di atas kekuasaan negara. Kekuasaan yang dimaksud di sini lebih berkonotasi pada kekuasaan atas hak-hak asasinya selaku manusia yang hidup dalam naungan negara. Cara pandang seperti inilah yang kemudian berpengaruh pada pemahaman yang meletakkan hak-hak rakyat pada posisi utama (prioritas) dibanding hak-hak negara. Sebagaimana konsep rakyat menurut Islam, bahwa rakyat itu terdiri dari muslim dan nonmuslim. Rakyat

¹⁹⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 16

nonmuslim ada yang disebut kafir dzimi yaitu orang yang menetap selamanya, dan kafir musta'min yaitu orang asing yang menetap untuk sementara.¹⁹⁵ Keduanya sama-sama tidak boleh diganggu jiwanya, kehormatannya, dan hartanya. Hanya saja, kafir dzimi dijamin hak-haknya sebagai warga negara seperti hak sipil dan hak politik, sedangkan kafir musta'min tidak memiliki hak politik.

Kohesi antara Islam dengan demokrasi terletak pada prinsip persamaan (*equality*), yang di dalam Islam dimanifestasikan oleh tauhid sebagai gagasan kerja (*a working idea*) dalam kehidupan sosial-politik umat Islam.¹⁹⁶ M. Syafi'i Anwar menegaskan, hakikat tauhid yang disebut sebagai suatu gagasan kerja ialah persamaan, solidaritas, dan kebebasan.¹⁹⁷ Tauhid sebagai gagasan kerja itulah yang harus dimaknai dan dijadikan pedoman untuk membangun tatanan sosial-politik demokrasi yang religius.

Ahmad Syafii Maarif mengemukakan, apabila konsep *syura'* ditransformasikan dalam kehidupan modern, maka sistem politik demokrasi lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, meskipun demokrasi tidak identik dengan praktik demokrasi barat.¹⁹⁸ Selaras dengan hal tersebut, Abul A'la al-Maududi menggambarkan sistem politik Islam sebagai "*theodemocracy that is to say a devine democratic governmen, because under it the muslim have been given limited popular sovereignty*

¹⁹⁵ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyash: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 63

¹⁹⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, *Loc. Cit.*

¹⁹⁷ M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, Paramadina, Jakarta, 1995, hlm. 223, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, *Ibid.*

¹⁹⁸ Ahmad Syafii Maarif, *Islam Politik dan Demokrasi di Indonesia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, *Ibid.*

*under the suzerainty of God.*¹⁹⁹ Kedua cendekiawan tersebut sama-sama memiliki pandangan bahwa, demokrasi menurut kacamata Islam tidak sepenuhnya menetapkan kekuasaan rakyat secara mutlak, karena masih ada kekuasaan di atas kekuasaan rakyat, yaitu kekuasaan Tuhan.

Salah satu bagian penting dari kajian tentang demokrasi adalah mengenai siapa dan bagaimana menentukan orang yang akan memerintah dalam negara demokrasi. Jika melihat konsepsi kedaulatan Tuhan dalam sejarah bangsa-bangsa Eropa, yang memerintah suatu negara diwujudkan dalam diri Raja, sehingga dikenal dengan konsepsi teokrasi (*theocracy*).²⁰⁰ Namun, konsepsi teokrasi seringkali berakibat pada Raja yang berkuasa sangat absolut, sehingga akal dan kebebasan manusia terkungkung karena wajib tunduk pada kehendak Raja. Dalam sejarah dunia Islam, termasuk juga Islam di Indonesia konsep tentang *theocracy* juga ada, yaitu (i) ketika konsep *Khalifah al-Rasul* yang rasional dan demokratis dimanipulasi maknanya, sehingga tunduk pada warisan sistem feodal tradisi kerajaan yang bersifat turun-temurun, dan (ii) ketika perkataan *Khalifah al-Rasul* sebagai konsep politik disalahpahami dan dicampuradukkan pengertiannya dengan perkataan *Khalifah Allah* sebagai konsep filosofis.²⁰¹

Karena konsep kedaulatan rakyat berada di bawah kedaulatan Tuhan, beberapa cendekiawan Islam memandang bahwa dalam konsep demokrasi yang memegang kekuasaan di suatu negara itu tetap Rakyat, tetapi diimbangi oleh undang-undang negara, ringkasnya yang berkuasa

¹⁹⁹ Abu A'la al-Maududi, *Tadwin al-Dustur al-Islami*, sebagaimana dikutip kembali oleh Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi...*, Op. Cit., hlm. 69

²⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op. Cit., hlm. 70

²⁰¹ *Ibid.* 72

adalah rakyat dan syariat.²⁰² Sehingga *imam* (sebutan pemimpin negara) tidak dapat sewenang-wenang, bahkan dia tunduk kepada ketentuan-ketentuan Al-Qur'an dan Hadis serta ketentuan *ahl-hall wa al-'aqd* di dalam hal-hal yang tidak ditentukan oleh Al-Qur'an dan Hadis secara jelas. Yusuf Musa kembali menegaskan mengenai hakikat manusia sebagai khalifah.²⁰³

“Khalifah menurut pandangan Islam bukanlah orang yang memiliki sifat-sifat *uluhiyah* (ketuhanan), dia tidak suci, tidak maksum (terpelihara dari dosa), dia tidak memiliki hak otonomi di dalam menjelaskan dan menafsirkan *nash-nash* agama; dia hanyalah manusia biasa yang dipercaya oleh umat karena sifat keagamanya yang baik dan keadilannya, maka diserahkan kepadanya masalah-masalah untuk diurus sesuai dengan syariah.

Konsepsi kedaulatan rakyat memang harus menghindari terjadinya perebutan kekuasaan secara anarkis, apalagi kekuasaan dilaksanakan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, para ahli telah merumuskan siapa yang sebenarnya berhak memerintah di suatu negara (ditentukan berdasar kriteria dalam *nash* dan *ijtihad*), dan bagaimana kekuasaan diperoleh serta dilaksanakan (ditentukan berdasar ketentuan dalam *nash* dan *ijtihad*). Hanya saja rumusan tersebut tidak berujung pada kesimpulan yang sama. Karena praktik peralihan kepemimpinan, dan cara memimpin suatu negara tidak diatur secara rinci dalam *nash*, namun hanya merujuk pada apa yang di praktikkan (di contohkan) oleh generasi-generasi sebelumnya.

²⁰² Diauddin al-Rais sebagaimana dikutip Hasbi Ash Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1971, hlm. 65

²⁰³ Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, Darul Kitabil Arabi, Al-Qahirah, 1963, hlm. 12, sebagaimana dikutip kembali oleh Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 70

Sebagaimana diungkapkan oleh Abdurrahman Wahid (Gus Dur), bahwa kepemimpinan menurut pandangan Islam memang memiliki kelangkaan konsep, tetapi tidak berarti Islam tidak memiliki pandangan tentang kepemimpinan.²⁰⁴ Lebih lanjut Gus Dur menegaskan, orientasi seorang pemimpin terkait langsung dengan kesejahteraan rakyat yang dipimpin, sehingga selama kepemimpinan tersebut mendatangkan kesejahteraan langsung pada masyarakat, selama itu pula kepemimpinan yang ada memiliki legitimasi dalam pandangan umat Islam.²⁰⁵

Atas kajian di atas bersimpul bahwa demokrasi menurut kacamata Islam bermakna dekat dengan hakikat manusia sebagai khalifah di bumi yang berhak sekaligus bertanggungjawab untuk mengurus umat di bumi. Pada tataran normatif, segenap pemikir muslim relatif sepakat dengan gagasan demokrasi karena dipandang mampu menjadi mekanisme untuk merealisasikan prinsip-prinsip syariah. Hanya seringkali praktiknya tidak sejalan dengan hal tersebut karena demokrasi ditunggangi oleh kekuasaan feodal, tirani, oligarki, dan sejenisnya yang kemudian berdampak pada otoritarianisme atau bahkan sebaliknya liberalisme.

c. Infrastruktur Politik dalam Negara Demokrasi

Suatu hal terpenting dalam negara demokrasi adalah adanya partisipasi politik, karena negara demokrasi tanpa partisipasi hanya akan menimbulkan tirani. Pada awalnya studi mengenai partisipasi politik memfokuskan diri pada partai politik sebagai pelaku utama, tetapi dengan berkembangnya demokrasi banyak muncul kelompok-kelompok

²⁰⁴ Abdurrahman Wahid, *Islamku Islam Anda Islam Kita: Agama Masyarakat Negara Demokrasi*, Cetakan ke-I, The Wahid Institute, Jakarta, 2006, hlm. 97

²⁰⁵ *Ibid.*

masyarakat yang juga ingin memengaruhi proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan umum.²⁰⁶ Menurut Miriam Budiardjo partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).²⁰⁷

Seiring dengan jaminan dan perlindungan terhadap HAM, terutama hak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul, menyatakan pikiran secara lisan maupun tulisan berkonsekuensi pada berkembangnya kelompok-kelompok masyarakat yang biasanya disebut kelompok kepentingan (*interest groups*). Meminjam hasil analisis Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell dalam buku *Comparative Politics Today: A World View*, sebagaimana dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, membagi kelompok-kelompok masyarakat (kepentingan) dalam 4 (empat) kategori, sebagai berikut:²⁰⁸

- a) **kelompok anomie (*anomic groups*)**, yaitu kelompok yang tidak memiliki organisasi, individu-individu yang tergabung merasa mempunyai perasaan frustrasi dan ketidakpuasan yang sama. Sekalipun tidak terorganisir rapi, kelompok ini secara spontan mengadakan aksi massal akibat rasa frustrasi dan kekecewaan atas suatu masalah;
- b) **kelompok nonasosiasional (*nonassociational groups*)**, yaitu kelompok yang tumbuh berdasar rasa solidaritas pada sanak saudara, kerabat, agama, wilayah, kelompok etnis, dan pekerjaan. Kelompok ini biasanya tidak aktif secara politik dan

²⁰⁶ Kelompok-kelompok ini lahir di masa pasca-industrial (*post industrial*) dan dinamakan gerakan sosial baru (*new social movement*). Kelompok-kelompok ini kecewa dengan kinerja partai politik dan cenderung untuk memusatkan perhatian pada satu masalah tertentu (*single issue*) saja dengan harapan akan lebih efektif memengaruhi proses pengambilan keputusan melalui *direct action*. Lebih lanjut lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...*, Op. Cit., hlm. 367

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Gabriel A. Almond, et.al, *Comparative Politics Today: A World View*, Edisi ke-5, Harpes Colins, New York, 1992, hlm. 62-65, sebagaimana dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...*, *Ibid.*, hlm. 387

tidak mempunyai organisasi yang ketat. Tetapi keterikatan hubungan batin antar anggotanya cenderung kuat;

- c) **kelompok institusional (*institutional groups*)**, yaitu kelompok-kelompok formal yang berada dalam atau bekerja sama secara erat dengan pemerintahan seperti birokrasi dan kelompok militer;
- d) **kelompok asosiasional (*associational groups*)**, yaitu kelompok yang dibentuk secara terorganisir dengan suatu tujuan eksplisit, mempunyai organisasi yang baik dengan staf yang bekerja penuh waktu.

Miriam Budiardjo menambahkan satu lagi yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Sebenarnya dalam perkembangannya masih banyak lagi jenis-jenis atau kategori kelompok-kelompok yang secara langsung maupun tidak langsung bersinggungan dengan proses politik dan demokratisasi.

Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth pernah mengungkapkan, bahwa tidak banyak di antara masyarakat yang secara pribadi mampu memiliki pengaruh politik sebagai individu, sehingga untuk bisa memiliki pengaruh itu seseorang mesti bergabung dengan orang lain.²⁰⁹ Kegiatan untuk bergabung/berserikat dengan orang lain ini niscaya dilakukan oleh warga masyarakat di negara demokrasi. Bahkan dinilai dalam dasawarsa terakhir, mereka juga mengembangkan senjata baru sebagai upaya merebut kekuasaan politik, yakni gerakan sosial yang tidak seluruhnya sama dengan kelompok-kelompok pendesak (*pressure groups*),²¹⁰ meski secara

²⁰⁹ Dengan menggunakan hak mereka untuk berkumpul dan berserikat, mereka mengorganisir diri menjadi massa dalam jumlah besar dan membentuk berbagai organisasi sukarela, organisasi profesi dan usaha, serikat pekerja, lembaga amal, kelompok sosial, kelompok lingkungan, keagamaan, kelompok peduli perempuan, paguyuban, organisasi pemuda, kelompok konsumen, seni, sains, dan olahraga serta rekreasi. Lebih lanjut lihat Kenneth Newton, et.al, *Perbandingan Sistem Politik:..., Op. Cit.*, hlm. 249

²¹⁰ Kelompok pendesak/penekan (*pressure groups*) merupakan istilah lama untuk merepresentasikan kelompok-kelompok non partai yang turut aktif dalam bidang politik. Kini lebih diistilahkan dengan “kelompok kepentingan”, karena tidak semua kelompok ini melakukan penekanan.

umum memiliki banyak kesamaan. Dalam analisisnya, Kenneth dan Van Deth menilai organisasi dan perserikatan sukarela, klub dan gerakan sosial memainkan peran sangat besar dalam kehidupan politik, dan dikatakan sebagai salah satu fondasi utama demokrasi modern.²¹¹ Meningkatnya gerakan-gerakan sosial dan berbagai kelompok swadaya ini dinilai oleh Anthony Giddens telah memperoleh banyak perhatian dalam literatur politik dan sosiologis.²¹²

Fenomena di atas dalam teori sistem politik dijelaskan sebagai suatu struktur kehidupan politik. Gabriel Almond mengungkapkan struktur dalam sistem politik dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu suprastruktur politik dan infrastruktur politik.²¹³ Partai politik (*political party*), kelompok kepentingan (*interest groups*), kelompok penekan (*pressure groups*), media komunikasi politik (*pers*), tokoh politik (*political figure*) inilah yang terkualifikasi dalam infrastruktur politik.²¹⁴

Atas kajian ini menunjukkan bahwa di antara partai politik terdapat beragam kelompok yang setara, memiliki peran berkontribusi secara

²¹¹ *Ibid.*

²¹² Meski Anthony Giddens juga menilai gerakan sosial sekaligus kelompok swadaya tidak serta-merta berciri demokratis ditilik dari sisi tujuannya, karena sebagian dari gerakan semacam itu harus diakui telah diabdikan demi menghancurkan kerangka konseptual dari institusi-institusi demokratis, hal ini disebabkan digerakkan oleh para penghasut yang menciptakan identifikasi emosional. Namun, baginya tetap masuk akal untuk meyakini adanya hubungan intrinsik antara demokrasi, gerakan-gerakan sosial dan kelompok swadaya, yang sebagian besar bersumber dari kenyataan bahwa (secara prinsipil) ketiga-tiganya membuka ruang bagi dialog publik. Sebuah gerakan sosial, misalnya dapat memaksa aspek-aspek perilaku sosial yang sebelumnya tak tersentuh untuk diwacanakan publik. Lebih lanjut lihat Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Blackwell Publisher, Cambridge CB2 1 UR - United Kingdom, 1994, diterjemahkan oleh Dariyatno, *Melampaui Ekstrim Kiri dan Kanan Masa Depan Politik Radikal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009 hlm. 175

²¹³ Gabriel Almond, *The Political of the Development Areas*, 1960, sebagaimana dikutip kembali oleh Hasyim Ali Imran, *Mediasi Struktur Politik oleh Surat Kabar: Studi Content Analysis terhadap Surat Kabar Ibukota*, Jurnal Studi Komunikasi dan Media, Vol. 18 No.1 Januari-Juni 2014, hlm. 34

²¹⁴ Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia dalam Perspektif Fungsi dan Struktur*, Penerbit SIC, Surabaya, 2002, hlm. 89

langsung maupun tidak langsung dalam proses politik dan demokratisasi. Idealnya tidak ada yang diistimewakan sehingga masing-masing mendapat tempat yang istimewa (*previlege*). Demokrasi yang menekankan aspek kompetisi secara fair dan produktif hendaknya menyertai implementasi teoritik mengenai peran infrastruktur politik dalam proses politik dan demokratisasi ini.

d. Tinjauan terhadap Demokrasi Indonesia

Gagasan dan praktik demokrasi di tanah Indonesia (nusantara) pada hakikatnya sudah lama ada sebelum konsep negara bangsa (Indonesia) terbentuk. Sejumlah ahli berpendapat, bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara sebagaimana yang terumuskan dalam Pancasila (kerakyatan/demokrasi) telah lama dipraktikkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Mattulada misalnya, mengemukakan dalam kehidupan masyarakat Nusantara dikenal adanya kelompok-kelompok masyarakat yang disebut “Kaum” atau *Anang* (Bugis) atau *Marga* (Batak) yang anggota-anggota terikat satu sama lain oleh hubungan kekerabatan yang ketat.²¹⁵ Ciri-ciri/corak persekutuan masyarakat (kaum) ini antara lain: (i) tiap-tiap warga kaum dianggap mempunyai hak dan kedudukan yang sama, sedangkan kepala kaum tidak mempunyai kelebihan hak atas warga lainnya; (ii) kemerdekaan, persamaan, dan persaudaraan, meski tak pernah dirumuskan merupakan dasar-dasar pokok kelangsungan kaum dan menjadi tabiat dasar dari kerakyatan; (iii) dalam masyarakat kaum tidak

²¹⁵ Mattulada, *Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, dalam majalah Prisma, 1997, hlm. 4 sebagaimana dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, hlm. 28

terdapat tingkatan-tingkatan yang berdasarkan keturunan yang membedakan seseorang dari orang lain.²¹⁶

Selain itu, kita juga dapat meninjau praktik demokrasi di desa-desa.²¹⁷ Masyarakat desa membicarakan setiap persoalan melalui proses perundingan atau permusyawaratan secara berjenjang, dimulai dari tingkat keluarga atau kerabat yang kemudian hasil keputusannya dibawa ke tingkat yang lebih tinggi. Setiap desa di Nusantara memiliki struktur organisasi yang berbeda satu sama lain, dan dalam perkembangannya ada yang bergabung membentuk suatu persekutuan dengan berbagai tujuan terutama dalam menghadapi ancaman musuh bersama. Persekutuan tersebut memiliki seorang penguasa yang dipilih oleh atau di antara mereka sendiri untuk memimpin persekutuan, tetapi pemimpin tidak memiliki kekuasaan yang terpusat atau mutlak melainkan tunduk pada kesepakatan bersama.²¹⁸

Tabiat demokratis masyarakat Nusantara seperti itulah yang kemudian mengilhami perumusan demokrasi Indonesia. Demokrasi Indonesia yang secara resmi mengkristal di dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut “Demokrasi Pancasila”.²¹⁹ Untuk mengetahui esensi Demokrasi Pancasila, dapat merujuk pada “Garis-garis Besar Kebijaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilitas

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 29

²¹⁷ Jauh berabad-abad sebelum mengenal sistem kerajaan dari peradaban India, masyarakat Nusantara dan Asia Tenggara pada umumnya sudah menetap dalam suatu unit sosial otonom dengan berbagai penamaan, seperti *Desa* di Jawa, *Nagari* di Minangkabau, *Banjar* di Bali, *Huta* di Batak, *Marga* di Sumatera Selatan. Masyarakat Nusantara telah mengembangkan unit sosial yang memiliki otonomi dan independensi yang kuat dengan struktur organisasi, nilai tradisi, dan kekayaan kolektif masing-masing. Lebih lanjut lihat Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 21

²¹⁸ Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara...*, *Ibid.*, hlm. 23

²¹⁹ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, *Op. Cit.*, hlm. 47

Politik” yang dirilis dalam Seminar II Angkatan Darat pada bulan Agustus 1966.²²⁰

“Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, di mana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional...”

Cita-cita kedaulatan rakyat (demokrasi) Indonesia memiliki jangkar yang kuat dalam sejarah politik Indonesia. Hal itu dikarenakan mendapat rangsangan dari tradisi musyawarah desa, semangat kesederajatan, persaudaraan dan permusyawaratan Islam, dan gagasan emansipasi dan sosial-demokrasi Barat.²²¹ Dalam renungan reflektifnya yang berjudul “Demokrasi Kita”, Mohammad Hatta menyayangkan penenggelaman demokrasi asli Indonesia oleh kekuasaan feodal.²²²

“Di waktu dahulu, sebelum tanah-tanah Indonesia jatuh ke bawah pemerintah bangsa asing, demokrasi hanya ada dalam pemerintahan desa, yang bersendi kepada rakyat. Jadinya ada Desa-Demokrasi! Tetapi tidak ada Indonesia-Demokrasi. Indonesia pada umumnya diperintah oleh raja-raja dengan peraturan otokrasi dan feodalisme, seperti juga tanah Barat pada waktu itu. Rakyat itu Cuma dipakai sebagai alat untuk menyempurnakan kesenangan dan keperluan mereka. Cerita-cerita wayang dan hikayat-hikayat Melayu cukup membuktikan itu. Raja misalnya, mau mengambil puteri raja lain untuk menjadi permaisurinya. Kalau tidak dapat dengan mufakat, direbut dengan kekerasan. Dan rakyat disuruh berperang untuk keperluan raja tadi, yang menyangka dirinya sebagai wakil Tuhan Allah atas dunia ini.

²²⁰ Seminar Angkatan Darat II, *Garis-garis Besar Kebijakan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik*, Seskoad, Bandung, 1966 sebagaimana dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Ibid.*, hlm. 50

²²¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 486

²²² Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, dan Pikiran-pikiran tentang Demokrasi & Kedaulatan Rakyat*, Cetakan ke-2, SEGA ARSY, Bandung, 2009, hlm. 45

Keadaan feodalisme inilah yang mencelakakan rakyat Indonesia sampai diperintah oleh bangsa asing. Demokrasi Desa yang mempunyai dasar yang baik, tidak dapat maju dan tinggal pincang bentuknya, karena di pundaknya terdapat otokrasi semata-mata.”

Lebih lanjut Hatta membangkitkan semangat pemikiran “demokrasi asli” menjadi “Kedaulatan Rakyat” dengan tujuan agar ada peraturan pemerintahan rakyat untuk Indonesia pada umumnya. Daulat harus kembali kepada rakyat, dan bukan seorang bangsawan, seorang tuanku, maupun elit tertentu, melainkan rakyat sendiri yang menjadi raja atas dirinya. Kendati demikian, karena rakyat berjumlah banyak dan tidak dapat menjalankan pemerintahan, maka pemerintahan negeri diatur dengan cara perwakilan melalui perantara rapat-rapat dan sekecil-kecilnya di desa sampai kepada yang sebesar-besarnya, yaitu Dewan Rakyat Indonesia, badan perwakilan rakyat Indonesia pada umumnya.²²³

Refleksi Hatta sebagaimana diuraikan di atas mengajarkan kepada generasi penerus bangsa, bahwa bagaimanapun juga rakyat Indonesia tidak boleh kembali terkungkung dibawah otokrasi, tirani, oligarki, aristokrasi, dan sejenisnya yang hanya memperhatikan kepentingan dirinya sendiri atau golongannya saja. Maka dengan mempertimbangkan tradisi gotong-royong masyarakat Indonesia, watak multikultural, dan atas pengalaman keterjajahan kolonialisme sebagai perpanjangan dari kapitalisme dan individualisme, digagaslah demokrasi yang sejalan dengan alam pikiran dan kepribadian Indonesia sendiri, yaitu demokrasi permusyawaratan (Pancasila).²²⁴

²²³ *Ibid.*, hlm. 46

²²⁴ Demokrasi yang sejalan dengan alam pikiran bangsa Indonesia ini disebut dengan “demokrasi permusyawaratan” yang menyediakan wahana bagi perwujudan semangat

C. TINJAUAN TERHADAP KONSEP PENGISIAN JABATAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

a. Konsep Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara Teoritis

Menurut Jimly Asshidiqie, dalam sistem pemerintahan presidensial biasanya ditentukan adanya satu jabatan Presiden dan satu jabatan Wakil Presiden. Di beberapa negara, misalnya Lebanon, Irak, ada yang menentukan terdapat 2 (dua) Wakil Presiden. Secara politik, pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden adalah satu institusi yang tidak terpisahkan, sehingga lazimnya mereka berdua dipilih dalam satu paket pemilihan.²²⁵ Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini merupakan bagian dari kajian tentang pengisian jabatan dalam bidang hukum tata negara.

Urusan yang berkaitan dengan jabatan, pejabat, pengisian jabatan dalam struktur ketatanegaraan merupakan satu hal yang sangat krusial. Dalam khasanah ilmu hukum administrasi negara, N.E. Algra dan H.C.J.G. Janssen menyatakan, jabatan (*ambt*) merupakan suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.²²⁶ Lebih lanjut Logemann menyatakan, bahwa jabatan itu dibebani dengan kewajiban (tugas), kemudian yang berwenang untuk

kekeluargaan dan keadilan sosial dibawah bimbingan hikmah-kebijaksanaan. Orientasi etis “hikmah-kebijaksanaan” demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan. Orientasi “hikmah-kebijaksanaan” itu juga mensyaratkan adanya wawasan pengetahuan yang mendalam untuk mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawarahkan, bahkan “hikmah-kebijaksanaan” juga mensyaratkan kearifan untuk dapat menerima perbedaan secara positif dengan memuliakan “kebajikan berperadaban” (*the virtual of civility*). Lebih lanjut lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historis...*, *Op.Cit.*, hlm. 487

²²⁵ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op.Cit.*, hlm. 172

²²⁶ Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 8

melakukan perbuatan hukum, agar hak dan kewajiban berjalan terus maka jabatan itu dilakukan oleh seorang pejabat.²²⁷ Namun demikian, khusus mengenai jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif memiliki karakteristik yang tidak sepenuhnya sama dengan konsep jabatan dalam administrasi negara. Oleh karena itu, lingkup kajiannya juga tidak masuk dalam bidang hukum administrasi negara, melainkan bidang hukum tata negara.

Mekanisme pengisian jabatan eksekutif dan legislatif sangat dipengaruhi oleh paham kedaulatan dan sistem pemerintah negara yang bersangkutan. Sehingga pengisian jabatannya memang tidak mutlak harus dilaksanakan dengan tata cara pemilihan, sebagaimana yang dipraktikkan di negara-negara demokrasi. Bagir Manan mengemukakan, praktik pengisian jabatan eksekutif dan legislatif di suatu negara akan memperlihatkan satu diantara tiga pola berikut:²²⁸

- a. diisi melalui pemilihan (*election*);
- b. diisi melalui pengangkatan (*appointment*); atau
- c. diisi melalui sekaligus mengandung cara-cara pemilihan (termasuk bentuk pernyataan dukungan) dan pengangkatan.

Indonesia merupakan negara republik yang menganut asas kedaulatan rakyat. Meski ada 3 (tiga) pola cara pengisian jabatan eksekutif, namun bagi negara yang berbentuk republik dan menganut paham kedaulatan rakyat, pengisian jabatannya harus senafas dengan konsep republik dan kedaulatan rakyat itu sendiri. Secara filosofis, negara republik dibentuk oleh dan untuk kepentingan umum. Semua jabatan dalam negara republik, terlebih jabatan Presiden dan Wakil Presiden, adalah jabatan yang berfungsi untuk

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 9

²²⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Dirjen Dikti Depdiknas RI, Jakarta, 2001, hlm.

mewujudkan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dalam pengisian jabatannya memerlukan keikutsertaan publik, termasuk pertanggungjawaban, pengawasan, dan pengendaliannya.²²⁹

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan, bahwa dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.²³⁰ Oleh karena itu, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, hingga menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.²³¹ Namun, mengingat jumlah penduduk di suatu negara yang tidak sedikit, bahkan tersebar di berbagai wilayah, maka diperlukan adanya mekanisme untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Mekanisme yang lazim digunakan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut adalah pemilihan umum (*general election*).

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan instrumen hukum ketatanegaraan yang lazim digunakan untuk melakukan pengisian jabatan eksekutif dan legislatif di negara-negara demokrasi. Kelaziman tersebut dapat dilihat dari tujuan diselenggarakannya pemilu. Jimly Asshiddiqie mengemukakan, setidaknya ada 4 (empat) tujuan penyelenggaraan pemilu, yaitu:²³²

- a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 43

²³⁰ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 413-414

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*, hlm. 418-419

d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Adanya penyelenggaraan pemilu, menunjukkan karakteristik yang membedakan antara negara demokrasi dengan negara totaliter atau otoritarian, sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie berikut:²³³

“Oleh karena itu, sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga pemerintahan eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif. Pergantian pejabat di negara-negara otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang dipraktikkan di negara-negara demokrasi. Di negara-negara totaliter dan otoritarian, pergantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja. Kelompok orang yang menentukan itu bersifat oligarkis dan berpuncak di tangan satu orang. Sementara itu, di lingkungan negara-negara yang menganut paham demokrasi, praktik yang demikian itu tidak dapat diterapkan. Karena pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislatif di negara demokrasi dilakukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik.”

Menurut penulis, elaborasi mengenai pemilu yang diungkapkan oleh Jimly tersebut, sayangnya sering tidak dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh negara-negara yang mengaku demokrasi. Meski pemilihannya dilakukan secara langsung oleh rakyat, tetapi penentuan pasangan calon (penominasian) yang akan dipilih oleh rakyat hanya menjadi otoritas sekelompok orang saja, yaitu koalisi parpol yang berpuncak di tangan pimpinan (elite) parpol. Sekilas, mekanisme ini memang terkesan demokratis, namun faktanya tetap cenderung oligarkis. Oleh karena itu, praktik yang demikian ini tidak jauh berbeda dengan negara-negara totaliter dan otoritarian.

Mengingat jabatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan bagian dari konsep kepemimpinan dalam negara republik dan manifestasi asas kedaulatan rakyat, maka satu-satunya cara pengisian jabatannya yang paling

²³³ *Ibid.*, hlm. 419-420

tepat adalah melalui pemilihan (*by election*). Hal ini dikarenakan, dalam konsep “pemilihan” memungkinkan seluruh rakyat dapat terlibat dalam setiap tahapannya. Adapun cara ini dapat dilakukan melalui dua kemungkinan, sebagai berikut:²³⁴

- a. pemilihan langsung (*direct popular vote*). Rakyat secara langsung memilih Presiden dan Wakil Presiden dari calon-calon yang diajukan atau mengajukan diri dalam pemilihan umum.
- b. pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*). Model ini dapat dibedakan ke dalam beberapa cara lain, yaitu :
 - 1) Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat seperti Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat.
 - 2) Presiden dipilih oleh badan atau lembaga pemilih (*electoral college*) yang sengaja “dibentuk” melalui pemilihan langsung oleh rakyat untuk setiap kali pemilihan Presiden.
 - 3) Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat negara bagian.
 - 4) Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat pusat dan oleh anggota-anggota yang khusus dipilih oleh badan perwakilan rakyat daerah di negara kesatuan.

Jabatan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, lazimnya memang dipertanggungjawabkan secara langsung kepada publik, dan berada langsung dibawah pengawasan dan kendali publik. Bahkan, pengisian jabatannya akan lebih ideal jika dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, baik melalui mekanisme perantara yang bukan fungsi permanen dan bersifat parlemen, atau tanpa melalui perantara.²³⁵ Selain dapat berpartisipasi pada tahapan pemilihan, namun alangkah lebih baik rakyat juga dapat terlibat pada tahapan penominasian bakal calon, sehingga

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Di Filipina, Presiden dipilih langsung oleh rakyat, di Korea Selatan, Afrika Selatan, dan lain-lain juga demikian, tetapi di Amerika Serikat, proses pemilihan itu dilakukan melalui dewan pemilih (*electoral college*) yang tidak bersifat permanen, dimana fungsinya hanya untuk menyederhanakan prosedur pemilihan dan penghitungan. Lebih lanjut lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op. Cit., hlm. 175

tidak akan terjadi reduksi kedaulatan rakyat selama tahapan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden memiliki keterkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut. Hal ini berkaitan dengan hubungan antara lembaga kepresidenan (eksekutif) dengan lembaga perwakilan (legislatif) pada saat menjalankan pemerintahan. Sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, Indonesia melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara berpasangan, dan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Mahfud MD mengemukakan 2 (dua) alasan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung, *pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wapres yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri, *kedua*, menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem pemerintahan presidensial.²³⁶

Praktik pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sering dihadapkan pada beberapa kendala. Beberapa kendala tersebut misalnya, bagaimana menjamin legitimasi pasangan calon yang terpilih, besarnya anggaran yang dibutuhkan, hingga potensi timbulnya pelanggaran dan konflik sosial. Berkaitan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie pernah menawarkan 2 (dua) mekanisme alternatif, sebagai berikut:²³⁷

1) Alternatif yang Moderat

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat serentak dengan pemilihan calon anggota Legislatif. Jika dalam pemilihan tahap pertama belum terdapat

²³⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata... , Op. Cit.*, hlm. 137-139

²³⁷ *Ibid.*, hlm. 175-180

pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi syarat persebaran dukungan (*distribution requirement*) untuk keterpilihannya, maka alternatif untuk pemilihan tahap kedua dilakukan saja ditingkat kabupaten atau kota oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten atau Kota. Kecuali untuk daerah yang tidak memiliki kabupaten dan kota seperti DKI Jakarta, maka pemilihannya dilakukan oleh DPRD Provinsi.

2) Alternatif yang lebih Progresif

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung tetapi dengan memandang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential election*) sebagai suatu hal yang berbeda atau terpisah dari pemilihan anggota Legislatif (*general election*), sehingga keduanya bukan kekuasaan yang saling bergantung. Selenjutnya, Presiden dan Wakil Presiden cukup dipilih dengan persyaratan dukungan mayoritas relatif saja, tanpa ditambah dengan persyaratan persebaran dukungan.

Alternatif sebagaimana yang diusulkan oleh Jimly diatas nampaknya tidak dipilih sebagai mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI. Sebagaimana ketentuan yang termuat dalam Pasal 6A UUD NRI 1945, bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI dapat dilakukan dengan 2 (dua) putaran secara langsung oleh rakyat, apabila pada putaran pertama belum ada pasangan calon yang mendapat suara mayoritas mutlak dan memenuhi syarat persebaran dukungan.²³⁸ Hanya saja, sejak Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI dilakukan secara serentak dengan pemilihan calon anggota legislatif.

b. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Berdasarkan Hukum Positif

Sebagaimana telah beberapa kali disinggung pada bagian pertama, bahwa pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI dilakukan dengan cara pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut secara tegas diatur

²³⁸ Lihat Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945

dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”. Ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden RI bukan merupakan jabatan yang terpisah, melainkan jabatan yang berpasangan, sehingga pengisian jabatannya juga dilakukan secara berpasangan.²³⁹ Selain itu, adanya frasa “dipilih” menunjukkan bahwa dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI harus tersedia beberapa pilihan pasangan calon yang akan dipilih oleh rakyat secara langsung.

Sebelum pasangan calon dipilih oleh rakyat secara langsung dalam pemilu, pasangan calon terlebih dahulu diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu. Mekanisme ini diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. Ketentuan ini berkonsekuensi pada kesempatan untuk menentukan pasangan calon hanya merupakan otoritas parpol atau gabungan parpol. Selain itu, hanya parpol yang memenuhi kualifikasi sebagai peserta pemilu saja yang dapat mengusulkan pasangan calon. Terlebih lagi, sesuai Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), ditentukan adanya syarat ambang

²³⁹ Bandingkan dengan jabatan Presiden dan Wakil Presiden Filipina, yang merupakan jabatan terpisah. Pengisian jabatannya pun dilakukan secara tidak berpasangan. Salah satu alasan Presiden dan Wakil Presiden RI didesain sebagai jabatan yang berpasangan adalah agar keduanya sebagai pejabat dengan kesatuan visi atau tujuan yang dapat saling bekerja sama. Sebagaimana penjelasan Ramlan Surbakti selaku Tim Ahli Politik dalam pembahasan perubahan UUD 1945, “*sekarang saya melengkapi jawaban pak Muchsan tadi mengenai kepresidenan. Mengapa Presiden dipilih secara langsung? Saya kira sudah jelas jawabannya. Kemudian mengapa satu paket? Saya kira ini tanpa bermaksud untuk memaketkan orang ya, tapi satu paket ini supaya dapat bekerja sama*”. Lebih lanjut baca Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 541

batas pencalonan, bahwa *“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”*. Ketentuan ini berkonsekuensi pada tidak semua parpol peserta pemilu dapat mengusulkan pasangan calon selama tidak memenuhi persyaratan tersebut.

Sebelum diusulkan sebagai pasangan calon, calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden ditentukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal parpol yang bersangkutan.²⁴⁰ Hanya saja, ketentuan “demokratis dan terbuka” tersebut hanya sebatas norma diatas kertas yang sering tidak dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh tiap-tiap parpol. UU Pemilu tidak mengatur lebih lanjut mengenai tata cara penentuan pasangan calon secara “demokratis dan terbuka” tersebut. Sehingga, selama telah ada kesepakatan antara parpol atau gabungan parpol dengan bakal pasangan calon perihal pencalonannya sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, mekanisme ini sah secara hukum.²⁴¹

Setelah ada kesepakatan pencalonan, tahapan berikutnya adalah pendaftaran pasangan calon ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) oleh parpol atau gabungan parpol pengusung, dengan melampirkan sejumlah persyaratan administratif.²⁴² Setelah pasangan calon didaftarkan, KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan

²⁴⁰ Pasal 223 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²⁴¹ Pasal 224 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²⁴² Pasal 226 – Pasal 229 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

administratif.²⁴³ Kemudian, tahapan terakhir dari proses administratif ini adalah penetapan dan pengumuman pasangan calon oleh KPU.²⁴⁴ Jika ditinjau secara seksama, ketentuan mengenai mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden RI sebatas menjadi hak parpol, dan nihil partisipasi publik. UU Pemilu tidak menjamin partisipasi rakyat dalam setiap tahapan pencalonan.

Setelah pasangan calon ditetapkan secara resmi oleh KPU, tahapan berikutnya adalah kampanye dan pemungutan suara.²⁴⁵ Pemungutan suara dilakukan untuk memilih diantara pasangan calon yang telah diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol, dan yang secara resmi ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU. Pada tahapan ini, rakyat baru bisa ikut serta secara aktif dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pada saat pemungutan suara, rakyat hanya dapat ikut serta dengan memilih salah satu diantara pasangan calon yang telah tercantum dalam surat suara, sesuai tata cara yang diatur dalam UU Pemilu.²⁴⁶

Adapun tahapan utama yang paling akhir dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, adalah penetapan perolehan suara. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI 1945, pasangan calon dinyatakan terpilih apabila mendapat suara mayoritas mutlak (>50%) dari jumlah suara dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dengan minimal 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari $\frac{1}{2}$ jumlah provinsi di Indonesia. Sedangkan, apabila tidak ada pasangan calon yang memenuhi

²⁴³ Pasal 230 – Pasal 234 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²⁴⁴ Pasal 235 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²⁴⁵ BAB VII dan BAB VIII UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²⁴⁶ Pasal 353 ayat (1) huruf a UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

ketentuan tersebut, penetapan pasangan calon terpilih dilakukan dengan menggelar pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua (*second round*), yang diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua.²⁴⁷

²⁴⁷ Pasal 6A ayat (4) UUD NRI 1945

BAB III

**DESAIN GAGASAN PENGUSULAN PASANGAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MELALUI JALUR
PERSEORANGAN**

**A. Urgensi Gagasan Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil
Presiden melalui Jalur Perseorangan**

Pada bagian ini penulis melakukan analisis dari sisi filosofis, historis, sosiologis, dan yuridis sebagai landasan argumentasi terhadap gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan. Gagasan ini dapat dikatakan patut untuk selalu dipertimbangkan, bahkan mendesak untuk segera diimplementasikan. Ungkapan demikian dapat semakin tertangkap apabila menyimak secara lebih lanjut analisis penulis dibawah ini.

1. Analisis Filosofis

Indonesia merupakan negara yang didirikan bukan ditujukan untuk membangun kekuasaan, apalagi oleh golongan atau kelompok tertentu. Apabila merujuk sistematisasi pembukaan UUD NRI 1945, bahwa sebelum muncul pernyataan untuk membentuk Pemerintahan Negara Indonesia, bangsa Indonesia terlebih dahulu membangun kesadaran sekaligus menegaskan mengenai makna kemerdekaan. Makna kemerdekaan dimaksud ialah suatu keadaan bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, serta terbangunnya kehidupan kebangsaan yang bebas. Pernyataan tersebut mengandung makna bahwa kemerdekaan itu tidak hanya terlepas dari

penjajahan bangsa lain, melainkan lebih dari itu yakni menjadi bangsa mandiri yang tidak dibelenggu oleh kekuasaan golongan atau kelompok manapun.²⁴⁸

Penegasan akan kemerdekaan ini tidak lantas terwujud tanpa ada metode pengorganisasiannya. Dalam Pembukaan UUD NRI 1945 itu pula muncul legitimasi untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia. Kendati demikian, pembentukan pemerintahan negara Indonesia ini bukanlah tujuan, melainkan hanya sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan besar lainnya. Tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia ini tidak lain sebagaimana yang dimaksud dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintahan negara Indonesia juga tidak kemudian dibentuk secara bebas sesuai kehendak perorangan, kelompok, atau golongan, apalagi dilakukan secara serampangan. Sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, pembentukan pemerintahan negara Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila. Artinya, di sini terdapat 4 (empat) hal mendasar yang harus diperhatikan dalam membentuk pemerintahan negara Indonesia, yaitu UUD, susunan negara Republik,

²⁴⁸ Pemaknaan penulis terhadap esensi alinea 1, 2, dan 3 Pembukaan UUD NRI 1945

kedaulatan rakyat, dan Pancasila. Keempat hal mendasar inilah yang merupakan manifestasi konsep negara hukum dan demokrasi, dan harus menjadi satu kesatuan dasar pembentukan pemerintahan negara Indonesia.

Keempat hal mendasar di atas tidak boleh saling mengesampingkan satu sama lain. Keempatnya merupakan satu kesatuan prinsip dalam pembentukan pemerintahan negara Indonesia. Sederhananya, materi UUD tidak boleh didesain secara parsial dengan tidak memperhatikan susunan negara republik, kedaulatan rakyat, apalagi Pancasila. Berkenaan dengan fokus studi untuk mendesain konsep pemerintahan eksekutif, maka dipandang perlu untuk mengupas secara singkat sisi filosofis keempat hal mendasar tersebut.

Susunan bentuk pemerintahan negara yang berdasar pada konsep “republik” merupakan sintesis dari konsep “monarki”. Konsep monarki yang berbasis pada “otokrasi” dengan ditunjang kaum ningrat itulah yang oleh Moh. Hatta disebut dengan paham feodal (*feodalisme*).²⁴⁹ Pilihan membentuk pemerintahan negara Indonesia berdasar konsep republik ini ditengarai oleh pengalaman bangsa Indonesia pada masa sebelum kemerdekaan yang penuh diliputi sejarah-sejarah kerajaan, besar dan kecil di seluruh wilayah Nusantara.²⁵⁰ Sehingga, negara Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 dibentuk berdasar konsep pemerintahan *res publica*, yang sering dipahami “kembali kepada publik”.

Pilihan meletakkan konsep republik sebagai bentuk pemerintahan negara Indonesia tentu juga berkonsekuensi pada letak kedaulatan bangsa

²⁴⁹ Moh. Hatta, *Demokrasi Kita, dan Pikiran-pikiran tentang Demokrasi & Kedaulatan Rakyat*, Cetakan ke-2, SEGA ARSY, Bandung, 2009, hlm.32

²⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 56

Indonesia. Pengalaman mempraktikkan pemerintahan *feodal* seperti yang juga diterapkan di tanah Barat dinilai oleh Moh. Hatta sebagai salah satu sebab yang mencelakakan rakyat Indonesia sehingga diperintah oleh bangsa asing. Moh. Hatta berpandangan tentang pentingnya melanjutkan “demokrasi asli” yang hidup di desa-desa, atau wilayah-wilayah kecil dengan sebutan lain untuk menjadi “Kedaulatan Rakyat”.²⁵¹ Menurut Hatta, Daulat Tuanku yang sebelumnya ada pada paham feodal, mesti diganti dengan Daulat Rakyat, supaya terdapat peraturan pemerintahan rakyat untuk Indonesia pada umumnya. Hal ini dikarenakan yang berdaulat bukan lagi seorang bangsawan, tuanku, ataupun golongan, melainkan rakyat sendiri yang menjadi raja atas dirinya. Kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat, yang dilakukan oleh para pemimpin yang dipercaya oleh rakyat.²⁵²

Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tentu berperan sangat vital dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Perannya untuk melaksanakan keputusan politik wakil-wakil rakyat yang duduk dalam kekuasaan legislatif (*parliament*) sangat menentukan tingkat keoptimalan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagai pemangku jabatan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, setidaknya ada 2 (dua) peran besar yang kemudian harus diperhatikan.²⁵³

Pertama, sebagai kepala negara yang merupakan simbol sekaligus pemimpin yang menjaga keselamatan dan kepentingan negara, *kedua*, sebagai kepala pemerintahan yang mendapat mandat dari pemilu demokratis, dan bertanggungjawab terhadap 3 (tiga) tugas pemerintahan, yaitu: (1) memobilisasi dan mendayagunakan

²⁵¹ Moh. Hatta, *Demokrasi Kita: Pikiran..., Op. Cit.*, hlm. 46

²⁵² *Ibid.* hlm. 89

²⁵³ Andrinof A. Chaniago, *Sosok Ideal Presiden & Kepresidenan 2009-2014*, dalam Moch. Nurhasim & Ikrar Nusa Bhakti (ed), *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 152

sumberdaya yang terbatas secara efisien, (2) mengalokasikan, dan (3) mendistribusikan secara efektif kepada rakyat untuk mencapai tujuan nasional.

Andriof A. Chaniago kemudian menegaskan salah satu cara mengukur keberhasilan seorang Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemimpin pemerintahan adalah dari kemampuannya mencari, menyiapkan, dan menjalankan cara-cara paling efektif dan efisien untuk mewujudkan misi bernegara.²⁵⁴ Tolok ukur keberhasilan tersebut akan sangat bergantung pada figur Presiden dan Wakil Presiden. Sikap independensi pada diri Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu diantara sikap yang penting untuk dimiliki sekaligus diimplementasikan. Hal ini sebagai modal untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang bebas dari pengaruh kepentingan-kepentingan kelompok atau golongan, sehingga dapat tercapai tujuan kepemimpinannya secara efektif dan efisien.

Indonesia merupakan negara yang diorganisasikan atas asas kedaulatan rakyat dan dilaksanakan dengan kepemimpinan 'hikmah-kebijaksanaan' dalam permusyawaratan/perwakilan. Konsep ini tentu menaruh amanah besar terhadap penerima mandat yang akan mengurus organisasi negara. Pemimpin yang 'hikmah sekaligus bijaksana' ini akan sulit terwujud jika tidak didukung dengan sistem yang akomodatif. Kepemimpinan kerakyatan dengan orientasi etis hikmah-kebijaksanaan ini dijelaskan oleh Yudi Latif sebagai kepemimpinan yang demokratis dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan.²⁵⁵ Konsep kepemimpinan

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 487

nasional ini menghendaki pribadi-pribadi yang berjiwa besar, negarawan, serta terbebas dari pengaruh sekelompok/segolongan kekuatan mayoritas atau kekuatan minoritas elite politik dan pengusaha.

Bima Arya dalam keterangannya sebagai ahli pemohon uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menerangkan, bahwa esensi mendasar demokrasi adalah ketersediaan pilihan pada tokoh, nilai, ideologi, dan sistem yang akan dianut dan diimplementasikan.²⁵⁶ Reformasi telah mengubah sistem politik yang semula mengekang dan membatasi arus politik dalam menentukan kepemimpinan nasional. Reformasi berupaya memberikan ruang dan menjamin kedaulatan rakyat dalam menentukan pilihannya sesuai nilai-nilai yang diyakini.

Pembukaan arus demokratisasi melalui pemberian peran dan legitimasi yang besar kepada partai politik (parpol) menunjukkan keseriusan pemerintah untuk mewujudkan sistem demokrasi yang lebih ideal. Mulanya, parpol memang satu-satunya organisasi yang dianggap dan dinilai tepat untuk memainkan peran dalam menuju proses demokratisasi ini. Namun, keinginan untuk mewujudkan sistem politik yang lebih demokratis telah menggeser pemahaman tersebut. Asas kedaulatan rakyat yang dijadikan sebagai dasar susunan negara Indonesia tentu harus diimplementasikan secara konsisten.

Membuka mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur non-parpol merupakan salah satu bentuk upaya mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dalam praktik berdemokrasi.

²⁵⁶ Keterangan Ahli Bima Arya dalam Salinan Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008 mengenai Uji Materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Meskipun parpol merupakan pilar penyangga demokrasi, namun ia bukan satu-satunya. Parpol merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggungjawab.²⁵⁷ Monopoli pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan mekanisme pengusulan hanya melalui parpol tentu tidak seirama dengan pemaknaan parpol sebagai sarana pengembang kehidupan demokrasi ini.

Apabila dicermati lebih dalam, parpol sebagai ‘sarana pengembang demokrasi’, seharusnya dipahami bahwa parpol merupakan fasilitator atau pendorong agar kehidupan semakin demokratis. Wujud kehidupan yang demokratis tersebut diantaranya adalah terbukanya berbagai alternatif, meningkatnya persaingan (kompetitif), sehingga meningkatkan partisipasi publik. Pada konteks ini, parpol seharusnya memainkan peran dalam membangun kehidupan demokrasi melalui penyadaran politik kompetitif dan partisipatif bagi warga masyarakat, dan bukan justru tertutup terhadap kemungkinan munculnya alternatif atau perkembangan baru.

Munculnya pemikiran untuk melahirkan kandidat Presiden dan Wakil Presiden dari kalangan non parpol dan tidak diusung oleh parpol merupakan salah satu bentuk kritik konstruktif terhadap pelaksanaan demokrasi. Kejanggalan atas inkonsistensi asas kedaulatan rakyat dalam praktik semakin terasa sejak menguatnya hegemoni parpol dalam proses politik. Rakyat semakin kecil peranannya dalam proses kandidasi calon pejabat publik,

²⁵⁷ Konsiderans huruf d UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

karena seluruh mekanismenya berada ditangan parpol, bahkan praktiknya sebatas di tangan pimpinan atau elit parpol saja.²⁵⁸

Meletakkan parpol sebagai satu-satunya instrumen untuk menyeleksi dan mengusulkan bakal calon pejabat publik, tentu mempersempit jalur rekrutmen kepemimpinan nasional, serta menutup mekanisme pengusulan lainnya. Meski salah satu tujuan parpol adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara yang konstitusional,²⁵⁹ namun jika tidak dilaksanakan secara kompetitif, sudah tentu tidak seirama dengan prinsip demokrasi. Sigmund Neumann menjelaskan, sebagai organisasi yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan, seharusnya parpol merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.²⁶⁰

Demokrasi akan semakin sehat apabila kontestasi politik berjalan secara kompetitif diantara calon dari kalangan parpol dan non parpol. Bahkan lebih dari itu, keterlibatan rakyat dalam proses politik semakin besar dikarenakan tersedianya alternatif menyalurkan aspirasi politik yang tidak sebatas melalui parpol. Parpol juga tidak dapat mengklaim dirinya sebagai satu-satunya pilar demokrasi dan peserta pemilu, karena ia harus bersaing dengan pilar demokrasi dan peserta pemilu dari kalangan non partai. Dengan demikian, kedaulatan rakyat dapat terealisasi secara optimal.

²⁵⁸ Wawan Gunawan, *Anomali Kewenangan Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik dalam Sistem Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Volume 1 Nomor 1, Februari 2018, hlm. 111-126

²⁵⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Grafika Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 404

²⁶⁰ Sigmund Neumann, *Modern Political Parties*, sebagaimana dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Ibid.*

2. Analisis Historis

Potret praktik pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dari masa ke masa cenderung bervariasi. Sebagaimana yang paling tampak adalah perseorangan yang dipilih secara aklamasi, perseorangan yang ditunjuk berdasar keputusan pemberian mandat dari Presiden yang sedang menjabat, perseorangan yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Presiden RI yang sedang menjabat berdasar ketentuan UUD 1945 dan UU, perseorangan yang dipilih oleh Panitia Pemilihan Nasional Republik Indonesia Serikat (RIS),²⁶¹ perseorangan yang mendapat ‘pengalihan kewenangan pemerintahan’ dari Presiden,²⁶² calon Presiden dan Wakil Presiden secara terpisah dipilih oleh lembaga negara,²⁶³ serta calon Presiden dan Wakil Presiden secara berpasangan diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang kemudian dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu.²⁶⁴

Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden pada masa setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia dilakukan dalam Rapat Besar PPKI dengan agenda rapat “Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dan

²⁶¹ Pasca berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), seiring dengan berlakunya Pasal 69 ayat (2) Konstitusi RIS bahwa, “*Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2. Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata-sepakat*”, maka dibentuklah Panitia Pemilihan Nasional RIS yang kemudian memilih Soekarno menjadi Presiden RIS pertama.

²⁶² Pada tanggal 8 Februari 1967, Presiden Soekarno mengirimkan surat kepada Soeharto yang pada esensinya Bung Karno menawarkan memberikan kewenangan untuk memegang kembali “pimpinan pemerintah sehari-hari”. Kendati demikian, Bung Karno masih menginginkan memangku jabatan sebagai ‘Kepala Negara’ yang berhak menentukan GBHN demi menjunjung Revolusi Pancasila, namun Soeharto menolaknya. Pada tanggal 20 Februari 1967, akhirnya Bung Karno setuju untuk mengalihkan ‘kewenangan pemerintahan’ kepada Jenderal Soeharto, sosok yang dinilai berkewajiban untuk melaporkan perkembangan proses pengalihan bila dianggap perlu. Lebih lanjut lihat Tim Lembaga Analisis Informasi (LAI), *Kontroversi SUPERSEMAR dalam Transisi Kekuasaan Soekarno-Soeharto*, Edisi Revisi, MedPress (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2007, hlm. 105-107

²⁶³ Pemilihan Presiden pada masa berlakunya Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan)

²⁶⁴ Pemilihan Presiden pada masa berlakunya Pasal 6A UUD NRI 1945 (setelah perubahan)

Pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat”. Rapat tersebut dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus 1945 di Gedung Komofu, Jl. Pejambon, No. 2, Pukul 13.45 – 14.42 WIB. Ketua PPKI yang pada saat itu dijabat oleh Ir. Soekarno, menyampaikan agenda rapat untuk membicarakan aturan-aturan peralihan dalam UUD. Kendati demikian, pimpinan PPKI lebih mendahulukan acara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Negara Indonesia karena mempertimbangkan telah ditunggunya nama pejabat Presiden dan Wakil Presiden oleh awak media (pers). Berikut kutipan pernyataan Ir. Soekarno selaku ketua PPKI dalam risalah rapat.²⁶⁵

“...Menurut acara, tuan-tuan sekalian, maka kita akan membicarakan aturan-aturan peralihan, tetapi karena pers menunggu suatu hal yaitu siapa yang dipilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden Negara Indonesia, maka lebih dahulu daripada aturan peralihan akan saya bicarakan pasal III.”

Kepiawaian intelektual Ir. Soekarno dalam memimpin rapat tampak ditunjukkan sebagaimana ia mengemukakan perlunya mengesahkan Pasal III Aturan Peralihan UUD terlebih dahulu sebelum memulai acara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pengesahan ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai dasar hukum untuk menentukan pejabat Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada saat itu. Meskipun seharusnya acara rapat dilaksanakan terlebih dahulu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Ir. Soekarno tidak gegabah, sehingga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan PPKI, atau kemungkinan tidak sahnya kegiatan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa paham

²⁶⁵ Draft Pasal III yang dimaksud dalam Aturan Peralihan ini berbunyi: “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”. Selanjutnya dapat dilihat dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2004, hlm. 492

negara hukum dan konstitusionalisme telah konsisten diterapkan sejak saat itu.

Berikut kutipan pernyataan Ir. Soekarno dalam risalah rapat.²⁶⁶

“...Sekarang untuk memenuhi permintaan pers, lebih dahulu saya hendak masuk ke dalam acara pemilihan Kepala Negara dan wakilnya, tetapi lebih dahulu saya minta disahkan pasal III dalam aturan peralihan, yang tuan-tuan sekalian memegangnya; untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yaitu kita ini. Bagaimana tuan-tuan setuju? Kalau setuju, maka sekarang saya masuk acara pemilihan Presiden. Saya minta Zimukyoku membagikan stembiljet”.

Atas peristiwa tersebut, terdapat 2 (dua) poin yang dapat diambil sebagai materi mengenai konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. *Pertama*, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia sejak awal telah digagas menggunakan konsep “pemilihan”, yang ditunjukkan dengan adanya frasa “...dipilih oleh...” dan pernyataan Ir. Soekarno selaku pimpinan rapat yang meminta *Zimukyoku* membagikan *stembiljet*.²⁶⁷ *Kedua*, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang dipilih oleh PPKI hanya merupakan mekanisme sementara, yang ditunjukkan dengan adanya frasa “*untuk pertama kali...*”, dan diletakkannya ketentuan itu dalam Aturan Peralihan UUD.

Idealnya, jika konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan dengan mekanisme “pemilihan”, maka konsekuensi dalam praktik hendaknya melibatkan berbagai alternatif calon untuk kemudian dipilih oleh yang berhak atau yang berwenang memilih. Namun, pada saat itu tidak tampak dilaksanakan, karena mempertimbangkan suatu hal yang kemudian

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Stembiljet* adalah Kartu Suara yang dimaksudkan sebagai sarana untuk memungut suara dari seluruh anggota PPKI.

hanya memunculkan 1 (satu) calon saja, sebagaimana diungkapkan oleh salah satu anggota PPKI, yaitu Oto Iskandardinata.²⁶⁸

“Berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan Presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan saya majukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri.” (disambut tepuk tangan peserta sidang yang dilanjutkan semua anggota berdiri dengan menyanyikan lagu Indonesia Raya).

Diletakkannya ketentuan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Aturan Peralihan UUD berkonsekuensi bahwa, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh PPKI bukan merupakan ketentuan yang final. Ketentuan mengenai mekanisme ini masih memungkinkan adanya pembaruan konsep pengisian jabatan dengan lebih memperhatikan prinsip-prinsip yang demokratis.²⁶⁹ Pencantuman ketentuan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam aturan peralihan ini juga menunjukkan bahwa pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden hanya untuk kebutuhan sementara waktu, yaitu kepentingan untuk segera melengkapi struktur pemerintahan negara Indonesia merdeka.

Adapun konsep yang juga menarik dari sisi akademik dalam peristiwa tersebut adalah pemilihan Wakil Presiden yang tidak dilakukan secara berpasangan (satu paket) dengan Presiden. Wakil Presiden baru kemudian dipilih setelah Ir. Soekarno disetujui dan terpilih sebagai Presiden. Pasca mengajukan Ir. Soekarno sebagai calon Presiden dan secara langsung

²⁶⁸ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang..., Ibid.*

²⁶⁹ Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI, menurut ukuran pada saat itu sudah memenuhi kriteria demokratis, karena dilakukan oleh suatu organisasi (kepanitiaan) yang secara resmi terdiri dari anggota-anggota yang mewakili rakyat Indonesia untuk mempersiapkan susunan negara Indonesia, yaitu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

mendapat persetujuan dari anggota PPKI, Oto Iskandardinata kemudian mengajukan usul agar Moh. Hatta yang menjadi Wakil Presiden.²⁷⁰

“Pun untuk pemilihan Wakil Kepala Negara Indonesia saya usulkan cara yang baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi Wakil Kepala Negara Indonesia.” (disambut tepuk tangan peserta sidang yang dilanjutkan semua anggota berdiri dengan menyanyikan lagu Indonesia Raya).

Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden pada masa ini lebih mempertimbangkan aspek substantif daripada aspek prosedur. Anggota PPKI tidak gegabah atau idealis menggagas pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden harus dilakukan dengan pemilihan langsung oleh seluruh rakyat Indonesia atau harus diusung oleh partai politik. Pemikiran itu dimungkinkan ada dalam benak para anggota PPKI, karena mekanisme pemilihan kepala negara secara langsung atau tentang sistem kepartaian juga sudah dikenal dan dipraktikkan di berbagai negara sejak sebelum Negara Indonesia didirikan. Anggota PPKI lebih mempertimbangkan pada personalitas yang akan menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Kontribusi kepemimpinan Ir. Soekarno dan Moh. Hatta selama memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, dipandang oleh para anggota PPKI layak untuk memimpin Negara Indonesia pada masa itu.

Semenjak berdirinya Negara Republik Indonesia, pengisian jabatan Presiden RI tidak semuanya mengikuti dan sesuai dengan ketentuan konstitusi (UUD 1945). Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang tidak sesuai dengan konstitusi tersebut, diakui secara faktual lantaran situasi negara dalam keadaan darurat maupun kondisi gentingnya

²⁷⁰ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang..., Ibid.*

pemerintahan negara. Demi menyelamatkan bangsa dan negara hasil Proklamasi 17 Agustus 1945, kondisi tersebut mengharuskan adanya mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di luar cara yang telah diatur konstitusi.

Meski tanpa melalui prosedur konstitusi, pengisian jabatan Presiden tetap dan lebih mengutamakan aspek substansinya. Sebagaimana pernah dilakukan dengan mekanisme pemberian mandat (kuasa) dari Sukarno kepada Syafruddin Prawiranegara sebagai Presiden Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI). Masa jabatan Presiden pada saat itu berlangsung selama 7 bulan (19 Desember 1949 – 13 Juli 1949). Pemberian mandat tersebut seiring dengan pembentukan PDRI setelah terjadinya Agresi Militer II Belanda pada 19 Desember 1948 di Yogyakarta. Adapun dalam suatu literatur disebutkan, sebenarnya terdapat 2 (dua) mandat yang diberikan oleh Presiden RI (Soekarno) pada waktu itu, yaitu mandat kepada Mr. Sjafrudin Prawiranegara (yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Kemakmuran RI) untuk membentuk pemerintahan darurat di Sumatera, dan mandat yang kedua diberikan kepada Mr. A.A Maramis untuk membentuk pemerintahan darurat di New Delhi (India), apabila pemerintahan darurat gagal dibentuk di Sumatera.²⁷¹

Kondisi pemerintahan yang belum stabil mengharuskan adanya perombakan bentuk negara yang berdampak pada berubahnya jabatan kepemimpinan negara. Penunjukan dan penetapan Mr. Assaat sebagai Presiden RI dilakukan pada masa berdirinya Republik Indonesia Serikat

²⁷¹ Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi : Sumatera Barat dan Politik Indonesia sampai 1998*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 192

(RIS). Mr. Assaat menjabat Presiden RI selama berdirinya RIS (27 Desember 1949 – 27 Agustus 1950). Penetapan Mr. Assaat sebagai Presiden negara bagian RI pada masa berdirinya RIS ini berdasar pada UU No. 7 Tahun 1949 tentang Penunjukan Pemangku-Sementara Jabatan Presiden Republik Indonesia.²⁷²

“Jika Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, maka Ketua Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan kewajibannya itu sampai ada ketentuan tentang penggantian pemangku jabatan Presiden”.

Oleh karena pada waktu itu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) belum terbentuk, maka dasar hukum pengisian jabatan Presiden merujuk Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa sebelum DPR terbentuk, segala kekuasaan DPR dijalankan oleh Presiden yang dibantu dengan sebuah Komite Nasional. Dalam praktiknya, ketentuan ini lagi-lagi disimpangi dengan kebijakan (keputusan) Wakil Presiden. Namun sekali lagi, tindakan ini patut dimaklumi sekaligus diapresiasi, mengingat negara masih dalam keadaan darurat.²⁷³

Akibat dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, kekuasaan legislatif diserahkan kepada Komite Nasional Pusat (KNP). Kekuasaan legislatif KNP dijalankan oleh Badan Pekerja (BP) yang dipilih diantara anggota KNP serta bertanggungjawab kepada KNP. Keputusan rapat BPKNP menyepakati penunjukan Mr. Assaat (Ketua BPKNP) oleh Presiden RIS (Soekarno) sebagai Pemangku Jabatan Presiden RI. Kemudian Presiden Sukarno atas persetujuan parlemen (BPKNP) tersebut melantik Mr. Assaat sebagai pemangku Jabatan Presiden RI pada 27 Desember 1949 di Istana Kepresidenan Yogyakarta.

²⁷² RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang..., Loc. Cit.*

²⁷³ Lebih lanjut lihat Keputusan BPKNP dalam Lampiran 8 halaman 119, *Koleksi Arsip Nasional Republik Indonesia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Desmira Feri Susanti, *Peranan Mr. Assaat dalam Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia (1946-1951)*, Skripsi, Pendidikan Sejarah Universitas Yogyakarta (UNY), hlm. 69

Pada masa orde lama maupun orde baru, tidak ada dasar hukum pada level undang-undang yang mengatur tata cara pelaksanaan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden.²⁷⁴ Saldi Isra menyebut, dalam dua kali periode berlakunya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yaitu periode 18 Agustus 1945 – 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999, belum pernah dilakukan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara “wajar” yakni melalui proses pemilihan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.²⁷⁵

Pada masa orde baru, dilakukan pemilihan presiden untuk pertama kalinya sebagaimana yang diamanatkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, yakni dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan suara terbanyak. Dasar hukum tata cara pelaksanaan pemilihan presiden saat itu adalah Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Diakui dalam konsideran huruf b TAP MPR ini, bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia belum pernah ada peraturan yang mengatur tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI. Meski telah dilakukannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sesuai amanat konstitusi, namun praktiknya ‘dipelintir’ secara politik, dimana

²⁷⁴ Kecuali pengisian jabatan Presiden RI sementara, jika Presiden RI dalam keadaan mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, diatur dalam UU No. 7 Tahun 1949 Penunjukan Pemangku-Sementara Jabatan Presiden Republik Indonesia

²⁷⁵ Soekarno menjadi Presiden pertama RI karena adanya usulan Otto Iskandardinata untuk menyetujui Soekarno sebagai presiden secara aklamasi. Soeharto menjadi Presiden kedua RI karena adanya “peralihan kekuasaan” dari Soekarno kepada Soeharto karena Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sementara menolak laporan pertanggungjawaban” Soekarno. Selama Soeharto menjadi Presiden terpelihara tradisi “calon tunggal” dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kondisi yang berbeda, hal yang sama juga terulang ketika B.J. Habibie menjadi Presiden pada tanggal 21 Mei 1998, lantaran Soeharto yang berkuasa sekitar 32 tahun dipaksa oleh segenap kelompok reformis untuk berhalangan tetap, akibatnya karena keharusan konstitusi, Soeharto diagantikan oleh B.J. Habibie. Lebih lanjut lihat Saldi Isra, *Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden*, www.saldiisra.web.id diakses pada 28 Desember 2017

hampir 32 tahun jabatan Presiden tidak pernah mengalami pergantian, bahkan kandidatnya pun tidak lebih dari 1 (satu).

Mekanisme pengusulan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang diatur dalam TAP MPR No. II/MPR/1973 tersebut berbeda dengan pola yang berlaku pasca perubahan UUD NRI 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasal 8 TAP MPR No. II/MPR/1973 dilaksanakan secara terpisah.²⁷⁶ Lebih lanjut ditentukan, bahwa pemilihan Presiden dilaksanakan lebih dahulu daripada pemilihan Wakil Presiden.²⁷⁷ Meski demikian, ada suatu mekanisme yang secara substansial sama seperti halnya yang berlaku pasca perubahan UUD NRI 1945, yaitu pengusulannya dilakukan oleh partai politik (fraksi), sebagaimana Pasal 9 TAP MPR No. II/MPR/1973.

“Calon Presiden diusulkan oleh Fraksi secara tertulis dan disampaikan kepada Pimpinan Majelis melalui Pimpinan-pimpinan Fraksi yang mencalonkan dengan persetujuan dari calon yang bersangkutan”.

Ketentuan tersebut menunjukkan dominannya peran fraksi-fraksi MPR dalam pengusulan dan pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini tidak lain karena imbas dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, (sebelum amendemen) bahwa kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR RI. Sehingga tidak dapat dipungkiri jabatan Presiden dan Wakil Presiden sangat bergantung pada komposisi dan konsolidasi politik anggota-anggota MPR. Afiliasi politik yang bertahan secara permanen antara

²⁷⁶ Lihat Pasal 8 ayat (1) Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia

²⁷⁷ Lihat Pasal 8 ayat (2) Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia

Presiden (petahana) dengan parpol yang duduk di dalam MPR kemudian berdampak pada langgengnya kekuasaan Presiden.

Pasca reformasi, mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi berdasar UUD 1945 (sebelum amendemen), melainkan berdasar UUD NRI 1945 hasil amendemen MPR RI pada kurun waktu tahun 1999-2002. Disisipkannya Pasal 6A dan Pasal 22E dalam UUD NRI 1945 secara transformatif mengubah konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI. Pengisian jabatannya tidak lagi dilakukan oleh MPR, dan tidak lagi menggunakan tata cara yang diatur dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Konsep pemilihan yang semula dilakukan oleh MPR secara terpisah antara Presiden dan Wakil Presiden, kini justru dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Meski pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung, namun hak pengusulannya masih tetap hanya berada pada parpol.²⁷⁸ Bahkan, hanya parpol peserta pemilu saja yang berhak mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan parpol yang tidak memenuhi kualifikasi sebagai peserta pemilu tidak berhak mengusulkan.²⁷⁹ Rezim pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden pasca amendemen UUD 1945 ini memberi kedudukan yang istimewa kepada parpol. Hal ini dinilai banyak kalangan sebagai akibat dari amendemen UUD 1945 yang dilakukan secara elitis dan didominasi unsur parpol, serta absennya

²⁷⁸ Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945

²⁷⁹ Dimaknai oleh sejumlah ahli dari beberapa literatur, bahwa implikasi ketentuan ini adalah adanya batasan bagi partai politik yang bukan peserta pemilu tidak dapat mengusulkan pasangan calon, dan termasuk membatasi calon dari kalangan non parpol (perseorangan) yang akan maju menjadi calon presiden dan wakil presiden. Lihat Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945

partisipasi publik.²⁸⁰ Sehingga, mengakibatkan rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 hanya memberi hak kepada parpol atau gabungan parpol dalam pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden.²⁸¹

Sejak reformasi tercatat ada 3 (tiga) undang-undang yang secara bergantian dijadikan dasar penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku pada kurun waktu 31 Juli 2003 – 14 November 2008, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku pada kurun waktu 14 November 2008 – 16 Agustus 2017, dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mulai berlaku sejak 16 Agustus 2017. Pada tiap-tiap UU tersebut terjadi sejumlah perubahan teknis pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, seperti persyaratan ambang batas perolehan suara yang diberlakukan bagi parpol agar dapat mengusulkan pasangan calon,²⁸² perubahan lainnya adalah waktu pelaksanaan pemilu yang semula antara pemilu legislatif dan eksekutif dilakukan secara terpisah kini dilakukan dalam waktu yang bersamaan.²⁸³

²⁸⁰ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, diterjemahkan oleh E. Setyawati, Umar Farouk dan Refly Harun (ed), *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cet. II, PT. Mizan Pustaka, Bandung, 2007, hlm. 190-192

²⁸¹ Keterangan Ahli Refly Harun dalam sidang Perkara Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945, dikutip dari salinan Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 59-60

²⁸² Perubahan syarat tersebut secara signifikan terlihat dalam ketentuan ambang batas perolehan suara bagi partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Sejauh ini persyaratan tersebut mengalami kenaikan angka. Lebih lanjut lihat perbandingan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003, Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008, dan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017

²⁸³ Implikasi Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945, yang pada intinya Mahkamah menyatakan ketentuan yang mengatur dilaksanakannya Pemilu Presiden setelah

Uraian di atas menunjukkan variasi dan perkembangan konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Fase ketika negara Indonesia mulai berdiri memang belum tersedia instrumen demokrasi yang mapan, sehingga mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden tidak melibatkan rakyat. Apabila mekanisme tersebut diterapkan pada kondisi demokrasi yang sudah dan sedang berkembang layaknya sekarang ini tentu tidak tepat. Namun, ada baiknya mengambil pelajaran dari peristiwa sejarah tersebut, bahwa pengisian jabatan Presiden saat itu lebih mempertimbangkan figur dan kemampuan calon pejabatnya untuk mengatasi permasalahan bangsa saat itu, meskipun prosedur demokrasi dikesampingkan. Celaka apabila prosedur demokrasi lebih diutamakan, sedangkan figur dan kemampuan calon pejabatnya dikesampingkan, karena lebih mengutamakan popularitas, kemampuan finansial, serta kepemilikan kendaraan politik berupa partai.

Pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan merupakan ikhtiyar untuk mencegah pengutamaan prosedur daripada substansi demokrasi. Kandidasi calon melalui jalur perseorangan dapat mengakomodasi figur non parpol yang memiliki kemampuan mengampu jabatan Presiden dan Wakil Presiden meskipun tidak memiliki modal finansial tinggi, bahkan yang tidak memiliki kendaraan politik berupa partai. Sebab, sejak parpol menjadi organisasi politik yang memiliki hak untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, mekanisme pengisian jabatannya dipenuhi oleh kompromi bahkan transaksi politik antara calon

Pemilu Legislatif, sebagaimana dalam Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945.

yang akan menduduki kekuasaan eksekutif dengan parpol yang akan menduduki kekuasaan legislatif.²⁸⁴ Kehadiran calon dari kalangan non parpol tentu dapat menjadi alternatif yang memiliki independensi gagasan dan minim kompromi atau transaksi politik dengan parpol yang akan berkontestasi untuk menduduki kekuasaan legislatif.

Mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden jalur non parpol juga sebagai ikhtiyar membenahi tidak berimbangnya sistem pemerintahan yang dipraktikkan selama ini. Calon Presiden yang merupakan petinggi partai dan diagungkan oleh anggotanya, apalagi ia memiliki pertalian erat dengan berbagai parpol lainnya, berpotensi mendominasi kekuasaan eksekutif dan cenderung otoriter. Namun sebaliknya, apabila calon Presiden memiliki figur kepemimpinan (pengaruh) politik yang lemah dan cenderung akomodatif terhadap keinginan partai, meskipun ia berasal dari kalangan partai sangat besar kemungkinan ia akan tersandera oleh dominasi politisi (partai) di parlemen.

Figur Presiden yang terlampau kuat dalam mendominasi parpol terbukti menciptakan pemerintahan yang otoriter. Sebagaimana pada masa pemerintahan orde baru, dominasi figur yang terlampau kuat ternyata mampu menguasai parlemen sehingga kekuasaan parlemen di bawah kendali Presiden.

Meski hal tersebut juga diakibatkan belum sempurnanya konstitusionalisme,

²⁸⁴ Praktik pada masa pemerintahan orde baru (periode Presiden Suharto 1971-1998) dan pada masa reformasi (periode Presiden SBY 2004-2009 dan 2009-2014). Pada masa orde baru tercatat hanya ada 3 (tiga) partai, yaitu Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Ketiga partai tersebut hasil ‘fusi-paksa’ yang disponsori pemerintah (Suharto) terhadap sembilan partai yang eksis dalam Pemilu 1971 (pemilu pertama era orde baru). Dari 3 (tiga) partai tersebut disederhanakan lagi, sehingga hanya terdapat 1 (satu) partai yang diistimewakan oleh Presiden yaitu Golongan Karya (Golkar) dan kemudian loyal kepada Presiden. Atas dukungan (kompromi) pemerintah, Golkar selalu memenangkan Pemilu sepanjang sejarah orde baru, yaitu Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Lebih lanjut lihat Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform...*, Op. Cit., hlm. 142-143

namun kuatnya afiliasi politik Presiden dengan parpol berujung pada kekuasaan eksekutif yang otoriter. Padahal konstitusi yang berlaku pada saat itu (UUD 1945) memberi atribusi kewenangan kepada legislatif untuk mengatur masalah-masalah penting dengan undang-undang, namun praktiknya lembaga legislatif justru didominasi oleh Presiden.²⁸⁵ Bahkan menurut pengamatan akademisi, sepanjang pemerintahan orde baru belum pernah ada undang-undang yang lahir atas inisiatif DPR, semua inisiatif dari eksekutif, sehingga muncul sindiran sinis bahwa DPR hanya sebagai “tukang stempel”.²⁸⁶

Namun sebaliknya, apabila parpol yang terlampau kuat dan mendominasi pengaruhnya terhadap calon (Presiden), ternyata dapat melemahkan ruang otoritas (prerogatif) Presiden terpilih dalam menjalankan pemerintahan. Apalagi jika figur kepemimpinan politik Presiden yang lemah dan cenderung akomodatif terhadap parpol. Sebagaimana peta kompromi antara Presiden SBY dengan parpol dalam proses pembentukan maupun *reshuffle* kabinet selama periode 2004-2009 yang menunjukkan tingginya intervensi politisi (parpol) terhadap Presiden.²⁸⁷ Presiden cenderung bersikap akomodatif dan memenuhi keinginan parpol agar mendapat dukungan dari parlemen untuk setiap kebijakannya. Tersanderanya Presiden oleh hegemoni parpol yang duduk di parlemen tentu tidak senafas dengan sistem pemerintahan presidensial.

²⁸⁵ Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 64-68

²⁸⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 168

²⁸⁷ Hanta Yuda menyebut pola relasi yang terbentuk antara presiden dan politisi (parpol) adalah intervensi-akomodatif. Hal ini menunjukkan sistem presidensial di Indonesia dipraktikkan secara setengah hati. Lebih lanjut dalam Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 155

Berdasar tinjauan di atas, sejarah pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden hingga praktik pelaksanaan pemerintahan di Indonesia belum mencapai kondisi ideal. Secara historis, pada awal pendirian negara hingga fase-fase merintis penerapan sistem demokrasi, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dapat dilakukan tanpa adanya parpol. Para pendiri bangsa fokus terhadap upaya mempertahankan bangunan negara Indonesia dengan tetap mengisi jabatan kepresidenan meski mengesampingkan prosedur yang demokratis, hal ini dikarenakan kondisi negara Indonesia yang masih dalam keadaan dirintis dan sempat mengalami keadaan darurat. Figur yang dinilai mampu mengemban jabatan kepemimpinan negara dan pemerintahan lebih diutamakan daripada latar belakang politiknya.

Sejarah juga menunjukkan bahwa figur Presiden yang terlampau kuat dan mendominasi partai tidak kompatibel dengan sistem politik yang demokratis, begitupun sebaliknya, figur Presiden yang terdominasi oleh kekuatan partai juga tidak kompetibel dengan sistem pemerintahan presidensial. Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan (independen) merupakan alternatif solusi terhadap permasalahan sistem politik dan sistem pemerintahan yang dialami bangsa Indonesia. Apabila pasangan calon yang berasal dari kalangan non parpol ini dapat terpilih, maka ada harapan besar terhadap independensi dan wibawa Presiden selaku pemangku jabatan eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Presiden dan Wakil Presiden dari kalangan non parpol kecil kemungkinan untuk mengintervensi dan diintervensi oleh parpol, sebab dipastikan minim terjadi politik balas budi dan kompromi politik.

3. Analisis Sosiologis

Kacung Marijan dengan menggunakan kerangka analisis sistemnya David Easton,²⁸⁸ mengemukakan bahwa proses demokratisasi yang berkonsekuensi pada tumbangnya pemerintahan orde baru merupakan akibat dari ketidakmampuan sistem politik dalam merespon tuntutan-tuntutan (*demands*) yang berkembang di dalam masyarakat. Tuntutan untuk mendemokratiskan sistem politik tersebut dinilai sebagai kebutuhan dalam mengupayakan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, setelah rezim orde baru tumbang, berbagai tuntutan reformasi sistem politik mulai di realisasikan. Beberapa diantaranya adalah dilakukan amandemen konstitusi (UUD 1945), disertai adanya kebebasan pers, kebebasan dalam berorganisasi (berserikat/berkumpul), hingga dilaksanakannya pemilu yang bebas dan demokratis.

Demokrasi tidak cukup hanya dengan adanya pemilu. Dalam konteks yang lebih esensial, demokrasi menuntut adanya kesempatan (*opportunity*) kepada semua pihak, termasuk di dalamnya adanya kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam semua proses politik.²⁸⁹ Karena itu, lazim apabila demokratisasi yang terjadi pasca reformasi diikuti dengan banyak bermunculannya partai politik sebagai sarana partisipasi politik rakyat. Sebagaimana tercatat oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, terdapat 141 parpol yang didirikan menjelang pelaksanaan pemilu 1999.²⁹⁰

²⁸⁸ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cet. 4, Jakarta, Prenamedia Group, 2015, hlm. 6

²⁸⁹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, sebagaimana dikutip Kacung Marijan, *Ibid.*, hlm. 11

²⁹⁰ Suryakusuma, *Almanak Parpol Indonesia*, sebagaimana dikutip kembali oleh Kacung Marijan, *Ibid.*, hlm. 60

Meski demikian, realita menunjukkan bahwa parpol tidak selamanya merupakan satu-satunya sarana politik dalam proses demokratisasi.

Perkembangannya, ada indikasi terhadap pengaruh parpol yang mulai menurun.²⁹¹ Indikasi tersebut diperkuat fakta pada tahun 1980-2000 di beberapa negara Barat yang terjadi penurunan jumlah anggota resmi parpol.²⁹² Berikut dijelaskan lebih lanjut penyebab kemunduran parpol di berbagai belahan negara tersebut.²⁹³

Mengapa kemunduran ini terjadi? Ada beberapa sebab yang dapat dikemukakan, antara lain parpol (parlemen) dianggap sudah tidak representatif lagi, tidak mampu menyelesaikan beragam masalah baru dan kompleks dalam kehidupan politik modern, anggota-anggotanya sering korup, cenderung mengutamakan kepentingan diri sendiri daripada kepentingan umum, dan mengejar kedekatan dengan pusat-pusat kekuasaan.

Indikasi penurunan/kemunduran parpol di beberapa negara Barat tersebut nampaknya juga terjadi di Indonesia. Sebagian besar parpol-parpol di Indonesia juga menunjukkan perilaku buruk yang menjadi penyebab timbulnya kemunduran. Dis-orientasi dan pragmatisme anggota (kader) sehingga berperilaku koruptif, menjadi penyebab utama yang menimbulkan kemunduran parpol sebagai suatu pilar demokrasi. Data Global Corruption Barometer (GCB) Tahun 2017 versi Indonesia yang diterbitkan Transparency International Indonesia (TII), terdapat 54% (540 responden) dari 1000 responden yang tersebar di 31 provinsi menilai lembaga legislatif (DPR,

²⁹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, *Op. Cit.*, hlm. 420-422

²⁹² Mair and van Beizen yang dikutip oleh Barrie et al., *Politic: An Introduction...*, sebagaimana dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Ibid.*

²⁹³ Axford et al. *Politic: An Introduction...*, hlm. 380-381, dan Heywood, *Key Concept in Politic*, hlm. 265-266, sebagaimana dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Ibid.*

DPRD, DPD) sebagai lembaga terkorup.²⁹⁴ Data tersebut memberi gambaran bahwa anggota parpol (kader) yang duduk di lembaga legislatif mendapat penilaian buruk dari mata publik. Persepsi atau penilaian masyarakat tersebut terbukti dari catatan kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selama Tahun 2017, KPK menangani perkara 20 perkara korupsi yang melibatkan anggota DPR dan DPRD.²⁹⁵ Bahkan, pada tahun 2018 KPK menetapkan 41 anggota dari 45 anggota DPRD Kota Malang sebagai tersangka kasus suap.²⁹⁶

Berkaca pada data di atas, maka lazim apabila publik semakin meluruhkan kepercayaannya terhadap eksistensi parpol. Sebagaimana riset yang dilakukan oleh Polling Center pada Tahun 2017, tingkat kepercayaan publik yang diwakili sebanyak 2.235 responden (tersebar di 34 provinsi) terhadap parpol hanya mencapai 35% (setara 782 orang), sedangkan tingkat kepercayaan publik tertinggi adalah terhadap KPK (86%).²⁹⁷ Kasus korupsi mega proyek e-KTP yang menjerat pihak swasta (Andi Agustinus/Narogog) dan mantan Ketua DPR RI Setya Novanto (kader Partai Golkar) pada Tahun 2018, merupakan bukti bahwa parpol beserta anggotanya (kader) yang memangku jabatan publik cenderung menyalahgunakan jabatan dan hanya mengutamakan kepentingan pribadi, parpolnya, bahkan golongannya. Meski data tersebut tidak bisa untuk menggeneralisasi, namun cukup sebagai dasar sekaligus gambaran untuk mengemukakan bahwa demokratisasi yang terlalu

²⁹⁴ Hasil Survei Transparency International Indonesia: DPR lembaga terkorup di mata publik, www.rappler.com, 8 Maret 2017, diakses pada 27 Juli 2018

²⁹⁵ Catatan Kinerja KPK di 2017: Data Kasus dan Latar Belakang Koruptor, www.tirto.id, 28 Desember 2017, diakses pada 27 Juli 2018

²⁹⁶ 41 dari 45 Anggota DPRD Kota Malang Tersangka Suap, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/21503011/41-dari-45-anggota-dprd-kota-malang-ter-sangka-suap>, diakses pada 6 September 2018

²⁹⁷ Parah! Tingkat Kepercayaan Masyarakat kepada Parpol Paling Rendah, www.jawapos.com, diakses pada 27 Juli 2018

memberi keistimewaan (*previllege*) kepada parpol ternyata tidak sebanding dengan kinerja parpol dan tingkat kepercayaan publik terhadap parpol itu sendiri.

Fakta aktual yang menunjukkan bahwa parpol nyata-nyata tidak sepenuhnya dapat dipercaya publik adalah, perihal pencalonan anggota legislatif untuk Pemilu 2019. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota memuat salah satu materi yang mengatur kewajiban parpol untuk menyeleksi bakal calon dengan tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.²⁹⁸ Namun demikian, faktanya parpol masih saja merekrut dan mendaftarkan bakal calon yang merupakan mantan terpidana korupsi. Sebagaimana hasil identifikasi yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) RI, hingga 25 Juli 2018 jumlah calon yang merupakan mantan terpidana korupsi sebanyak 192 bakal calon, tersebar di 9 Provinsi, 92 Kabupaten dan 11 Kota.²⁹⁹ Hal ini menunjukkan tidak konsistennya parpol terhadap regulasi, bahkan tidak komitmen terhadap upaya pembarantasan korupsi di Indonesia.

²⁹⁸ Padahal ketentuan tersebut diperkuat dengan keharusan melampirkan dokumen pakta integritas yang ditandatangani pimpinan parpol sebagai penjamin bahwa nama-nama calon yang diajukan bukan merupakan mantan terpidana korupsi, lebih lanjut lihat Pasal 4 jo. Pasal 11 berikut lampiran PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

²⁹⁹ Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Hasil Identifikasi Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota yang berstatus Mantan Terpidana Korupsi*, dirilis tanggal 25 Juli 2018

Kemunduran parpol yang terjadi di Indonesia sebagaimana diuraikan di atas sempat dilawan oleh publik. Bentuk perlawanan tersebut dilakukan dengan mengajukan *judicial review* undang-undang yang mengatur pencalonan kepala daerah dan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui jalur parpol. Ketentuan tersebut dinilai menghalangi kesempatan warga negara yang hendak mencalonkan diri sebagai pasangan kepala daerah atau pasangan Presiden dan Wakil Presiden dari jalur non-parpol. Kondisi parpol yang kian memburuk, baik dari sisi manajemen kelembagaan, dis-orientasi, hingga budaya koruptifnya berpotensi menghambat proses pemilu kepala daerah atau Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan asasnya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang saat itu berlaku sempat diajukan pengujian terhadap UUD NRI 1945 oleh Lalu Ranggalawe (pemohon).³⁰⁰ Ia merupakan seorang warga negara Indonesia yang tinggal di Kabupaten Lombok Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Lalu Ranggalawe mempersoalkan ketentuan Pasal 56, Pasal 59, dan Pasal 60 UU Pemda yang hanya memberikan kesempatan kepada calon-calon/pasangan calon kepala daerah yang memiliki kendaraan politik (parpol/gabungan parpol). Sementara itu, karena ia berniat untuk maju sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur NTB, dalam permohonannya ia

³⁰⁰ Perkara ini diajukan oleh Lalu Ranggalawe pada 7 Februari 2007 dengan nomor register 5/PUU-V/2007. Namun, sebelumnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini juga pernah diajukan untuk diuji materi di MK perihal pencalonan kepala daerah yang hanya dapat dilakukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Permohonan tersebut diajukan oleh Biem Benjamin pada 18 Februari 2005 dengan Nomor Register 006/PUU-III/2005. Sayangnya, permohonan ini diputus MK “tidak dapat diterima”. MK dalam beberapa pertimbangannya memiliki pandangan bahwa semangat Pasal 59 UU Pemda yang mengatur pencalonan kepala daerah melalui jalur Parpol atau Gabungan Parpol merupakan semangat membangun mekanisme demokrasi Pilkada yang dipandang oleh MK sebagai demokrasi partai.

mendalikn sikap pesimisnya terhadap parpol untuk mengusungnya sebagai bakal calon kepala daerah.³⁰¹

Bahwa meskipun Pemohon saat ini masih aktif sebagai anggota DPRD dari Partai Bintang Reformasi (PBR), namun Pemohon tidak terlalu berharap untuk dapat dicalonkan melalui partai, sebab bukan rahasia umum lagi bahwa pada umumnya partai-partai saat ini sudah menjadi barang komoditi yang diperjual-belikan dengan nilai harga yang terbilang tinggi untuk ukuran di daerah, dan Pemohon sendiri tidak punya kemampuan finansial untuk itu.

Upaya semacam itu ternyata tidak hanya dilakukan oleh Lalu Ronggolawe. Hal yang hampir serupa juga sudah pernah berkali-kali dilakukan sebelumnya. Uji materi diajukan oleh sejumlah pemohon agar mekanisme pencalonan pejabat publik yang dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden dapat dilakukan tidak hanya melalui jalur parpol atau gabungan parpol. Sejumlah pemohon tersebut diantaranya, Agus Abdul Jalil selaku Ketua Yayasan Pengembangan Reformasi Nasional (YPRN),³⁰² Yislam Alwini beserta 7 (tujuh) rekan pemohon lainnya, yang rata-rata berlatar belakang wiraswasta,³⁰³ dan Mulyo Wibisono beserta rekannya Dion Bambang Soebroto, yang keduanya mengaku sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.³⁰⁴ Mereka mengajukan permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Namun, dikarenakan dari ketiga permohonan tersebut tidak ada satupun yang dikabulkan, pada tahun 2008 di bawah rezim Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden

³⁰¹ Dalil pemohon dalam perkara permohonan Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI 1945, sebagaimana dalam salinan Putusan MK No. 5/PUU-V/2007, hlm. 3-4

³⁰² Lihat salinan Putusan MK No. 007/PUU-II/2004

³⁰³ Lihat salinan Putusan MK No. 054/PUU-II/2004

³⁰⁴ Lihat salinan Putusan MK No. 057/PUU-II/2004

dan Wakil Presiden, ketentuan serupa kembali diajukan kembali untuk diuji materi ke MK oleh Saurip Kadi,³⁰⁵ M. Fadjroel Rachman, beserta kedua rekan pemohon yang lainnya.³⁰⁶

Meski dengan nomor registrasi yang berbeda, permohonan Saurip Kadi dan Fadjroel Rachman, sama-sama hendak menguji Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) yang saat itu berlaku terhadap UUD NRI 1945. Dalam permohonannya, pemohon mempersoalkan hal yang secara prinsip serupa dengan permohonan Lalu Ronggolawe, dan permohonan uji materi UU Pilpres yang berlaku sebelumnya perihal mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang harus (hanya dapat) diusulkan melalui parpol atau gabungan parpol. Ketentuan ini dianggap oleh pemohon sebagai bentuk monopoli parpol terhadap kedaulatan rakyat, sehingga menutup kesempatan warga negara (rakyat) yang tidak memiliki atau tidak diusung oleh parpol atau gabungan parpol.

*Sebagai salah satu pilar utama demokrasi, maka partai politik tidak boleh memonopoli kekuasaan dan demokrasi. Hal ini menjadi mendasar, agar rakyat secara bebas dapat mempergunakan haknya untuk berpartisipasi dalam demokrasi. Agar Partai sebagai alat atau instrumen politik dapat berjalan optimal, maka partai dapat saja diberikan hak oleh konstitusi. Namun demikian, hak yang diberikan kepada partai politik tidak boleh sampai melampaui, menggajjal menutup atau menghalangi hak-hak yang memang menjadi milik rakyat. Sebagai alat maka partai politik tidak boleh melampaui subjek primer, artinya hak partai politik tidak boleh melampaui hak warga negara. Untuk itu, maka fungsi konstitusi adalah menjamin terpenuhinya prinsip dasar ini.*³⁰⁷

³⁰⁵ Lihat salinan Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008

³⁰⁶ Lihat salinan Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008

³⁰⁷ Dalil pemohon (Saurip Kadi) dalam permohonan Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945, sebagaimana dalam salinan Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008, hlm. 12-13

Apabila Pasal 1 ayat (4), Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) UU Pilpres tersebut dibaca secara bersamaan berarti pemahamannya jelas bahwa satu-satunya mekanisme atau jalur untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah melalui usulan partai politik atau gabungan partai politik. Atau dengan kata lain, menurut ketentuan tersebut hak untuk mengajukan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah hak eksklusif partai dan tidak ada kemungkinan sama sekali bagi Pasangan Calon perseorangan atau independen di luar dari yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik tersebut.³⁰⁸

Meski permohonan uji materi UU Pilpres di atas tidak dikabulkan oleh MK,³⁰⁹ namun secara sosiologis tindakan tersebut dapat ditangkap sebagai gejala timbulnya kebutuhan masyarakat terhadap pembaharuan regulasi yang berlaku. Regulasi Pilkada dan Pemilu yang tidak akomodatif terhadap warga negara yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden RI secara perseorangan (tanpa diusung parpol atau gabungan parpol) ini merupakan bentuk kekosongan hukum. Padahal gejala perubahan sosial itu merupakan suatu hal yang harus direspon oleh hukum, sebagaimana analisis yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo berikut.³¹⁰

Masalah-masalah hukum, khususnya pada suatu bangsa yang bertekad untuk membangun tata hukum yang sama sekali baru, tidak bisa dikaji secara terpisah dari konteks sosialnya. Bahkan bisa dikatakan, perubahan-perubahan yang berlangsung dalam masyarakat akan memberikan bebannya tersendiri terhadap hukum, sehingga hukum dituntut untuk mengembangkan kepekaannya menghadapi keadaan tersebut.

Berkaca pada Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 yang mengakomodasi pencalonan kepala daerah dari jalur perseorangan, sudah

³⁰⁸ Dalil pemohon (M. Fadjroel Rachman, dkk) dalam permohonan Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945, sebagaimana dalam salinan Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 5

³⁰⁹ Kecuali permohonan uji materi UU Pilkada dalam nomor register perkara 5/PUU-V/2007, MK memutuskan “menolak” dan “tidak dapat diterima”.

³¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 18

seharusnya dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam merespon perkembangan masyarakat. Allan FG Wardhana dalam tesisnya mengemukakan, bahwa putusan tersebut (Putusan MK No. 5/PUU-V/2007) merupakan putusan yang progresif, karena telah melindungi prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.³¹¹ Adapun dasar argumentasinya adalah, *pertama*, bahwa putusan MK tersebut tidak positivistik; *kedua*, MK telah mematahkan *status quo*; *ketiga*, terdapat pemaknaan kreatif terhadap peraturan.³¹² Putusan tersebut nyata-nyata telah membuka cakrawala hukum baik secara akademik maupun praktik, lantaran konsep atau gagasan hukum secara akademik seirama dengan praktiknya. Dalam konteks putusan ini, hukum dinilai mampu merespon perubahan sosial dan kebutuhan hukum masyarakat.

Sejak Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 tersebut berlaku, masyarakat menerima dan menyambut baik. Hal itu ditunjukkan dengan munculnya kandidat kepala daerah dari kalangan non-parpol yang mendapat dukungan dari masyarakat. Pada dasarnya pelaksanaan Pilkada yang dapat diikuti calon independen sudah mulai muncul pasca perdamaian Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 2006.³¹³ Hingga kemudian menyebar di hampir seluruh wilayah Indonesia pasca Putusan MK No. 5/PUU-V/2007. Sejak tahun 2006-2015, tercatat ada 19 (sembilan belas) daerah dimenangkan calon dari non-parpol.

³¹¹ Allan FG Wardhana, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah di Indonesia dalam Perspektif Hukum Progresif*, Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2016, hlm. 150 - 151

³¹² *Ibid.*, hlm. 150 - 161

³¹³ Rina Nurjanah, dalam artikel berita “*Para Pemenang Jalur Independen*”, <https://www.liputan6.com/news/read/2464331/para-pemenang-jalur-independen>, diakses pada 1 Agustus 2018

Tabel 3.1
Rekapitulasi Calon Kepala Daerah Jalur Perseorangan yang Terpilih
dalam Pilkada tahun 2006-2015

No.	Nama Pasangan	Daerah	Tahun
1	Irwandi Yusuf – M Nazar	Provinsi Aceh	2006
2	Tengku Nurdin A – Tengku Busmadar	Kabupaten Bireun, Aceh	2007
3	OK Arya Zulkarnain – Gong Martua S	Kabupaten Batubara, Sumatera Utara	2008
4	Muda Mahendrawan –Andreas M	Kabupaten Kubu Raya, Kalimantan Barat	2008
5	Aceng Fikri – Dicky Chandra	Kabupaten Garut, Jawa Barat	2009
6	Saifullah – MG Hadi Sutjipto	Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur	2011
7	Jonas Salean – Hermanus Man	Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur	2012
8	Neni Moerniaeni – Basri Rase	Kota Bontang, Kalimantan Timur	2015
9	Jimmy F Eman – Syerly A. Sompotan	Kota Tomohon, Sulawesi Utara	2015
10	H Nadjmi Adhani – Darmawan Jaya	Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan	2015
11	M. Syahrial – H Ismail	Kota Tanjung Balai, Sumatera Utara	2015
12	M. Ramlan Nurmatias - Irwandi	Kota Bukittinggi, Sumatera Barat	2015
13	Ahmad Hijazi – Iqbal Basta	Kabupaten Rejang Lebong, Bengkulu	2015
14	Dadang M Naser – Gun Gun Gunawan	Kabupaten Bandung, Jawa Barat	2015
15	Marthen L.D – Nikodemus N.R.H	Kabupaten Sabu Raijua, Nusa Tenggara Timur	2015
16	Rita Wisyadari – Edi Damansyah	Kabupaten Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur	2015

17	Adnan Purichta – H. Abdul Rauf M	Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan	2015
18	Jules F. Warikar – Onesias Rumere	Kabupaten Supiori, Papua	2015
19	Abdul Hafidz – Bayu Andriyanto	Kabupaten Rembang, Jawa Tengah	2015
Sumber: Rina Nurjanah, Liputan6			

Pada Pilkada 2017 diikuti 90 bakal calon,³¹⁴ namun yang lolos dan terdaftar hanya 80 pasangan calon, sedangkan Pilkada 2018 diikuti 222 bakal calon, yang lolos dan terdaftar hanya 69.³¹⁵ Memang disadari, bahwa keikutsertaan dan keterpilihan pasangan calon perseorangan pada Pilkada 2017 dan 2018 mengalami penurunan. Hal tersebut diakui sejumlah pengamat karena terlampaui tingginya persyaratan jumlah dukungan untuk maju sebagai calon perseorangan.³¹⁶ Selain itu, ketidaksetaraan antara calon perseorangan dengan calon yang diusung parpol dalam menjalani tahapan pilkada, turut menjadi penyebab minimnya calon perseorangan yang terpilih.³¹⁷ Namun, terlepas dari penurunan partisipasi dan keterpilihan tersebut tidak sedikit calon kepala daerah dari jalur perseorangan (independen) yang terpilih memiliki prestasi baik dalam memimpin daerahnya.³¹⁸ Secara sosiologis,

³¹⁴<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/11/10/47-pasangan-calon-independen-daftar-pilkada-2017>, diakses pada 1 Agustus 2018

³¹⁵ <https://tirto.id/menilik-calon-perseorangan-dalam-pilkada-serentak-2018-cAVr>, dan <https://news.detik.com/berita/d-3309318/pilkada-serentak-2017-diikuti-80-pasangan-calon-independen>, diakses pada 1 Agustus 2018

³¹⁶ Pernyataan Fadli Ramadhanil (Peneliti Perludem), dalam <http://perludem.org/2017/11/30/calon-perseorangan-cenderung-menurun/>, diakses pada 1 Agustus 2018

³¹⁷ Titi Anggraini, *Perludem: Calon Independen Sulit Bersaing dengan Parpol*, <http://perludem.org/2017/11/30/perludem-calon-independen-sulit-bersaing-dengan-parpol/>, diakses pada 1 Agustus 2018

³¹⁸ Sebagai contoh, pasangan Walikota-Wakil Walikota Kota Banjarbaru (Nadjmi Adhani-Darmawan Jaya) merupakan kepala daerah yang maju melalui jalur independen, pada tahun 2017 mampu meningkatkan serapan anggaran daerah mencapai 90,33%, sebagaimana dirilis <https://kalsel.antaranews.com/berita/61610/penyerapan-anggaran-banjarbaru-lampaui-target-nasio>

kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan calon dari kalangan non-partai telah menjadi norma yang diakui, diterima dan berlaku di masyarakat.

Dalam BAB II telah diuraikan bahwa penentuan pemimpin di suatu masyarakat tidak ada cara atau model yang baku, karena prinsipnya kepemimpinan itu merupakan suatu metode untuk mencapai hidup yang sejahtera. Bahkan tidak selamanya figur pemimpin lahir dari lingkungan formal, seperti mekanisme kaderisasi yang berlaku dalam organisasi resmi. Kebanyakan tokoh yang disegani justru lahir dari lingkungan sosial, karena kontribusi dan kiprahnya terhadap masyarakat. Demikian juga tidak sedikit yang karakter kepemimpinannya lahir dan berkembang melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan (*civil society*). Pemimpin yang lahir dan berkembang dari kehidupan sosial kemasyarakatan ini umumnya menaruh idealisme tinggi, menjaga jarak terhadap pragmatisme, serta menghindari perilaku koruptif.³¹⁹ Sebab, apabila menelisik sejarah konsep *civil society* milik Antonio Gramsci, dikatakan bahwa *civil society* terbentuk untuk membentuk *historical block* (benteng sejarah) dalam menghadapi hegemoni negara yang memonopoli seluruh aspek kehidupan.³²⁰

Berikutnya, penulis hendak menganalisis lebih lanjut tesis yang dikemukakan oleh Ni'matul Huda dan Imam Nasef perihal urgensi

nal, diakses pada 10 September 2018. Selain itu, pasangan Bupati-Wakil Bupati Kabupaten Bandung (Dadang M Nasser-Gun Gunawan), mampu mengantarkan Kabupaten Bandung sehingga meraih 11 penghargaan dari berbagai kategori pada tahun 2016, <http://www.balebandung.com/tag/kabupaten-bandung-raih-11-penghargaan/>, diakses pada 10 September 2018

³¹⁹ Lihat pimpinan-pimpinan lembaga negara independen, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), rata-rata berasal dari tokoh organisasi masyarakat sipil, akademisi yang sejak awal tidak melibatkan diri dalam politik praktis.

³²⁰ Mochamad Parmudi, *Kebangkitan Civil Society di Indonesia*, Jurnal *at-Taqqaddum*, Volume 7, Nomor 2, November 2005, hlm. 299, diakses dari www.jurnal.walisongo.ac.id pada 28 Juli 2018

mekanisme rekrutmen pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dari jalur perseorangan yang ditinjau berdasarkan kelemahannya dari faktor sosiologis. Adapun beberapa kelemahan dari faktor sosiologis tersebut adalah: *pertama*, terbatasnya calon yang hanya diusulkan parpol atau gabungan parpol dapat mengurangi suasana kompetitif dalam pemilu; *kedua*, tertutupnya kesempatan bagi calon-calon lain dari kalangan non-parpol, menimbulkan dominasi pertarungan hanya oleh “pemain-pemain lama”; *ketiga*, terbatasnya calon sangat potensial meningkatkan angka “golput” di Indonesia; *keempat*, menghambat laju demokrasi yang sedang dibangun dan dikembangkan di Indonesia.³²¹

Sejak amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.³²² Namun praktiknya, rakyat tidak sepenuhnya memiliki otoritas dalam memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden ini. Kekuasaan rakyat untuk memilih bergantung pada parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang dipahami sebagai satu-satunya pihak yang memiliki kesempatan untuk mengusulkan pasangan calon.³²³ Bahkan kesempatan itupun masih dibatasi dengan sejumlah kebijakan yang mengetatkan pencalonan. Adapun kebijakan ini dimaksudkan agar pasangan calon yang diusulkan tidak sembarangan.³²⁴

Penerapan ambang batas (minimal perolehan suara atau perolehan kursi di DPR) merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh parpol

³²¹ Ni'matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 162-163

³²² Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945

³²³ Lihat Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945

³²⁴ Sembarangan dalam konteks ini dipahami bahwa calon yang diusulkan tidak memiliki kualitas kepemimpinan, kapabilitas, elektabilitas, integritas, maupun kriteria yang ditentukan Konstitusi. Keseluruhannya berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk menjalankan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden, lihat Pasal 6 ayat (1) UUD NRI 1945

atau gabungan parpol untuk mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Kebijakan tersebut secara bergantian diberlakukan melalui 3 (tiga) undang-undang yang mengatur pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden pasca berlakunya UUD NRI 1945 (hasil amandemen).³²⁵ Akumulasi pengaturan pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diuraikan di atas, faktanya menimbulkan terbatasnya alternatif pasangan calon. Selama 3 (tiga) kali pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasar UUD NRI 1945 (hasil amandemen), yaitu pada tahun 2004, tahun 2009, dan tahun 2014, jumlah alternatif pasangan calon paling banyak hanya 5 (lima) pasangan. Sedangkan pada periode pemilu berikutnya selalu mengalami penurunan jumlah pasangan calon.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 merupakan pemilu yang pertama kali dilaksanakan berdasar Pasal 6A UUD NRI 1945. Untuk melaksanakan Pasal 6A UUD NRI 1945 ini, dibentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berhak mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya parpol atau gabungan parpol yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

³²⁵ Lihat Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku pada kurun waktu 31 Juli 2003 – 14 November 2008, Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku pada kurun waktu 14 November 2008 – 16 Agustus 2017, dan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mulai berlaku sejak 16 Agustus 2017

- (1) *Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.*
- (2) *Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR kepada KPU.*
- (3) *Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh undang-undang ini kepada KPU.*
- (4) *Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.*

Akibat berlakunya ketentuan tersebut, hanya terdapat 5 (lima) pasangan calon yang dapat mengikuti kontestasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004. Adapun kelima pasangan calon tersebut, yaitu (1) Wiranto-Salahudin Wahid (poros Partai Golkar); (2) Megawati Soekarnoputri-Ahmad Hasyim Muzadi (poros PDIP); (3) Amien Rais-Siswono Yudo Husodo (poros PAN); (4) Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla (poros Partai Demokrat); (5) Hamzah Haz-Agum Gumelar (poros PPP). Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 ini masih tergolong kompetitif, karena masih memunculkan pasangan calon dengan latar belakang dan ideologi parpol pengusung yang cukup kontras antara satu sama lain. Bahkan ditunjukkan dengan tidak ada satupun pasangan yang langsung memperoleh lebih dari 50% suara. Sehingga harus dilakukan pemilihan untuk putaran kedua, yang diikuti oleh pasangan Megawati Soekarnoputri-Ahmad Hasyim Muzadi dan Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla.

Sementara itu, pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 mengalami perubahan kebijakan karena dilaksanakan berdasar undang-undang yang berbeda, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Meski kesempatan untuk mengusung pasangan calon tetap hanya berada pada parpol atau gabungan parpol, namun syarat ambang batas pencalonannya dinaikkan. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyatakan 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.

Artinya, ambang batas perolehan jumlah kursi DPR dan perolehan suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR masing-masing mengalami kenaikan sebesar 5%. Akibat berlakunya ketentuan tersebut, parpol yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya Partai Demokrat.

Tabel 3.2
Rekapitulasi Perolehan Suara sah Nasional dan Kursi Parlemen
pada Pemilu 2009

No.	Partai Politik	Perolehan Suara Sah (%)	Perolehan Kursi Parlemen	Perolehan Kursi Parlemen (%)
1	Demokrat	20,85	150	26,8
2	Golkar	14,45	107	19,1
3	PDIP	14,03	95	17,0
4	PKS	7,88	57	10,2
5	PAN	6,01	43	7,7

6	PPP	5,32	37	6,6
7	PKB	4,94	27	4,8
8	Gerindra	4,46	26	4,6
9	Hanura	3,77	18	3,2
Jumlah		100	560	100
Sumber: KPU, tanggal 9 Mei 2009				

Merujuk data di atas, terlihat tidak ada satupun parpol yang memperoleh jumlah 25% dari suara sah nasional. Ketentuan ambang batas pencalonan yang demikian ketat ini berkonsekuensi pada timbulnya koalisi antar parpol. Implementasi ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) ini terbukti hanya menghasilkan 3 (tiga) pasangan calon yang menjadi alternatif untuk dipilih oleh rakyat. Ketiga pasangan calon tersebut yaitu, *pertama*, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono (dari poros koalisi Partai Demokrat); *kedua*, Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto (dari poros koalisi Partai PDIP); *ketiga*, Jusuf Kalla-Wiranto (dari poros koalisi Partai Golkar).

Fakta di atas memperkuat tesis Ni'matul Huda dan Imam Nasef, bahwa pencalonan hanya melalui parpol atau gabungan parpol dengan syarat perolehan suara yang signifikan dalam pemilu legislatif, serta tertutupnya kesempatan pencalonan dari kalangan non-parpol berdampak pada dominasi “pemain-pemain lama” yang bertarung dalam kontestasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009. Hal itu dibuktikan dengan munculnya kembali calon-calon yang pernah berkontestasi pada pilpres 2004, antara lain, Susilo Bambang Yudhoyono, Megawati Soekarnoputri, Jusuf Kalla, dan Wiranto. Dalam Pilpres 2009 ini angka “golput” mengalami peningkatan, karena tingkat

partisipasi pemilihnya merosot dibanding pilpres tahun 2004, yaitu hanya mencapai 74,81%, padahal pada pilpres 2004 mencapai 79,76%.³²⁶

Demikian halnya dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2014. Pelaksanaan pilpres 2014 masih menggunakan Undang-Undang Nomor. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu legislatif tahun 2014 diikuti oleh 12 (dua belas) parpol nasional. Namun demikian, dari 12 (dua belas) parpol tersebut tidak ada satupun yang dapat memenuhi syarat ambang batas sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sebagaimana diuraikan dalam prosentase perolehan suara sah nasional dan kursi parlemen pemilu 2014 berikut.

Tabel 3.3
10 Besar Partai Politik yang Meraih Suara sah Nasional dan
Kursi Parlemen pada Pemilu 2014

No.	Partai Politik	Perolehan Suara Sah (%)	Perolehan Kursi Parlemen	Perolehan Kursi Parlemen (%)
1	PDIP	18,95	109	19,46
2	Golkar	14,75	91	16,25
3	Gerindra	11,81	73	13,03
4	Demokrat	10,19	61	10,89
5	PKB	9,04	47	8,39
6	PAN	7,59%	49	8,75
7	PKS	6,79%	40	7,14
8	NasDem	6,72%	35	6,25
9	PPP	6,53%	39	6,96
10	Hanura	5,26%	16	2,85

³²⁶ Data Komisi Pemilihan Umum (KPU), *Partisipasi Pilpres Turun*, <https://www.republika.co.id/berita/koran/pesta-demokrasi/14/07/24/n979wm24-partisipasi-pilpres-turun>, diakses pada 30 Juli 2018

Jumlah	100%	560	100%
Sumber: KPU, tanggal 14 Mei 2014			

Apabila merujuk pada syarat harus memperoleh minimal 25% suara sah nasional, faktanya parpol yang memperoleh suara sah nasional tertinggi ialah PDIP dengan capaian 18,95% perolehan suara sah nasional.³²⁷ Sementara, jika merujuk pada syarat harus memperoleh minimal 20% dari jumlah kursi di DPR, parpol yang memperoleh jumlah kursi terbanyak di DPR ialah PDIP dengan capaian sebanyak 109 kursi dengan prosentase 19,46%.³²⁸ Praktis dapat disimpulkan bahwa tidak ada satupun parpol yang dapat memenuhi ketentuan ambang batas tersebut. Oleh karena itu, parpol terpaksa berkoalisi dengan parpol lain agar dapat memenuhi ambang batas sebagai syarat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kondisi ini berkonsekuensi pada semakin terbatasnya alternatif pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dipilih rakyat. Sebagaimana Keputusan KPU Nomor 453/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, bahwa pilpres tahun 2014 ditetapkan sebanyak 2 (dua) pasangan calon yakni (1) Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, (2) Joko Widodo-Jusuf Kalla. Jika dibandingkan dengan pilpres 2009, tentu alternatif pasangan calonnya semakin sedikit. Bahkan, terdapat calon yang merupakan “pemain lama”, karena sama-sama pernah berlaga pada pilpres 2009 yaitu, Prabowo Subianto

³²⁷Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014 Yang Memenuhi Dan Tidak Memenuhi Ambang Batas Perolehan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014

³²⁸Keputusan KPU Nomor 416/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik dan Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR dalam Pemilu tahun 2014

dan Jusuf Kalla. Kondisi ini juga menurunkan tingkat partisipasi pemilih, sebagaimana data KPU yang menunjukkan partisipasi pemilih dalam pilpres tahun 2014 hanya mencapai 69,78%, turun sebesar 5,03% dibanding partisipasi pemilih dalam pilpres 2009.³²⁹

Pola kontestasi yang serupa berpotensi kembali terjadi pada pilpres 2019. Dipertahankannya ketentuan pencalonan yang hanya dapat dilakukan oleh parpol atau gabungan parpol, serta masih adanya syarat ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu),³³⁰ menjadi penghalang munculnya alternatif pasangan calon yang baru.³³¹ Hal ini dikarenakan, pasca Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang kemudian diikuti dengan pemberlakuan UU Pemilu berimplikasi pada pelaksanaan pemungutan suara pemilu tahun 2019 dan seterusnya dilaksanakan secara serentak.³³² Sementara, ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU Pemilu masih tetap diberlakukan, dengan merujuk hasil pemilu legislatif tahun 2014. Dengan demikian, kontestasi pilpres tahun 2019 tidak banyak terjadi perubahan sebagaimana kontestasi pilpres tahun 2014.

³²⁹ Data Komisi Pemilihan Umum (KPU), *Partisipasi Pilpres Turun*, <https://www.republika.co.id/berita/koran/pesta-demokrasi/14/07/24/n979wm24-partisipasi-pilpres-turun>, diakses pada 30 Juli 2018

³³⁰ Lihat Pasal 221 dan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

³³¹ Konstelasi politik yang terusun dalam koalisi partai pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019 tidak jauh berbeda dengan konstelasi di tahun 2014, yang pada dasarnya akan mempertemukan pertarungan antara poros koalisi PDIP yang akan mengusung Joko Widodo dengan poros koalisi Partai Gerindra yang kemungkinan besar akan kembali mengusung Prabowo Subianto sebagai calon Presiden. Hanya saja terjadi perubahan struktur koalisi, yang semula (pilpres 2014) koalisi gemuk terjadi pada poros Partai Gerindra (6 Parpol peserta pemilu 2014), namun pada pilpres 2019 ini koalisi gemuk berbalik arah yang kemungkinan akan terjadi pada poros PDIP (6 Parpol peserta pemilu 2014 ditambah 2 Parpol baru)

³³² Lihat Pasal 347 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Tertutupnya akses pencalonan dari jalur perseorangan tidak dapat menjadi solusi untuk memunculkan pasangan calon alternatif diantara konstelasi politik yang statis sebagaimana diuraikan di atas. Fakta di atas menunjukkan bahwa parpol-parpol besar yang mendominasi kekuasaan legislatif dengan sengaja mengatur hal demikian agar kekuasaannya tetap bertahan. Maka tidak heran apabila sejumlah pakar memiliki pandangan kritis terhadap parpol, bahwa parpol tidak lebih daripada sekadar kendaraan politik sekelompok elite politik yang berkuasa untuk memuaskan “birahi kekuasaan”-nya sendiri.³³³ Bahkan menurut Robert Michels, partai politik seperti organisasi pada umumnya, selalu melahirkan dominasi yang bersifat oligarkis.³³⁴

Berdasar analisis sosiologis di atas, pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dari jalur perseorangan niscaya dibutuhkan. Hal ini dikarenakan beberapa alasan, *pertama*, munculnya berbagai sisi negatif pada parpol selama proses demokratisasi berlangsung telah membuka cakrawala bahwa tidak selamanya parpol menjadi satu-satunya sarana partisipasi politik; *kedua*, upaya masyarakat untuk membongkar norma yang mengharuskan pencalonan kepala daerah atau Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui jalur parpol merupakan gejala perubahan sosial yang mendorong pembaharuan regulasi; *ketiga*, pilkada yang dapat diikuti calon perseorangan telah menjadi norma yang diakui, diterima dan berlaku di masyarakat; *keempat*, ambang batas pencalonan telah menambah sebab

³³³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 710

³³⁴ Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

terbatasnya alternatif calon Presiden dan Wakil Presiden, apabila kebijakan ini hendak dipertahankan maka perlu membuka kesempatan pencalonan dari jalur perseorangan, tentunya disertai formulasi baru untuk menyeimbangkan syarat pencalonan diantara 2 (dua) jalur tersebut. Dengan demikian, analisis sosiologis dalam penelitian ini mendorong munculnya alternatif prosedur pengisian jabatan publik khususnya Presiden dan Wakil Presiden.

4. Analisis Yuridis

Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia diatur dalam berbagai instrumen hukum. Telah diuraikan dalam analisis historis bahwa pasca reformasi yang disertai dengan agenda amandemen konstitusi (UUD 1945) terjadi perubahan konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara transformatif. Perubahan secara transformatif tersebut tidak hanya dilakukan pada level konsep, melainkan juga pada level regulasinya. Semula UUD 1945 hanya mengatur metode pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yaitu dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak, namun UUD NRI 1945 yang kini berlaku telah mengatur perubahan metode pengisian jabatannya dengan ketentuan yang cukup teknis.³³⁵ Begitupun pada level peraturan pelaksanaannya juga mengalami perubahan, yang sebelumnya diatur dengan Ketetapan MPR RI,³³⁶ tetapi kini diatur dalam undang-undang.³³⁷

³³⁵ Bandingkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 (hasil amandemen ketiga)

³³⁶ Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia

³³⁷ Pasca reformasi tercatat ada 3 (tiga) undang-undang yang secara bergantian dijadikan dasar penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku pada kurun waktu 31 Juli 2003 – 14 November 2008, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan

Pada level konstitusi, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A UUD NRI 1945. Pasal 6A UUD NRI 1945 merupakan ketentuan yang disepakati untuk disisipkan diantara Pasal 6 dan Pasal 7 pada saat perubahan ketiga dan keempat. Meskipun perubahan dan tambahan pasal tersebut disepakati pada saat perubahan ketiga dan keempat (tahun 2000 dan 2002), namun perdebatan perubahan Pasal 6 UUD 1945 yang berkaitan dengan pengisian jabatan Presiden ini sebenarnya sudah terjadi sejak tahun 1999 (agenda amandemen pertama).³³⁸ Hal itu menunjukkan betapa krusialnya perubahan konsep dan metode pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini. Poin-poin yang menjadi rumusan perubahan diantaranya, mengenai siapa yang berwenang memilih calon, bagaimana pemilihan dilaksanakan, serta bagaimana cara menentukan keterpilihan (ambang batas).

Delegitimasi kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dilakukan atas pertimbangan perlunya memurnikan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Meski melalui perdebatan gagasan tentang mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden antara dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung, namun pemilihan secara langsung lebih dipilih dan disepakati secara mufakat oleh peserta rapat (anggota MPR).³³⁹ Secara yuridis, pilihan ini sinkron dan seirama dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang disepakati pada saat perubahan ketiga yaitu, *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut*

Wakil Presiden yang berlaku pada kurun waktu 14 November 2008 – 16 Agustus 2017, dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mulai berlaku sejak 16 Agustus 2017.

³³⁸ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Buku IV Jilid 1: Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 219

³³⁹ *Ibid.*, hlm. 219 - 445

Undang-Undang Dasar”.³⁴⁰ Oleh karena pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat sebagaimana Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945, maka dinilai sebagai bentuk konsistensi pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut.

Namun demikian, Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 ini bukan ketentuan yang berdiri sendiri. Pasal 6A UUD NRI 1945 terdiri atas 5 ayat, satu diantaranya ialah ayat (2) yang mengatur mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.³⁴¹

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

Mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dalam Pasal 6A ayat (2) tersebut dilakukan untuk menyediakan alternatif pasangan calon yang akan dipilih oleh rakyat secara langsung. Namun, penyusun perubahan UUD 1945 memandang perlu adanya prosedur pengusulan bakal pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebelum dilakukannya pemilihan umum secara langsung oleh rakyat. Jika ditelusuri dalam risalah perumusannya, ketentuan ini muncul dalam draft Pasal 6A alternatif I dan II yang dilaporkan oleh PAH BP MPR ke BP MPR Ke-5 tanggal 23 Oktober 2001.³⁴²

Alternatif I:

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.

³⁴⁰ Jimly Asshiddiqie menerangkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 ini menjadi dasar filosofis untuk diterimanya ide pemilihan Presiden secara langsung. Karena dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat juga merupakan lembaga pelaku kedaulatan rakyat di samping DPR dan DPD yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum..., Op. Cit.*, hlm. 293

³⁴¹ Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945

³⁴² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Buku IV Jilid., Op. Cit.*, hlm. 420

- (2) Paket-paket calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.**
- (3) Paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di masing-masing provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, disahkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden.**

Alternatif II:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.**
- (2) Paket calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan menetapkan dua paket yang mendapat suara terbanyak.**
- (3) Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila mendapat suara elektoral terbanyak.**

Kedua alternatif tersebut sama-sama menyediakan materi draft mengenai pemilihan secara langsung oleh rakyat, tata cara pencalonan/pengusulan paket (pasangan calon), serta ambang batas minimal untuk menyatakan keterpilihan. Dalam hal ini penulis fokus pada mekanisme pengusulan/pencalonan sebagaimana ayat (2) masing-masing draft. Pada draft alternatif I, paket (pasangan) calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pemilu dilaksanakan. Sedangkan pada draft alternatif II, paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan berkontes dalam pemilu untuk dipilih langsung oleh rakyat diawali dengan pengajuan oleh partai-partai dalam sidang MPR untuk disahkan sebagai bakal calon.³⁴³ Keduanya memiliki substansi yang sama, hanya saja dilakukan dengan prosedur yang berbeda. Kesamaan substansi tersebut terletak pada pemberian ‘hak mengusulkan’ paket

³⁴³ Draft alternatif ini sebagaimana yang diusulkan oleh Fraksi PPP pada saat Rapat Komisi A Ke-2, tanggal 5 November 2001, *Ibid.*, hlm. 425-426

(pasangan) calon Presiden dan Wakil Presiden hanya kepada parpol atau gabungan parpol.

Rumusan Pasal 6A ayat (2) alternatif I ini tiba-tiba masuk dalam kesepakatan rapat, padahal tidak dibahas secara mendalam.³⁴⁴ Pembahasan justru lebih didominasi perdebatan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden antara dilakukan secara langsung atau tidak langsung, bagaimana menentukan keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden yang mencakup pembahasan ambang batas minimal perolehan suara, dan pertimbangan adanya mekanisme pemilihan dua putaran (*second round*). Padahal, berkaitan dengan calon Presiden agar dapat diusung dari non parpol (perseorangan) ini sempat disinggung oleh Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) di sela-sela pembahasan Pasal 6A. Menurut F-PBB, Pasal 6A agar juga menampung calon Presiden perseorangan, sebagaimana disampaikan Hamdan Zoelva selaku juru bicara F-PBB berikut.³⁴⁵

“apakah nanti kartu suara yang ditawarkan oleh rakyat itu adalah hanya tanda gambar partainya atautkah orangnya, tokoh. Saya belum mendapat gambarnya secara jelas. Ini mungkin perlu penegasan dulu. Kalau gambar partainya saja berarti partai yang dipilih. Tetapi kalau kita tonjolkan gambar orangnya berarti memang paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara tegas. Yang kami maksudkan adalah yang kedua itu, yang ditampilkan adalah gambar orangnya yaitu paket Presiden dan Wakil Presidennya. Itu yang pertama.”

Namun demikian, ungkapan F-PBB tersebut tidak terlalu mendapat tanggapan dari fraksi-fraksi lain. Sejauh penelusuran penulis, pihak yang turut mempersoalkan mekanisme pengusulan pasangan calon hanya dapat

³⁴⁴ Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5) disepakati dalam Rapat Lobi Tim Perumus Komisi A MPR pada 7 November 2001 dengan agenda Pembahasan Perubahan UUD 1945 Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 7C. Kemudian dilaporkan ke Rapat Paripurna Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 Ke-6, 8 November 2001. *Ibid.*, hlm. 440

³⁴⁵ *Ibid.*, hlm 402-403

dilakukan parpol atau gabungan parpol ini hanya 1 (satu) fraksi. Fraksi Utusan Golongan (F-UG) melalui Sri Edi Swasono, menyampaikan keberatannya terhadap draft Pasal 6A ayat (2) alternatif I.³⁴⁶

“Kemudian berikutnya Pasal 6, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung”, tetapi Ayat (2) nya mengatakan dipilih secara langsung tetapi diusulkan oleh partai. Kalau orang tidak berpartai terus bagaimana? Itu ada Utusan Golongan masih relevan adanya, Utusan Daerah masih ada relevansinya yang bukan partai. Jadi, saya kira di sini ada sedikit kekosongan yang perlu mendapat isian”.

F-UG mempersoalkan mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya dapat dilakukan oleh (melalui) partai. Adapun alasan yang dikemukakan ialah berkaitan dengan bagaimana konstitusi dapat mengakomodasi pencalonan bagi orang yang tidak berpartai (termasuk tidak diusung partai). Ditambahkannya alasan lain berkaitan dengan masih eksisnya Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang bukan partai. Sayangnya, ungkapan tersebut hanya mendapat tanggapan dari satu fraksi yaitu F-PPP, meskipun tanggapannya juga tidak secara langsung menjawab hal yang dipersoalkan F-UG. F-PPP justru memperkuat legitimasi parpol untuk mengusulkan paket calon Presiden dan Wakil Presiden ini. Sebagaimana yang kemudian menjadi draft alternatif II Pasal 6A ayat (2). Berikut kutipan pernyataan yang disampaikan Syahrudin Kadir dari F-PPP.³⁴⁷

“Menyangkut masalah pemilihan Presiden, kami sependapat dengan pemilihan langsung. Kemudian tata caranya adalah sebagai berikut : “Paket calon Presiden dan Wakil Presiden diawali dengan pengajuan oleh partai-partai dalam Sidang MPR untuk disahkan sebagai bakal calon, kemudian dipilih langsung oleh rakyat”. Dalam Sidang MPR tersebut, partai-partai dapat mengajukan pakatnya masing-masing

³⁴⁶ Ibid., hlm. 422

³⁴⁷ Ibid., hlm. 425-426

atau berkoalisi dengan partai lainnya. Apabila terjadi bakal calon tidak ada yang mencapai persyaratan maka MPR bisa kembali melakukan pemilihan.”

F-PPP memperkuat legitimasi parpol atau gabungan parpol untuk mengajukan paket calon Presiden dan Wakil Presiden. Hanya saja, dalam pernyataan tersebut mekanismenya dilakukan melalui sidang MPR. Pernyataan itu kemudian diperkuat oleh rekan dalam satu fraksinya, yaitu Ali Hardi Kiaidema, yang mengemukakan perbedaan partisan dan non partisan. Ia menyatakan bahwa yang dimaksud non partisan itu sesungguhnya adalah pihak yang tidak ikut pemilu dan tidak menggunakan hak pilihnya (hak politik) untuk ikut pemilu.³⁴⁸ Oleh karena itu, menurutnya dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah lumrah dan seharusnya dapat diterima apabila hanya dapat diikuti oleh partai politik.³⁴⁹

Terhadap perumusan Pasal 6A sebagaimana diuraikan di atas penulis hendak mengemukakan pandangan. Pasal 6A ayat (2) sejatinya memiliki daya argumentasi yang lemah, karena terbukti tidak melalui pembahasan yang mendalam. Perumusannya tidak disertai alasan-alasan yang cukup argumentatif, bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol. Namun, pada suatu kesempatan penulis melakukan konfirmasi kepada salah satu pelaku sejarah amandemen UUD, Hamdan Zoelva mengemukakan, bahwa dikarenakan pada saat itu belum terdapat konsep yang jelas tentang teknis pencalonan melalui jalur perseorangan khususnya berkaitan dengan mekanisme seleksinya, maka pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan parpol atau

³⁴⁸ Ali Hardi Kiaidema menyebut TNI/POLRI sebagai non partisan, *Ibid.*, hlm 428

³⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 427-428

gabungan parpol ini dimaksudkan sebagai mekanisme seleksi, sehingga calon tidak terlampau banyak.³⁵⁰ Memahami penjelasan Hamdan Zoelva tersebut, dapat dinyatakan bahwa gagasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden jalur perseorangan ini tumpul lantaran belum siapnya konsep pelaksanaannya secara teknis.

Sementara itu, apabila alasan yang digunakan terkait perbedaan antara partisan dengan non partisan sebagaimana dikemukakan F-PPP, yang kemudian dimaknai bahwa pihak yang ikut pemilu disebut partisan karena memiliki keberpihakan pada partai politik, tentu alasan tersebut tidak tepat. Sebab, keikutsertaan dalam Pemilu merupakan bentuk pelaksanaan hak politik sesuai dengan hati nurani, dan yang bersangkutan belum tentu memiliki pertalian dengan parpol. Jika yang disebut non partisan ialah orang yang tidak memiliki dan tidak menggunakan hak politiknya dalam pemilu,³⁵¹ sudah tentu berbeda dengan orang yang memiliki dan menggunakan hak politik tetapi tidak memiliki pertalian dengan parpol dan tidak menyalurkan aspirasinya melalui parpol. Padahal, dalam perkembangannya terdapat 3 (tiga) kualifikasi pemilikan dan penggunaan hak politik ini; *pertama*, orang yang tidak memiliki dan tidak menggunakan hak politiknya;³⁵² *kedua*, orang yang memiliki dan menggunakan hak politiknya melalui parpol;³⁵³ dan *ketiga*, orang yang memiliki dan menggunakan hak politiknya tanpa melalui parpol.

³⁵⁰ Wawancara dengan Hamdan Zoelva (Juru Bicara Fraksi PBB pada saat sidang pembahasan amandemen UUD tahun 2000-2002), pada Senin, 6 Juni 2018 di Platinum Hotel, Yogyakarta

³⁵¹ Penjelasan F-PPP terkait perbedaan partisan dan non partisan, dan penegasan siapa yang sebenarnya dapat mengikuti Pemilu, *Op. Cit.*, hlm. 428

³⁵² Orang yang sedang dicabut hak politiknya karena alasan hukum (putusan pengadilan) atau alasan menjamin netralitas (TNI/POLRI)

³⁵³ Orang yang merupakan simpatisan, kader atau anggota Parpol

Bentuk yang ketiga ini biasanya disebut dengan kalangan independen (perseorangan).

Secara yuridis, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dapat dikatakan kontradiksi dengan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 yang dibahas lebih awal dan diletakkan pada nomor ayat pertama. Sesuai risalah rapat perumusan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*” terlihat kesungguhan para perumus untuk memurnikan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kendati demikian, iktikad tersebut justru direduksi dengan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. Apabila kedua ayat tersebut dikaitkan, maka rakyat dipastikan tidak akan pernah memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden apabila parpol atau gabungan parpol tidak mengusulkan pasangan calon atau dalam keadaan tertentu tidak dapat memenuhi syarat untuk mencalonkan (terhalang ambang batas). Bahkan, rakyat terpaksa tidak akan menggunakan hak pilihnya apabila pasangan calon yang diajukan parpol atau gabungan parpol tidak sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Hal ini menunjukkan iktikad memurnikan pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilakukan secara konsisten dan masih setengah hati.

Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 telah berkali-kali dijadikan sebagai batu uji UU Pilpres yang mengatur mekanisme pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol.

Permohonan uji materi (*Judicial Review*) sebagaimana telah dibahas dalam analisis sosiologis sempat dilakukan oleh sejumlah kalangan dengan latar belakang profesi yang beragam. Permohonan uji materi ini beberapa diantaranya dilakukan oleh Agus Abdul Jalil yang di registrasi dalam Perkara Nomor 007/PUU-II/2004, Yislam Alwini beserta 7 (tujuh) rekannya yang di registrasi dalam Perkara Nomor 054/PUU-II/2004, dan Mulyo Wibisono beserta rekannya Dion Bambang Soebroto yang di registrasi dalam Perkara Nomor 057/PUU-II/2004. Mereka mengajukan permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Namun, dikarenakan tidak ada satupun permohonan yang dikabulkan, maka Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masih mempertahankan norma pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang sebelumnya berlaku.³⁵⁴ Oleh karena itu, uji materi terhadap norma yang serupa kembali dilakukan oleh Saurip Kadi dengan registrasi Perkara Nomor 51/PUU-VI/2008. Kemudian disusul oleh Fadjoel Rachman beserta kedua rekan pemohon lain dengan registrasi Perkara Nomor 56/PUU-VI/2008, untuk menggantikan permohonan sebelumnya (Perkara Nomor 23/PUU-VI/2008).³⁵⁵

³⁵⁴ Lihat dan bandingkan Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan Pasal 8 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

³⁵⁵ Penggantian permohonan dilakukan pasca penarikan permohonan yang teregistrasi dengan Nomor 23/PUU-VI/2008, akibat disahkannya UU Pilpres yang baru (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden).

Pada dasarnya, kedua permohonan tersebut sama-sama menghendaki penafsiran Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Penafsiran sebagaimana dimaksud adalah, bahwa ketentuan tersebut pada dasarnya tidak menutup kesempatan bagi warga negara Indonesia yang hendak mencalonkan diri sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden meski tidak diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol. Kendati demikian, seluruh dalil pemohon mengenai hal tersebut tetap dinilai oleh MK tidak beralasan, sehingga putusannya ditolak untuk seluruhnya.³⁵⁶ MK justru memiliki tafsir lain terkait Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sebagaimana tampak dalam pertimbangan hukum Putusan No. 56/PUU-VI/2008.

Bahwa frasa “partai politik atau gabungan partai politik”, dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 secara tegas bermakna bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politikkah yang dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, frasa dimaksud tidak memberi peluang adanya interpretasi lain, seperti menafsirkannya dengan kata-kata diusulkan oleh perseorangan (independen) apalagi pada saat pembicaraannya di MPR telah muncul wacana adanya Calon Presiden secara independen atau calon yang tidak diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, tetapi tidak disetujui oleh MPR. Kehendak awal (original intent) dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 jelas menggambarkan bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik sajalah yang dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV “Kekuasaan Pemerintahan Negara” Jilid 1, halaman 165 – 360).³⁵⁷

Melalui pertimbangan hukum tersebut, MK cenderung memaknai Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sesuai teks dan *original intent* saat

³⁵⁶ Lihat amar putusan perkara Nomor 56/PUU-VI/2008, dan amar putusan perkara Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

³⁵⁷ Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 123

ketentuan tersebut dirumuskan.³⁵⁸ Karena itu, MK menilai Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 merupakan suatu tata cara, prosedur atau mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan hak konstitusional warga negara untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tetap dijamin konstitusi melalui Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945. Sehingga, selama yang diusulkan memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UUD NRI 1945 maka hak konstitusional tersebut tetap terpenuhi (tidak terlanggar).³⁵⁹

Keteguhan MK untuk tidak memberi tafsir Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sesuai yang dikehendaki pemohon memang tidak sepenuhnya keliru. Mengingat fungsinya sebagai *the guardian of constitution*, MK berperan untuk menjaga esensi asli konstitusi (*original intent*), sehingga MK juga tidak boleh menafsirkan konstitusi secara asal dan serampangan.³⁶⁰ Apalagi dengan konstruksi pasal yang memang terlalu ‘konkret’, sehingga menutup kemungkinan untuk ditafsirkan secara progresif sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat.³⁶¹ Namun, menjadi menarik untuk menyimak argumentasi hakim konstitusi yang memiliki

³⁵⁸ Dapat dikatakan bahwa pendekatan penafsiran yang digunakan oleh mayoritas hakim konstitusi pada saat itu adalah pendekatan kalangan *originalis*, yang meliputi *textualist/strict constructionism* dan *historical/original intents*. Lihat Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hlm. 111-117

³⁵⁹ Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 125-126

³⁶⁰ Dengan fungsi ini keberadaan Mahkamah Konstitusi atau mekanisme kerjanya memungkinkan UUD sebagai hukum tertinggi di suatu negara dapat benar-benar dilaksanakan dan ditegakkan dalam praktik bernegara. Lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 604

³⁶¹ Idealnya, agar mampu menyesuaikan keadaan masa (kebutuhan hukum masyarakat) maka materi muatan konstitusi selayaknya hanya menyangkut hal-hal yang umum saja, setidaknya mencakup tiga kategori, yaitu, pertama perlindungan terhadap hak asasi manusia, kedua, susunan ketatanegaraan yang mendasar, dan ketiga, pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar, sebagaimana disampaikan Sri Soemantri dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, Buku VIII, hlm. 130

pendapat berbeda (*dissenting opinion*) terkait perkara tersebut. Maruarar Siahaan merupakan salah satu hakim konstitusi yang memiliki pendapat lain soal tafsir yang seharusnya digunakan mahkamah dalam memutus perkara saat itu.³⁶²

“Memang jika ditafsirkan secara berdiri sendiri, teks pasal tersebut tidak membuka peluang untuk diartikan lain, karena memang dilihat dari normanya yang sesungguhnya sangat konkret, teks demikian bukanlah merupakan materi muatan konstitusi, yang seharusnya hanya rumusan umum yang abstrak dalam bahasa prinsip atau asas-asas...”

“...Oleh karenanya sepintas lalu dengan penafsiran tekstual individual terhadap Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, maka secara mudah dapat dikatakan tidak ada pertentangan Pasal 8 UU 42/2008 dan pasal-pasal lain yang berkaitan, berkenaan dengan frasa “diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik” dengan mengatakan bahwa Pasal 8 dan pasal-pasal lain yang berkaitan hanya menyalin bunyi Pasal 6A ayat (2) tersebut. Akan tetapi penafsiran demikian tampak jelas telah mengabaikan doktrin “the unity of constitution”, yang harus membaca Pasal 6A ayat (2) tersebut dalam hubungan dengan keseluruhan batang tubuh dan pembukaan UUD 1945 tersebut, untuk dapat menemukan makna sesungguhnya dari pasal a quo. Jika tidak demikian maka tafsir semacam itu, pasti akan membawa kesesatan yang mendasar, yang seolah-olah perubahan UUD yang bertahap dan parsial terlepas satu dari yang lain, dan tidak menjadi masalah yang membawa konsekuensi terhadap keutuhan UUD 1945 sebagai satu staatsidee dan rechtsidee dan dilihat hanya secara pragmatis belaka dengan tafsir tekstual yang berdiri sendiri lepas dari pasal-pasal lainnya tidak dalam satu sistem.”

Pendekatan penafsiran konstitusi sebagaimana dikemukakan oleh Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan tersebut selaras dengan pendapat O’Higgins CJ. O’Higgins CJ menjelaskan bahwa dalam menafsirkan konstitusi secara literal harus dipahami bahwa konstitusi adalah

³⁶² Pendapat Berbeda Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan, sebagaimana dalam Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 133-134

satu-kesatuan.³⁶³ Sehingga apabila sebagian besar hakim konstitusi menggunakan pendekatan penafsiran tekstual ini secara tepat, maka saat itu MK telah membuat sejarah mengubah UUD NRI 1945 melalui putusannya. Tentunya hal tersebut bukan hal yang ‘tabu’, karena dalam perkembangannya dilakukan juga oleh MK. Sebagaimana Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 mengenai uji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) terhadap UUD NRI 1945. Allan FG Wardhana dalam penelitiannya menyimpulkan, bahwa Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tersebut telah mengubah UUD NRI 1945 melalui penafsiran, yakni dengan mengubah makna dari pasal-pasal (*tekstual meaning*) dari UUD NRI 1945.³⁶⁴

Akumulasi putusan MK terkait tidak dikabulkannya permohonan uji konstitusionalitas norma pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memberi “hak mengusulkan” hanya kepada parpol atau gabungan parpol sebagaimana telah diuraikan di atas berkonsekuensi menimbulkan kekosongan hukum. Kekosongan hukum dimaksud berkaitan dengan tidak adanya dasar hukum yang mengakomodasi pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden dari jalur non-parpol

³⁶³ Maksudnya adalah bahwa dalam memahami konstitusi diharapkan tidak hanya terfokus kepada ketentuan ambigu dari konstitusi itu saja, tetapi dilihat pula kesinambungannya dengan ketentuan-ketentuan terkait dalam konstitusi tersebut. Lebih lanjut baca Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...*, *Op. Cit.*, hlm. 112-113

³⁶⁴ Allan FG Wardhana, *Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014, hlm. 85

(perseorangan/independen). Sedangkan secara sosiologis, hal tersebut telah menjadi kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka menciptakan sistem politik yang semakin demokratis. Oleh karena itu, jalan satu-satunya yang dapat ditempuh untuk mengakomodasi kebutuhan hukum tersebut selain melalui penafsiran hakim adalah dengan melakukan amandemen UUD secara formal.³⁶⁵

Meski demikian, jalan untuk menempuh amandemen UUD secara formal juga tidak mudah, karena harus disertai kajian yang mendalam,³⁶⁶ kesepakatan politik,³⁶⁷ bahkan seringkali juga terjadi karena adanya berbagai kekuatan yang mendorong konstitusi untuk berubah.³⁶⁸ Namun, dalam penelitian ini penulis hendak menempuh ikhtiyar yang pertama, yakni melakukan kajian akademik yang berfokus pada mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden secara lebih demokratis. Sedangkan pada bagian ini, penulis melakukan kajian dari sisi yuridis terkait perlunya dilakukan perubahan terhadap ketentuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

Secara yuridis, Ni'matul Huda dan Imam Nasef berpendapat, bahwa ketentuan pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya

³⁶⁵ Di Indonesia, mekanisme amandemen UUD secara formal ini telah diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945.

³⁶⁶ Lihat Pasal 37 ayat (2) UUD NRI 1945

³⁶⁷ Lihat Pasal 37 ayat (4) UUD NRI 1945

³⁶⁸ Faktor-faktor yang menimbulkan berbagai kekuatan-kekuatan yang mendorong konstitusi mengalami perubahan yang dimaksud ini sebagaimana diungkapkan oleh KC Wheare, serta pakar-pakar konstitusi yang lain. Adapun bentuk kekuatan-kekuatan pendorong sebagaimana diungkapkan KC Wheare ini misalnya, menguatnya sentralisasi, pengaruh partai politik, pandangan rakyat terhadap konstitusi, depresi ekonomi, lebih lanjut baca KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2015, hlm. 104-126

dapat diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol ini mengalami “kejanggalan konstitusional”.³⁶⁹

Secara yuridis ketentuan Pasal 6A ayat (2) di atas mengalami “kejanggalan konstitusional”. Hal tersebut nampak ketika pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) telah mengembalikan kedaulatan itu kepada rakyat, tetapi dalam melakukan pemilihan langsung oleh rakyat, calon Presiden dan Wakil Presiden masih ditentukan oleh partai politik. Seharusnya karena konstitusi telah mengembalikan kedaulatan rakyat kepada pemiliknya, maka kemungkinan jalur pencalonan di luar pintu masuk partai politik seperti jalur pencalonan independen harus diberikan pintu masuk yang proporsional.

Secara lebih mendalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef menjelaskan, bahwa Pasal 6 A ayat (2) UUD 1945 maupun Pasal 8 dan 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini juga mengalami “cacat konstitusional”, karena bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.³⁷⁰ Norma yang dimaksud lebih tinggi tersebut adalah asas kedaulatan rakyat yang terkandung dalam konstruksi pembukaan UUD NRI 1945.³⁷¹

Ditinjau dari perspektif hukum ketatanegaraan Indonesia, ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan dapat dikatakan inkonsisten dengan norma yang lebih tinggi. Perlu diketahui bahwa konsep pemberlakuan hukum dalam hukum ketatanegaraan Indonesia menganut Teori Berjenjang (*Stufen Theory*) dari Hans Kelsen. Menurut teori ini, merupakan suatu keharusan penjabaran norma yang lebih rendah derajatnya dilakukan secara konsisten terhadap norma yang lebih tinggi derajatnya. Terkait masalah kedudukan tersebut Mustafa Kamal Pasha mengatakan bahwa ditinjau dari segi ilmu hukum, Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia atau yang lebih dikenal dengan sebutan pembukaan UUD 1945 mempunyai kedudukan yang lebih tinggi derajatnya serta terpisah dari batang tubuh UUD 1945. Dengan kata lain batang tubuh UUD 1945 lebih rendah derajatnya dari pembukaan UUD 1945.

Bentuk inkonsistensi Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dengan asas kedaulatan rakyat terletak pada telah direduksinya kekuasaan tertinggi rakyat

³⁶⁹ Ni'matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan..., Op. Cit.*, hlm. 172

³⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 179

³⁷¹ *Ibid.*, hlm. 173-174

untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden oleh kekuasaan parpol atau gabungan parpol. Sebab, parpol atau gabungan parpol memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan alternatif pasangan calon yang akan dipilih rakyat. Meski definisi parpol sebagaimana dalam UU No. 2 Tahun 2008 jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik disebut sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita, namun faktanya hampir mustahil terdapat parpol yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara swadaya mampu menjadi peserta pemilu, apalagi memperoleh suara yang signifikan.³⁷² Karena itu, sangat kecil kemungkinan akan muncul calon Presiden dan Wakil Presiden yang benar-benar berasal dari usulan parpol bentukan warga negara Indonesia secara swadaya.

Selain bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 juga dinilai tidak selaras dengan prinsip negara hukum yang demokratis, terutama berkaitan dengan jaminan HAM sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), dan Pasal 28 I ayat (2) dan (5) UUD NRI 1945. Namun sangat disayangkan, jika batu uji konstiusionalitas HAM-nya adalah pasal-pasal HAM dalam UUD NRI 1945, ternyata argumentasi ini masih dapat terbantahkan. Sebagaimana pertimbangan hukum MK dalam Putusan No. 56/PUU-VI/2008, bahwa hak

³⁷² Sejauh ini, parpol yang dibentuk oleh rakyat secara swadaya selalu tersingkir dalam proses Pemilu, ada yang sejak pendaftaran sudah tidak lolos, adapula yang tersingkir karena kebijakan ambang batas (*threshold*), sehingga parpol yang eksis akan didominasi oleh parpol milik para elit yang bermodal dana besar. Sedangkan parpol bentukan rakyat secara swadaya dapat dipastikan akan selalu kerdil dan tersingkir. Lihat juga Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, hlm.

untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan tetap dijamin konstitusi, asalkan ditempuh melalui tata cara/prosedur yang diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.³⁷³

Bahkan, alasan yang menyatakan ketentuan tersebut (Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945) telah mendiskriminasi HAM setiap warga negara karena tidak memberi kesempatan yang sama antara warga negara yang berpartai politik dan yang tidak berpartai politik juga masih bisa terbantahkan. Karena diskriminasi yang dipahami dalam konsep HAM itu adalah, jika dalam kondisi yang sama seseorang diperlakukan secara berbeda, dan/atau dalam kondisi yang berbeda justru diperlakukan sama.³⁷⁴ Sementara MK tetap teguh pada pendirian bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 bukan bentuk pembedaan perlakuan melainkan merupakan prosedur, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak menjadi calon Presiden atau Wakil Presiden asalkan diusulkan parpol atau gabungan parpol.

Bahkan jika ditinjau dari alasan pembedanya, yang dimaksud diskriminasi itu bukan pembedaan yang dilakukan atas dasar “hal yang dikarenakan oleh hukum merupakan prosedur/persyaratannya”, melainkan pembedaan atas dasar suku, agama, ras, adat, warna kulit, jenis kelamin,

³⁷³ Maksudnya, hak politiknya tetap dijamin konstitusi asalkan diakses dengan prosedur yang konstitusional, hal ini memang dapat dianalogikan pada pemilihan legislatif misalnya, bahwa setiap warga negara berhak untuk menjadi anggota legislatif (karena dijamin Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945), tetapi untuk menjadi anggota legislatif yang bersangkutan harus dicalonkan parpol. Bahkan kebalikannya, dalam hal setiap orang berhak menjadi anggota DPD, tetapi karena yang bersangkutan adalah pengurus/kader parpol maka ia harus mengikuti prosedur konstitusi yakni dicalonkan secara perseorangan. Lihat salinan Putusan MK No. 56/PUU-VI/2008, hlm. 125-126

³⁷⁴ Eko Riyadi, *Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Rajawali Pers, 2018, hlm. 29

pendapat politik, asal usul kebangsaan atau sosial.³⁷⁵ Karena itu, seharusnya dalil HAM yang digunakan dalam diskusi ini bukan mengenai ada atau tidaknya diskriminasi, melainkan diarahkan pada adanya kecenderungan bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 mengandung substansi yang memaksa setiap warga negara untuk berpartai politik, atau setidaknya tidaknya terpaksa berafiliasi dengan parpol. Ketentuan mengenai hak untuk tidak dapat dipaksa berpartai politik ini memang tidak ditemukan dalam konstitusi. Karena, ketentuan itu terdapat dalam Pasal 20 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).³⁷⁶ Berkaitan dengan hal tersebut penulis akan membahasnya pada sub-bagian kedua BAB III ini.

B. Relevansi Gagasan Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur Perseorangan dengan Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi

Kajian mengenai negara hukum dan demokrasi telah banyak dilakukan oleh sejumlah ahli, demikian penulis juga telah membahasnya dalam BAB II. Secara sekilas, antara konsep negara hukum dan demokrasi ini memang terlihat berlainan, dikarenakan karakternya yang tampak berbeda. Namun, keduanya justru sering disebut lahir dari ibu kandung yang sama.³⁷⁷

³⁷⁵ Pasal 1 ayat (1) huruf a Konvensi No. 111 tentang Diskriminasi mengenai Pekerjaan dan Jabatan

³⁷⁶ Adapun bunyi Pasal 20 DUHAM adalah : (1) *Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berapat.* (2) *Tidak seorang pun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan.* Lihat di Pieter Baehr et.al (Penyunting), *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 234

³⁷⁷ Dalam berbagai literatur dijelaskan gagasan demokrasi muncul kembali setelah tenggelam karena takluknya Romawi terhadap Eropa Barat, yang kemudian diikuti oleh prinsip negara hukum sebagai prosedur untuk memproses aspirasi rakyat dan prosedur untuk menegakkannya. Begitupun di Perancis yang merupakan tonggak berdirinya negara demokrasi (yang ditandai dengan lahirnya pencabangan kekuasaan negara yang kemudian dikenal sebagai Trias Politica) sekaligus disusul pula dengan lahirnya negara hukum. Untuk itu ada yang

Jika melihat sejarahnya, gagasan negara hukum dilatarbelakangi atas kekuasaan Raja yang absolut dan sewenang-wenang (absolutisme) pada masa lampau, begitupun lahir dan muncul kembalinya konsep demokrasi sebagai bentuk protes terhadap kekuasaan feodal.³⁷⁸ Kedua variabel tersebut (negara hukum dan demokrasi) pada intinya meletakkan fondasi bagi berdirinya suatu negara yang diorientasikan untuk menyejahterakan rakyatnya. Sebab, dengan tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang dan kebebasan rakyat dijamin, maka diyakini dapat mendorong terwujudnya kesejahteraan.

Perkembangannya, kedua prinsip tersebut diterapkan secara kolaboratif dengan sebutan ‘negara hukum yang demokratis’. Prinsip negara hukum yang demokratis ini merupakan komposisi yang dapat dikatakan cukup ideal. Dikatakan cukup ideal lantaran keduanya bersifat saling melengkapi. Sebab, apabila suatu negara hanya berlandaskan pada hukum maka negara itu akan kaku dan pasif (statis), begitupun apabila hanya berlandaskan pada demokrasi semata maka negara akan menjadi kacau dan tidak terkendalikan. Sebagai ilustrasi sekaligus rujukan, berikut pernyataan Ignacio Sanches-Cuenca, yang mengakui ada relasi antara negara hukum dan demokrasi setelah mengkaji konsep *rule of law* (konsep negara hukum *anglo saxon*).³⁷⁹

“If we accept that this system is a rule of law, we are bound to accept that a dictator with a legal system could be a rule of law. For some, this is almost a heresy. For others, there is nothing wrong or absurd

mengatakan bahwa tidak akan ada demokrasi tanpa ada hukum yang tegak dan tidak akan ada hukum yang tegak tanpa pembangunan politik yang demokratis. Lebih lanjut baca Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 176

³⁷⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1-15

³⁷⁹ Ignacio Sanches-Cuenca, *Power, Rule, and Compliance*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum...*, Op. Cit., hlm. 300

about this conclusion: some doctrines of the rule of law (notably in Germany) were born without any democratic pedigree.”

Secara lebih tegas Michel Tropper juga mengemukakan relasi antara negara hukum dan demokrasi, “*The strength of the theory of the *Rechtstaat* comes from its relation with democratic theory*”.³⁸⁰ Artinya, kekuatan teori negara hukum (*rechtstaat*) tidak terletak dalam dirinya sendiri, melainkan justru terletak dalam hubungannya dengan teori demokrasi. Karena itu, keduanya harus berkolaborasi untuk menjadi prinsip bernegara yang saling melengkapi.³⁸¹ Berikut gambaran yang menunjukkan pertalian antara gagasan negara hukum dan demokrasi.³⁸²

Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Sementara gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.

Sebagai suatu prinsip sekaligus sistem bernegara, konsep negara hukum dan demokrasi ini dapat berfungsi sebagai “neraca bernegara”. Misalkan, seiring berjalannya waktu muncul gagasan baru mengenai sistem atau mekanisme pemerintahan, maka sebagai negara hukum yang demokratis perlu kiranya mengakomodasi untuk kemudian dipertimbangkan. Begitupun apabila gagasan baru tersebut dinilai keluar atau menyimpang dari pilar-pilar bernegara maka sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum perlu kiranya untuk mengendalikan. Dengan begitu, kita tidak akan terjebak pada

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*, hlm. 302

³⁸² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 20

anggapan bahwa suatu sistem pemerintahan adalah hal ‘tabu’ lantaran sikap yang cenderung konservatif.³⁸³

Pada bagian ini, penulis akan membahas kesesuaian antara gagasan mengakomodasi pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dari jalur perseorangan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi. Meski gagasan ini tidak tergolong baru,³⁸⁴ namun dipandang penting untuk selalu diperbarui agar dapat diimplementasikan dalam kehidupan bernegara hukum yang demokratis sebagaimana di Indonesia. Tujuan dilakukannya analisis ini adalah, secara khusus untuk memperoleh gambaran sekaligus alasan penguat mengenai kesesuaian gagasan yang penulis ajukan dalam penelitian ini dengan kedua prinsip tersebut. Selain itu, hasil kajian ini juga dapat menjadi pedoman untuk menyusun konsep (prosedur) pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan.

Setelah melakukan tinjauan terhadap 3 (tiga) konsep negara hukum yang meliputi, negara hukum modern, nomokrasi Islam, dan negara hukum Pancasila, penulis menemukan karakteristik yang berkesesuaian dengan kepemimpinan pemerintahan negara. Berangkat dari konsep negara hukum modern yang memiliki karakter distributif dan akomodatif dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya konsep nomokrasi Islam yang meletakkan prinsip kekuasaan sebagai amanah, persamaan, kesejahteraan, dan ketaatan rakyat. Hingga kemudian konsep negara hukum Pancasila yang

³⁸³ Sejarah Indonesia menunjukkan pernah mengalami hal demikian, sebagaimana pada masa orde baru yang meletakkan UUD 1945 sebagai sesuatu yang ‘tabu’, sehingga pada saat itu sangat mustahil untuk melakukan perubahan Konstitusi.

³⁸⁴ Gagasan ini sudah muncul dan diusulkan untuk diakomodasi dalam UUD amandemen, namun kandas lantaran berbagai alasan, salah satu alasan yang mengemuka adalah belum tersedianya tata cara untuk mengimplementasikannya. Wawancara dengan Hamdan Zoelva (Juru Bicara Fraksi PBB MPR RI pada saat sidang pembahasan amandemen UUD 1945), pada Senin, 6 Agustus 2018

mengandung elemen tentang keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Gagasan negara hukum ditujukan agar pemerintahan negara tidak asal dijalankan berdasar kehendak hati orang yang sedang mendapat amanah untuk memerintah. Artinya, setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus terlebih dahulu diatur dalam peraturan (hukum). Dalam hal ini, hukum bersifat membatasi tindakan pemerintah agar tidak keluar dari jalur yang telah ditentukan. Paradigmanya, hukum adalah primer, sehingga apa yang diatur dalam hukum itu adalah tujuan yang harus diwujudkan oleh pemerintah. Namun dalam perkembangannya tidak sesederhana itu, konsep negara hukum mulai menyesuaikan diri terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Karena itu, paradigmanya mulai bergeser bahwa hukum bukan lagi sebagai tujuan, melainkan sebagai sarana (*instrument*) yang berfungsi sebagai pemandu (*guiden*) untuk mencapai tujuan suatu negara. Dengan demikian, apabila hukum (termasuk konstitusi) tidak mampu lagi menuntun tercapainya tujuan bernegara, maka melakukan perubahan terhadap hukum merupakan suatu keniscayaan.

Tinjauan terhadap teori demokrasi yang meliputi, konsep demokrasi, demokrasi dalam perspektif Islam, demokrasi Pancasila, hingga infrastruktur politik dalam negara demokrasi juga telah diperoleh suatu pedoman bagi penyempurnaan mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Secara pokok, demokrasi (kerakyatan) dipahami sebagai suatu sistem pemerintahan yang meletakkan rakyat sebagai subjek primer. Sisi kemanusiaan yang melekat pada tiap-tiap rakyat mendorong terciptanya suatu

sistem bernegara yang berkedaulatan rakyat. Karena itu, dalam setiap bidang penyelenggaraan pemerintahan negara harus meletakkan rakyat sebagai pihak yang selalu menentukan.³⁸⁵

Gagasan demokrasi ini menghendaki adanya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang aksesibel untuk mengakomodasi partisipasi seluruh rakyat baik secara langsung atau tidak langsung. Karena itu, kajian tentang demokrasi menawarkan berbagai bentuk prosedur penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, seperti adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, pemilihan umum, serta berbagai aksesibilitas untuk menjamin keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan. Prinsipnya, jangan sampai suatu negara hanya diperintah (diurus) oleh satu atau segelintir orang saja. Sistem demokrasi menjamin agar setiap rakyat dapat ikut serta mengurus negara secara langsung, namun apabila dengan terpaksa rakyat tidak dapat ikut serta secara langsung (tidak langsung) maka harus dijamin akses partisipasi yang sebesar-besarnya.³⁸⁶ Karena itu, Afan Gafar menentukan, salah satu elemen empirik sebagai konsekuensi negara demokrasi, yaitu adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.³⁸⁷

Gagasan pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan ini tentu berkesesuaian dengan prinsip negara hukum dan

³⁸⁵ Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita: Pikiran..., Op. Cit.*, hlm. 24-25

³⁸⁶ Secara harfiah, demokrasi berarti “pemerintahan rakyat” artinya bahwa rakyat yang menentukan segalanya, bisa juga diartikan rakyat hanya menikmati kemanfaatannya tanpa harus ikut campur dalam penyelenggaraannya. Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar..., Ibid.*, hlm. 180

³⁸⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 15

demokrasi. Sebagaimana telah cukup dibahas pada sub-bab pertama BAB III ini, bahwa mekanisme pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya memungkinkan diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol (Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945) justru kontradiksi dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Beberapa permasalahan yang kemudian timbul adalah tereduksinya asas kedaulatan rakyat, melanggengkan kekuasaan sekelompok elite partai tertentu (oligarki), menutup kesempatan warga negara non partisan, membatasi alternatif calon sehingga persaingan tidak kompetitif dan pilihan rakyat terbatas, mempersempit ruang partisipasi rakyat, bahkan ketentuannya (Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945) cenderung ‘memaksa’ warga negara untuk berpartai politik atau setidaknya berafiliasi dengan parpol.

Beberapa persoalan di atas tentunya tidak diharapkan terjadi di dalam negara hukum yang demokratis. Sebab, hukum dan peraturan perundang-undangan (termasuk Konstitusi) yang berlaku di suatu negara tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.³⁸⁸ Untuk menjelaskan hal tersebut, berikut penulis uraikan beberapa elemen yang terkandung dalam prinsip negara hukum dan demokrasi, serta relevansinya dengan gagasan mengakomodasi calon perseorangan (non parpol) dalam mekanisme pencalonan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

³⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 132

1. Sebagai Jaminan Hak Asasi Manusia

Pengakuan, perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan salah satu elemen (unsur) penting dalam negara hukum yang demokratis.³⁸⁹ Sebagaimana karakteristik negara hukum *rechtstaat* dan *rule of law*, yang apabila disandingkan sama-sama memuat prinsip HAM. Begitupula dalam prinsip demokrasi, yang secara hakiki disebut oleh John Dewey bahwa demokrasi bukan merupakan tujuan, melainkan alat untuk menemukan dan memperluas sifat dasar dan hak asasi manusia yang fundamental, guna menghasilkan manusia sejati.³⁹⁰ Dalam konteks ini, HAM yang dimaksud adalah hak sipil-politik. Perlu diketahui bahwa terdapat 3 (tiga) klasifikasi HAM berdasarkan generasinya, sebagaimana dikemukakan oleh ahli hukum Perancis bernama Karel Vasak.³⁹¹

a. Generasi Pertama Hak Asasi Manusia

Generasi HAM pertama ini mengedapankan kebebasan masyarakat dari suatu bentuk pengekangan yang dilakukan oleh negara, ia lebih bertendensi pada penghargaan atas ketiadaan intervensi negara dalam pencarian martabat manusia.³⁹² Pada hakikatnya hak ini bertujuan untuk melindungi kepentingan kehidupan pribadi manusia, serta menghormati setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Hak ini menjamin suatu

³⁸⁹ B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, sebagaimana dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 306

³⁹⁰ John Dewey adalah seorang filsuf dan pendidik Amerika, gagasannya tentang demokrasi dikutip oleh Noam Chomsky. Meski demikian, Dewey mengakui bahwa demokrasi dalam pengertian tersebut bagaikan ‘tanaman layu’, karena dominasi kekuatan ‘institusi bank dan perseoran kaya’, sehingga masyarakat hanya dibawah bayang-bayang bisnis besar. Lebih lanjut baca Noam Chomsky, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, 2011, yang diterjemahkan oleh Tia Setiadi, *How The World Works*, Cet. III, PT Bentang Pustaka, Yogyakarta, 2017, hlm. 193

³⁹¹ Karel Vasak, *A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Right*, sebagaimana dikutip kembali oleh Rhona K.M. Smith (at.al), *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 14-17

³⁹² Satya Arinanto, *HAM dan Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi HTN, FH Universitas Indonesia, 2003, hlm. 78 sebagaimana dikutip oleh Eko Riyadi, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia: Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Air* dalam Eko Riyadi, Supriyanto Abdi (ed.) *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, 2007, hlm. 247.

kebebasan di mana setiap individu sendirilah yang berhak menentukan dirinya sendiri.

b. Generasi kedua Hak Asasi Manusia

Generasi HAM kedua berasal dari tradisi sosialis yang terdapat di antara kaum Saint-Simon di Perancis pada awal abad kesembilan belas (abad 19) kemudian dicanangkan dengan berbagai cara oleh perjuangan revolusioner dan kesejahteraan. Berbeda dengan HAM generasi pertama, dalam HAM generasi kedua ini penekanan pada intervensi negara sangat terbuka lebar. Hal ini dipandang sebagai tindakan strategis karena dengan kontribusi negara partisipasi yang merata dalam produksi dan distribusi dimungkinkan terpenuhi. HAM generasi kedua lebih menekankan dalam konteks tuntutan untuk persamaan sosial (*claims to sosial equality*).

c. Generasi ketiga Hak Asasi Manusia

Munculnya tuntutan dari negara-negara berkembang atas tatanan internasional yang adil menimbulkan adanya keinginan terjaminnya hak solidaritas atau hak bersama. Adapun hak solidaritas atau hak bersama yang diinginkan oleh negara-negara berkembang antara lain ialah: (i) hak atas pembangunan (*the right to development*); (ii) hak atas perdamaian, (iii) hak atas sumber daya alam sendiri; (iv) hak atas lingkungan hidup yang baik; (v) hak atas warisan budaya sendiri.

Berkaca pada 3 (tiga) generasi HAM di atas, maka generasi HAM yang pertama merupakan klasifikasi HAM yang sesuai dengan penelitian ini. Hal itu dikarenakan, mekanisme pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tergolong dalam hak sipil dan politik.³⁹³ Sementara itu, HAM generasi pertama ini juga sering disebut dengan hak negatif (*negative right*). Disebut sebagai hak negatif karena negara harus abstain, diam atau tidak melakukan campur tangan untuk merealisasikan hak-hak tersebut.³⁹⁴ Karena

³⁹³ Hak sipil merupakan kebebasan individu dari campur tangan pihak lain, khususnya negara. Contoh: kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, kebebasan berpendapat, dan kebebasan bergerak. Sedangkan hak politik merupakan kebebasan individu untuk turut campur atau turut serta menentukan kebijakan politik negara. Contoh: hak untuk berdemonstrasi, hak atas kebebasan untuk memilih dan dipilih (legislatif/eksekutif), hak untuk mendirikan/bergabung pada partai politik. Lebih lanjut baca Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi...*, Op. Cit., hlm. 50

³⁹⁴ Vierdag, *The Legal Nature of the Right Granted by International Covenant on Economic, Social and Cultural Right*, dalam Ifdal Kasim & Johanes da Masesnus Arus (editor), *Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, sebagaimana dikutip kembali oleh Eko Riyadi, *Ibid.*, hlm. 47-48

itu, hak untuk mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden itu idealnya tidak diintervensi oleh negara.

Adapun bentuk intervensi ini terlihat dengan adanya regulasi yang menentukan prosedur pencalonan hanya dapat (harus) diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol (Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945). Jika yang diatur adalah persyaratan mengenai kualifikasi-kualifikasi personal tertentu,³⁹⁵ tentu masih dapat dikatakan dalam batas wajar mengingat jabatan Presiden dan Wakil Presiden membutuhkan sosok yang berkualitas. Namun lain halnya apabila negara mengatur mekanisme pencalonan hanya dapat dilakukan dengan diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol, maka dalam hal ini negara telah mengintervensi hak politik warga negara.

Pemaksaan terhadap warga negara yang tidak menaruh minat menyalurkan hak politiknya melalui parpol, agar kemudian harus menyalurkannya melalui parpol dapat dikatakan sebagai bentuk intervensi dalam konteks ini.³⁹⁶ Dalam literatur HAM, situasi ini dapat dinyatakan sebagai bentuk pelanggaran HAM secara aktif (*by commision*). Seharusnya negara cukup menghormati (*respect*) cara warga negara dalam menyalurkan hak politiknya. Namun dalam hal ini, secara tidak langsung negara (melalui konstitusi) telah bertindak aktif dengan mengatur prosedur pencalonan

³⁹⁵ Syarat-syarat personalitas sebagai bakal calon ini misalnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UUD NRI 1945. Terdapat perbedaan antara persyaratan personal sebagaimana dalam Pasal 6 UUD NRI 1945 dengan prosedur pengusulan yang harus melalui parpol atau gabungan parpol sebagaimana Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Persyaratan personal lebih bergantung pada faktor internal yaitu kondisi personal bakal calon, sedangkan prosedur pengusulan itu tidak bergantung pada personal bakal calon, melainkan lebih kepada faktor eksternal yaitu sejauh mana kedekatannya dengan parpol, lobi politiknya dengan parpol, bahkan *deal-deal* politiknya dengan parpol yang hendak mengusung.

³⁹⁶ Pemaksaan ini dapat berkonsekuensi terhadap 2 (dua) objek, *pertama*, warga negara yang hendak mencalonkan diri terpaksa harus berafiliasi dengan parpol, *kedua*, warga negara yang hendak menggunakan hak pilihnya terpaksa harus memilih pasangan calon yang memiliki afiliasi dengan parpol atau gabungan parpol.

pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui jalur parpol atau gabungan parpol. Ketentuan tersebut tentu berkonsekuensi pada keharusan warga negara untuk berpartai politik atau setidaknya tidaknya berafiliasi dengan partai politik. Sehingga, hak dan kebebasan warga negara untuk menyalurkan hak politiknya terlanggar atau setidaknya tidaknya terbatas.

Penulis menyadari bahwa bentuk pelanggaran hak politik ini awalnya sebatas ketika negara memaksa warga negara untuk memilih atau mengikuti partai politik tertentu.³⁹⁷ Namun dalam perkembangannya, justru ada bentuk lain mengenai pelanggaran hak politik ini, yaitu secara tidak langsung ‘memaksa’ seseorang untuk menyalurkan aspirasi politiknya melalui partai politik, sedangkan bagi warga negara yang hendak menjadi calon pejabat publik harus mengikuti partai politik atau setidaknya tidaknya berafiliasi dengan partai politik. Pernyataan ini dilatarbelakangi pada suatu keadaan dimana sarana (infrastruktur politik) untuk menyalurkan hak politik di dalam negara hukum yang demokratis itu tidak sebatas hanya melalui parpol, melainkan terdapat berbagai ragam infrastruktur politik lain yang sama-sama merupakan sarana yang berfungsi untuk menyalurkan hak politik.³⁹⁸

Secara normatif, peraturan perundang-undangan di Indonesia memang tidak ada yang mengatur larangan ‘memaksa’ seseorang untuk memasuki

³⁹⁷ Eko Riyadi mencontohkan pelanggaran HAM *by commission* terjadi apabila setiap orang yang memiliki hak untuk bebas memilih partai politik sesuai dengan pilihan bebasnya, namun ketika negara aktif melakukan pemaksaan agar masyarakat memilih partai politik tertentu, maka negara dianggap melakukan pelanggaran *by commission*. Lebih lanjut baca Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi..., Op. Cit.*, hlm. 72

³⁹⁸ Seiring dengan jaminan dan perlindungan terhadap HAM, terutama hak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul, menyatakan pikiran secara lisan maupun tulisan berkonsekuensi pada berkembangnya kelompok-kelompok masyarakat yang biasanya disebut kelompok kepentingan (*interest groups*). Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell membagi kelompok-kelompok masyarakat dalam 4 (empat) kategori, yaitu (i) kelompok anomi, (ii) kelompok nonasosiasional, (iii) kelompok institusional, (iv) kelompok asosiasional.

suatu organisasi tertentu (partai politik). Namun demikian, ketentuan ini dapat ditemukan dalam Pasal 20 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), bahwa “*tidak seorang pun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan*”. DUHAM memang bukan instrumen hukum yang berlaku mengikat, karena sifatnya sebatas deklarasi (pernyataan) dari negara-negara yang memiliki komitmen terhadap HAM. Akan tetapi, selayaknya tetap dijadikan sebagai rujukan dalam menyusun instrumen HAM nasional yang lebih ideal kedepannya.

Apabila Pasal 20 ayat (2) DUHAM tersebut disandingkan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, secara tidak langsung tentu terjadi kontradiksi. Meskipun frasa “*diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik*” memang tidak mengharuskan seorang warga negara masuk menjadi anggota parpol, namun praktiknya pasangan calon Presiden atau Wakil Presiden terpaksa menjadi “petugas partai” yang tentunya memiliki afiliasi (pertalian) dengan parpol pengusungnya.³⁹⁹ Oleh karena itu, penulis berkesimpulan bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 ini cenderung ‘memaksa’ warga negara Indonesia untuk masuk dalam partai politik atau setidaknya-tidaknya berafiliasi dengan partai politik. Bahkan bagi warga negara yang memiliki hak pilih, terpaksa menyalurkan aspirasi politiknya melalui calon dari kalangan partai politik. Dengan demikian, ketentuan ini dapat dinyatakan telah membatasi hak politik warga negara.

³⁹⁹ Sebagai contoh Ir. Joko Widodo selaku Presiden RI 2014-2019 sering disebut oleh Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai ‘petugas partai’ yang harus mengikuti instruksi ketua umum partai pengusungnya. Lebih lanjut lihat <https://tirto.id/mengapa-megawati-terus-mengatakan-jokowi-petugas-partai-cCXi>, diakses pada 13 Agustus 2018

Berdasar uraian di atas, maka gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan jalur perseorangan ini perlu diimplementasikan. Karena dengan diakomodasinya mekanisme tersebut, kesempatan bagi setiap warga negara untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden terbuka lebar. Namun demikian, mekanisme pencalonannya harus dengan tata cara yang proporsional, agar seimbang dengan pencalonan dari jalur parpol, serta tidak memunculkan calon yang sembarangan. Hal ini akan dibahas dalam sub-bagian ketiga BAB III.

2. Aktualisasi diri Warga Negara dalam Kehidupan Politik secara Mandiri

Telah disinggung sebelumnya bahwa hak politik merupakan hak yang tidak boleh diintervensi oleh negara. Hal ini berkaitan dengan jaminan terhadap kebebasan warga negara dalam menyalurkan aspirasi politiknya. Di dalam negara hukum yang demokratis, kesempatan warga negara untuk berpartisipasi dalam aktivitas pemerintahan baik secara langsung atau tidak langsung tentu harus terbuka lebar. Karena itu, negara perlu memberi jaminan terhadap setiap warga negara agar dapat mengakses kesempatan tersebut. Salah satu bentuk jaminannya adalah memastikan tidak ada prosedur yang menghambat, terlebih lagi prosedur tersebut menimbulkan keterpaksaan dan ketidakmandirian warga negara dalam berpolitik.

Aktivitas mengaktualisasikan diri dalam kehidupan politik ini biasa disebut dengan istilah partisipasi politik. Dalam literatur ilmu politik, studi mengenai partisipasi politik ini awal mulanya hanya difokuskan pada partai politik, namun seiring dengan berkembangnya demokrasi justru semakin

banyak bermunculan kelompok masyarakat (non partai politik) yang ingin ikut serta dalam proses politik.⁴⁰⁰ Ada yang mengatakan bahwa kelompok-kelompok ini muncul lantaran kekecewaan masyarakat terhadap kinerja partai politik yang cenderung memusatkan perhatian pada satu masalah tertentu (*single issue*).⁴⁰¹

Kini kondisi partai politik terlihat semakin pragmatis, hanya menampakkan ambisi terhadap kekuasaan, mengedepankan popularitas dan perolehan suara dalam pemilu,⁴⁰² namun nihil terhadap isu-isu yang demikian penting dalam proses pembangunan nasional. Orientasi parpol yang sekadar meraih kekuasaan ini juga tidak jarang hanya dimanfaatkan untuk mengendalikan sektor-sektor strategis negara guna menghidupi keberlanjutan organisasi politik (parpol).⁴⁰³ Karena itu, parpol biasa disebut sebagai organisasi politik yang tidak mandiri, lantaran hanya menggantungkan keberlanjutan organisasinya pada kekuasaan. Fenomena di atas kemudian memicu munculnya gerakan/kelompok masyarakat sebagai alternatif perjuangan politik selain melalui partai politik.

⁴⁰⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 367

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Sebagai contoh, penentuan calon wakil Presiden (cawapres) untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019. Menurut Direktur Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP UI (Aditya Perdana) demokrasi pada akhirnya hanya milik elite (parpol) dan bukan milik masyarakat, sehingga proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (terutama penentuan cawapres) tidak pernah diketahui masyarakat. Pihak yang memiliki otoritas menentukan cawapres bukan lagi rakyat, melainkan hanya segelintir elite parpol. Lebih lanjut lihat <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/13/11354381/kedua-bakal-capres-dinilai-beri-pendidikan-politik-yang-buruk>, diakses pada 13 Agustus 2018

⁴⁰³ Pernyataan ini dapat dibuktikan dengan maraknya fenomena “politik balas budi”, yang dilakukan dengan cara pemberian *reward* dari parpol peraih kekuasaan kepada parpol-parpol atau pihak-pihak yang mendukung/mengantarkan pada pencapaian kekuasaan. Bentuk *reward* itu misalnya, kader-kader parpol pendukung ditunjuk untuk menduduki jabatan-jabatan pemerintahan tertentu. Biasanya, jabatan-jabatan yang diberikan ialah jabatan kementerian, kepengurusan BUMN (Direksi dan Komisaris).

Pada dasarnya yang dimaksud dengan partisipasi politik sebagaimana terjadi di negara Barat hanya terbatas pada kegiatan sukarela saja.⁴⁰⁴ Partisipasi politik melalui partai politik memang masih dapat dikualifikasikan sebagai bentuk partisipasi secara sukarela, karena tidak ada paksaan untuk memasuki partai politik.⁴⁰⁵ Namun demikian, faktanya hampir sebagian besar jabatan pemerintahan di Indonesia hanya dapat diisi oleh kader partai politik dan/atau diusulkan oleh partai politik.⁴⁰⁶ Mekanisme ini bermasalah dari sisi metode partisipasi politik, karena prinsip dasarnya adalah setiap orang berhak untuk mengaktualisasikan diri secara mandiri dalam kehidupan politik. Namun, partisipasi politik warga negara dapat terhambat lantaran statusnya bukan sebagai anggota parpol. Seharusnya, meskipun ia bukan merupakan anggota partai politik atau didukung (diusulkan) oleh partai politik untuk menduduki jabatan pemerintahan, ia tetap berhak dijamin hak partisipasi politiknya.

Selain itu, ketersediaan calon pejabat pemerintahan (Presiden dan Wakil Presiden) yang hanya dari kalangan parpol,⁴⁰⁷ juga telah mereduksi kesempatan partisipasi politik warga negara yang memiliki hak pilih. Ketika partisipasi politik juga mencakup aktivitas ikut serta dalam pemilihan umum, maka kesempatan warga negara yang berminat menyalurkan aspirasi politik

⁴⁰⁴ Yang dimaksud kegiatan sukarela ini ialah aktivitas tanpa paksaan atau tekanan dari siapapun. Tokoh yang memiliki pandangan demikian diantaranya, Herbert McClosky, Gabriel Almond, Norman H. Nie, dan Sidney Verba. Lebih lanjut baca Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 370

⁴⁰⁵ "Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia *secara sukarela...*". Lebih lanjut lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

⁴⁰⁶ Jabatan pemerintahan yang hanya dapat diisi oleh kader partai politik adalah jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Jabatan pemerintahan yang hanya dapat diisi oleh kader partai politik atau yang diusulkan partai politik adalah jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

⁴⁰⁷ Kader parpol atau pasangan yang diusulkan oleh parpol (memiliki afiliasi dengan parpol)

melalui orang yang bukan dari kalangan parpol tentu akan hilang. Warga negara terpaksa untuk memilih diantara calon yang sama-sama merupakan kader parpol atau setidaknya tidaknya memiliki afiliasi dengan parpol. Karena itu, tidak heran apabila partisipasi pemilih dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden sering kali rendah.⁴⁰⁸

Gagasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan ini menjadi penting untuk mengakomodasi partisipasi politik warga negara dari kalangan non-parpol yang berminat mencalonkan diri sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, gagasan ini juga untuk mengakomodasi partisipasi politik warga negara yang tidak berminat menyalurkan aspirasi politiknya melalui parpol. Melalui mekanisme ini warga negara benar-benar dapat mengaktualisasikan dirinya dalam kehidupan politik secara mandiri.

3. Rekrutmen politik secara terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara

Salah satu indikator negara hukum yang demokratis ialah, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan hukum yang memperhatikan substansi demokrasi. Konsekuensinya, segala prosedur dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk pengisian jabatan harus diatur oleh hukum (peraturan perundang-undangan) dan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip yang demokratis, seperti partisipatif, transparan, aksesibel, dan akuntabel. Salah satu posisi penting dalam proses penyelenggaraan negara yang harus diperhatikan betul pengisian jabatannya adalah, Presiden

⁴⁰⁸ Hal ini telah penulis bahas pada bagian “Analisis Sosiologis”.

dan Wakil Presiden. Namun demikian, penulis menilai masih terdapat prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia yang belum sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis.

Secara normatif, satu-satunya pihak yang memainkan peran dalam menyediakan calon yang akan mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia adalah partai politik (parpol).⁴⁰⁹ Secara lebih teknis, peran parpol dalam hal tersebut dilaksanakan melalui fungsi rekrutmen politik.⁴¹⁰ Khusus untuk rekrutmen bakal calon Presiden dan Wakil Presiden, undang-undang mengatur agar dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) parpol, serta peraturan perundang-undangan.⁴¹¹ Namun sangat disayangkan, ketentuan tersebut tidak terlaksana secara konsekuen. Hal tersebut dapat dinilai dari 2 (dua) dimensi, *pertama*, dari dimensi normatif ketentuan tersebut cenderung memberi peluang yang sangat besar kepada parpol untuk mengatur prosedur rekrutmen politik ini, *kedua*, dari dimensi empiris ketentuan ternyata ini sangat mudah dan sering disimpangi lantaran besarnya otonomi parpol dalam melaksanakan proses rekrutmen bakal calon.

Prinsip demokratis dan terbuka dalam proses rekrutmen bakal calon Presiden dan Wakil Presiden ini sering tidak berjalan efektif. Hal ini dikarenakan, undang-undang menyerahkan teknis pelaksanaannya pada AD dan ART parpol. Sementara setiap parpol memiliki otoritas untuk mengatur prosedur rekrutmen tersebut dalam AD dan ART masing-masing. Karena itu,

⁴⁰⁹ Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945

⁴¹⁰ Pasal 11 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

⁴¹¹ Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

indikator ‘terbuka dan demokratis’ antar satu parpol dengan parpol yang lain menjadi tidak seragam. Bahkan, prinsip demokratis dan terbuka tersebut juga sering disimpangi, lantaran ujung dari proses rekrutmen ini berakhir pada keputusan pengurus parpol, tanpa melibatkan anggota parpol bahkan masyarakat luas.⁴¹² Maka, menjadi sangat lumrah apabila penetapan bakal calon berada pada otoritas sikap dan keputusan para petinggi partai.

Sejarahnya, rekrutmen secara terbuka ini sempat dilakukan oleh Partai Golkar pada tahun 2004,⁴¹³ dan Partai Demokrat pada tahun 2013,⁴¹⁴ dengan metode konvensi. Sayangnya, metode konvensi tersebut tidak efektif lantaran tidak mengikat seluruh parpol, bahkan hasilnya pun tidak di realisasikan secara konsekuen.⁴¹⁵ Atas tidak efektifnya ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik ini berdampak pada penentuan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden secara elitis. Artinya, pihak yang memainkan peran dalam penentuan bakal calon hanya para elite-elite parpol (khususnya pimpinan parpol). Adapun bukti yang cukup mudah ditunjukkan adalah pada penentuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk pemilu tahun 2019.

Rekrutmen bakal calon Presiden dan Wakil Presiden untuk pemilu tahun 2019 dapat dipastikan tidak dilakukan secara demokratis dan terbuka. Pada saat itu, yang menjadi teka-teki politik memang bukan terletak pada

⁴¹² Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

⁴¹³ Konvensi Partai Golkar dilakukan di dalam internal partai Golkar sendiri, diikuti oleh perwakilan anggota-anggota partai Golkar.

⁴¹⁴ Konvensi Partai Demokrat dilakukan dengan melakukan survei elektabilitas para peserta konvensi, yang pada saat itu dimenangkan oleh Dahlan Iskan.

⁴¹⁵ Maksud tidak direalisasikan secara konsekuen adalah, peserta konvensi yang menang belum tentu diusung sebagai bakal calon Presiden atau Wakil Presiden

siapa calon Presidennya, melainkan pada Wakil Presidennya. Hingga menjelang penutupan pendaftaran calon Presiden dan Wakil Presiden, calon Wakil Presiden diantara masing-masing poros koalisi masih menjadi teka-teki. Sedari awal proses pencalonan Wakil Presiden tidak ada satupun prosedur yang dilakukan oleh parpol untuk melibatkan masyarakat kecuali berbagai survei elektabilitas yang dilakukan lembaga-lembaga survei. Bahkan, para elite partai masih melakukan rapat secara tertutup menjelang penutupan pendaftaran bakal calon untuk menentukan sosok calon Wakil Presiden yang akan mendampingi masing-masing calon Presiden.⁴¹⁶ Berdasar fenomena di atas, dapat dinyatakan bahwa proses rekrutmen bakal calon Wakil Presiden untuk Pemilu 2019 nihil partisipasi rakyat.

Berkaca pada uraian di atas, rekrutmen bakal calon Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan melalui parpol cenderung elitis. Apabila hal demikian terjadi terus menerus, maka dikhawatirkan semakin menimbulkan oligarki. Bahkan berbagai sektor urusan negara berpotensi hanya dikendalikan oleh elite partai politik. Kekhawatiran tersebut nampaknya seirama dengan pernyataan Noam Chomsky yang memadukan pandangan Walter Lippmann, bahwa peranan publik dalam ‘teori demokrasi’ modern

⁴¹⁶ Sejumlah pengamat dan akademisi memaklumi fenomena ini dikarenakan dinamika politik yang lazim terjadi. Mengingat prosedur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia terhalang ketentuan ‘*Presidential Threshold*’, maka parpol yang tidak mencapai ambang batas harus membentuk koalisi bersama parpol lain agar dapat mengusung pasangan calon. Sedangkan model koalisi yang sering dianut parpol-parpol di Indonesia bukan ‘koalisi ideologis’ yang memiliki soliditas paling tinggi lantaran terjadi atas dasar kesamaan ideologi. Parpol-parpol di Indonesia lebih menganut ‘koalisi strategis’ dan ‘koalisi pragmatis’. ‘Koalisi strategis’ terjadi atas dasar kesamaan calon Presiden/Wakil Presiden yang mereka (parpol) jagakan, sementara ‘koalisi pragmatis’ soliditasnya paling lemah karena terjadi atas dasar kesamaan isu yang mereka usung. Lebih lanjut baca *The Coalition Presidency*, sebagaimana dikutip oleh Denny Indrayana dalam artikel opini, *Mengacau Koalisi Menuai Oposisi*, Seputar Indonesia, 5 Maret 2011, yang kembali dibukukan dalam Denny Indrayana, *Indonesia Optimis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2011, hlm. 99-100

sekadar ‘kawanan yang kebingungan’, ia hanya sebagai penonton, dan bukan partisipan.⁴¹⁷

“Mereka dianggap muncul setiap beberapa tahun untuk meratifikasi keputusan-keputusan yang dibuat di tempat lain, atau untuk menyeleksi wakil-wakilnya di sektor-sektor dominan lewat yang disebut ‘pemilihan’. Hal itu membantu melegitimasi kekuasaan.”

Oleh karena itu, penulis memandang pembenahan proses rekrutmen politik di Indonesia merupakan hal yang penting dan mendesak. Rekrutmen politik dalam negara hukum yang demokratis harus melibatkan masyarakat secara partisipatif, sehingga prinsip demokrasi benar-benar terealisasi. Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan menjadi relevan untuk diimplementasikan. Hal ini dikarenakan, rekrutmen bakal calon melalui jalur perseorangan sangat memungkinkan dilakukan secara demokratis dan terbuka. Mekanisme ini harus diatur dalam undang-undang tentang pemilihan, dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu.

4. Kekuasaan pemerintahan di tangan rakyat berdasarkan konstitusi

Kolaborasi antara gagasan demokrasi dengan negara hukum ini dapat dinyatakan telah merasuk dalam konstruksi UUD NRI 1945. Secara normatif, hal itu telah dituangkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang berbunyi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dan “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Pada dasarnya, cukup melalui Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut sudah mencerminkan adanya 2 (dua) prinsip bernegara yang dianut di Indonesia, yaitu kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum. Namun

⁴¹⁷ Noam Chomsky, *How The World...*, Op. Cit., hlm. 189

kemudian, Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 lebih mempertegas komitmen bangsa Indonesia dalam mendirikan negara Republik Indonesia yang juga berdasarkan prinsip negara hukum.

Adapun konsep negara hukum dan demokrasi yang dijadikan sebagai prinsip bernegara Indonesia sebagaimana tertuang dalam konstitusi (UUD NRI 1945) itu tidak lain adalah konsep negara hukum dan demokrasi Indonesia. Pendiri bangsa (*founding people*) berupaya tidak mengadopsi konsep demokrasi dan negara hukum sebagaimana yang berkembang di negara barat secara mentah-mentah. Hal ini sebagai upaya menyesuaikan dengan tradisi bernegara bangsa Indonesia yang telah sekian lama berkembang. Karena itu, tradisi bangsa Indonesia seperti, gotong-royong, permusyawaratan, persaudaraan (persamaan kedudukan) sering dijadikan sebagai ruh dalam setiap merancang sistem atau susunan negara Indonesia (modern).

Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden memiliki pertalian dengan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum. Sebab, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini identik dengan tahapan pembentukan pemerintahan negara. Penulis menyadari bahwa dalam literatur negara hukum lebih memberi pedoman bagi tahapan pelaksanaan pasca pemerintahan terbentuk. Sebagaimana sering disebut beberapa unsur di dalam negara hukum, seperti pemerintahan berdasar undang-undang (hukum), pemerintah menghormati hak-hak individu, peradilan yang bebas (independen) dan imparsial, asas legalitas. Kendati demikian, negara hukum tidak sebatas prinsip dalam pelaksanaan pemerintahan, melainkan juga termasuk prinsip

pada tahapan pembentukan pemerintahan, khususnya pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini. Hal ini sebagai penyeimbang prinsip demokrasi yang lebih sering digunakan sebagai dasar dalam pembentukan pemerintahan.

Persoalan yang kemudian timbul adalah, sejauh mana hukum (konstitusi) dapat menjangkau (mengatur) tahapan pembentukan pemerintahan, khususnya mengenai pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya, sejauh mana hukum (konstitusi) dapat mengakomodasi pemenuhan hak-hak warga negara yang berdaulat dalam tahapan pembentukan pemerintahan. Untuk saat ini, UUD NRI 1945 mengatur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini secara cukup rinci. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A UUD NRI 1945 berikut.

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.*
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.*
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*

Di satu sisi, konstitusi mengakomodasi hak-hak warga negara dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Bentuk akomodasi tersebut seperti yang telah tertuang dalam Pasal 6A ayat (1), Pasal 6A ayat (2),

Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945. Namun demikian, sebagaimana telah dibahas dalam sub-bagian pertama BAB III bahwa terdapat inkonsistensi diantara ketentuan tersebut, khususnya akibat Pasal 6A ayat (2) yang mengatur parpol atau gabungan parpol sebagai satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Jika prosedur pengusulan melalui parpol disebut sebagai metode seleksi bakal calon, tentu hal ini tidak selaras dengan prinsip demokrasi. Gideon Rahat mengaitkan metode seleksi bakal calon dengan persepsi demokrasi.⁴¹⁸

Persepsi positif tentang demokrasi, yakni demokrasi sebagai sebuah sistem yang memungkinkan semua warga berpartisipasi dalam memilih di antara calon dan kelompok yang bersaing, yang mengklaim paling mewakili kepentingan dan nilai mereka. Setelah dipilih, pejabat pemerintah diharapkan tetap responsif terhadap tuntutan dan keluhan para pemilih.

Meski parpol dipahami sebagai organisasi politik yang dibentuk oleh masyarakat/rakyat dan dibentuk untuk mewakili kepentingan rakyat sebagai pelaksanaan prinsip demokrasi, namun perkembangannya justru tidak demikian. Pemahaman tersebut mustahil dapat terealisasi dengan sempurna dikarenakan beberapa kendala, *pertama*, kebutuhan finansial untuk mendirikan parpol yang mampu memenuhi kualifikasi sebagai peserta pemilu tentu tidak kecil, sehingga hanya parpol yang dibentuk oleh warga negara yang memiliki kekayaan atau mendapat bantuan dana dari pengusaha-pengusaha besar saja yang mampu eksis dalam kontestasi pemilu; *kedua*, parpol cenderung tidak merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia tetapi hanya merepresentasikan kelompok atau konstituennya. Dengan

⁴¹⁸ Gideon Rahat, *Which Candidat Selection Method is More Democratic?*, sebagaimana dikutip kembali oleh Hamdan Kurniawan, *Eksistensi Calon Perseorangan dan Problem Seleksi Kandidat di Tubuh Partai Politik dalam Pemilukada*, Jurnal Konstitusi, Pusat Kajian Hukum Konstitusi Universitas Janabadra, Volume 1 No.1, November 2012, hlm. 5

demikian, esensi demokrasi yang dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya pemerintahan rakyat, akan sulit terwujud apabila legitimasi untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya merupakan hak parpol atau gabungan parpol.

Sehubungan dengan uraian di atas, maka konstitusi dipandang perlu untuk di desain secara lebih akomodatif terhadap peluang jalur perseorangan dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini sebagai bentuk komitmen dalam mengimplementasikan prinsip negara hukum dan demokrasi. Ketika prinsip negara hukum dan demokrasi memiliki kriteria ‘pemerintahan rakyat yang dijalankan berdasarkan konstitusi’, maka sedapat mungkin ketentuan dalam konstitusi tidak mereduksi kedaulatan rakyat yang merupakan jantungnya sistem pemerintahan demokrasi. Pembentukan pemerintahan yang dilakukan pada saat pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden harus lebih membuka peluang dan kesempatan kepada rakyat untuk merealisasikan kedaulatannya. Ringkasnya, kesesuaian antara gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan di atas, dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 3.4

Relevansi Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi dengan Gagasan pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan

No.	Elemen Prinsip Negara Hukum	Elemen Prinsip Demokrasi	Keunggulan Calon Perseorangan
1.	Jaminan Hak Asasi Manusia (Hak untuk memilih dan dipilih bagi Warga Negara)		Kesempatan untuk ikut serta dalam pemerintahan terbuka lebar, dengan syarat-syarat teknis pengusungan tertentu.

			Warga negara tidak terpaksa menyalurkan hak politiknya dengan/atau melalui parpol atau setidak-tidaknya berafiliasi dengan parpol.
2.	Aktualisasi diri dalam kehidupan politik (partisipasi politik) secara mandiri tanpa digerakkan atau paksaan		Calon perseorangan/independen sebagai bentuk aktualisasi mandiri dalam kehidupan politik.
3.	Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara		Prosedur pengusulan calon perseorangan memungkinkan dilakukan secara terbuka dengan syarat-syarat tertentu yang melibatkan masyarakat luas.
4.	Pemerintahan berdasarkan Konstitusi	Kekuasaan pemerintahan di tangan Rakyat	Konstitusi & Perundang-undangan mengakomodasi dan mengatur pencalonan perseorangan sebagai bentuk konsistensi terhadap asas kedaulatan rakyat.

C. Konsep Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui Jalur Perseorangan

Setelah terbangun beberapa landasan argumentasi dan relevansi teoritik sebagai fondasi dan pilar gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Indonesia melalui jalur perseorangan, selanjutnya untuk menyempurnakan gagasan ini, penulis akan membahas alternatif konsep prosedur pengusulannya.

Sejumlah ahli konstitusi dan ketatanegaraan memang sempat mengusulkan agar calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan dapat diakomodasi dalam perubahan UUD 1945. Sebagaimana usulan Komisi Konstitusi (KK) yang beranggotakan sejumlah ahli hukum konstitusi, melalui

Prof. Sri Soemantri selaku ketuanya.⁴¹⁹ Hal tersebut terverifikasi ketika penulis melakukan wawancara dengan Hamdan Zoelva selaku anggota MPR RI yang terlibat dalam merumuskan perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2000, bahwa gagasan calon Presiden dan Wakil Presiden independen ini diakui cukup mengemuka pada saat amandemen UUD 1945, namun gagasan ini tumpul karena salah satu alasan normatif-prosedural, yakni belum disertai kajian mengenai prosedur pengusulannya, sehingga prosedur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ‘ditutup’ hanya melalui parpol atau gabungan parpol.⁴²⁰

Prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia masih mengalami dan menimbulkan permasalahan. Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, bahwa secara filosofis, historis, sosiologis, yuridis, serta teoritis prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden sangat perlu disempurnakan agar lebih sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat. Atas dasar hal tersebut, penulis memandang penting untuk mengakomodasi kehadiran sosok Presiden dan Wakil Presiden yang tidak hanya berasal dari usulan partai politik, sehingga kontestasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak selalu identik dengan pasangan calon yang memiliki afiliasi dengan partai politik. Upaya ini untuk menyempurnakan kedaulatan rakyat, khususnya agar rakyat dapat ikut serta mengambil peran dalam proses pengusulan/penentuan bakal calon. Sebab, dominasi dan monopoli pencalonan melalui jalur partai politik

⁴¹⁹ Teddy Anggoro, *Pemilihan Presiden Langsung dan Calon Independen dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35 No. 2, April-Juni 2005, hlm. 268

⁴²⁰ Wawancara dengan Hamdan Zoelva (Mantan Juru bicara Fraksi-PBB MPR RI), pada 6 Agustus 2018

menimbulkan sikap dan kebijakan Presiden dan Wakil Presiden terpilih hanya bergantung pada pengaruh dan kepentingan parpol (golongan tertentu) saja.

Gagasan ini untuk menyempurnakan prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara lebih demokratis, setidaknya rakyat memiliki akses untuk ikut serta dalam mengusulkan atau diusulkan sebagai bakal calon. Ketika jabatan Presiden dan Wakil Presiden dianggap sebagai jabatan kepemimpinan negara dan pemerintahan yang dapat diakses secara langsung atau tidak langsung oleh setiap warga negara Indonesia, maka sebisa mungkin jabatan ini juga harus merepresentasikan kepentingan seluruh warga negara Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini akan membahas dan menyajikan alternatif konsep mengenai prosedur pengusulannya. Adapun salah satu tujuan dibuatnya prosedur pengusulan ini adalah untuk menjaring bakal calon terbaik diantara warga negara yang memenuhi syarat, sehingga kandidat yang muncul bukan sembarangan orang.

Sebelum menyajikan beberapa alternatif konsep pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tersebut, penulis memandang perlu untuk membahas beberapa hal yang patut dipertimbangkan perihal gagasan ini. Beberapa hal tersebut antara lain, *pertama*, studi perbandingan mengenai konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden (khususnya pada tahapan pencalonan) di beberapa negara lain; *kedua*, pengharmonisasian norma yang telah mengatur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1. Studi Perbandingan

Ada sejumlah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial atau semi-presidensial menentukan prosedur pencalonan presidennya dapat dilakukan melalui jalur independen. Sejauh penelusuran penulis, beberapa negara yang mengakomodasi pencalonan presiden dari jalur independen ini antara lain, Amerika Serikat, Perancis, Filipina, Rusia, Kuwait,⁴²¹ dan Polandia. Dalam penelitian ini, penulis hanya membahas 3 (tiga) negara saja, yaitu Amerika Serikat, Perancis, dan Filipina yang masing-masing dapat penulis nilai telah mewakili kondisi sosiografi negara-negara di benua Amerika, Eropa, dan Asia (khususnya Asia Tenggara).

Studi perbandingan yang dilakukan terhadap negara Amerika Serikat, Perancis, dan Filipina ini sebatas sebagai referensi dalam membahas alternatif konsep pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Indonesia melalui jalur perseorangan. Artinya, penulis tidak bermaksud mengadopsi sistem pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dari ketiga negara yang penulis bahas. Bahkan, penulis juga tidak akan merekomendasikan 1 (satu) atau seluruh model pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dari ketiga negara tersebut untuk diterapkan di Indonesia. Hal itu dikarenakan beberapa pertimbangan, *pertama*, sistem ketatanegaraan yang tidak sepenuhnya sama antara ketiga negara

⁴²¹ Di Kuwait, partai politik merupakan barang 'haram', sehingga semua kandidat pejabat berdiri sebagai independen, https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_politician#Philippines, diakses pada 3 September 2018

pembandingan dengan Indonesia; *kedua*, kondisi sosial-politik yang pasti berbeda antara ketiga negara pembandingan dengan kondisi di Indonesia; *ketiga*, politik hukum yang juga dimungkinkan berbeda antar satu negara dengan negara lain.

Meski sebatas sebagai referensi, namun studi perbandingan ini dipandang penting sebagai kajian akademik (wacana akademik) untuk dipertimbangkan dalam merumuskan konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara demokratis. Adapun alasan memilih 3 (tiga) negara tersebut adalah, *pertama*, ketiga negara sama-sama menganut sistem pemerintahan presidensial, meski Perancis menganut sistem pemerintahan campuran (presidensial-parlementer), *kedua*, ketiga negara tersebut mengakomodasi prosedur pencalonan Presiden dari jalur independen/perseorangan (non partai), *ketiga*, masing-masing negara mewakili kondisi sosiografi negara-negara di benua Amerika, Eropa, dan Asia (khususnya Asia Tenggara). Karena itu, penulis menilai sistem pengisian jabatan presiden di ketiga negara tersebut dapat menjadi referensi dalam merumuskan konsep pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan (independen) ini.

a. Negara Amerika Serikat

C.F Strong mengemukakan, bahwa prinsip eksekutif nonparlementer atau eksekutif tetap yang paling sempurna dapat dicontoh pada kasus Amerika Serikat. Para penyusun konstitusi AS memberlakukan konsepsi independensi eksekutif dari legislatif.⁴²²

⁴²² C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited

Konstitusi AS menyatakan, bahwa “*kekuasaan eksekutif harus diberikan pada Presiden Amerika Serikat*”, dan “*Presiden Amerika Serikat harus melaksanakan jabatannya selama 4 tahun... bersama Wakil Presiden yang dipilih untuk masa jabatan yang sama.*” Ketetapan awal untuk memilih dua pejabat ini tercantum dalam Pasal 2, Bagian I Konstitusi AS, tetapi pada tahun 1804 diganti dengan amandemen ke-12. Isinya menggantikan ketetapan yang menyatakan bahwa wakil presiden adalah kandidat yang mendapatkan jumlah suara terbesar nomor dua untuk kandidat presiden.⁴²³

Praktiknya, pemilihan Presiden AS dilakukan secara langsung oleh rakyat meskipun secara formal dilakukan oleh Dewan Pemilih (*electoral college*).⁴²⁴ Kedudukan dewan pemilih ini tidak permanen (*ad hoc*),⁴²⁵ karena hanya mengesahkan hasil pilihan rakyat yang dicerminkan dari hasil pilihan rakyat atas kursi dewan pemilih yang masing-masing mempunyai calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah pasti. Konstitusi menyatakan bahwa para *elector* harus dipilih di masing-masing negara bagian dengan jumlah yang sama dengan jumlah anggota *House of Representative* dan anggota Senat.⁴²⁶ Dalam pemilihan Presiden di Amerika Serikat, ketika rakyat memilih wakilnya di *electoral*

London, 1966, yang diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Derta Sri Widowati & Waluyati Handayani (ed), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dengan Nusa Media, Bandung, 2004, hlm. 366

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 153

⁴²⁵ Karena pemilihan melalui mekanisme *electoral college* atau dewan pemilih itu bersifat *ad hoc*, tidak permanen, dan tidak berfungsi sebagai parlemen tempat Presiden harus menyampaikan pertanggungjawaban politiknya, maka fungsi lembaga perantara semacam itu tidaklah mengganggu prinsip sistem pemerintahan presidensial itu sebagai keseluruhan. Lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 175-176

⁴²⁶ C.F Strong, *Modern Political Constitution...*, *Op. Cit.*, hlm. 367

college berarti dia sekaligus memilih Presiden/Wakil Presiden, sebab keanggotaan di *electoral college* dikaitkan dengan siapa calon Presiden/Wakil Presiden yang harus dipilihnya.

Pendiri AS betul-betul memikirkan konsep pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden berdasar konteks permasalahan yang saat itu dihadapi. Saat menyusun ketatanegaraan AS, khususnya mengenai pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, AS dihadapkan pada beragam kondisi: 1) terdiri atas 13 negara bagian besar dan kecil yang sangat memperhatikan hak-hak mereka sendiri (otonomi) dan sekaligus curiga pada kekuatan pemerintah federal, 2) memiliki penduduk sejumlah 4 (empat) juta yang tersebar di sepanjang ribuan mil daerah pesisir Atlantik, yang hampir-hampir tidak dihubungkan dengan alat transportasi dan komunikasi yang memadai, 3) dipengaruhi keyakinan kuat bahwa para *gentleman* seharusnya tidak berkampanye untuk jabatan publik.⁴²⁷

Atas permasalahan tersebut kemudian muncul beberapa alternatif untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, antara lain: 1) Kongres yang akan memilih Presiden, 2) Badan legislatif setiap negara bagian yang akan memilih Presiden, atau 3) Rakyat yang akan memilih Presiden secara langsung. Akhirnya disepakati untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Dewan Pemilih (*electoral college*), dengan harapan dapat meredam kecurangan, intrik, dan korupsi, merawat bentuk

⁴²⁷ Nur Rachmat Yuliantoro, *Pemilihan Presiden Amerika Serikat Tahun 2000 dan Hikmahnya bagi Indonesia*, Laporan Penelitian Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2001, hlm. 15

pemerintahan federal, penyeimbang kekuasaan antarnegara bagian dengan luas dan latar belakang yang berbeda.⁴²⁸

Menurut Jimly Asshiddiqe, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden AS melalui dewan pemilih ini berfungsi untuk menyederhanakan prosedur pemilihan dan penghitungan, sehingga sebenarnya tidak banyak perbedaannya dengan pemilihan yang bersifat langsung.⁴²⁹ Prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden AS melalui *electoral college* ini diatur dalam Article II Section 1 The Constitution of the US.

“Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector.

The Electors shall meet in their respective States, and vote by Ballot for two Persons, of whom one at least shall not be an Inhabitant of the same State with themselves. And they shall make a List of all the Persons voted for, and of the Number of Votes for each; which List they shall sign and certify, and transmit sealed to the Seat of the Government of the United States, directed to the President of the Senate. The President of the Senate shall, in the Presence of the Senate and House of Representatives, open all the Certificates, and the Votes shall then be counted. The Person having the greatest Number of Votes shall be the President, if such Number be a Majority of the whole Number of Electors appointed; and if there be more than one who have such Majority, and have an equal Number of Votes, then the House of Representatives shall immediately chuse by Ballot one of them for President; and if no Person have a Majority, then from the five highest on the List the said House shall in like Manner chuse the President. But in chusing the President, the Votes shall be taken by States, the Representation from each State having one Vote; A quorum for this Purpose shall consist of a Member or Members from two thirds of the States, and a Majority of all the States shall be necessary to a Choice. In every Case, after the Choice of the

⁴²⁸ *Ibid.*, hlm.16-17

⁴²⁹ Jimly Asshiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op. Cit., hlm. 175

President, the Person having the greatest Number of Votes of the Electors shall be the Vice President. But if there should remain two or more who have equal Votes, the Senate shall chuse from them by Ballot the Vice President."

Konsep pemilihan melalui *electoral college* ini diharapkan dapat tercipta kesesuaian kemenangan antara hasil *popular vote* pada saat pemilihan *elector* (anggota dewan pemilih) yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan kemenangan dari hasil *electoral vote* dalam pemilihan presiden yang dilakukan oleh *electoral college*.⁴³⁰ Namun, praktiknya sempat terjadi tidak demikian, sebagaimana pada pemilihan calon Presiden George W. Bush dengan Al-Gore (Pemilu 2000), dan pemilihan calon Presiden Hillary Clinton dengan Donald Trump (Pemilu 2016). Pada kedua pemilihan tersebut, terjadi perbedaan antara *popular vote* dengan *electoral vote*, Al-Gore pada satu kasus dan Hillary Clinton pada kasus pemilihan yang lain memperoleh dukungan *popular vote* yang lebih banyak, tetapi ia kalah karena jumlah *electoral college* yang dimenangkannya lebih sedikit daripada lawannya.⁴³¹

Berkaitan dengan mekanisme pengusulannya, seleksi kepemimpinan nasional di AS dimungkinkan oleh *non partisan party*, karena sebenarnya partai itu bisa yang partisan seperti Partai Demokrat atau Republik, tetapi juga non partisan seperti *third party* atau

⁴³⁰ Konsep ini dijelaskan oleh Mahfud MD seperti ini, pemilihan presiden secara langsung di Amerika Serikat adalah pemberian hak kepada rakyat untuk memilih wakil-wakil yang pasti atau sejak semula diproyeksikan ke kursi *electoral college* untuk memilih calon Presiden/Wapres yang dikehendaki rakyat. Artinya, ketika rakyat memilih A sebagai wakilnya di *electoral college*, maka si A memang dipilih untuk memilih calon Presiden/Wapres tertentu dalam *electoral college* itu. Lebih lanjut baca Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata...*, Op. Cit., hlm. 153

⁴³¹ Kondisi ini dianggap lazim, karena *electoral college* memang dipilih karena mampu menyeimbangkan dua kepentingan yang bersaing dalam pemilihan presiden, yaitu kehendak rakyat dan kehendak negara bagian, Lebih lanjut baca pernyataan John Taylor dalam *The Debates and Proceedings in the Congress of the United States, 1803-1805*, sebagaimana dikutip kembali oleh Nur Rachmat Yuliantoro, *Pemilihan Presiden Amerika...*, Op. Cit., hlm. 18

independen.⁴³² Secara garis besar, mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh *electoral college* di AS dapat disarikan sebagai berikut:⁴³³

- 1) partai-partai politik atau kandidat-kandidat independen di setiap negara bagian mengajukan daftar kandidat *elector* secara resmi kepada ketua dewan pemilihan negara bagian. Biasanya, partai politik besar memilih kandidat-kandidat ini melalui konvensi atau melalui pengangkatan oleh pemimpin partai, sedangkan kandidat independen menunjuk langsung para kandidat *elector* mereka;
- 2) setelah mengadakan rapat-rapat dan pemilihan *primary* (pendahuluan) partai-partai besar mencalonkan kandidat Presiden dan Wakil Presiden dalam konvensi nasional mereka, yang biasanya diselenggarakan pada musim panas yang mendahului pemilihan umum;
- 3) pada hari Selasa pertama mengikuti hari Senin pertama di bulan November pada tahun yang habis dibagi empat, setiap warga negara AS yang berhak memilih akan memberikan suara mereka sesuai dengan preferensi partai politik masing-masing kepada para *elector* yang mewakili pilihan mereka atas kandidat Presiden dan Wakil Presiden. Di kartu suara biasanya tertera "*electors for*" yang diikuti oleh nama kandidat Presiden dan Wakil Presiden dari partai politik atau kandidat independen;
- 4) partai yang memenangkan paling banyak *popular vote* di suatu negara bagian membawa serta nama *elector* negara bagian tersebut. Dengan kata lain, kandidat Presiden dan Wakil Presiden partai bersangkutan memenangkan semua suara *elector* di negara bagian tersebut;
- 5) pada hari Senin pertama yang mengikuti hari Rabu kedua di bulan Desember, para *elector* akan bertemu di ibukota negara bagian masing-masing dan memberikan suara mereka, satu untuk Presiden dan satu untuk Wakil Presiden;
- 6) dalam rangka mencegah seorang *elector* hanya memilih "*favourite son*" dari negara bagian mereka sendiri saja, maka setidaknya satu suara harus diperuntukkan bagi kandidat dari luar negara bagian mereka;
- 7) hasil *electoral vote* setiap negara bagian kemudian disegel dan dikirimkan kepada presiden Senat yang pada tanggal 6 Januari tahun berikutnya akan membuka dan membaca hasil tersebut di depan sidang Kongres;

⁴³² Siti Rodhiyah Dwi Istinah, *Gagasan Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Hukum, Vol XXVIII, No. 2, Desember 2012, hlm. 922

⁴³³ Nur Rachmat Yuliantoro, *Pemilihan Presiden Amerika...*, Op. Cit., hlm. 23-25

- 8) kandidat Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan mayoritas absolut 270 suara (setengah dari total suara plus satu *electoral vote*), dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Bila tidak ada kandidat yang memperoleh jumlah itu, penentuan pemenang beralih ke *House of Representatives* yang akan memilih satu dari tiga kandidat teratas melalui pemungutan suara setiap delegasi negara bagian, kecuali *District of Columbia*, yang bertindak sebagai kesatuan. Dalam kasus yang sama, jika tidak ada yang mendapatkan mayoritas absolut suara untuk Wakil Presiden, maka Senat AS akan memilih salah satu dari dua kandidat dengan suara terbesar untuk jabatan tersebut.
- 9) pada tengah hari tanggal 20 Januari, Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih diambil sumpah jabatannya.

Secara garis besar, prosedur pengisian jabatan Presiden AS dapat dikualifikasikan ke dalam 4 (empat) macam tahapan. *Pertama*, penentuan kandidat anggota dewan pemilih (*elector*) dari masing-masing negara bagian baik dilakukan dengan konvensi, pengangkatan, atau penunjukan. *Kedua*, penentuan kandidat Presiden dan Wakil Presiden (tidak secara berpasangan) melalui kaukus (rapat partai) atau pemilihan pendahuluan partai (*primary*), dan dukungan publik melalui petisi untuk bakal calon independen yang dilaksanakan di tiap-tiap negara bagian.⁴³⁴ *Ketiga*, pemilihan *elector* yang bertaut dengan kandidat, dilakukan secara langsung (*popular vote*) oleh warga negara AS yang memiliki hak pilih. *Keempat*, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh anggota dewan pemilih (*elector*) di ibukota negara bagian.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di AS dapat diikuti oleh kontestan/kandidat dari jalur independen. Warga Negara AS yang telah

⁴³⁴ Terdapat 2 (dua) metode pemilihan pendahuluan yang biasa diterapkan di AS, yaitu *primary* dan kaukus. Perbedaan *primary* dan kaukus terletak pada cara pemilihannya. *Primary* digelar seperti pemilu pada umumnya, yakni pemilih memberikan suaranya lewat surat suara secara rahasia. Sedangkan, pada kaukus, pemilih memberikan suaranya secara terbuka, dengan mengangkat tangan. Lebih lanjut baca Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Perludem, Jakarta, 2014, hlm. 68

memenuhi syarat, meski bukan anggota parpol (independen) dapat ikut serta dalam proses penjaringan kandidat calon Presiden. Selama ini, calon independen dapat muncul dan bertahan pada tahapan pertama dan kedua proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden AS. Sebagaimana pada pemilu 2016, terdapat sedikitnya 24 calon partai ketiga (*third party*) dan independen terdaftar di surat suara di beberapa negara bagian atau menjadi calon tertulis.⁴³⁵ Namun, sejak tahun 1968 tidak ada calon dari partai ketiga dan independen ini yang dapat mendominasi sebuah negara bagian. Sebab, calon yang mendominasi memang selalu berasal dari partai demokrat dan partai republik.⁴³⁶

Munculnya kandidat independen ini dikarenakan Konstitusi AS tidak mengatur prosedur pencalonan Presiden harus melalui partai politik. Setiap warga negara AS yang memenuhi syarat dapat bersaing untuk menjadi kandidat calon Presiden melalui prosedur yang telah ditentukan dalam US Constitution. Article II Section 1 US Constitution hanya menentukan syarat untuk menyanggah jabatan Presiden US antara lain, warga negara atau seorang warga negara AS pada saat Konstitusi disahkan, sekurang-kurangnya berumur 35 tahun, dan sekurang-kurangnya telah 14 tahun menjadi penduduk di wilayah AS.

⁴³⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Amerika_Serikat_2016, diakses pada 25 Agustus 2018. Adapun yang dimaksud “calon tertulis” ini adalah, kandidat presiden yang tidak tercantum dalam surat suara, tetapi mendapat dukungan dari para pemilih (rakyat yang memiliki hak pilih) dengan dituliskan namanya dalam surat suara.

⁴³⁶ Partai Demokrat dan Partai Republik menjadi dua partai politik yang memonopoli loyalitas pemilih pemilu presiden. Dalam sejarah AS, hanya pemilu presiden tahun 1860 dan 1912 saja yang pernah mencalonkan kandidat dari partai lain di luar Republik dan Demokrat, lebih lanjut baca Nelson W. Polsby, dkk., *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, sebagaimana dikutip kembali oleh Aisah Putri Budiatri, *Pemilu Presiden Amerika Serikat*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 10 No. 2 Desember 2013, hlm. 165

“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.”

Penulis dapat simpulkan bahwa, prosedur pencalonan (nominasi) Presiden di AS dapat dilakukan melalui 3 (tiga) jalur, yakni jalur partai utama (republik dan demokrat), jalur partai ketiga (*third party*),⁴³⁷ dan jalur independen. Pada prinsipnya, setiap warga negara AS yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Article II Section 1 US Constitution, dapat diusulkan sebagai bakal calon presiden. Pencalonan presiden ini dilakukan di masing-masing negara bagian, dengan tujuan memberikan akses surat suara kepada bakal calon.⁴³⁸ Praktiknya, pencalonan yang dilakukan dari jalur partai politik (utama) dilaksanakan dengan konvensi partai melalui pemilihan pendahuluan (*primary*) atau kaukus oleh masing-masing partai.⁴³⁹ Sedangkan untuk pencalonan dari organisasi politik kecil (biasanya *third party*) dan independen biasa dilakukan dengan mengumpulkan dukungan publik (petisi).⁴⁴⁰

⁴³⁷ Istilah "third party" ini digunakan untuk semua partai politik di AS selain dari dua partai besar, yaitu Partai Republik dan Partai Demokrat.

⁴³⁸ Istilah "akses surat suara", sebagai ganti "nominasi", lebih umum digunakan di AS. Dalam pemilu di AS, pemilih tidak secara langsung memilih Presiden, tetapi memilih "pemilih" yang berjanji untuk memilih calon presiden tertentu. Para pemilih (*elector*) ini berkomitmen mencantumkan nama bakal calon presiden yang bertaut dengannya di surat suara.

⁴³⁹ Sebagai contoh, pada tahun 2008, ada 4.419 utusan (*elector*) hasil *primary* dan kaukus pada konvensi Partai Demokrat. Saat itu Barack Obama menang dengan meraih suara dari 3.188 utusan, sedangkan rivalnya, Hillary Clinton hanya meraih suara dari 1.010 utusan, dan selebihnya abstain (tidak memilih). Sementara, pada saat yang sama, ada 2.380 utusan dalam konvensi Partai Republik, dengan McCain meraih suara dari 2.343 utusan, Ron Paul meraih 21, dan Mitt Romney meraih 2, dan selebihnya abstain. Lebih lanjut baca Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta..., Op. Cit.*, hlm. 68-69

⁴⁴⁰ Yuki Huen menyebut mekanisme tersebut dengan istilah pencalonan dengan 'petisi', "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", lebih lanjut baca Yuki

Berkaitan dengan prosedur pencalonan dari kalangan independen, masing-masing negara bagian telah menentukan persyaratan dukungan publik (petisi), dimana antara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya berbeda-beda persyaratannya. Misalnya, di negara bagian Alabama bakal calon harus mengantongi 5000 tanda tangan pemilih yang memenuhi syarat, bahkan selain harus mengantongi tanda tangan pemilih ada juga negara bagian yang menentukan biaya (*fee*) penandatanganan petisi seperti di Colorado harus mengantongi 5000 tanda tangan pemilih dan biaya sebesar US\$500.⁴⁴¹ Secara umum, jumlah minimal tanda tangan pendukung ditentukan berdasarkan persentase tetap dari pemilih terdaftar, persentase tetap dari pemilih yang berpartisipasi dalam pemilihan presiden terakhir, atau sejumlah tanda tangan tetap.

Beban persyaratan calon independen ini dinilai cukup berat, apalagi tiap negara bagian menentukan persyaratannya secara berbeda-beda, sehingga menyulitkan calon independen untuk berkontestasi dalam pemilu presiden AS. Praktikanya, ada 24 dan 32 calon presiden yang mengajukan diri sebagai bakal calon presiden, masing-masing pada tahun 2008 dan 2012. Pada kedua pemilihan presiden ini, hanya empat kandidat (termasuk dua kandidat dari partai besar/utama) telah memperoleh akses surat suara yang mencukupi di sejumlah negara untuk berpotensi dipilih.⁴⁴² Namun, mereka tersingkir pada saat voting yang dilakukan oleh dewan pemilih (*electoral college*).

Huen, *Nomination and voting procedures governing presidential elections in selected places*, Research Office, 1 November 2013, hlm. 22

⁴⁴¹ Appendix I of Research Office, Yuki Huen, *Nomination and voting...*, *Ibid.*, hlm. 46-50

⁴⁴² Yuki Huen, *Nomination and voting...*, *Ibid.*, hlm. 24

Sebab, rata-rata *elector* telah dikuasai oleh partai besar, yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik.

Meskipun kandidat presiden independen di AS jarang yang terpilih bahkan bisa dikatakan “impossible” memenangkan kontestasi, akan tetapi prosedur pencalonan presiden di AS dapat dinilai lebih demokratis. Adapun alasan penulis mengemukakan demikian antara lain adalah, *pertama*, pencalonan presiden di tiap-tiap negara bagian dimungkinkan diikuti oleh setiap warga negara AS yang memenuhi syarat melalui berbagai jalur, yaitu partai besar/utama, partai ketiga (*third party*), dan independen; *kedua*, prosedur pencalonan yang dilakukan melalui partai maupun independen dilaksanakan secara terbuka, sebagaimana dapat dilihat dalam *primary* dan petisi; *ketiga*, proses pengisian jabatan presiden semenjak pencalonan berjalan secara kompetitif.

Alasan-alasan di atas selaras dengan prinsip-prinsip negara demokratis seperti yang diungkapkan oleh beberapa ahli seperti, Robert Dahl, James Mac Gregor, Afan Gaffar.⁴⁴³ Lebih dari itu, diakomodasinya pencalonan presiden selain dari partai besar AS (partai demokrat dan republik) dinilai oleh Richard Winger telah menunjukkan betapa pentingnya memberi banyak pilihan (alternatif) bagi pemilih.⁴⁴⁴

Under the Constitution, Congress and the President are of equal importance. It is fortunate that, due to the Supreme Court's decision in Anderson v. Celebrezze, ballot access barriers to presidential candidates running outside the Republican and Democratic Parties have begun to fall. Public opinion

⁴⁴³ Lihat pada bagian kedua BAB II

⁴⁴⁴ Richard Winger, *Does the Constitution Provide More Ballot Access Protection for Presidential Elections than for U.S. House Elections?*, Fordham Law Review, Vol. 85, hlm. 1126

concerning the presidential election of 2016, with approximately 15 percent of the voters telling pollsters that they intend to vote for someone other than Hillary Clinton or Donald Trump, shows how important it is to give voters alternative choices. Without such voter freedom, the very legitimacy of American elections is at risk. It is poor policy to deny voters alternative choices in congressional elections, particularly when the Constitution and the ideas expressed in The Federalist Papers made it clear that the Founders intended the U.S. House to be the most democratic institution of the federal government.

Meski pencalonan presiden AS ini terbilang demokratis, namun proses pengisian jabatan presiden AS ini menjadi sedikit tidak demokratis dikarenakan adanya tahapan pemilihan yang harus dilakukan oleh dewan pemilih (*electoral college*). Nur Rachmat Yulianto dalam laporan penelitiannya tentang pemilihan presiden AS tahun 2000, mengungkap beberapa kritik dan penentangan terhadap konsep *electoral college* ini.⁴⁴⁵

Pertama, *electoral college* memungkinkan terpilihnya presiden minoritas, yakni kalah dalam *popular vote*, tetapi menang dalam *electoral vote*. Hal itu terjadi apabila ada tiga atau lebih kandidat presiden mendapat *electoral vote* yang berimbang (tidak ada mayoritas), sehingga bila tidak ada kandidat yang bersedia memberikan *electoral vote*-nya kepada kandidat lain maka *House of Representatives* yang akan memilih presiden; atau apabila ada salah satu kandidat mendapatkan dukungan rakyat (*popular vote*) yang lebih sedikit, namun karena tersebar di banyak negara bagian, sehingga ia mendapat *elector* lebih banyak, sementara kandidat yang lain mempertahankan kemenangannya dengan jumlah *popular vote* di sejumlah negara bagian saja, sehingga ia kalah di *electoral college*. **Kedua**, resiko munculnya *faithless elector*, yakni sebutan bagi seorang *elector* ‘milik’ satu partai tertentu yang ternyata memberikan suaranya kepada kandidat dari partai lain pada saat para *elector* berkumpul di ibukota negara bagian. **Ketiga**, *electoral college* tidak mencerminkan kehendak rakyat di tingkat nasional secara akurat. Karena, distribusi *electoral vote* lebih mewakili rakyat di negara-negara bagian yang berpenduduk banyak, misalnya sebanyak 3.119.000 pemilih di beberapa negara bagian (Alaska, Delaware, District of Columbia,

⁴⁴⁵ Nur Rachmat Yuliantoro, *Pemilihan Presiden Amerika...*, Op. Cit., hlm. 26-29

North Dakota, South Dakota, Vermont, dan Wyoming) mempunyai kekuatan yang sama dalam *electoral college* dengan 9.614.000 pemilih di satu negara bagian (Florida), dimana masing-masing diwakili oleh 21 *elector*. Selain itu, mekanisme *the winner-takes all* (pemenang *popular vote* mendapat seluruh kuota *elector*) terlalu memaksakan sistem dua-partai, sehingga menciutkan nyali partai-partai lain (*third party*) dan kandidat independen.

b. Negara Perancis

Negara kesatuan merupakan jenis pemerintahan politik (bentuk negara) yang sudah berakar di antara bangsa Perancis, baik dalam sentimen maupun sejarahnya.⁴⁴⁶ Perancis menerapkan sistem pemerintahan parlementer, meski dalam praktiknya juga mengalami dinamika antara menerapkan eksekutif nonparlementer/eksekutif plebisiter atau eksekutif parlementer. Kedudukan Presiden Perancis mengalami pasang surut semenjak awal pemerintahan Republik Ketiga. Sir Henry Maine sempat mengeluhkan bahwa, “Tidak ada pejabat aktif yang bekerja dalam posisi lebih menyedihkan daripada Presiden Perancis”.⁴⁴⁷ Presiden Perancis tidak berkuasa dan juga tidak memerintah, sehingga tidak memiliki *power/authority*. Presiden hanyalah eksekutif nominal dan bukan eksekutif yang sebenarnya, karena eksekutif yang sebenarnya adalah kabinet menteri-menteri (*le Conseil des Ministres*) dengan seorang Perdana Menteri (*le President du Conseil des Ministres*) yang bertanggungjawab kepada parlemen.⁴⁴⁸

Perkembangannya, banyak orang Perancis yang meragukan kelayakan eksekutif parlementer, karena dianggap melemahkan

⁴⁴⁶ C.F Strong, *Modern Political Constitution...*, Op. Cit., hlm. 132

⁴⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 344

⁴⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 355

kekuasaan pemerintah di dalam maupun di luar negeri. Pada sekira tahun 1962 dibawah Presiden de Gaulle dimunculkan niat untuk mengamandemen konstitusi, sehingga presiden yang akan datang dipilih melalui hak pilih universal sebagai pengganti *Electoral College*.⁴⁴⁹ Akhirnya, usulan tersebut diakomodasi dan disetujui melalui referendum dengan suara mayoritas 61% (persen), sehingga berhasil mengubah eksekutif parlementer menjadi kepemimpinan presiden plebisiter. Konstitusi Republik Kelima (1958) menghasilkan reformasi konstitusi yang berkonsekuensi pada dipilihnya Presiden oleh *Electoral College*.⁴⁵⁰ C.F. Strong mengungkapkan, bahwa Konstitusi Republik Kelima cenderung menjadikan Presiden sebagai “kepala eksekutif yang aktif” dengan kekuasaan penuh mengontrol badan legislatif, serta mengemban mandat untuk mengambil tindakan darurat jika terjadi ancaman,⁴⁵¹ hingga pelaksanaan kewajiban hubungan luar negeri negara.

Kondisi ini mendorong wacana sistem pemerintahan menjadi semi-presidensial, atau sistem pemerintahan campuran. Perpaduan antara 2 (dua) sistem pemerintahan sebagaimana yang dianut di negara Perancis ini menjadikan suatu pemerintahan eksekutif yang dilaksanakan oleh 2 (dua) jabatan, yaitu Presiden dan Perdana Menteri. Presiden Perancis dipilih secara langsung oleh rakyat (berdasar hak pilih universal orang

⁴⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 350

⁴⁵⁰ *Electoral College* terdiri dari anggota-anggota Parlemen beserta walikota dan utusan dewan daerah di Perancis dan wilayah luar negeri yang seluruhnya berjumlah 76.000 orang. Lebih lanjut lihat C.F Strong, *Modern Political Constitution...*, *Op. Cit.*, hlm. 349

⁴⁵¹ Ancaman dimaksud seperti halnya ancaman terhadap institusi republik, kemerdekaan bangsa, integritas wilayah.

dewasa) untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun.⁴⁵² Sementara untuk Perdana Menteri Perancis dipilih/ditunjuk oleh Presiden terpilih, biasanya merupakan anggota majelis nasional (parlemen) dari partai yang memenangkan pemilu parlemen.⁴⁵³ Sesuai Title II Article 20 France Constitution 1958, keduanya bertanggungjawab kepada parlemen. Meski demikian, menurut C.F. Strong terdapat variasi pada jenis eksekutif yang diimplementasikan di negara Perancis ini.⁴⁵⁴

Pertama, seperti yang telah dikatakan, presiden tidak lagi dipilih oleh Parlemen saja, melainkan oleh *electoral college* yang terdiri dari anggota-anggota Parlemen beserta walikota dan utusan dewan daerah di dalam dan diluar negeri (ini prosedur pemilihan sebelum amandemen Konstitusi 1958 pada tahun 1962). *Kedua*, walaupun kabinet bertanggungjawab kepada Parlemen, namun para menteri tidak diizinkan menjadi anggota salah satu majelis Parlemen (senat atau majelis nasional), sehingga tidak lagi menjadi 'subjek disiplin partai dan tuntutan para pemilih'. *Ketiga*, presiden menjadi 'kepala eksekutif yang aktif' dengan kekuasaan penuh untuk mengontrol badan legislatif, termasuk hak untuk membubarkan Parlemen yang lazimnya memiliki masa sidang hanya lima setengah bulan, seringkali hanya sekali dalam setahun. Artinya, apabila terjadi mosi tidak percaya dalam Parlemen yang menentang pemerintah, presiden dapat membubarkan Majelis dan mengadakan pemilihan umum baru.

Sesuai dengan Title II Article 6 dan Article 7 France Constitution 1958 (amandemen 1962), pemilihan Presiden di negara ini tidak lagi dilakukan oleh *Electoral College*, melainkan dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyat dengan mayoritas mutlak.⁴⁵⁵ Sistem pemilihan Presiden menggunakan jenis *scrutin uninominal majoritaires deux tours*,

⁴⁵² Title II Article 6 and Article 7 France's Constitution of 1958 with Amendements through 2008

⁴⁵³ Title II Article 8 France's Constitution of 1958 with Amendements through 2008

⁴⁵⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution...*, *Op. Cit.* hlm. 349-350

⁴⁵⁵ Yang dimaksud mayoritas mutlak ini adalah calon Presiden harus mendapat dukungan lebih dari 50 % (persen) suara untuk dinyatakan sebagai calon yang terpilih. Tetapi jika terpaksa harus dilakukan putaran yang kedua (tahap kedua), cukup ditentukan dengan suara mayoritas. Lebih lanjut lihat Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, hlm. 154

yaitu pemilihan yang dilaksanakan dalam 2 (dua) putaran. Sebagaimana kutipan Konstitusi Republik Kelima Perancis, berikut:⁴⁵⁶

“The President of the Republic shall be elected for a term of five years by direct universal suffrage”

“The President of the Republic shall be elected by an absolute majority of votes cast...”

Konstitusi Republik Kelima Perancis sebatas menentukan masa jabatan dan prosedur pemilihan presiden, yakni dipilih untuk masa jabatan 5 tahun oleh hak pilih universal (rakyat dewasa) secara langsung. Sedangkan mengenai tata cara pelaksanaannya, konstitusi mendelegasikan pengaturannya pada undang-undang kelembagaan (*Institutional Act*). Berikut kutipan Title II Article 6 France’s Constitution of 1958 with Amendments through 2008.⁴⁵⁷

“The President of the Republic shall be elected for a term of five years by direct universal suffrage.”

“The manner of implementation of this article shall be determined by an Institutional Act.”

Berdasarkan *Institutional Act on the Constitutional Council* (*Ordinance 58-1067 of 7 November 1958, As amended by Ordinance No 59-223 of 4 February 1959, Institutional Act No 74-1101 of 26 December 1974 and Institutional Act No 95-63 of 19 January 1995*), ditentukan bahwa lembaga yang berwenang untuk melaksanakan pemilihan presiden adalah Dewan Konstitusi (*Constitutional Council*).⁴⁵⁸ Dewan Konstitusi bertugas menyusun daftar calon berdasarkan nominasi

⁴⁵⁶ France’s Constitution of 1958 with Amendments through 2008

⁴⁵⁷ Title II Article 6 France’s Constitution of 1958 with Amendments through 2008

⁴⁵⁸ Lihat Chapter V *Institutional Act on the Constitutional Council*

bakal calon presiden.⁴⁵⁹ Adapun bakal calon presiden dinominasikan (diusulkan) oleh sekurang-kurangnya 500 (lima ratus) warga negara yang menjadi Anggota Parlemen, Dewan Daerah, Majelis la Corse, Dewan Wilayah, Dewan Mayotte dan Saint-Pierre-et-Miquelon, Dewan Paris, Majelis Polinesia Perancis, Kongres dan Majelis Provinsi Kaledonia Baru, atau dari Majelis Wilayah Kepulauan Wallis dan Futuna, Walikota, Delegasi Walikota Komune, Walikota Distrik di Lyon dan Marseille, atau anggota terpilih dari Dewan Warga Perancis yang tinggal di luar negeri.⁴⁶⁰

Setiap pejabat terpilih hanya dapat mengusulkan satu bakal calon tanpa memperhatikan jumlah jabatan publik yang sedang ia jabat.⁴⁶¹ Sedangkan tiap kandidat (bakal calon) dapat memperoleh dukungan lebih dari 1 (satu) pejabat. Namun demikian, seorang kandidat juga diharuskan mendapat dukungan dari wilayah administratif Perancis yang tersebar di luar wilayah utama negara Perancis.⁴⁶² Setiap kandidat harus menunjukkan dukungan dari setidaknya 30 dari 101 departemen dan teritori seberang laut Perancis.⁴⁶³ Selain itu, tidak lebih dari 10% dari

⁴⁵⁹ Lihat Section 3 Number 1 Act on the Election of the President of the Republic by Universal Suffrage (*Act 62-1292 of 6 November 1962 as amended by Institutional Acts 76-528*)

⁴⁶⁰ Pimpinan Komunitas Urban, Komunitas Konurbasi atau Komunitas Komune, dan warga negara Perancis yang menjadi Anggota Parlemen Eropa yang dipilih di Perancis juga mungkin mengajukan kandidat untuk pemilihan Presiden Republik, lebih lanjut lihat Section 3 Number 1 Act on the Election of the President of the Republic by Universal Suffrage (*Act 62-1292 of 6 November 1962 as amended by Institutional Acts 76-528*)

⁴⁶¹ Pencalonan dilakukan dengan menuliskan nama yang dicalonkan (ditulis dengan huruf besar/kapital) dan akan diberi tanda tangan atas nama pendukungnya, serta cap (stempel) kantor dimana ia menjabat. Lihat Title I Section 4 Decree Implementing Act 62-1292 of November 1962 relating to the Election of the Republic by Universal Suffrage (*Decree 2001-213 of March 2001, As amended by Decree 2002-243 of 21 February 2002*)

⁴⁶² Lihat Section 3 Number 1 Act on the Election of the President of the Republic by Universal Suffrage (*Act 62-1292 of 6 November 1962 as amended by Institutional Acts 76-528*)

⁴⁶³ Departemen dan Teritori Seberang Laut Perancis (*departments d'outre-mer* dan *territoires d'outre-mer* atau DOM/TOM) wilayah administratif yang dikelola Perancis di luar

dukungan yang dibutuhkan, yaitu sekitar 50 dukungan, dapat berasal dari 1 (satu) departemen atau teritori seberang laut Perancis.⁴⁶⁴

Prosedur pencalonan yang demikian ini bertujuan untuk mencegah munculnya bakal calon presiden yang “asal-asalan”, dan membatasi jumlah bakal calon agar tidak terlampau banyak. Berikut ini dijelaskan lebih lanjut oleh Yuki Huen.⁴⁶⁵

The "sponsorship" procedure is aimed at eliminating frivolous candidacies.¹² It was established in 1962 when presidential election by universal suffrage was first adopted. At that time, each candidate had to obtain the sponsorship of at least 100 elected officials. As the number of presidential candidates doubled from six in 1965 to 12 in 1974, the Constitutional Council reviewed the electoral system and accepted the need to prevent frivolous applications by proper "filtering". It thus increased the threshold to 500 sponsors in 1976.

Selain itu, untuk menghindari manipulasi dukungan, sejak tahun 1976 dukungan tanpa nama (*anonim*) telah dicabut dan tidak dapat lagi dilakukan. Sehingga pejabat yang mengusulkan bakal calon tidak bisa lagi meminta agar namanya tidak dipublikasikan. Hal itu bertujuan untuk memastikan transparansi sistem dukungan. Meskipun demikian, metode ini juga memiliki kelemahan, yakni partai politik dapat memaksa anggotanya untuk memberikan dukungan hanya kepada bakal calon yang didukung oleh partai. Karena itu, bakal calon presiden yang berasal dari kalangan independen (non partai) sering kesulitan mendapat dukungan.

benua Eropa. Teritori tersebut memiliki status hukum dan tingkat otonomi yang berbeda, meskipun kesemuanya memiliki perwakilan di Parlemen Perancis, dan hak untuk memilih dalam pemilihan menuju Parlemen Eropa. DOM/TOM ini meliputi pulau di Atlantik, Pasifik dan Hindia, sebuah teritori di pantai Amerika Selatan, dan beberapa kepulauan periantartik. Menurut data tahun 2008, ada sekitar 2.597.318 tercatat tinggal di DOM/TOM Perancis.

⁴⁶⁴ Yuki Huen, *Nomination and voting...*, *Op. Cit.*, hlm. 7

⁴⁶⁵ Yuki Huen, *Nomination and voting...*, *Ibid.*

Sehingga tidak jarang bakal calon dari kalangan independen menggaling dukungan dari anggota partai politik yang sedang menjabat.⁴⁶⁶

Prosedur pencalonan presiden di negara Perancis ini terbilang demokratis. Hal itu dikarenakan beberapa alasan, *pertama*, setiap warga negara Perancis yang memenuhi syarat meskipun bukan anggota partai politik dapat diusulkan menjadi bakal calon presiden; *kedua*, pengusulan bakal calon presiden dilakukan secara transparan (terbuka) oleh para pejabat publik dengan sebaran dukungan tertentu; *ketiga*, selama bakal calon mendapat minimal 500 dukungan dari pejabat publik, ia berhak maju sebagai calon presiden yang akan dipilih melalui pemilu, dan penentuan presiden terpilih sepenuhnya diserahkan kepada rakyat (*universal suffrage*) sekalipun harus dengan 2 (dua) putaran pemilihan.

Secara teoritis, prosedur pencalonan yang demikian ini dapat dikatakan lebih demokratis.⁴⁶⁷ Sebagaimana pendapat Ulf Sundhaussen, bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis jika terpenuhinya salah satu kriteria, yakni dijaminnya hak warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang berkala, bebas dan secara efektif memberikan peluang pergantian elite yang memerintah.⁴⁶⁸ Meski demikian, prosedur ini juga memiliki kelemahan, lantaran pihak yang berhak mengusulkan bakal calon hanya dimiliki oleh pejabat publik. Hal ini berpotensi timbul

⁴⁶⁶ Dalam pemilihan presiden 2007, kandidat independen Gérard Schivardi dilaporkan mewakili Partai Buruh. Demikian pula, Jacques Cheminade yang dianggap sebagai calon independen untuk mencalonkan diri dalam pemilihan presiden 2012 oleh beberapa laporan pers, tetapi sebagai kandidat partai Solidaritas dan Kemajuan. Lihat Yuki Huen, *Nomination and voting...*, *Ibid.*, hlm. 10

⁴⁶⁷ Lihat juga kriteria dan prinsip-prinsip negara demokratis dalam bagian 2 BAB II

⁴⁶⁸ R. Eep Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu...*, *Op. Cit.*, hlm. 162.

pengkooptasian dukungan pejabat publik oleh bakal calon tertentu, sehingga pencalonan tidak lagi merepresentasikan kehendak rakyat secara umum. Untuk menanggulangi terjadinya hal tersebut, selain diatur batas minimal jumlah dukungan (500 tanda tangan), mungkin juga perlu diatur batas maksimal jumlah dukungan. Dengan demikian, tidak ada bakal calon yang dapat ‘membeli’ sebagian besar dukungan.

Emmanuel Macron merupakan sosok presiden yang bermula dari kandidat independen (diluar partai utama) yang terpilih pada pemilihan umum Presiden Perancis tahun 2017. Menurut sejumlah pemberitaan media, E. Macron merupakan pemimpin gerakan *En Marche!* yang berhaluan tengah.⁴⁶⁹ Gerakan yang dipimpinnya tersebut dibentuk sebagai antitesis dari tradisi politik Perancis yang selalu dikuasai oleh dua kelompok politik yang berseberangan, yakni kekuatan partai sayap kanan dan partai sayap kiri. Awalnya, *En Marche!* ini disebutnya bukan partai, tetapi sebuah gerakan arus-bawah yang didukung ratusan ribu orang diseluruh penjuru Perancis yang kecewa terhadap politik dan politisi tradisional, sehingga gerakan ini digunakan oleh E. Macron sebagai kendaraan politik di pemilihan presiden.⁴⁷⁰ Namun, meski awalnya hanya sebuah gerakan politik, *En Marche!* yang berarti *Maju!* atau *Bergerak!* ini kemudian diresmikan sebagai partai.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Yang dimaksud dengan ‘berhaluan tengah’ adalah bukan termasuk golongan konvensional, yakni partai sayap kanan maupun sayap kiri

⁴⁷⁰ <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170506031107-134-212743/perubahan-spektrum-politik-perancis-pada-pemilu-2017>, diakses pada 28 Agustus 2018

⁴⁷¹ https://en.wikipedia.org/wiki/La_R%C3%A9publique_En_Marche!, diakses pada 28 Agustus 2018

Pelajaran yang dapat dipetik dari kemenangan E. Macron dalam kontestasi Presiden Perancis adalah, bahwa tidak selamanya kekuasaan politik suatu negara dapat dipegang oleh kekuatan politik tertentu, meskipun sudah sekian lama berkuasa (konvensional). Kreativitas dan terobosan gagasan merupakan suatu hal yang dinanti, sekalipun harus berkontradiksi dengan arus utama (*mainstream*) atau keadaan yang konstan (*status quo*). E. Macron terbilang berhasil memikat hati warga negara Perancis untuk ikut dalam relung pemikiran gerakan barunya, sehingga mengantarkannya pada jabatan kepresidenan.

c. Negara Filipina

Filipina merupakan negara republik dengan sistem pemerintahan presidensial. Wilayah geografis yang berbentuk kepulauan, dan berdekatan dengan Indonesia, menjadikan Filipina seolah ‘saudara kembar’ negara Indonesia. Cabang kekuasaan eksekutif (*executive department*) dijabat oleh seorang Presiden.⁴⁷² Adapun jabatan Wakil Presiden di Filipina sering disebut sebagai jabatan eksekutif tertinggi kedua setelah Presiden. Pada dasarnya, jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Filipina merupakan jabatan yang berbeda dan terpisah, baik untuk pemilihannya, masa jabatan, maupun tata kerjanya.⁴⁷³

Presiden dan Wakil Presiden Filipina dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 6 (enam) tahun.⁴⁷⁴ Sebagai bentuk pembatasan kekuasaan, Konstitusi Filipina 1987 tidak memperbolehkan

⁴⁷² Lihat Article VII Section 1, 2, dan 3 The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines

⁴⁷³ Hal ini dapat diketahui dari pengaturannya yang terpisah dengan bagian yang mengatur tentang Presiden, sekalipun sama-sama diatur dalam Article VII bab Executive Department

⁴⁷⁴ Lihat Article VII Section 4 Constitution of the Republic of the Philippines

Presiden petahana kembali mencalonkan diri untuk dipilih dalam masa jabatan berikutnya.⁴⁷⁵ Sementara itu, lain halnya dengan ketentuan yang berlaku pada jabatan Presiden, Wakil Presiden petahana diperbolehkan mencalonkan kembali asalkan tidak lebih dari 2 (dua) periode secara berturut-turut.⁴⁷⁶ Hal ini tentu sedikit berbeda dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia, yakni selama 5 (lima) tahun, dan dapat dipilih kembali pada pemilihan periode berikutnya hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan, baik berturut-turut atau tidak berturut-turut.⁴⁷⁷

Fungsi jabatan Presiden Filipina serupa dengan fungsi jabatan Presiden di Indonesia. Misalnya, Presiden Filipina memimpin departemen-departemen atau biro eksekutif, untuk memastikan pelaksanaan kebijakan sebagaimana mestinya.⁴⁷⁸ Selain itu, Presiden Filipina juga memimpin wilayah-wilayah administratif yang tersebar di kepulauan negara Filipina. Adapun wilayah administrasi Filipina meliputi provinsi, kota, kotamadya, dan barangay.⁴⁷⁹ Dalam penyelenggaraan pemerintahan ini, Presiden Filipina berwenang mengontrol pemerintahan lokal, guna memastikan pelaksanaan kebijakan di pemerintahan lokal sesuai dengan kebijakan nasional.⁴⁸⁰ Namun, sistem pemerintahan Filipina sedikit berbeda dengan Indonesia perihal

⁴⁷⁵ Lihat Article VII Section 4 Constitution of the Republic of the Philippines

⁴⁷⁶ Lihat Article VII Section 4 Constitution of the Republic of the Philippines

⁴⁷⁷ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁴⁷⁸ Lihat Article VII Section 17 Constitution of the Republic of the Philippines

⁴⁷⁹ *Barangay* atau yang dulu disebut *barrio* di bahasa Kastilia, merupakan sebuah pembagian daerah administratif paling kecil yang dipakai di Filipina dimana tingkat daerahnya berada dibawah munisipalitas dan kota mandiri, setingkat dengan kecamatan di Indonesia. Lebih lanjut lihat Article X Section 1 Constitution of the Republic of the Philippines. Untuk definisi 'Barangay' dapat dilihat di <https://id.wikipedia.org/wiki/Barangay>, diakses pada 28 Agustus 2018

⁴⁸⁰ Lihat Article X Section 4 Constitution of the Republic of the Philippines

hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Di Filipina, Presiden memiliki hak untuk memveto Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan disertai keberatan, untuk kemudian dikembalikan kepada kamar parlemen pengusul RUU.⁴⁸¹ Sedangkan Presiden Indonesia tidak memiliki hak untuk memveto suatu RUU.

Uraian di atas sekadar untuk menggambarkan persandingan konsep jabatan eksekutif dan fungsi eksekutif antara Filipina dengan Indonesia. Selanjutnya masuk pada aspek pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Berkaitan dengan hal ini, Konstitusi Filipina 1987 mengatur dalam Article VII (Pasal VII) tentang *Executive Department* (Departemen Eksekutif), khususnya dari Bagian 1 sampai dengan Bagian 4. Di dalam konstitusi sama sekali tidak ditemukan ketentuan mengenai prosedur pencalonan (nominasi) bakal calon Presiden dan Wakil Presiden secara mendetail. Apalagi ketentuan mengenai pencalonan Presiden dan calon Wakil Presiden yang harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, tidak diatur dalam Konstitusi Filipina 1987. Pada konteks pencalonan, Konstitusi Filipina 1987 sekadar mengatur persyaratan umum seseorang yang dapat menjabat sebagai Presiden, yakni warga negara Filipina sejak kelahirannya, terdaftar sebagai pemilih, mampu membaca dan menulis, sekurang-kurangnya berusia 40 tahun

⁴⁸¹ Persamaannya dengan di Indonesia, Presiden sama-sama berwenang mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU, hanya saja di Indonesia tidak memberikan hak veto kepada Presiden, melainkan hanya mengatur durasi waktu suatu RUU dapat berlaku otomatis tanpa pengesahan Presiden. Bandingkan Article VI Section 27 part (1) Constitution of the Republic of the Philippines dengan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

pada hari pemilihan, dan telah tinggal menetap di Filipina selama 10 tahun sebelum pemilihan berlangsung.⁴⁸²

Sebagaimana telah diuraikan pada paragraf pertama, bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Filipina merupakan jabatan yang terpisah.⁴⁸³ Karena itu, pemilihannya juga dilakukan secara terpisah. Artinya, Presiden dan Wakil Presiden Filipina tidak dicalonkan dan dipilih secara berpasangan.⁴⁸⁴ Sehingga pemilih tidak memberikan suaranya kepada pasangan calon, melainkan kepada salah satu kandidat Presiden dan salah satu kandidat Wakil Presiden. Kondisi ini sering menimbulkan perbedaan pandangan atau visi/misi antara Presiden dengan Wakil Presiden. Sebagaimana kasus Presiden Rodrigo Duterte dengan Wakil Presiden Leni Robredo, dimana Wakil Presiden berasal dari kubu yang berseberangan, sehingga akhir-akhir ini ia mengundurkan diri dari jabatan kabinet.⁴⁸⁵

Presiden dan Wakil Presiden Filipina dipilih secara terpisah (tidak berpasangan) dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara serentak. Adapun lembaga yang melaksanakan pemilihan umum di Filipina adalah Komisi Pemilihan (*The Commission on Election*).⁴⁸⁶ Ketentuan yang

⁴⁸² Lihat Article VII Section 2 Constitution of the Republic of the Philippines

⁴⁸³ Pengaturan tentang Presiden dan Wakil Presiden dalam Konstitusi Republik Filipina dilakukan secara terpisah meskipun masih dalam *Article VII*. Ketentuan mengenai Presiden diatur dalam *Section 1* dan *Section 2*, sedangkan Wakil Presiden diatur dalam *Section 3*. Demikian juga ditegaskan bahwa, yang memegang kekuasaan eksekutif adalah Presiden, sedangkan untuk Wakil Presiden ditambah ketentuan dapat menjadi anggota kabinet yang dipimpin Presiden.

⁴⁸⁴ Bandingkan dengan metode pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945

⁴⁸⁵ Sebagaimana dilaporkan Voice of America, Senin (5/12/2016), Robredo mundur dari posisinya sebagai Menteri Perumahan dan Pembangunan Kota (HUDCC), tetapi akan melanjutkan tugasnya sebagai wakil presiden terpilih. Lebih lanjut lihat "Wapres Filipina Mundur dari Kabinet Duterte", <https://internasional.kompas.com/read/2016/12/05/22415721/wapres.filipina.mundur.dari.kabinet.duterte>, diakses pada 1 September 2018

⁴⁸⁶ Article IX C Section 2 Number (1) Constitution of the Republic of the Philippines

mendasari penyelenggaraan pemilihan umum di Filipina meliputi, Omnibus Election Code, Republic Act No. 7941, Republic Act No. 7166, Republic Act No. 9369.⁴⁸⁷ Omnibus Election Code merupakan undang-undang negara Filipina yang mengatur semua pemilihan pejabat publik berikut hal-hal yang berkaitan dengan itu, serta mengatur referendum dan plebisit.⁴⁸⁸ Namun, berkaitan dengan pencalonan kandidat beberapa jabatan yang akan berkontestasi dalam pemilu, biasanya pada tiap masa penyelenggaraan pemilu diatur lebih lanjut dengan Resolution of The Commission on Elections. Dan untuk pelaksanaan pemilu tahun 2016, tata cara pencalonan diatur dalam Resolution No. 9984.⁴⁸⁹

Berdasar Article IX (*Elegibility of Candidates and Certificate of Candidacy*) Section 73 Omnibus Election Code, setiap warga negara Filipina yang memenuhi syarat dapat mendaftarkan diri menjadi calon pejabat publik (termasuk Presiden dan Wakil Presiden) dengan mengajukan *Certificate of Candidacy* (COC) dibawah sumpah. Berikut kutipan ketentuannya secara lebih lanjut.⁴⁹⁰

No person shall be eligible for any elective public office unless he files a sworn certificate of candidacy within the period fixed herein.

A person who has filed a certificate of candidacy may, prior to the election, withdraw the same by submitting to the office concerned a written declaration under oath.

⁴⁸⁷ <https://www.comelec.gov.ph/?r=References/RelatedLaws>, diakses pada 1 September 2018

⁴⁸⁸ Article I (General Provisions) Section 1 dan Section 2 Omnibus Election Code

⁴⁸⁹ <https://www.comelec.gov.ph/?r=2016NLE/Resolutions/res9984#rule2sec4>, diakses pada 1 September 2018

⁴⁹⁰ Article IX (*Elegibility of Candidates and Certificate of Candidacy*) Section 73 Omnibus Election Code

No person shall be eligible for more than one office to be filled in the same election, and if he files his certificate of candidacy for more than one office, he shall not be eligible for any of them. However, before the expiration of the period for the filing of certificates of candidacy, the person who was filed more than one certificate of candidacy may declare under oath the office for which he desires to be eligible and cancel the certificate of candidacy for the other office or offices.

The filing or withdrawal of a certificate of candidacy shall not affect whatever civil, criminal or administrative liabilities which a candidate may have incurred.

Rule II Section 1 Resolution of The Commission on Elections No. 9984 menyatakan bahwa calon Presiden, Wakil Presiden, Anggota Senat, Anggota Dewan Perwakilan baik ditingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota atau di wilayah ARMM harus menyertakan COC dibawah sumpah.

No person can run for the position of President, Vice-President, Senator, Member of the House of Representatives, Provincial, City, Municipal or ARMM Regional official unless such aspirant accomplishes a sworn COC in the form prescribed by the Commission.

Namun demikian, selain melampirkan COC, (jika ada) bakal calon juga diharapkan melampirkan *Certificate of Nominatin* (CN) dan *Certificate of Nomination and Certificate of Acceptance* (CONA). CN merupakan surat pernyataan penominasian bakal calon yang diajukan oleh Partai Politik, Organisasi Sektoral, atau Koalisi.⁴⁹¹ Sedangkan CONA adalah surat yang menyatakan bahwa yang bersangkutan disetujui sebagai bakal calon. Di Filipina menganut sistem daftar partai dalam pengisian jabatan legislatif, sehingga tidak hanya partai politik yang

⁴⁹¹ Rule I Section 5 dan Section 6 Resolution of The Commission on Elections No. 9984

berhak mendelegasikan wakilnya dalam *House of Representatives*, tetapi termasuk organisasi sektoral.⁴⁹²

The State shall promote proportional representation in the election of representatives to the House of Representatives through a party-list system of registered national, regional and sectoral parties of organizations or coalitions thereof, which will enable Filipino citizens belonging to marginalized and underrepresented sectors, organizations and parties, and who lack well-defined political constituencies but who could contribute to the formulation and enactment of appropriate legislation that will benefit the nation as a whole, to become members of the House of Representatives. Towards this end, the State shall develop and guarantee a full, free and open party system in order to attain the broadest possible representation of party, sectoral or group interests in the House of Representatives by enhancing their chances to compete for and win seats in the legislature, and shall provide the simplest scheme possible.

Untuk pengisian jabatan Presiden atau Wakil Presiden, bakal calon dapat maju dengan cukup mengantongi COC. Apabila ia mengantongi CN dan CONA, maka dapat juga dilampirkan. Namun jika tidak mengantongi CN dan CONA, maka yang bersangkutan ditetapkan sebagai kandidat independen.⁴⁹³ Sertifikat penominasian dan persetujuan penominasian (CONA) ini sebagai pengukuh bahwa yang bersangkutan resmi menjadi calon, sehingga ia dinyatakan mengundurkan diri (*ipso facto*) dari jabatan sebelumnya.⁴⁹⁴

Menurut Rule II Section 13 Resolution of The Commission on Elections No. 9984, yang dimaksud dengan kandidat independen adalah orang yang termasuk dalam salah satu keadaan berikut ini:⁴⁹⁵

⁴⁹² Lebih lanjut baca Fritze Palma Tangkia dan Araceli Basco Habaradas, *Party-List System: The Philippine Experience*, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50076.pdf>, diakses pada 3 September 2018

⁴⁹³ Rule I Section 3 Resolution of The Commission on Elections No. 9984

⁴⁹⁴ Rule I Section 8 Resolution of The Commission on Elections No. 9984

⁴⁹⁵ Rule II Section 13 Resolution of The Commission on Elections No. 9984

- a. belum dinominasikan oleh Partai Politik atau Koalisi yang terdaftar sebagaimana mestinya;
- b. CONA-nya telah diajukan oleh Partai Politik atau Koalisi yang tidak terdaftar secara sah di Komisi;
- c. belum menerima nominasi, atau telah menolak CONA dari Partai Politik atau Koalisi yang terdaftar sebagaimana mestinya;
- d. menerima nominasi dari lebih dari satu Partai Politik atau Koalisi yang terdaftar sebagaimana mestinya untuk konstituensi yang sama;
- e. CONA yang diajukan setelah hari terakhir pengajuan COC;
- f. CONA yang berbeda dari posisi yang ditunjukkan dalam COC;
- g. mendaftar setelah hari terakhir pengajuan COC;
- h. CONA yang dibatalkan, ditarik atau diganti oleh pihak nominasi dalam periode untuk pengajuan COC, dengan kesesuaian kandidat;
- i. CONA yang ditandatangani oleh seseorang yang kewenangannya menandatangani CONA dan tanda tangan spesimen belum diserahkan ke Departemen Hukum dalam periode yang ditentukan oleh Bagian 2, Peraturan II ini;
- j. telah menyerahkan dua CONA dari Partai Politik yang sama tetapi ditandatangani oleh dua pejabat yang berbeda, keduanya merupakan penandatanganan yang berwenang dari partai tersebut; dan
- k. telah menyerahkan CONA dari masing-masing anggota Koalisi.

Meski ‘kandidat independen’ disebut dalam Rule II Section 13 Resolution of The Commission on Elections No. 9984, namun resolusi tersebut tidak mengatur lebih lanjut mengenai kandidat independen. Oleh karena itu, tidak ada ketentuan teknis mengenai pencalonan Presiden atau Wakil Presiden di Filipina yang melalui jalur independen. Kendati demikian, pemilu presiden Filipina tahun 2016 sempat diikuti oleh kandidat independen, yakni Mary Grace Poe-Llamanzares (Grace Poe). Grace Poe merupakan kandidat Presiden dari kalangan independen yang populer sebagai alternatif selain Duterte dan Binay, serta 3 (tiga) calon

lainnya.⁴⁹⁶ Ia merupakan mantan anggota Senat yang memiliki dukungan besar dari elit bisnis dan intelektual.⁴⁹⁷ Berdasar penghitungan suara versi *quick count*, ia memperoleh 3,6 juta suara, yang artinya ia unggul dibawah Duterte yang memperoleh 6,2 juta suara.⁴⁹⁸

Fakta di atas menunjukkan bahwa calon Presiden dari kalangan independen dapat terakomodasi untuk maju dalam kontestasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Bahkan keberadaanya juga tidak dipandang sebelah mata, artinya kedudukannya yang populer diantara calon-calon lain, dan biasanya disertai gagasan-gagasan progresif, maka kehadiran calon independen menjadi jawaban atas keadaan konstan yang selama ini dipertahankan oleh calon-calon yang ada.

2. Harmonisasi dan sinkronisasi regulasi pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan

a. Perubahan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945

Upaya untuk merealisasikan gagasan ini telah berkali-kali dilakukan. Sebagaimana dibahas dalam analisis sosiologis dan yuridis, bahwa pasca disahkannya amandemen UUD 1945 yang kemudian diikuti pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, sejumlah warga negara Indonesia secara bergantian mengajukan uji materi UU yang mengatur pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi (MK). Uji materi tersebut diajukan dengan maksud untuk membatalkan norma yang

⁴⁹⁶ <https://www.dw.com/en/who-are-the-philippines-top-presidential-candidates/a-19035071>, diakses pada 3 September 2018

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ <https://www.dw.com/id/quick-count-capres-kontroversial-filipina-unggul/a-19244918>, diakses pada 3 September 2018

menghambat pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden dari jalur perseorangan. Namun, MK konsisten menolak permohonan uji materi tersebut karena kegigihannya mempertahankan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 secara tekstual. Oleh karena upaya menafsirkan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 tidak lagi dapat ditempuh, maka peluang untuk merealisasikan gagasan ini masih dapat ditempuh melalui amandemen Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.⁴⁹⁹

Sejumlah usulan yang kian muncul adalah menyisipkan frasa “...atau perseorangan...” di tengah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Apabila usulan ini diakomodasi, maka pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan terlegitimasi secara pasti oleh konstitusi. Berikut gambaran perbandingan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang sekarang berlaku dengan rancangan perubahannya.

Tabel 3.5

Perbandingan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dengan Usulan Baru

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.	Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilihan umum atau perseorangan sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Meski demikian, perubahan UUD NRI 1945 untuk mengakomodasi pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan tidak harus dengan mencantumkan

⁴⁹⁹ Muhammad Imam Nasef, *Mekanisme Jalur Rekrutmen Calon Presiden dan Wakil Presiden yang Demokratis*, Jurnal Konstitusi Vol. IV No. 2, November 2011, hlm. 75

ketentuannya secara tekstual dalam konstitusi. Sebagaimana konstitusi AS, Perancis, dan Filipina yang tidak mencantumkan tata cara pengusulan calon Presiden atau Wakil Presiden dalam konstitusi. Konstitusi cukup mengatur jaminan bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat berhak menjadi calon Presiden atau Wakil Presiden. Sedangkan ketentuan mengenai prosedur pencalonannya diatur secara rinci dalam undang-undang atau peraturan lembaga penyelenggara pemilu. Hanya saja, bagi sebuah negara yang demokrasinya belum stabil layaknya Indonesia, mendelegasikan pengaturan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada peraturan perundang-undangan dibawah konstitusi sangat rentan timbul perubahan sewaktu-sewaktu.

Pada prinsipnya, gagasan ini akan implementatif apabila terlebih dahulu dilakukan amandemen Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, baik dengan menyisipkan frasa “...atau perseorangan...” atau menghapus Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 secara keseluruhan. Kesepakatan untuk mengandemen konstitusi memang bukan suatu hal yang mudah. Sebab, harus memenuhi prosedur konstitusional dan setidaknya didukung oleh situasi atau momentum yang tepat. Adapun prosedur konstitusional perubahan UUD diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Menurut Pasal 37 ayat (1) UUD NRI 1945, *“Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Artinya,

minimal 231 dari 692 anggota MPR harus sepakat untuk mengusulkan perubahan pasal-pasal UUD.⁵⁰⁰

Secara konstitusional, perubahan pasal-pasal UUD NRI 1945 bukanlah hal yang tabu. Selama anggota MPR beriktikad secara serius untuk membenahi sistem ketatanegaran, dan disertai momentum yang tepat, gagasan amandemen UUD NRI 1945 ini niscaya terealisasi. Denny Indrayana dengan mengutip pendapat para pakar lain mengungkapkan ada beberapa momentum yang dapat mendukung perubahan UUD.⁵⁰¹

Robert A. Goldwin dan Art Kaufman berpendapat bahwa pembuatan konstitusi hanya mungkin dilakukan pada “momentum luar biasa” dalam sejarah suatu bangsa. Menurut Von Savigny, momentum semacam itu terjadi ketika sebuah bangsa telah “sepenuhnya mencapai kematangan politik dan hukumnya”. Melakukan pembuatan konstitusi sebelum kematangan ini tercapai hanya akan melahirkan sebuah “kodifikasi yang prematur” dan melakukannya setelah kematangan itu tercapai akan membawa negara yang bersangkutan kepada sebuah “tindakan yang sia-sia”. Namun, Elster mengangkat argumen lain bahwa, idealnya, sebuah proses pembuatan konstitusi dilakukan dalam “kondisi-kondisi yang paling tenang dan tanpa gangguan”.

Selain itu, sebagaimana telah dibahas dalam kajian teoritis dan analisis yuridis terdapat pula faktor-faktor yang dapat menyebabkan perubahan konstitusi. Salah satu faktor tersebut adalah gejolak politik. Gejolak politik juga merupakan situasi yang dapat mendorong reformasi sebuah konstitusi. Hal itu dikarenakan gejolak politik dapat menekan dan menuntut perubahan konsitusi. Berikut mengenai pengaruh gejolak

⁵⁰⁰ Apabila merujuk jumlah perolehan kursi parlemen pada pemilu 2014, gabungan 3 partai politik yang mendapat jumlah kursi terbanyak pada urutan pertama-ketiga sudah memenuhi persyaratan ini. Atau dengan skema gabungan partai oposisi ditambah anggota MPR dari unsur DPD kiranya dapat memenuhi persyaratan ini.

⁵⁰¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...*, *Op. Cit.*, hlm. 79

politik terhadap perubahan konstitusi dijelaskan lebih lanjut oleh Vernon Bogdanor.⁵⁰²

“...gejolak politik hadir sebagai tekanan yang menuntut perubahan konstitusi ketika konstitusi suatu negara tidak lagi sebangun-sejalan dengan nilai-nilai sosial dan kecenderungan-kecenderungan politik yang tengah berubah;... dalam situasi dan kondisi ini, partai-partai politik akan mampu, dengan satu tingkat keberhasilan tertentu, mengadopsi reformasi konstitusi ke dalam program-program mereka”.

Merujuk penjelasan Bogdanor tersebut, sebenarnya elemen pendukung perubahan konstitusi tidak sebatas gejolak politik saja, melainkan sejauh mana partai-partai politik memiliki kepekaan untuk merespon situasi yang tidak demokratis menjadi suatu gagasan dalam program-programnya. Meski gagasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan ini memang cenderung bertolak belakang dengan kepentingan partai politik itu sendiri, namun gagasan ini patut diintegrasikan sebagai sebuah pembaharuan iklim demokrasi. Bahkan, partai politik yang mampu mengkomando gagasan ini berpotensi mendapat dukungan publik. Sebagaimana terjadi di beberapa negara pembanding, bahwa kelompok (partai/gerakan) yang mampu menghadirkan gagasan baru cenderung mendapat dukungan/simpati besar dari publik.

Perubahan konstitusi harus berparadigma pada kebutuhan yang berkembang di masyarakat. Paradigma ini digali dari kelemahan sistem bangunan konstitusi lama, dan dengan argumentasi sebagai landasan agar menghasilkan sistem yang menjamin stabilitas pemerintahan dan

⁵⁰² Vernon Bogdanor, *Constitutions in Democratic Politics*, sebagaimana dikutip kembali oleh Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...*, *Ibid.*, hlm. 80

memajukan kesejahteraan rakyat.⁵⁰³ Salah satu kelemahan bangunan UUD NRI 1945 kini adalah belum sepenuhnya demokratis. Oleh karena itu, penting bagi lembaga negara yang berwenang untuk membangun paradigma tersebut, sehingga menjadi alasan kuat bagi pelaksanaan agenda perubahan UUD.

b. Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Perubahan UUD NRI 1945 harus diikuti perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), khususnya bagian yang mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini mengingat adanya asas *lex superior derogat lege inferior*, bahwa apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak sesuai/bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁰⁴ Oleh karena agar tidak terjadi pengesampingan peraturan, serta agar ketentuan lebih lanjut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (konstitusi), maka UU Pemilu juga harus disesuaikan. Selain itu, perubahan UU Pemilu ini juga dimaksudkan untuk mengakomodasi prosedur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan.

Beberapa ketentuan yang paling utama harus diubah dan disesuaikan antara lain, definisi pasangan calon Presiden dan Wakil

⁵⁰³ A. Mukhtie Fadjar dan Harjono (editor), *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 69

⁵⁰⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata...*, *Ibid.*, hlm. 23

Presiden, prosedur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan, serta beberapa ketentuan yang mendapat implikasi atas pemberlakuan konsep pengusulan pasangan calon melalui jalur perseorangan. Berkaitan dengan definisi pasangan calon ini dapat disesuaikan dengan norma yang tercantum dalam konstitusi, apabila konstitusi mengaturnya. Pada prinsipnya, definisi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam UU Pemilu harus mengakomodasi calon perseorangan. Sedangkan untuk prosedur pengusulannya, penulis hendak membahas alternatif konsep yang dapat dipertimbangkan untuk merealisasikan gagasan ini. Alternatif konsep ini nantinya dapat menjadi bahan masukan bagi perubahan UU Pemilu.

3. Alternatif konsep prosedur pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia melalui jalur perseorangan

Penominasian bakal calon Presiden dan Wakil Presiden jalur independen di beberapa negara lain, khususnya AS, Perancis, dan Filipina, dilakukan secara berbeda-beda. Prosedur penominasian tersebut tentunya dengan segala kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Di AS penominasiannya dilakukan melalui penggalangan dukungan publik (*polling/petition*), di Perancis penominasian bakal calon Presiden dari jalur partai maupun independen dilakukan dengan penggalangan dukungan dari 500 pejabat publik sebagaimana disebut dalam *Institutional Act*, sedangkan di Filipina seseorang disebut kandidat independen apabila yang bersangkutan tidak memenuhi kualifikasi

sebagaimana disebut dalam Resolusi lembaga penyelenggara pemilu (*Commission of Election*).

Penominasian bakal calon Presiden dan Wakil Presiden independen yang diterapkan di AS memiliki keunggulan dari sisi legitimasi sosial, dan lebih *fair* dengan bakal calon yang melaju melalui parpol. Namun, metode ini memiliki kelemahan, yakni keterbatasan kemampuan bakal calon dari sisi finansial seringkali mempersulit untuk mendapat dukungan yang dipersyaratkan, mengingat anggaran politik untuk menggalang dukungan publik belum terfasilitasi. Sementara untuk penominasian bakal calon Presiden independen di Perancis memiliki keunggulan dari sisi efisiensi. Akan tetapi, metode ini memiliki kelemahan dari sisi legitimasi sosial. Bahkan rentan disalahgunakan untuk kepentingan transaksional antara bakal calon dengan nominator. Sedangkan di Filipina, tidak ada aturan yang secara spesifik mengatur penominasian calon Presiden independen. Namun praktiknya, calon Presiden independen dapat ikut serta dalam kontestasi pemilihan Presiden.

Berkaitan dengan hal tersebut, tentunya Indonesia tidak harus mengikuti secara persis prosedur yang berlaku di negara lain. Namun demikian, prosedur pencalonan kandidat independen dengan pemenuhan syarat-syarat tertentu memang perlu diadopsi di Indonesia. Hal ini penting untuk memastikan bahwa seseorang yang maju sebagai calon merupakan orang yang serius dan layak dipilih publik. Selain itu, prosedur ini untuk memberi perlakuan yang proporsional antara pasangan

calon yang diusulkan melalui partai politik dengan pasangan calon yang diusulkan melalui jalur perseorangan. Sebagaimana dalam prinsip negara hukum yang demokratis, bahwa praktik demokrasi tidak boleh dibiarkan berjalan sembarangan tanpa prosedur hukum yang mengaturnya.⁵⁰⁵ Oleh karena itu, ada beberapa alternatif konsep yang perlu dipertimbangkan untuk mengimplementasikan gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan ini.

a. Penominasian Bakal Calon Perseorangan melalui Jajak Pendapat (*Polling*)

Busyro Muqoddas sempat mengusulkan agar nama calon Presiden dan Wakil Presiden diseleksi secara mandiri oleh masyarakat.⁵⁰⁶ Usulan dilatarbelakangi oleh keadaan sejumlah partai politik dalam memunculkan bakal calon yang masih belum sepenuhnya serius dengan menerapkan prinsip kejujuran. Adapun metode yang diusulkan adalah melalui jajak pendapat (*polling*), yang dapat dilakukan oleh beragam elemen seperti, organisasi wartawan, organisasi keagamaan, organisasi profesi, lembaga kemasyarakatan, hingga media massa dengan menerapkan prinsip jurnalistik.

Gagasan di atas patut diapresiasi dan didukung, sebab dapat memunculkan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden yang benar-benar dikehendaki oleh masyarakat. Praktik yang selama ini berjalan,

⁵⁰⁵ Ilustrasi hukum ibarat rumah virtual, di satu sisi diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggondong resiko membatasi, persis seperti tembok-tembok yang menjadi tembok rumah maupun tembok penyekat kamar dalam rumah. Lihat kembali Fajlurrahman Jurdi, *Negara Hukum...*, hlm. 13

⁵⁰⁶ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180222031532-32-277903/busyro-usulkan-jajak-pendapat-untuk-tentukan-calon-presiden>, diakses pada 5 September 2018

penominasian pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden mutlak merupakan otoritas parpol, sehingga tidak jarang pemilih terpaksa memilih pasangan calon yang bukan kehendaknya. Secara substansial, gagasan Busyro Muqoddas senafas dengan pemikiran Emha Ainun Nadjib yang dituangkan dalam suatu naskah fragmen berjudul “(PIL)KADAL”. Berikut kutipan dialog yang tertuang dalam naskah fragmen tersebut.⁵⁰⁷

MBAH GEOL

Apa 40 juta rakyat Jawa Timur itu saling kenal satu sama lain kemudian memilih dua di antara mereka untuk menjadi pemimpinnya, gitu?

LIK KADHAL

Ya ndak mungkin 40 juta orang pathing clebung untuk menentukan dua orang. Kecuali Panitia Pemilihannya pakai online dan sistem yang transparan. Setiap penduduk Jawa Timur, dengan data identitasnya yang jelas dan tercatat rapi di database Negara, mengirimkan pilihan otentiknya masing-masing lewat SMS, WA, BBM, Email atau aplikasi lain ke center onlinenya Panitia. Sehingga setiap orang secara orisinal dan langsung bisa menentukan pilihannya masing-masing di antara 40 juta penduduk itu. Tetapi karena di Jawa Timur belum ada internet dan gadget serta komputer, maka dibutuhkan Parpol-Parpol untuk memilihkan 4 atau enam calon dari 40 juta itu. Dengan tidak adanya sistem direct online, maka rakyat Jawa Timur belum bisa memilih pemimpinnya, melainkan dipilhkan...

MBAH GEOL

Berdasarkan keterangan Kadhal tadi, mestinya yang kalian lakukan kan pertama menata Database penduduk Jatim. Kedua, membangun sistem pemilihan online, yang transparan dan bertahap satu dua tahun. Ketiga, menghemat tenaga dan biaya, tidak perlu bisnis Kotak Suara, tidak perlu tawar menawar angka dengan calon dan Partai pengusung. Serta penghematan-penghematan yang lain. Kok yang kalian lakukan malah belajar jurus-jurus silat?

⁵⁰⁷ <https://www.caknun.com/2018/fragmen-pilkadal/>, diakses pada 5 September 2018

Penulis sependapat dengan gagasan kedua tokoh di atas. Pada prinsipnya, berupaya memunculkan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden secara aspiratif, partisipatif, transparan, dan akuntabel. Hanya saja, metode ini perlu disertai infrastruktur pendukung yang memadai, seperti penataan *database* kependudukan, teknologi *online*, serta sistem *monitoring* yang baik secara elektronik maupun manual. Melalui metode ini, setiap warga negara mendapat kesempatan bebas untuk mengusulkan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Bahkan lebih dari itu, setiap warga negara yang memenuhi kualifikasi juga bisa dinominasikan sebagai bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kendati demikian, untuk dapat ditetapkan sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, menurut penulis masih perlu dilakukan verifikasi secara administratif dan verifikasi secara faktual. Verifikasi secara administratif berkaitan dengan pemenuhan sejumlah persyaratan administratif tertentu, yang secara umum diberlakukan pada bakal calon pejabat publik. Sedangkan verifikasi secara faktual berkaitan dengan upaya memastikan bahwa pihak yang bersangkutan benar-benar didukung sebagai bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.

b. Penominasian Bakal Calon Perseorangan dengan Syarat Dukungan Publik

Metode penominasian bakal calon independen (perseorangan) melalui penggalangan dukungan publik ini serupa dengan yang dipraktikkan di AS. Metode ini sebenarnya telah dipraktikkan di Indonesia, sebagaimana dilaksanakan dalam proses pencalonan kepala

daerah yang maju melalui jalur perseorangan dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia. Pengalaman menerapkan syarat dukungan publik (sejumlah orang) dalam penominasian calon pejabat publik di Indonesia ini menunjukkan, bahwa prosedur ini sebenarnya bukan hal yang baru dan dikhawatirkan tidak implementatif di Indonesia. Bahkan, rakyat Indonesia juga tidak akan kaget, dikarenakan sudah terbiasa dengan prosedur semacam ini. Faktanya, pasca amandemen UUD 1945 yang menentukan adanya DPD dan pasca Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 yang mengakomodasi calon kepala daerah perseorangan, prosedur ini dapat direalisasikan.

Pasal 39 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 menentukan sebagai berikut.⁵⁰⁸

Peserta Pemilihan adalah:

- a. Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau*
- b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.***

⁵⁰⁸ Lihat Pasal 39 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.

Adapun ketentuan mengenai persyaratan dukungan oleh sejumlah orang tersebut diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal berikutnya.⁵⁰⁹ Syarat dukungan sejumlah orang tersebut ditentukan berdasarkan jumlah penduduk yang terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT) yang tersebar di tiap provinsi (untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur), dan di tiap kabupaten/kota (untuk calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota). Artinya, sejumlah orang yang dapat mendukung pencalonan tersebut hanya orang-orang yang namanya terdaftar dalam DPT, sehingga tidak termasuk anak-anak atau penduduk yang belum/tidak memenuhi syarat sebagai pemilih terdaftar dalam DPT.⁵¹⁰ Kriteria persyaratan jumlah dukungan minimal yang diberlakukan dalam pencalonan kepala daerah jalur perseorangan dapat dilihat dalam tabel-tabel berikut.

Tabel 3.6
Syarat Dukungan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur jalur
Perseorangan

Tipe	Jumlah Penduduk yang terdaftar dalam DPT	Persentase dukungan minimal	Jumlah dukungan minimal berdasar jumlah DPT terbanyak
1	≤ 2.000.000 jiwa	10%	200.000
2	2.000.000 – 6.000.000 jiwa	8,5%	510.000
3	6.000.000 – 12.000.000 jiwa	7,5%	900.000
4	≥ 12.000.000 jiwa	6,5%	± 2.000.000 ⁵¹¹

⁵⁰⁹ Lihat Pasal 41 dan Pasal 42 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.

⁵¹⁰ Hal ini sebagai konsekuensi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015

⁵¹¹ Berdasar jumlah pemilih terdaftar di Provinsi Jawa Barat dalam Pilkada 2018. Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi dengan jumlah pemilih terbanyak diantara provinsi-provinsi lain, mencapai 31.730.042

Tabel 3.7
Syarat Dukungan Calon Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota
dan Wakil Walikota jalur Perseorangan

Tipe	Jumlah Penduduk yang terdaftar dalam DPT	Persentase dukungan minimal	Jumlah dukungan minimal berdasar jumlah penduduk terdaftar DPT terbanyak
1	≤ 250.000 jiwa	10%	25.000
2	250.000 – 500.000 jiwa	8,5%	42.500
3	500.000 – 1.000.000 jiwa	7,5%	75.000
4	≥ 1.000.000 jiwa	6,5%	± 200.000 ⁵¹²

Persoalan yang kini timbul adalah, syarat dukungan minimal tersebut ternyata cukup berat untuk dipenuhi. Sebagaimana telah dibahas dalam analisis sosiologis, bahwa kehadiran calon kepala daerah dari jalur perseorangan semakin menurun. Hal itu dinilai oleh sejumlah pengamat sebagai dampak atas kenaikan syarat dukungan minimal.⁵¹³ Keterbatasan finansial para calon kepala daerah perseorangan untuk mendanai penggalangan dukungan, menambah beban pemenuhan syarat dukungan ini. Menurut penulis, ada 2 (dua) hal yang memicu persoalan tersebut, pertama, iktikad parpol yang duduk di lembaga legislatif untuk menutup munculnya calon perseorangan dengan cara menaikkan syarat

⁵¹² Berdasarkan jumlah pemilih terdaftar di Kabupaten Bogor. Di Kabupaten Bogor tercatat mencapai 3.318.924 pemilih, merupakan kabupaten dengan jumlah pemilih terbanyak di Provinsi Jawa Barat.

⁵¹³ Bandingkan dengan Pasal 59 ayat (2a) dan (2b) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang mengatur persyaratan jumlah dukungan minimal pasangan calon kepala daerah perseorangan, pasca Putusan MK No. 5/PUU-V/2007), dengan UU No. 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

dukungan minimal, kedua, lemahnya modal sosial yang dimiliki oleh calon perseorangan.

Tabel 3.8
Perbandingan Persentase Dukungan Minimal antara UU No. 12
Tahun 2008 dengan UU No. 10 Tahun 2016 untuk Pasangan Calon
Gubernur dan Wakil Gubernur

Tipe	Jumlah Penduduk yang terdaftar dalam DPT	Persentase dukungan minimal		Selisih
		UU 12/2008	UU 10/2016	
1	≤ 2.000.000 jiwa	6,5%	10%	3,5%
2	2.000.000 – 6.000.000 jiwa	5%	8,55%	3,5%
3	6.000.000 – 12.000.000 jiwa	4%	7,5%	3,5%
4	≥ 12.000.000 jiwa	3%	6,5%	3,5%

Rincian dalam tabel di atas menunjukkan terjadi kenaikan persentase dukungan minimal yakni sebesar 3,5%. Faktanya, seiring dengan pemberlakuan ketentuan tersebut berpengaruh pada berkurangnya pasangan calon kepala daerah yang maju dari jalur perseorangan. Oleh karena itu, persentase persyaratan jumlah dukungan minimal yang sekarang berlaku memang perlu diturunkan.⁵¹⁴ Sementara itu, setiap warga negara yang ingin maju sebagai calon kepala daerah perseorangan juga harus memastikan bahwa dirinya memiliki modal sosial yang tinggi, sehingga tidak kesulitan dalam menggalang dukungan dalam proses pencalonan.

Selain dipraktikkan dalam pencalonan kepala daerah, syarat dukungan sejumlah orang juga dipraktikkan dalam pencalonan anggota

⁵¹⁴ <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/30/06382511/syarat-calon-perseorangan-terlalu-berat-uu-pilkada-seharusnya-direvisi>, diakses pada 5 September 2018

DPD. Pasal 181 UU Pemilu menyatakan, bahwa *“Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan”*. Secara lebih lanjut, Pasal 182 huruf p menentukan, *“Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan mendapat dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan”*. Adapun rincian persyaratan dukungan minimal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 3.9
Persyaratan Dukungan Minimal Calon Anggota DPD

Tipe	Jumlah Penduduk yang terdaftar dalam DPT	Jumlah dukungan minimal
1	$\leq 1.000.000$ orang	1.000 pemilih
2	1.000.000 – 5.000.000 orang	2.000 pemilih
3	5.000.000 – 10.000.000 orang	3.000 pemilih
4	$\geq 15.000.000$ orang	5.000 pemilih

Syarat jumlah dukungan minimal dalam pencalonan anggota DPD terlihat lebih ringan dibanding pencalonan kepala daerah. Kriteria jumlah dukungan minimal dalam pencalonan anggota DPD juga tidak menggunakan metode persentase, melainkan menggunakan besaran angka jumlah pemilih. Konsekuensinya, jumlah dukungan minimal yang harus dipenuhi oleh bakal calon anggota DPD sudah pasti diantara jarak kriteria jumlah pemilih (*range*) di suatu provinsi. Artinya, berapapun besaran jumlah pemilih di suatu provinsi, selama terkualifikasi dalam kriteria jumlah pemilih tertentu, maka jumlah dukungan minimalnya sudah pasti (konstan). Sebagai contoh, jumlah pemilih di provinsi A adalah 500.000, sementara jumlah pemilih di provinsi B adalah 900.000,

maka bakal calon anggota DPD di kedua provinsi tersebut sama-sama harus mengumpulkan minimal 1.000 dukungan pemilih.

Berbeda halnya dengan syarat dukungan sejumlah orang pada pencalonan kepala daerah perseorangan yang menggunakan metode persentase. Metode persentase ini berkonsekuensi pada pemenuhan syarat dukungan minimal menjadi tidak konstan, sebab bergantung pada besaran angka jumlah pemilih diantara jarak kriteria jumlah pemilih (*range*) disuatu provinsi, kabupaten/kota. Sebagai contoh, jumlah pemilih di provinsi A adalah 1.000.000, sementara jumlah pemilih di provinsi B adalah 1.900.000, maka bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur di provinsi A harus mengumpulkan 85.000 dukungan, sedangkan pasangan calon di provinsi B harus mengumpulkan 161.500 dukungan. Meski kedua provinsi terkualifikasi dalam provinsi yang dipersyaratkan dengan jumlah dukungan minimal sebesar 8,5%, namun jumlah dukungan minimal yang harus dipenuhi berbeda.

Metode yang diberlakukan pada pencalonan anggota DPD dan kepala daerah perseorangan di atas sekilas sama, namun ternyata penghitungannya berbeda. Menurut penulis, metode yang diberlakukan dalam pencalonan kepala daerah perseorangan lebih proporsional dibanding dalam pencalonan anggota DPD. Sebab, penentuan jumlah dukungan minimalnya menyesuaikan besaran angka jumlah pemilih diantara jarak kriteria jumlah pemilih (*range*) yang telah ditentukan. Metode ini lebih *fair* diantara suatu daerah dengan jumlah penduduk yang berselisih cukup besar, tetapi masih termasuk dalam jarak kriteria

jumlah pemilih (*range*) yang sama. Oleh karena itu, apabila syarat dukungan sejumlah orang ini hendak digunakan sebagai syarat dalam prosedur pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden jalur perseorangan, maka 2 (dua) metode tersebut perlu dipertimbangkan sebagai alternatif.

c. Penominasian Bakal Calon Perseorangan yang Proporsional

Apabila penominasian bakal calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang melalui jalur perseorangan hendak menggunakan syarat dukungan sejumlah orang ini, maka pemenuhan dukungan sejumlah orang dengan metode persentase lebih proporsional. Metode ini juga lebih *fair* dengan persyaratan yang diberlakukan terhadap bakal calon dari partai politik. Saat ini, partai politik yang dapat mengusulkan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden sebatas yang telah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan memenuhi ambang batas pencalonan.⁵¹⁵ Pemberlakuan ketentuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden semacam ini cenderung menghambat kesempatan parpol untuk mengusulkan pasangan calon, sehingga parpol harus bekerja keras memenuhi syarat sebagai peserta pemilu dan syarat ambang batas perolehan suara atau jumlah kursi DPR.

Apabila ketentuan ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana Pasal 222 UU Pemilu tetap dipertahankan, maka pencalonan melalui jalur perseorangan semakin mendesak untuk dibuka. Sebab, jika pencalonan hanya dapat dilakukan

⁵¹⁵ Lihat Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

melalui parpol, selain hanya dapat diusulkan oleh parpol peserta pemilu, tetapi masih mempersyaratkan bahwa parpol peserta pemilu tersebut harus memenuhi ambang batas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 222 UU Pemilu. Hal itu terbukti dalam analisis sosiologis, sejak penerapan ambang batas ini ternyata menimbulkan keterbatasan jumlah pasangan calon. Kendatipun persentase ambang batas ini dihapus atau diturunkan, gagasan pengusulan pasangan calon dari jalur perseorangan juga tidak hilang urgensinya. Karena prinsip awal yang dibangun adalah, mendesain sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang demokratis, dan tidak tereduksi oleh monopoli parpol.

Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan dengan penerapan syarat dukungan sejumlah orang ini, sebaiknya juga diikuti penghapusan syarat ambang batas pencalonan yang melalui jalur parpol. Sebab, hal itu akan lebih *fair* dan proporsional, sehingga setiap parpol yang terverifikasi sebagai peserta pemilu dapat mengusulkan pasangan calon. Hal ini mengingat bahwa parpol yang dapat ditetapkan sebagai peserta pemilu apabila telah memenuhi sejumlah persyaratan yang “cukup berat” sebagaimana diatur dalam UU Pemilu.⁵¹⁶

Tabel 3.10

Persyaratan Partai Politik untuk menjadi Peserta Pemilu

No.	Persyaratan	Konsekuensi
1.	Berstatus badan hukum sesuai dengan UU Partai Politik	Mengurus pendaftaran status badan hukum

⁵¹⁶ Lihat Pasal 173 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

2.	Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi	Membentuk kepengurusan di 34 Provinsi
3.	Memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan	Membentuk kepengurusan minimal di 3 kabupaten, ⁵¹⁷ dan minimal di 22 kabupaten. ⁵¹⁸
4.	Memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan	Membentuk kepengurusan minimal di 6 kecamatan, ⁵¹⁹ dan di 17 kecamatan. ⁵²⁰
5.	Menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat	Menggalang partisipasi perempuan hingga mencapai 30% dari seluruh pengurus parpol
6.	Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota	Menggalang partisipasi warga negara untuk menjadi anggota mencapai 1.000 orang
7.	Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu	Menyediakan tempat sebagai sekretariat/kantor tetap minimal di kepengurusan provinsi, kabupaten/kota
8.	Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU	Cukup jelas
9.	Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU	Parpol harus memiliki rekening untuk dana kampanye sendiri

⁵¹⁷ Ilustrasi perhitungan berdasar jumlah kabupaten paling sedikit diantara seluruh provinsi di Indonesia, yaitu 4 (empat) kabupaten. Lihat Permendagri No. 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

⁵¹⁸ Ilustrasi perhitungan berdasar jumlah kabupaten terbanyak diantara seluruh provinsi di Indonesia, yaitu 29 (dua puluh sembilan) kabupaten. Lihat Permendagri No. 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

⁵¹⁹ Ilustrasi perhitungan berdasar jumlah kecamatan paling sedikit di Kabupaten Pacitan, Provinsi Jawa Timur, yaitu 12 Kecamatan

⁵²⁰ Ilustrasi perhitungan berdasar jumlah kecamatan terbanyak di Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur, yaitu 33 Kecamatan.

Rincian di atas menunjukkan, bahwa untuk menjadi peserta pemilu bukan hal yang ringan, karena parpol harus memenuhi sejumlah persyaratan, yakni dari syarat administratif hingga faktual. Apabila parpol dinyatakan lulus verifikasi dengan syarat-syarat sebagaimana tersebut di atas, maka parpol sebatas baru ditetapkan sebagai peserta pemilu. Konsekuensinya, parpol hanya dapat ikut serta dalam pemilu untuk mencalonkan anggota legislatif. Akan tetapi, akibat pemberlakuan syarat ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana Pasal 222 UU Pemilu, maka parpol belum bisa mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara mandiri, sehingga ia harus berkoalisi dengan parpol lain yang telah memenuhi ambang batas.

Kondisi di atas menjadi pertimbangan tersendiri dalam merumuskan konsep pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan. Oleh karena itu, penghapusan syarat ambang batas bagi parpol perlu dilakukan agar dapat diseimbangkan dengan syarat pencalonan melalui jalur perseorangan. Munculnya banyak kandidat dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak perlu terlampaui dikhawatirkan, karena kompetisi memang seharusnya terjadi dalam proses pemilihan. Jikalaupun tidak terdapat pasangan calon yang meraih suara sebagaimana ditentukan dalam konstitusi,⁵²¹ konstitusi masih memberikan jalan untuk dilaksanakannya pemilihan putaran kedua.⁵²² Oleh karena itu, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dapat berjalan

⁵²¹ Lihat Pasal 6A ayat (3) UUD NRI 1945

⁵²² Lihat Pasal 6A ayat (4) UUD NRI 1945

lebih demokratis, karena dapat menyeimbangkan 4 (empat) unsur dasar demokrasi, yaitu partisipasi, kompetisi, representasi, dan responsivitas.⁵²³

Penulis menawarkan usulan persyaratan bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dari jalur perseorangan, yang setidak-tidaknya mendekati seimbang dengan syarat pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dari jalur partai politik.

Tabel 3.11
Usulan Persyaratan bagi pasangan calon Presiden dan Wakil
Presiden melalui Jalur Perseorangan

No.	Persyaratan Jalur Parpol	Persyaratan Jalur Perseorangan
1.	Berstatus badan hukum sesuai dengan UU Partai Politik	Terdaftar sebagai Pemilih
2.	Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi	Mendapat dukungan dari sejumlah orang di seluruh provinsi
3.	Memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan	Mendapat dukungan dari sejumlah orang yang bertempat tinggal di 50%, ⁵²⁴ dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan
4.	Memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan	Mendapat dukungan dari sejumlah orang yang bertempat tinggal di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan
5.	Menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat	Mendapat dukungan dari warga negara perempuan minimal 30% dari total seluruh dukungan yang diperoleh
6.	Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000	Mendapat rekomendasi dari sejumlah organisasi

⁵²³ Hamdan Kurniawan, *Eksistensi Calon Perseorangan...*, Loc. Cit.

⁵²⁴ Angka ini merujuk pada ketentuan persebaran dukungan, yang digunakan dalam syarat dukungan calon kepala daerah jalur perseorangan, lihat Pasal 41 ayat (1) huruf e dan Pasal 41 ayat (2) huruf e UU No. 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

	orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota	kemasyarakatan (<i>opsional</i>)
7.	Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu	-
8.	Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU	-
9.	Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU	Menyerahkan nomor rekening dana pencalonan dan kampanye pemilu atas nama bakal calon Presiden kepada KPU

Berkaitan dengan dukungan sejumlah orang sebagaimana disebut dalam nomor 2,3, dan 4 rincian tabel di atas, penulis mengajukan usulan yang serupa dengan metode dukungan sejumlah orang dalam pencalonan kepala daerah perseorangan. Adapun metode dukungan sejumlah orang yang berlaku dalam pencalonan kepala daerah perseorangan adalah, menggunakan persentase dukungan minimal jumlah penduduk yang terdaftar dalam DPT. Prinsipnya, dukungan minimal jumlah penduduk yang terdaftar dalam DPT tersebut harus diperoleh secara nasional, yakni berbasis jumlah provinsi di Indonesia. Dan di tiap-tiap provinsi tersebut, bakal calon harus mendapat dukungan minimal dengan sekurang-kurangnya di 50% dari jumlah kabupaten/kota. Selain itu, dukungan minimal tersebut juga harus dipenuhi dengan sekurang-kurangnya di 50% jumlah kecamatan pada tiap-tiap kabupaten/kota yang bersangkutan.

Sebagai upaya menyetarakan persyaratan pencalonan, namun dengan tidak terlalu memperberat persyaratan bakal calon perseorangan, penulis memandang perlu mengusulkan persentase jumlah dukungan minimal. Adapun rincian persentase jumlah dukungan minimal yang penulis usulkan adalah sebagai berikut.

Tabel 3.12
Usulan Persentase Jumlah Dukungan Minimal Bakal Calon Presiden dan Wakil Presiden melalui Jalur Perseorangan

Tipe	Provinsi dengan jumlah penduduk terdaftar DPT⁵²⁵	Persentase Minimal Alternatif I	Persentase Minimal Alternatif II
1	$\leq 1.000.000$	10%	7%
2	1.000.000 – 5.000.000	9,5%	6,5%
3	5.000.000 – 10.000.000	9%	6%
4	10.000.000 – 15.000.000	8,5%	5,5%
5	15.000.000 – 20.000.000	8%	5%
6	20.000.000 – 25.000.000	7,5%	4,5%
7	25.000.000 – 30.000.000	7%	4%
8	$\geq 30.000.000$	6,5%	3,5%

Penentuan persentase jumlah dukungan minimal di atas merujuk persentase jumlah dukungan minimal dalam pencalonan kepala daerah perseorangan. Meski demikian, penulis merumuskan dengan beberapa variasi, khususnya mengenai pembagian rentang (*range*) jumlah pemilih terdaftar DPT, dan mengajukan 2 (dua) alternatif persentase. Alasan membagi rentang (*range*) jumlah pemilih terdaftar DPT hingga 9 (sembilan) tipe adalah untuk memperkecil besaran selisih. Sedangkan alasan mengajukan 2 (dua) alternatif persentase jumlah dukungan

⁵²⁵ Perkiraan jumlah pemilih paling banyak dan paling sedikit yang merujuk pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, berdasarkan Keputusan KPU No. 477/Kpts/KPU/TAHUN/2014 tentang Penetapan Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

minimal tersebut merujuk pengalaman dalam pencalonan kepala daerah, ketika persentasenya dinaikkan 3,5% terbukti memicu rendahnya calon kepala daerah perseorangan yang lolos verifikasi syarat jumlah dukungan.

Selain mempersyaratkan adanya dukungan minimal dari sejumlah penduduk yang terdaftar dalam DPT, syarat mendapatkan rekomendasi dari sejumlah organisasi/lembaga kemasyarakatan juga patut dipertimbangkan. Hal ini untuk memastikan bahwa bakal calon tersebut memiliki kontribusi secara sosial-kemasyarakatan, sehingga layak untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden. Meski demikian, organisasi/lembaga kemasyarakatan yang dapat memberikan rekomendasi hanya yang telah terdaftar secara resmi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) atau Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Dengan demikian, tidak sembarangan organisasi/lembaga kemasyarakatan dapat memberi rekomendasi kepada bakal calon.

d. Metode Penggalangan Dukungan

Metode penggalangan dukungan bakal pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan dapat mengadopsi (dengan variasi) metode yang diterapkan pada pencalonan kepala daerah perseorangan. Beberapa hal yang dapat diadopsi antara lain, mengenai batasan bakal calon yang dapat didukung, kualifikasi pendukung, serta administrasi dukungan. Dukungan yang diberikan oleh setiap pemilih hanya dapat diberikan kepada 1 (satu) bakal pasangan calon Presiden dan Wakil

Presiden perseorangan. Tidak ada pemilih yang memberikan dukungan ganda, begitupun bakal pasangan calon tidak dapat menggalang dukungan ganda. Adapun penduduk yang dapat memberikan dukungan hanya yang memenuhi kualifikasi sebagai berikut:

- a. memenuhi syarat sebagai pemilih yang berdomisili sesuai Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif dimana ia tinggal, paling singkat 1 (satu) tahun; dan
- b. tercantum dalam daftar pemilih tetap pada Pemilu atau Pemilihan Terakhir dan/atau daftar penduduk potensial pemilihan Pemilihan.

Setiap penduduk yang hendak mendukung pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden perseorangan, menandatangani surat pernyataan dukungan yang menerangkan bahwa ia secara sukarela mendukung bakal pasangan calon perseorangan. Praktik dalam pencalonan kepala daerah perseorangan, administrasi dukungan yang perlu dilengkapi antara lain, formulir dukungan, surat pernyataan dukungan, serta fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil.

Metode penggalangan dukungan yang berlaku sekarang ini cenderung konvensional, sebab metodenya serba manual. Sebenarnya, apabila data kependudukan terasipkan secara rapi dalam *database*

elektronik, maka penggalangan dukungan dapat dilakukan secara elektronik. KPU tinggal menyediakan instrumen elektronik pendukung untuk memfasilitasi penggalangan dukungan ini. Apabila penyelenggara pemilu dan kementerian dalam negeri yang bertanggungjawab terhadap *database* kependudukan dapat berkolaborasi mempersiapkan metode ini, maka penominasian bakal calon dan pemungutan suara dapat dilaksanakan secara elektronik. Di Indonesia, sistem elektronik *vote* (*e-voting*) memang masih tergolong baru. Meski demikian pernah dilaksanakan dalam pemilihan pemimpin di tingkat desa di Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali.⁵²⁶

⁵²⁶ Metode *e-voting* ini dilakukan dengan sistem E-KTP. Dalam pelaksanaan *e-voting*, setiap pemilih harus melakukan verifikasi untuk memastikan antara pemegang E-KTP dengan identitas yang tertera, selanjutnya pemilih menuju bilik suara untuk memilih/mendukung calon secara digital. Lebih lanjut baca Loura Hardjaloka & Varida Megawati Simarmata, *E-Voting: Kebutuhan vs. Kesiapan (Menyongsong) E-Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 4, Agustus 2011, hlm. 579-601

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan deskripsi dan analisis sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan-permasalahan yang dirumuskan dalam 3 (tiga) rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia (RI) melalui jalur perseorangan memiliki urgensi secara filosofis, historis, sosiologis, dan yuridis, yang dideskripsikan dalam poin-poin berikut:

- a. Secara filosofis

Pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI bukan merupakan sarana untuk membangun kekuasaan oleh golongan atau kelompok tertentu. Melainkan, merupakan salah satu prosedur untuk membentuk pemerintahan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, guna mewujudkan tujuan nasional. Prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI ini sejatinya adalah milik rakyat (publik), sehingga pihak yang dapat berpartisipasi dalam pengusulan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, seharusnya tidak hanya partai politik.

- b. Secara historis

Praktik pengisian jabatan Presiden atau Wakil Presiden sejak Indonesia merdeka selalui mengalami perubahan. Hal ini menunjukkan

bahwa, mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden memang sesuai dengan kondisi, kebutuhan bangsa, dan kesadaran konstitusionalisme saat itu. Oleh karena itu, merupakan suatu kelaziman apabila mekanisme ini senantiasa diperbaharui kedepannya.

Selain itu, mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dari masa ke masa lebih mengutamakan substansi daripada prosedur, yaitu memprioritaskan kualitas dan kemampuan calon pejabatnya. Pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan merupakan ikhtiyar untuk menjaring pejabat yang menitikberatkan kualitas dan kemampuannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI.

Gagasan ini juga untuk membenahi tidak berimbangnya sistem pemerintahan yang selama ini dipraktikkan. Mengantisipasi dominasi eksekutif atas figur Presiden dan Wakil Presiden dari petinggi partai yang cenderung memiliki pengaruh besar terhadap legislatif, serta mengantisipasi lemahnya eksekutif atas Presiden dan Wakil Presiden yang tersandera dominasi partai di lembaga legislatif.

c. Secara sosiologis

Munculnya sisi negatif pada parpol dalam kehidupan demokrasi telah menyadarkan pemikiran rakyat, bahwa parpol bukan satu-satunya penyalur aspirasi. Sehingga, upaya masyarakat menguji UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan UU Pemilihan Kepala Daerah agar dapat dibuka pencalonan kepemimpinan melalui jalur perseorangan (non parpol), menunjukkan gejala perubahan sosial yang mendorong pembaharuan

regulasi. Bahkan, pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, serta tertutupnya pencalonan melalui jalur perseorangan ini terbukti menimbulkan keterbatasan pasangan calon.

d. Secara yuridis

Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 memiliki daya argumentasi yang lemah, karena tidak dirumuskan melalui pembahasan yang mendalam. Tidak ditemukan alasan yang argumentatif, mengenai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh parpol. Selain itu, ketentuan tersebut kontradiksi dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945, mengenai kedaulatan rakyat dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Tidak dikabulkannya uji materi UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang sebagian menghendaki tafsir Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 agar tidak menutup pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan, telah menimbulkan kekosongan hukum. Kekosongan hukum dimaksud adalah, tidak adanya regulasi yang mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat untuk mengusulkan dan memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan.

2. Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan memiliki relevansi dengan prinsip negara hukum dan demokrasi. *Pertama*, untuk menjamin hak asasi manusia (HAM) dibidang politik. Gagasan ini untuk mengatasi pemaksaan hak politik warga negara yang tidak menaruh minat menyalurkan aspirasinya melalui parpol, atau kepada pasangan calon yang berafiliasi dengan parpol.

Kedua, menjamin aktualisasi diri warga negara dalam kehidupan politik secara mandiri (tanpa digerakkan). Gagasan ini untuk mengakomodasi warga negara yang berpolitik melalui jalur perseorangan (*independen*), tanpa dimobilisasi parpol-parpol. *Ketiga*, menjamin rekrutmen politik untuk mengisi jabatan-jabatan penyelenggaran negara secara terbuka. Gagasan ini untuk menjamin keterlibatan rakyat dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sejak penominasian bakal calon hingga pemilihan calon. *Keempat*, menjamin pemerintahan yang berdasarkan konstitusi secara akomodatif dan teratur. Prinsipnya, ketentuan-ketentuan dalam konstitusi tidak boleh mereduksi kedaulatan rakyat.

3. Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan dapat direalisasikan dengan terlebih dahulu melakukan perubahan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, serta melakukan penyesuaian norma yang termuat dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Prosedur pengusulannya dapat merujuk praktik di AS, yaitu penominasian kandidat independen dengan persyaratan dukungan publik (petisi). Adapun alternatif konsep pengusulan yang ditawarkan, meliputi: *pertama*, penominasian bakal calon melalui jajak pendapat (*polling*), *kedua*, penominasian bakal calon dengan syarat dukungan publik, sebagaimana yang telah dipraktikkan dalam pencalonan kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), *ketiga*, syarat penominasian bakal calon yang proporsional, *keempat*, metode penggalangan dukungan secara manual dan elektronik.

B. Saran

Presiden dan Wakil Presiden merupakan jabatan penting dalam penyelenggaraan negara Indonesia. Sehingga, pengisian jabatannya harus memperhatikan prinsip-prinsip bernegara. Negara hukum dan demokrasi merupakan prinsip bernegara yang harus diimplementasikan dalam prosedur pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI. Hal itu untuk memastikan bahwa, pembentukan pemerintahan negara (eksekutif) tidak dilakukan secara oligarkis, sewenang-wenang, dan dapat terlaksana secara demokratis. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan kajian dalam penelitian ini, penulis mengajukan beberapa saran, sebagai berikut:

1. Gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan perlu segera direalisasikan, mengingat adanya urgensi dari sisi filosofis, historis, sosiologis, dan yuridis, dalam rangka memenuhi kebutuhan yang mendesak untuk mewujudkan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara demokratis.
2. Dalam merealisasikan gagasan pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan harus melandaskan pada prinsip bernegara Indonesia, yaitu prinsip negara hukum dan demokrasi sebagai landasan untuk menjamin penyelenggaraan negara tidak dilakukan secara sewenang-wenang, menghormati Hak Asasi Manusia (HAM), serta mengikutsertakan rakyat secara terbuka dalam setiap proses penyelenggaraan negara.
3. Apabila jalan melalui penafsiran UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan agar Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dimaknai tidak menutup

pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan tidak lagi dapat ditempuh, maka perlu segera dilakukan perubahan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 beserta peraturan pelaksanaannya. Perubahan dimaksud, khususnya yang mengatur tahapan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI, agar dapat mengakomodasi pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dari jalur perseorangan. Selain itu, beberapa alternatif mekanisme pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden RI melalui jalur perseorangan sebagaimana dalam penelitian ini patut dipertimbangkan dalam agenda perubahan norma tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000
- Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Cetakan Ketiga, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002
- Abdurrahman Wahid, *Islamku, Islam Anda, Islam Kita: Agama Masyarakat Negara Demokrasi*, Cetakan ke-I, The Wahid Institute, Jakarta, 2006
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001
- Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1985
- Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014
- Andrinof A. Chaniago, *Sosok Ideal Presiden & Kepresidenan 2009-2014*, dalam Moch. Nurhasim & Ikrar Nusa Bhakti (ed), *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Blackwell Publisher, Cambridge CB2 1 UR - United Kingdom, 1994, diterjemahkan oleh Dariyatno, *Melampaui Ekstrim Kiri dan Kanan Masa Depan Politik Radikal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia dalam Perspektif Fungsi dan Struktur*, Penerbit SIC, Surabaya, 2002
- Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi : Sumatera Barat dan Politik Indonesia sampai 1998*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966, diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Derta Sri Widowatie &

- Waluyati Handayani (Ed.), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Terhadap Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Cet. I, Kerjasama Penerbit Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004
- C.S.T Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Referendum: Sarana Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1986
- Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006
- Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cet. II, Mizan Pustaka, Bandung, 2007
- _____, *Indonesia Optimis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2011
- Eko Riyadi, *Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Rajawali Pers, 2018
- Eko Riyadi, Supriyanto Abdi (ed.) *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, 2007
- Fajlurrahman Jurdi, *Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016
- Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cet.II, Rajawali Pers, Jakarta, 2013
- H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Cetakan Kelima, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013
- Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010
- Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Perludem, Jakarta, 2014
- Hasbi Ash Shiddiqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1971
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, 2012
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2011

- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- _____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cet. 4, Jakarta, Prenamedia Group, 2015
- KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2015
- Khairul Umam, *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016
- King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2017
- Knneth Newton, et.al, *Perbandingan Sistem Politik: Suatu Teori dan Fakta*, diterjemahkan Imam Muttaqin dari Holli A. Semetko and Margaret Scammell, *Foundation of Comparative Politics*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2016
- Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Grafika Pustaka Utama, Jakarta, 2008

- Mohammad Anas et.al, *Kewarganegaraan: Identitas, Kebangsaan, dan Nilai Keindonesiaan*, Madani, Malang, 2017
- Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, dan Pikiran-pikiran tentang Demokrasi & Kedaulatan Rakyat*, Cetakan ke-2, SEGA ARSY, Bandung, 2009
- Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi: Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Cetakan pertama, Depok, Rajawali Pers, 2018
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madionah dan Masa Kini*, Cetakan Kelima, Prenada Media Group, Jakarta, 2015
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, Bantul, 2013
- Ni'matul Huda & Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, Kencana, Jakarta, 2017,
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006,
- _____, *Ilmu Negara*, Cet. VI, Rajawali Pers, Jakarta, 2014
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008
- Noam Chomsky, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, 2011, yang diterjemahkan oleh Tia Setiadi, *How The World Works*, Cet. III, PT Bentang Pustaka, Yogyakarta, 2017
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Pieter Baehr et.al (Penyunting), *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001

- Rhona K.M. Smith (at.al), *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008,
- Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014,
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2004
- Robert A. Dahl, *Dilemmas Of Pluralist Democracy : Autonomy and Control*, Yale University Press, New Heaven and London, 1982
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945*, Buku VIII, 2008
- _____, *Buku IV Jilid 1: Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2009
- Sukarno Aburaera, at.al, *Filsafat Hukum: Teori dan Praktik*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013
- Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2017
- Tim Lembaga Analisis Informasi (LAI), *Kontroversi SUPERSEMAR dalam Transisi Kekuasaan Soekarno-Soeharto*, Edisi Revisi, MedPress (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2007
- Tim Penyusun buku Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cetakan Kesepuluh, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011
- Ubaidillah, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000
- Yudi Latif, *Negara Paripurna*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011

Yusuf Musa, *Politik dan Negara dalam Islam*, Al-Ikhlas, Surabaya, 1990

B. Jurnal, Makalah dan Hasil Penelitian

Aisah Putri Budiatri, *Pemilu Presiden Amerika Serikat*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 10 No. 2 Desember 2013

Allan FG Wardhana, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah di Indonesia dalam Perspektif Hukum Progresif*, Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2016

Allan FG Wardhana, *Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014

Desmira Feri Susanti, *Peranan Mr. Assaat dalam Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia (1946-1951)*, Skripsi, Pendidikan Sejarah Universitas Yogyakarta (UNY)

Hamdan Kurniawan, *Eksistensi Calon Perseorangan dan Problem Seleksi Kandidat di Tubuh Partai Politik dalam Pemilukada*, Jurnal Konstitusi, Pusat Kajian Hukum Konstitusi Universitas Janabadra, Volume 1 No.1, November 2012

Hasyim Ali Imran, *Mediasi Struktur Politik oleh Surat Kabar: Studi Content Analysis terhadap Surat Kabar Ibukota*, Jurnal Studi Komunikasi dan Media, Vol. 18 No.1 Januari-Juni 2014

Jimly Asshiddiqie, *Urgensi Kebudayaan Konstitusi dalam Pendidikan dan Pembangunan Hukum Indonesia*, Makalah Orasi Ilmiah dalam rangka Milad ke-20 Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, Sabtu, 6 Januari 2018

Loura Hardjaloka & Varida Megawati Simarmata, *E-Voting: Kebutuhan vs. Kesiapan (Menyongsong) E-Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 4, Agustus 2011, hlm. 579-601

Mitra Aisha, *Gagasan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal JOM Fakultas Hukum Volume II No. 1 Februari 2015

Muhammad Imam Nasef, *Mekanisme Jalur Rekrutmen Calon Presiden dan Wakil Presiden yang Demokratis*, Jurnal Konstitusi Vol. IV No. 2, November 2011, hlm. 75

Nur Rachmat Yuliantoro, *Pemilihan Presiden Amerika Serikat Tahun 2000 dan Hikmahnya bagi Indonesia*, Laporan Penelitian Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2001

Richard Winger, *Does the Constitution Provide More Ballot Access Protection for Presidential Elections than for U.S. House Elections?*, Fordham Law Review, Vol. 85

Siti Rodhiyah Dwi Istinah, *Gagasan Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Hukum, Vol XXVIII, No. 2, Desember 2012

Teddy Anggoro, *Pemilihan Presiden Langsung dan Calon Independen dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35 No. 2, April-Juni 2005

Wawan Gunawan, *Anomali Kewenangan Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik dalam Sistem Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Volume 1 Nomor 1, Februari 2018

Yuki Huen, *Nomination and Voting Procedures Governing Presidential Elections in Selected Places*, Reseach Office, 1 November 2013

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

D. Putusan Mahkamah Konstitusi RI

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 054/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 057/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 5/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 56/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 60/PUU-XIII/2015

E. Wawancara

Wawancara dengan Hamdan Zoelva (Juru Bicara Fraksi PBB pada Sidang Pembahasan Amandemen UUD Tahun 2000-2002), pada Senin, 6 Juni 2018 di Platinum Hotel, Yogyakarta

F. Data Elektronik (Internet)

41 dari 45 Anggota DPRD Kota Malang Tersangka Suap, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/21503011/41-dari-45-anggota-dprd-kota-malang-tersangka-suap>, diakses pada 6 September 2018

Catatan Kinerja KPK di 2017: Data Kasus dan Latar Belakang Koruptor, www.tirto.id, 28 Desember 2017, diakses pada 27 Juli 2018

Fritze Palma Tangkia dan Araceli Basco Habaradas, *Party-List System: The Philippine Experience*, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50076.pdf>, diakses pada 3 September 2018

Hasil Survei Transparency International Indonesia: DPR lembaga terkorup di mata publik, www.rappler.com, 8 Maret 2017, diakses pada 27 Juli 2018

<http://www.balebandung.com/tag/kabupaten-bandung-raih-11-penghargaan/>, diakses pada 10 September 2018

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/11/10/47-pasangan-calon-independen-daftar-pilkada-2017>, diakses pada 1 Agustus 2018

https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_politician#Philippines, diakses pada 3 September 2018

https://en.wikipedia.org/wiki/La_R%C3%A9publique_En_Marche!, diakses pada 28 Agustus 2018

<https://id.wikipedia.org/wiki/Barangay>, diakses pada 28 Agustus 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Amerika_Serikat_2016, diakses pada 25 Agustus 2018.

<https://kalsel.antaranews.com/berita/61610/penyerapan-anggaran-banjarbaru-lampau-target-nasional>, diakses pada 10 September 2018.

<https://nasional.kompas.com/read/2017/11/30/06382511/syarat-calon-perseorangan-terlalu-berat-uu-pilkada-seharusnya-direvisi>, diakses pada 5 September 2018

<https://nasional.kompas.com/read/2018/08/13/11354381/kedua-bakal-capres-dinilai-beri-pendidikan-politik-yang-buruk>, diakses pada 13 Agustus 2018

<https://tirto.id/mengapa-megawati-terus-mengatakan-jokowi-petugas-partai-cCXi>, diakses pada 13 Agustus 2018

<https://tirto.id/menilik-calon-perseorangan-dalam-pilkada-serentak-2018-cAVr>, dan <https://news.detik.com/berita/d-3309318/pilkada-serentak-2017-diikuti-80-pasangan-calon-independen>, diakses pada 1 Agustus 2018

<https://www.caknun.com/2018/fragmen-pilkadal/>, diakses pada 5 September 2018

<https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170506031107-134-212743/perubahan-spektrum-politik-perancis-pada-pemilu-2017>, diakses pada 28 Agustus 2018

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180222031532-32-277903/busyro-usulkan-jajak-pendapat-untuk-tentukan-calon-presiden>, diakses pada 5 September 2018

<https://www.comelec.gov.ph/?r=2016NLE/Resolutions/res9984#rule2sec4>, diakses pada 1 September 2018

<https://www.comelec.gov.ph/?r=References/RelatedLaws>, diakses pada 1 September 2018

<https://www.dw.com/en/who-are-the-philippines-top-presidential-candidates/a-19035071>, diakses pada 3 September 2018

<https://www.dw.com/id/quick-count-capres-kontroversial-filipina-unggul/a-19244918>, diakses pada 3 September 2018

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses dari www.jimly.com pada 28 Desember 2017

Komisi Pemilihan Umum (KPU), *Partisipasi Pilpres Turun*, <https://www.republika.co.id/berita/koran/pesta-demokrasi/14/07/24/n979wm24-partisipasi-pilpres-turun>, diakses pada 30 Juli 2018

Mochamad Parmudi, *Kebangkitan Civil Society di Indonesia*, Jurnal *at-Taqaddum*, Volume 7, Nomor 2, November 2005, hlm. 299, diakses dari www.journal.walisongo.ac.id pada 28 Juli 2018

Parah! Tingkat Kepercayaan Masyarakat kepada Parpol Paling Rendah, www.jawapos.com, diakses pada 27 Juli 2018

Pernyataan Fadli Ramadhanil (Peneliti Perludem), dalam <http://perludem.org/2017/11/30/calon-perseorangan-cenderung-menu-run/>, diakses pada 1 Agustus 2018

Rina Nurjanah, dalam artikel berita “*Para Pemenang Jalur Independen*”, <https://www.liputan6.com/news/read/2464331/para-pemenang-jalur-independen>, diakses pada 1 Agustus 2018

Saldi Isra, Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden, www.saldiisra.web.id diakses pada 28 Desember 2017

Titi Anggraini, *Perludem: Calon Independen Sulit Bersaing dengan Parpol*, <http://perludem.org/2017/11/30/perludem-calon-independen-sulit-ber-saing-dengan-parpol/>, diakses pada 1 Agustus 2018

Wapres Filipina Mundur dari Kabinet Duterte, <https://internasional.kompas.com/read/2016/12/05/22415721/wapres.filipina.mundur.dari.kabinet.duterte>, diakses pada 1 September 2018