

# MENIMBANG CALON PERSEORANGAN DALAM PEMILU PRESIDEN<sup>1</sup>

Prayudi

## *Abstract*

*One of a proposal constitution amendment initiative by The Council of Regional Representative (DPD's) is about the independent candidate of presidential election. These proposal tend to reflect of public assessment over a parties role in the nomination every pairs of pre-candidate process before on the next stages become the candidate of President and Vice President definitive. The parties domination is not only presenting an impact of elite oligarchy and their particular interest impression, but also colored by an assumption on money politics transaction.*

*Keywords: Independent Candidate, Presidential Elections, Party or Coalition of Parties, Constitution Amandment, The Council of Regional Representative, Peoples Consultative Assembly*

## Abstrak

Salah satu materi muatan amandemen konstitusi yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah tentang calon perseorangan pemilu Presiden. Usulan ini cenderung merefleksikan penilaian publik terhadap peran partai dalam nominasi bakal pasangan calon sebelum menjadi pasangan calon definitif presiden dan wakil presiden ditahap berikutnya. Dominasi partai membawa akibat tidak hanya kesan oligarki elit dan kepentingan partisannya masing-masing, tetapi juga diwarnai oleh dugaan transaksi politik uang.

Kata Kunci: Calon Perseorangan, Pemilu Presiden, Partai atau Gabungan Partai Politik, Amandemen UUD 1945, DPD, MPR

---

<sup>1</sup> Tulisan ini sudah dikoreksi oleh Mitra Bestari, DR. Lili Romli, M.Si, Peneliti Utama Pusat Penelitian Politik LIPI. Atas masukan dan koreksinya disampaikan terima kasih. Adapun isi tulisan ini menjadi tanggungjawab penulis sepenuhnya.

## A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) saat ini sedang mencoba mengusulkan beberapa materi muatan terkait usulan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Salah satu materi usulan amandemen konstitusi ini, adalah terkait dimunculkannya calon Presiden dari jalur perseorangan. Dalam Pasal 56 usulan draft amandemen UUD 1945 disebutkan: “*pasangan calon presiden dan wakil presiden berasal dari usulan partai politik peserta pemilihan umum dan/atau calon perseorangan.*” Sebagaimana disebutkan oleh Ketua Panitia Kerja Pendalaman Materi Usulan Perubahan Kelima UUD 1945 DPD, John Pieris, dasar dari usulan tersebut, *pertama*, adalah pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Pasal ini berbunyi: “*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*” Kedua, adalah, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, bukan berada ditangan partai politik. Ketiga, di negara lain juga mengakomodasi calon perseorangan atau independen dalam pemilu presiden.<sup>2</sup>

Tabel: Capres (Perseorangan) versi usulan DPD

UUD 1945	Usul Perubahan	Alasan
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.	(1) Tetap	-
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.	(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum atau perseorangan.	Untuk mengakomodasi calon Presiden/Wapres dari kalangan perseorangan dan mewujudkan demokratisasi. Seiring konsep penguatan DPD yang dalam versi amandemen diusulkan agar DPD juga dapat mengusulkan pemakzulan Presiden dan kewenangan DPD yang relatif sejajar dengan DPR.

Sumber: “Menimbang Calon Perseorangan”, *Kompas* 7 April 2011.

Usulan DPD telah ditanggapi beragam oleh berbagai pihak, dan tidak sedikit yang menganggapnya sebagai berpotensi meminggirkan peran partai politik. Ketidakpuasan atas peran partai dalam demokrasi pemilu, termasuk pada tahapan kontestasi pemilu presiden (pilpres), semakin mendorong posisi calon perseorangan dalam politik nasional menjadi hal yang menarik. Ruang politik yang semakin luas dalam tahapan pencalonan, diharapkan dapat memunculkan alternatif kepemimpinan yang semakin positif terhadap dukungan kinerja

<sup>2</sup> “MK Tunggu MPR Soal Capres Independen”, <http://old.id.news.yahoo.com.>, diakses 20 April 2011.

pemerintahan. Anggapan negatif tentang *performance* kepartaian yang masih bermasalah dari segi fungsi rekrutmennya, mendorong usaha perbaikan terhadap sumber-sumber rekrutmen para calon yang nantinya saling bersaing dalam pemilu diharapkan berkembang luas. Harapan disampaikan, mengingat pengalaman pilpres hasil nominasi partai atau gabungan partai, terjadi dalam iklim pragmatisme yang kuat. Bahkan, ganjalan persaingan secara sehat dan kualitas kepemimpinan nasional yang belum menjawab tuntutan demokrasi, tidak saja akibat oligarki partai yang kuat, tetapi juga di internal faksi-faksi elit itu sendiri.

Alternatif pasangan calon yang semakin beragam diharapkan dapat mendorong pilihan luas bagi pemilih untuk menentukan salah satu di antaranya, agar nanti dapat dipilih yang dianggapnya sebagai yang terbaik. Terkait kekhawatiran lonjakan drastis pasangan calon yang dapat muncul, sebenarnya lebih ditentukan oleh mekanisme penyaringan para pasangan bakal calon sebelum nantinya disaring melalui kualifikasi tertentu untuk ditampilkan sebagai pasangan calon yang definitif. Mekanisme penyaringan kualifikasi itu tentu merupakan bagian dari penggunaan sistem pemilu presiden yang dipilih dan diatur secara jelas pada tingkat undang-undang.

Perdebatan secara transparan dan akuntabel di tingkat undang-undang terhadap mekanisme kualifikasi pasangan calon, menempatkan seleksi kepemimpinan nasional tetap berada dalam koridor sistem politik yang demokratis. Jaminan prosedural dan detail regulasi kualifikasi atas setiap pasangan calon Pilpres agar berlangsung secara demokratis, diawali oleh komitmen konstitusional ideologis sebagaimana sudah diformulasikan di tingkat UUD 1945. Hal ini penting, agar detail prosedural kualifikasi yang dipilih, sama sekali bukan untuk menjegal figur atau pasangan calon tertentu. Persoalan syarat kesehatan atau pendidikan, misalnya tidak dapat dilihat pada bidang bersangkutan *an sich*, tetapi harus dilihat secara perspektif politik kenegaraan, agar nantinya berlangsung dalam kerangka yang operasional untuk membangun kompetisi secara sehat.

## **B. Rumusan Masalah**

Usulan DPD terhadap calon perseorangan dalam pilpres melalui amandemen UUD 1945, telah membuka ruang kritik publik terhadap dinamika politik pemilu secara kelembagaan selama ini. Kritik ini adalah mengingat dominasi rekrutmen bakal personal kandidat, hingga pasangan calon yang sangat kuat didominasi oligarki elit partai. Transisi dari masing-masing individu yang dinominasikan secara pasangan melalui fungsi rekrutmen partai, masih

kurang berlangsung secara matang. Bahkan, partai lebih suka mengambil figur populer dan kuat dugaan transaksi uang yang justru membawa beban tersendiri tidak saja saat kompetisi pemilu, tetapi pasca lahirnya pemerintahan hasil pemilu itu sendiri.

Kelemahan fundamental kepartaian ini, telah membuka harapan agar calon perseorangan mampu memberikan kontribusi substantif terhadap demokrasi pilpres. Harapan ini tentu bukan berarti bebas dari tantangan proses nominasi kandidat itu sendiri yang sarat dengan kepentingan politik antar partai dan bahkan faksi-faksi. Kegagalan bagi pasangan calon perseorangan untuk tampil sebagai pemenang, tidak perlu dipandang dari sisi ketidakmampuan kontribusi substansi demokrasi dimaksud. Tetapi kontribusi ini harus dinilai dari tataran alternatif sumber-sumber rekrutmen kepemimpinan nasional. Tataran ini berpotensi positif bagi pilihan publik saat pemilu, terutama bagi kandidat yang tidak sekedar mengandalkan modal ekonomi kapital atau popularitas semata. Masalah mendasar yang harus dilihat lebih jauh dalam kajian ini, adalah:

Bagaimana agar usulan calon perseorangan dapat bermakna penting bagi demokrasi pemilu di Indonesia? Masalah ini penting untuk dijawab, terkait masih kuatnya dominasi rekrutmen politik partai selama ini dalam kompetisi pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kajian**

Tujuan kajian adalah terkait dengan usulan calon perseorangan di tengah dominasi partai politik selama ini dalam pemilu, termasuk Pilpres. Di samping itu, melalui pemahaman posisi usulan ini, juga kiranya dapat ditarik makna politik dari usulan calon perseorangan itu sendiri dalam konteks demokrasi pemilu di Indonesia.

Adapun kegunaan kajian ini, adalah diharapkan menjadi dukungan akademis bagi amandemen konstitusi terkait usaha perbaikan sumber rekrutmen pilpres. Sekaligus pula, ini menjadi masukan awal bagi lahirnya gagasan pembenahan sistem pemilu Presiden di dalam usaha revisi Undang-undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

### **D. Kerangka Pemikiran**

Dalam kerangka demokrasi, kehadiran calon perseorangan di luar jalur partai atau gabungan partai yang mengusulkannya melalui mekanisme pemilu adalah penting arti substansinya. Robert A. Dahl (1971) sebagaimana dikutip oleh Arend Lipjhart, menyatakan bahwa terdapat delapan kriteria tentang

demokrasi.<sup>3</sup> Di antara delapan kriteria itu, beberapa di antaranya yang terkait langsung dengan arti substansi demokrasi atas pasangan calon perseorangan dalam pemilu. Beberapa kriteria dimaksud, adalah hak untuk dipilih (*the right to be elected*); hak para pemimpin politik untuk bersaing meraih dukungan dan suara (*the right of political leaders to compete for support and votes*); pemilu yang bebas dan adil (*election that are free and fair*); kebebasan untuk berkumpul (*freedom of association*); kebebasan berekspresi (*freedom of expression*); dan sumber informasi alternatif (*alternative sources of information*).

Tetapi di sisi lain, masalah rekrutmen dalam proses pengisian pejabat publik, apalagi untuk setingkat pilpres, menjadi penting dan bahkan dapat menjadi rawan terhadap kemungkinan terjadinya konflik. Bahkan, di tingkat partai, Pippa Norris menyebutkan: “*The process of recruitment to elected and appointed office is widely regarded as one of the most important residual functions for parties, with potential consequences for the degree of intra party conflict, the composition of parliaments and governments, and the accountability of elected members.*”<sup>4</sup>

Pengaturan pemilu presiden yang tegas dan detail bagi pelaksanaan aturan main tidak saja secara konseptual sangat diperlukan, atau untuk mencegah konflik. Ketegasan dan detail pengaturan ini, juga dapat membantu operasionalisasi hal-hal yang sangat diperlukan bagi orientasi aturan pilpres yang secara substansi benar-benar *free and fair*. Pada tingkatan ini, konstitusi memang perlu menegaskan komitmen demikian dan tindak lanjut ketentuannya dijabarkan dalam perangkat undang-undang yang khusus tentang pilpres. Berbagai materi muatan ketentuan ini menunjukkan tidak saja terkait teknis makro aturan, seperti halnya persyaratan, koalisi yang dibangun, dan hal normatif legal lainnya, tetapi juga politik prosedural yang lebih mikro, seperti halnya surat suara, zona pemilihan, dan sebagainya. Hal ini sudah dingatkan oleh Douglas W. Rae, bahwa: “*Electoral laws are those which govern the processes by which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distributions of governmental authority...among the competing political parties.*”<sup>5</sup>

Pemilu Presiden sangat terkait dengan konteks sistem pemilu secara nasional, terutama terhadap pemilu anggota legislatif. Konstruksi keterkaitan secara sistemik tersebut, merupakan konsekuensi atas mandat yang dimiliki

---

<sup>3</sup> Arend Lipjhart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, hal. 48-49

<sup>4</sup> Pippa Norris, “Recruitment”, dalam Richard S Katz and William Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publication, London, 2006, hal. 89.

<sup>5</sup> Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London, New York, 1967, hal. 14.

tentang siapa yang menjadi pemenang dan siapa yang saling berkompetisi. J. Mark Payne et.al (2002) menyatakan, hal penting dicermati terkait pengaruh sistem pemilu presiden terhadap efektivitas pemerintahan, adalah tingkat legitimasi yang diperoleh sang pemenang.<sup>6</sup> Sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, dapat dianggap memperkuat legitimasi pihak yang keluar sebagai pemenang. Di samping itu, cara lain yang juga menentukan adalah digunakannya sistem *run off* atau sebaliknya, pluralitas, terhadap persaingan di antara sistem kepartaian dalam mengusulkan para calonnya. Masing-masing pilihan sistem pemilu presiden ini berdampak pada efektifitas pemerintahan, terutama dalam tataran kebijakan yang dilakukannya saat berhadapan dengan blok oposisi di parlemen.<sup>7</sup> Preferensi bagi lebih diterapkannya *run off majoritarian system* dibandingkan pluralitas diharapkan dapat mendorong basis legitimasi Presiden dalam memimpin pemerintahan secara efektif. Sistem dua putaran pilpres diharapkan menghasilkan legitimasi kepemimpinan nasional yang kuat. Catatan ini tetap penting, meskipun, disebutkan, bahwa: “*In fact, particular legitimacy problem emerges when candidate who is ultimately elected in the second round is not the one that won in the first round.*”<sup>8</sup>

Keberadaan calon perseorangan dapat menjadi preseden tertentu dalam demokrasi modern. Selama ini, acuan bagi pemilihan Presiden melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat, maupun secara tidak langsung, seperti halnya melalui badan pemilih atau *electoral college*, selalu dikaitkan dengan peran partai politik. Bahkan, keberadaan partai politik sangat menentukan terhadap para kandidat yang muncul, dan pengabaian atas peran partai dapat dianggap bertentangan dengan demokrasi.<sup>9</sup> Tetapi masalahnya, calon perseorangan akan berhadapan dengan hegemoni partai dalam proses nominasi bakal calon hingga pasangan calon yang resmi diajukannya pada saat pilpres. Hegemoni menyebabkan medan persaingan dalam pilpres menjadi sangat terbatas di antara partai-partai yang saling bersaing.

Melemahnya basis ideologis dan *platform* partai yang akan diperjuangkan dalam proses pengambilan kebijakan publik, mendorong partai sangat pragmatis terhadap kepentingannya, termasuk saat pilpres. Dengan menggunakan perspektif teoritis dari Katz dan Mair (1995), Kuskrido Ambardi menyebutkan,

---

<sup>6</sup> Lihat J. Mark Payne, Daniel Zavatto G, Fernando Carrillo Florez and Andrez Allarnand Zavala, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, 2002, , Washington DC, The John Hopkins University Press, 2002, hal. 68.

<sup>7</sup> Lihat lebih lanjut *Ibid.* hal. 69- 70.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 80.

<sup>9</sup> Sebagaimana dikutip dari Gustav Radsbruch (1965) dan SM Amin (1954) dalam Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Grafiti kerjasama dengan Yayasan IKAPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 1999, hal. 24.

sistem kepartaian di Indonesia cenderung bersifat kartel. Politik kartel partai merupakan lawan persaingan dan dapat didefinisikan sebagai situasi partai melepaskan berbagai perbedaan ideologis dan program mereka satu dengan yang lain.<sup>10</sup> Politik kartel partai yang membatasi persaingan di tingkat *electoral*, membawa konsekuensi logis rintangan besar yang akan dihadapi oleh usulan calon perseorangan.

Pengecualian calon perseorangan berlangsung di negara yang memiliki organisasi kepartaian yang tergolong lemah. Sebagaimana disebutkan oleh Pippa Norris: “*Independent candidates who meet the certification requirements are entitled to stand for elected office without any party backing. Independents can succeed in countries with exceptionally weak party organization and with some single members district.*”<sup>11</sup>

Melalui model berikut digambarkan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi nominasi pencalonan kandidat dalam pemilu, baik melalui jalur partai maupun jalur independen (lihat model di halaman lampiran). Model tersebut menguraikan adanya beberapa tahapan yang berjalan dalam proses itu, yaitu: tahapan sertifikasi, tahapan nominasi, sampai pada tahapan pemilu yang di dalamnya adalah termasuk memutuskan siapa yang menjadi pemenangnya.<sup>12</sup> Analisis substansi terhadap hal ini, penulis batasi pada dua tahapan tertentu, yaitu sesuai persoalan masalah usulan perseorangan dalam pilpres yang diajukan DPD. Kedua tahapan dimaksud, adalah analisis mengenai tahapan sertifikasi dan tahapan nominasi para bakal calon menjadi calon dalam satu paket pasangan Presiden/Wakil Presiden secara definitif. Disebutkan, bahwa: “*The certification process, defining who is eligible to pursue candidacies for elected office, is shaped by a number of factors. The most comprehensive and detailed analysis of the formal legal requirements for candidacy has been carried out based on constitutional documents and electoral laws....*”<sup>13</sup> Terlepas dari tiga urutan tahap nominasi calon, gagasan calon perseorangan dalam pilpres menghadapi tantangan, yaitu lekatnya seleksi calon yang seolah-olah menjadi milik partai. Nominasi kandidat sering dianggap menjadi rawan dan sekaligus menjadi bagian esensial bagi partai politik. Schattsneider menyatakan: “*The nominating process has become the crucial process of the party. He who can make the nominations is the owner of the party.*”<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Kuskrindo Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Gramedia kerjasama Lembaga Survei Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 19.

<sup>11</sup> Pippa Norris, dalam *Op.cit.*, hal. 91.

<sup>12</sup> Pippa Norris, dalam *Ibid.*, hal. 89.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 90-91.

<sup>14</sup> EE Schattsneider (1942) dalam *Ibid.*, hal. 92.

## E. Pembahasan

### 1. Basis Sejarah dan Ketentuan tentang Pasangan Calon

Dalam sejarah amandemen konstitusi keempat terhadap UUD 1945, tahun 2002, masalah pilpres putaran kedua, saat di putaran pertama, tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara mayoritas 50 persen plus satu, adalah masalah yang hangat diperdebatkan. Bagi kalangan yang menentang, beralasan terkait beban biaya dan masalah keamanan. Sedangkan, bagi yang setuju untuk langsung dipilih rakyat, menilai dikembalikannya tahapan kedua pemilihan kepada wakil di MPR dapat menjadi lebih kecil kelompok yang memilihnya, yang artinya dapat memanipulasi terhadap suara yang diberikan oleh rakyat di putaran pertama.<sup>15</sup> Pasal 6 A ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Undang-Undang No.42 Tahun 2008, di Pasal 8 menyatakan: "*Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan calon oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik*". Ketentuan satu paket calon pasangan, juga dianut sejak Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pilpres sebelum kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008.

Nominasi calon secara berpasangan, mempunyai arti penting bagi gerak lokomotif politik badan eksekutif. Politik pasangan calon akan membentuk posisi Wapres yang tidak sekedar menjadi "ban serep" sebagaimana dipraktekkan pada masa kewenangan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan ketentuan sebaran suara 20 persen dari provinsi yang ada di tanah air, serta di tahap pertama terhadap pasangan calon yang mampu mengumpulkan 50 persen plus satu, sistem pemilu pilpres memiliki arti signifikan bagi sistem presidensial, yaitu melalui mayoritas sederhana (*simple majority*)<sup>16</sup> atau sistem *run off*. Sertifikasi politik kuorum pemilih ini menunjukkan basis yang solid dari pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara paket pilihan langsung oleh rakyat. Demikian halnya, penentuan pemenang di tahap kedua, saat tidak ada pasangan yang mampu mengumpulkan kualifikasi suara di tahap pertama, mendorong sistem pemilu presiden seharusnya secara struktural memberikan basis politik yang kuat bagi stabilitas dan legitimasi pemerintahan. Tetapi, ketentuan struktural ini ternyata tidak selalu berjalan efektif di pengalaman pasca reformasi, karena transaksi elit partai yang kuat mendominasi penentuan bakal calon secara personal dan saat menjadi pasangan calon definitif.

<sup>15</sup> Andrew Ellis, "Indonesia's Constitutionall Change Reviewed", dalam Ross Mc Leod and Andrew Mac Intyre, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Institute of Singapore Asian Studies, Singapore, 2007, hal. 29.

<sup>16</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hal. 94.

Posisi Wakil Presiden menjadi penting sebagai pasangan Presiden, diperhatikan dari sudut peluang dinamika politiknya dalam sistem pemilu Presiden secara langsung oleh rakyat. Pola tawar menawar antar kekuatan partai terhadap para calon Presiden dan Wakil Presiden berada dalam satu paket. Proses tawar menawar para elit partai memang pada akhirnya membuka kemungkinan adanya bakal pasangan calon di antara berbagai figur yang muncul. Sehingga, hasil akhir transaksi ini dapat berupa Wakil Presiden dari jalur partai atau bukan partai, demikian sebaliknya bagi posisi Presiden. Tetapi, pencalonan definitif atas Wakil Presiden bersama pasangan Presidennya selama ini tetap harus melalui mekanisme partai atau gabungan partai yang mengusulkannya kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Munculnya figur Jusuf Kala dan Budiono, sebagai pasangan SBY, merupakan contoh dinamika yang hanya berlaku di tingkat awal pada tahapan pencalonan pemilu presiden dalam sistem yang dianut tersebut. Warna partai kental terhadap pasangan Presiden dan Wapres nya, dan ini berbeda dengan perspektif politik otoritas Presiden melalui jalur perseorangan. Sistem pembagian tugas dan kewenangan menjadi mudah didistribusikan oleh Presiden terhadap Wapres, karena sejak awal memang sudah menjalin koalisi satu sama lain, bukan secara tiba-tiba. Hal ini tentu terlepas dari persoalan lain berupa saat awal muncul calon perseorangan yang berasal dari anggota atau pengurus partai, saat dirinya gagal melalui jalur partainya atau gabungan partai pendukung proses pencalonannya.

Keinginan untuk menerapkan ketentuan calon perseorangan dalam pilpres, menjadi wajar dilihat dari basis sejarah. Bahkan, saat pemilu pertama di Indonesia tahun 1955, sudah menerapkan ketentuan calon perseorangan dalam pengisian keanggotaan konstituante. Keyakinan atas kontribusi substansi yang bakal diperoleh semakin bertambah, karena calon perseorangan sebagai pasangan pilpres, memiliki makna tertentu bagi pemerintahan hasil pemilu nasional. Posisi pencalonan pilpres secara berpasangan dianggap memperkuat upaya untuk menuju purifikasi sistem presidensial.<sup>17</sup> Di samping itu, beberapa negara, telah menerapkan calon perseorangan dalam pemilu Presidennya. Seperti halnya, di Russia dan Amerika Serikat, calon perseorangan atau sering disebut calon independen menjadi lazim kehadirannya. Bahkan, untuk pemilu anggota parlemen di pusat dan lokal, kehadiran politisi dari jalur independen atau non partai, berkembang sangat luas dan mewarnai kehidupan politik negara bersangkutan. Hal ini misalnya, antara lain sangat berkembang di Inggris dan Australia, saat dilakukan pemilu parlemennya.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 95.

Dalam sistem pilpres di tingkat perangkat undang-undang, ketentuan nominasi pasangan calon diperketat dengan persyaratan peserta dari kualifikasi partai atau gabungan partai. Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2009 tentang Pilpres menyebutkan: “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.” Ketentuan pihak pengusul calon dari partai dan pengetatan persyaratan partai untuk mengajukan pasangan calonnya, jelas disebutkan di tingkat Undang-Undang, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 sebagaimana juga dianut dalam Undang-Undang sebelumnya sebelum kemudian direvisi, yaitu UU No. 23 Tahun 2003 di Pasal 5 ayat (1). UUD 1945 sendiri tidak mengharamkan capres dan cawapres yang merupakan calon independen, meskipun yang disebutkan secara eksplisit adalah calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Yang terpenting adalah, capres dan cawapres yang diusulkan itu adalah secara berpasangan.<sup>18</sup>

Dalam sejarahnya, masalah calon perorangan pernah diuji formal oleh Mahkamah Konstitusi (MK) terkait adanya permohonan terhadap Undang-Undang Pilpres, 17 Februari 2008. Hal ini ditandai oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wapres terhadap UUD 1945, dalam menjawab permohonan dari M Fajrul Rahman, Mariane, dan Bob Febrian, saat itu. MK menganggap alasan Pasal 1 angka 4, Pasal 8, Pasal 9, sepanjang frasa “partai politik atau gabungan partai politik” dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak bertentangan dengan UUD 1945 secara keseluruhan. Sehingga saat itu pula, dalil-dalil permohonan pemohon dianggap tidak beralasan.

Sebaliknya, calon perseorangan sudah mampu diwujudkan dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada), yang berlangsung dalam konteks sangat dinamis. Hal ini mulai dari Putusan MK No. 35/PUU-VIII/ 2010 terkait Perkara Pengujian Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terhadap UUD 1945, 31 Mei 2010. Putusan ini untuk menjawab empat orang pemohon, masing-masing adalah Mohammad Nur, Faurizal, Zaenuddin Salam, dan Hasbi Baday, masing-masing sebagai calon Bupati/Wakil Bupati Pidie, calon Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Aceh Timur, dan calon Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Simelue. Saat itu, Putusan

---

<sup>18</sup> M. Sudibjo dan H. Anton Djawamaku, “Pemilu Presiden Untuk Mengefektifkan Pemerintahan Presidensial”, dalam *Analisis CSIS* Vol. 36 No. 2 Juni 2007, hal. 214.

MK tersebut tidak memperkenankan pembatasan calon perseorangan dalam pilkada. Selanjutnya, MK melalui Putusan-nya No. V/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan MK ini terhadap pasal 56 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa: “*calon yang berhak mendaftar sebagai kepala daerah adalah calon-calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik.*” Menurut Putusan MK ini, pasal tersebut dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Dari catatan sejarah usaha memunculkan calon perseorangan dalam pemilu, tampak bahwa kecenderungannya masih berkembang kuat di tingkat Pilkada. Sementara itu, perjuangan untuk membatalkan dominasi ketentuan calon yang hanya berasal dari jalur partai atau gabungan partai, belum berhasil dicapai pada tingkatan undang-undang pilpres. Sehingga, menjadi beralasan saat DPD memunculkan alternatif calon perseorangan dalam usulan amandemen UUD 1945, dipandang mencegah kebuntuan (*dead lock*) terhadap keinginan adanya perluasan iklim demokrasi ditahapan pencalonan pemilu presiden. Pengalaman pemilu presiden di tahun 2004 dan 2009, yang memunculkan figur Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dianggap tidak efektif bagi proses transisi menuju konsolidasi demokrasi.

Kepemimpinan eksekutif terlampaui “takut” terhadap langkah-langkah politik parlemen, yang ironisnya justru masing-masing diberikan secara fungsional dan kewenangan sah dalam konstitusi. Koalisi pemerintahan pasca pemilu menjadi ajang kepentingan elit yang sangat pragmatis dan tidak berlangsung dalam ritme *platform* politik yang dijanjikan saat kampanye. Presiden harus mengakomodasi berbagai kepentingan kartel partai dalam forum yang disebut Sekretariat Gabungan (Setgab) dengan ketua harian dipegang oleh ketua umum partai bukan berasal dari Presiden sendiri, yaitu Aburizal Bakrie dari Partai Golkar. Hal ini berjalan, sebelum kemudian dokumen kontrak koalisi diperbarui, dimana posisi ketua harian dihilangkan, setelah terjadi penolakan usulan hak interpelasi DPR kasus mafia pajak menyusul voting terhadap hasil angket kasus *bail out bank century* di saat sebelumnya. Kebijakan pemerintah yang terjebak pada kesan seolah-olah dapat dikriminalkan dalam penggunaan hak-hak kelembagaan DPR, yaitu interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat, menciptakan kualifikasi Presiden yang tunduk kepada kepentingan koalisi partai. Calon perseorangan mengundang harapan agar dapat menerobos kelemahan struktural ikatan kepentingan itu.

## 2. Oligarki Elit Partai Politik dan Sistem Pemilu

Implikasi rendahnya produktifitas sistem politik nasional terhadap konsolidasi demokrasi merupakan konsekuensi dari sistem pemilu yang masih belum mampu memisahkan antara agenda pemilu nasional dan pemilu lokal. Pemilu Presiden masih berjalan paralel dalam konteks kelanjutan setelah pemilu legislatif, yaitu terhadap anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi/kabupaten/kota. Dengan ketiadaan pemisahan ini, agenda pemilu menjadi kurang mampu memberikan kontribusi substantif bagi proses konsolidasi demokrasi. Isu lokal dapat tertelan dalam isu nasional saat pemilu legislatif digelar, meskipun sistem suara terbanyak bagi calon wakil rakyat mulai diperkenalkan pada pemilu 2009 dan menggeser sistem nomor urut berdasarkan selera partai. Di samping itu, pragmatisme partai memperoleh ruang luas dalam hitungannya di tahapan proses pencalonan yang akan diajukannya. Itu sebabnya, dinamika politik sangat tinggi di tingkat perundingan terhadap *person* sebagai bakal calon di antara partai-partai yang terlibat. Rendahnya produktivitas sistem politik nasional ini bagi konsolidasi demokrasi, menciptakan peluang semakin tidak relevannya janji kampanye dengan agenda pemerintahan kelak saat tampil memegang kekuasaan. Apalagi, partai politik masih cenderung lemah dalam fundamental *platform* politik yang dimilikinya, karena lebih mengandalkan politik kartel dalam mengusung kepentingannya.<sup>19</sup>

Konstruksi politik pilpres membutuhkan kelembagaan partai yang mapan. Apalagi jenjang karier politisi sangat penting agar mampu mencapai posisi publik penting, seperti halnya pengisian jabatan Presiden dan Wapres. Di Amerika Serikat yang menggunakan sistem *electoral college*, dikenal adanya konvensi nominasi presiden yang dilakukan di tingkat partai. Melalui forum yang disebut sebagai *quadrennial gathering* di internal konvensi partai bersangkutan: akan terlihat benang merah antara pasangan calon yang muncul resmi dengan *platform* partai yang akan diperjuangkannya. Eksaminasi tahapan ini mulai dari aspirasi wakil atau delegasi partai yang mempunyai hak suara, kampanye para bakal calon sekaligus sebagai upaya *generating publicity*, hingga nantinya tahapan calon yang memperoleh mandat dan dipercaya oleh para delegasi dan anggota partai terpilih.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 dan RPJMN, sama sekali berbeda dengan detail agenda pemerintahan yang dijanjikan saat kampanye pemilu. RPJPN dan RPJPM, lebih sebagai panduan secara makro bagi pemerintah untuk menjalankan tugas dan target yang diembannya, tetapi bukan sebagai arahan pasti sebagaimana saat di anut model GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) yang dipertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR sebagai lembaga negara tertinggi.

<sup>20</sup> Lihat lebih lanjut Peter K Eisinger, Denniel L Dresay, Robert Booth, Fohler, Joel B. Greesman, Burdet A. Loomis, dan Richard Mimerlelan, *American Politics: The People and The Polity*, Little, Brown Company, Boston and Toronto, 1978, hal. 360-361.

Di Indonesia, pengajuan para kandidat dalam sistem pemilu Presiden yang masih dominan dikelola oleh partai politik, rentan bagi adanya politik uang dan sangat ditentukan oleh oligarki elit partai secara sepihak. Golkar yang pernah melakukan eksperimen konvensi menjelang Pilpres 2004, misalnya, masih sukar dilepaskan dari anggapan warna transaksi demikian, yang saat itu diistilahkan sebagai “gizi” bagi setiap kandidatnya. Karakteristik oligarkis ini menyebabkan sumber rekrutmen para tokoh atau kalangan yang ingin maju dan memiliki kualifikasi bagi pemilu Presiden, menjadi sangat terbatas. Bukan mustahil, gabungan partai atas dasar kepentingannya, akan memblokade calon alternatif, yang menyebabkan terjadi hegemoni kandidat yang muncul. Sehingga, sistem pemilu Presiden dapat terjebak pada kondisi calon tunggal, dan menyebabkan gagalnya agenda pemilu nasional. Berbeda dengan pemilihan kepala desa (pilkades), pilpres tidak mengenal “model kotak kosong” yang justru dapat membuka peluang calon tunggal kalah dalam penghitungan suara. Alasan calon dari partai akan memudahkan penyelesaian agenda pemerintahan saat berhadapan dengan parlemen, ternyata tidak beralasan. Presiden SBY yang menang cukup telak pada saat pemilu tidak mampu mengelola agenda tersebut dan terlalu takut berhadapan dengan kekuatan partai-partai di DPR. Padahal, koalisi yang dibangun di kabinet sangat gemuk dan cenderung “tidak dianggap” saat muncul isu *crusial* terkait agenda pemerintahan. Disiplin partai yang lemah dan orientasi pragmatis mendorong koalisi sangat rentan bagi isu perpecahan.

Hal substantif lainnya, dalam politik pengajuan calon perseorangan pilpres adalah tentang kelembagaan penyelenggara pemilu itu sendiri. Konstruksi kelembagaan ini dan struktur tugas dan wewenang yang dimiliki memang sudah diatur oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Persoalannya, adalah niat politisi untuk mengembalikan keanggotaan partai agar dapat duduk di Komisi Pemilihan Umum (KPU) tampaknya, menguat dalam proses revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2007. Padahal, tingkat kepercayaan dan persepsi publik selama ini cukup positif terhadap penyelenggara pemilu, baik terhadap KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), sebagaimana jajak pendapat IFES Indonesia di tahun 2010<sup>21</sup>. Saat itu, posisi keanggotaan KPU sendiri, berdasarkan keanggotaan KPU yang non partisan dan bukan wakil partai. Posisi kelembagaan penyelenggara Pemilu, kalau nantinya diisi wakil partai hanya membuat posisi substantif demokrasi melalui calon perseorangan dalam pilpres menjadi mubazir atau minimal dapat tereduksi. Pihak wakil

---

<sup>21</sup> Survei IFES Indonesia tahun 2010, terhadap 2500 responden di 33 Provinsi, mengaku puas terhadap penyelenggara pemilu, seperti halnya KPU (72%), Bawaslu (69%). Lihat lebih lanjut, IFES Indonesia, *Jajak Pendapat Pemilu 2010*, Australia Indonesia Partnership, 2010 hal. 15.

partai di KPU misalnya, dapat mengeliminir proses nominasi pasangan calon dari perseorangan, dengan alasan tertentu dan akan menguntungkan pasangan calon yang diajukan oleh partai atau gabungan partai politik.

Selama ini, pasangan calon pilpres dari inisiatif transaksi antar elit partai, menyebabkan koalisi yang dibangun justru sangat bersifat pragmatis. Rawannya koalisi terhadap perpecahan, mendorong penguasa untuk melakukan langkah ke arah penyeragaman yang justru sangat bertentangan dengan nilai pluralitas dalam demokrasi. Terlepas dari lemahnya keinginan penyeragaman koalisi ini, terjadi dilema demokrasi di Indonesia yang riskan bagi jebakan trauma instabilitas pemerintahan di satu sisi dan keperluan adanya kritik publik sebagai bagian tegaknya *good governance*. di sisi lainnya. Tekanan diseminasi gagasan calon perseorangan, terkesan masih didorong oleh kalangan masyarakat sipil non kepartaian. Sedangkan, elit partai kebanyakan masih bersikap defensif terhadap usulan calon perseorangan, dengan berbagai alasan menyertainya. Meskipun, DPD pernah menargetkan usulan amandemen kelima UUD 1945 akan mendapat dukungan dari partai-partai politik melampaui satu pertiga dari jumlah seluruh anggota MPR pada saat bulan Agustus 2011.<sup>22</sup> Suara-suara minoritas dikalangan partai memang ada pula yang menyambut positif<sup>23</sup>, tetapi terkesan tidak terlampaui vokal dibandingkan mereka yang cenderung bersikap defensif tersebut. Sehingga, usulan calon perseorangan DPD dianggap bersinergi dengan keinginan sebagian kalangan sipil melalui koalisi lembaga swadaya masyarakat (LSM), yang menginginkan adanya perluasan sumber rekrutmen kepemimpinan nasional dalam Pilpres mendatang.

Harapan sinergi antara DPD dengan masyarakat sipil akan diuji oleh rintangan di tingkat realisasi rencana amandemen UUD 1945 di MPR. Kuat dugaan bahwa mayoritas kekuatan politik fraksi sebagai barisan wakil partai-partai di parlemen<sup>24</sup> akan berusaha menolak usulan calon perseorangan. Bahkan, pesimisme sempat muncul di tingkat artikulasi publik gagasan pasangan calon perseorangan dalam pilpres diajukan oleh DPD dan mulai disampaikan kepada Pimpinan MPR. Meskipun nantinya harus melalui proses pembahasan di salah satu alat kelengkapan MPR, yaitu melalui Panitia *ad hoc*<sup>25</sup>,

---

<sup>22</sup> "DPD Targetkan Dukungan Amandemen UUD 1945", <http://www.antaranews.com>., diakses 26 April 2011.

<sup>23</sup> Sebagaimana disampaikan Ketua DPP PPP, Lukman Hakim Saefuddin, yang juga sekaligus Wakil Ketua MPR, yang menyambut positif usulan calon perseorangan Pilpres.

<sup>24</sup> Melalui pengelompokan wakilnya di fraksi masing-masing di MPR, yang akan bersaing dengan kelompok anggota DPD di MPR.

<sup>25</sup> Alat kelengkapan MPR, ada dua macam, yaitu Pimpinan dan Panitia *ad hoc*. Lihat Pasal 13 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

harapannya adalah melalui pertemuan itu menjadi langkah awal informal untuk diagendakan dalam Sidang MPR.

Kesadaran rintangan ini, harus semakin memacu usaha mencapai tujuan amandemen konstitusi terkait calon perseorangan secara khusus, maupun materi muatan amandemen secara umum dari DPD<sup>26</sup>. Walaupun sebenarnya, kesadaran rintangan kelembagaan ini, tidak saja terjadi pada tataran nasional, bahkan di tingkat lokal pun masih terjadi. Kasus pilkada Aceh, yang sempat terancam ditunda pada Oktober 2011, ketika *Qonun* tentang pilkada setempat belum dihasilkan, dapat menjadi contoh mengenai masalah di tingkat lokal tadi. Kepentingan para pihak, termasuk yang sudah terlibat aktif di partai lokal, misalnya, justru dapat memainkan rintangan usulan calon perseorangan yang sebetulnya secara substansi dapat memperkuat fundamental demokrasi setempat.<sup>27</sup> Apalagi, pilkada Gubernur 2006 di Aceh, sebagai transisi sebelum lahirnya partai lokal setelah disahkannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, telah menunjukkan unggulnya pasangan calon perseorangan dibandingkan yang diusung oleh partai atau gabungan partai.

Oligarki elit partai dapat menghadang usulan calon perseorangan Pilpres. Sehingga, dibutuhkan terobosan tertentu menjelang di tingkat pengambilan keputusan saat Sidang MPR nantinya kalau memang dilakukan. Terobosan ini adalah terkait kesadaran bahwa terdapat hal-hal yang substantif bagi demokrasi di tanah air, sehubungan munculnya calon perseorangan dimaksud.

### **3. Makna tentang rekrutmen kandidat dalam Pemilu Presiden**

Terdapat beberapa tahapan dalam proses rekrutmen para bakal calon menjadi calon definitif yang akan berkompetisi dalam pemilu, sebagaimana ditampilkan oleh model teoritis rekrutmen calon dalam pemilu (lihat lampiran). Di antara beberapa tahapan ini, dua tahapan terkait langsung makna politiknya dengan pemilu presiden. Isu calon perseorangan dalam pemilu presiden yang memiliki makna terhadap proses rekrutmen, dapat dilihat dari tahapan sisi kelayakan para calon dan tahapan sertifikasi nominasi para calon itu sendiri. Kajian atas dua tahapan dalam konteks makna demokrasi pemilu presiden ini, diharapkan akan dapat membentuk kesadaran tentang kualifikasi proses rekrutmen pasangan calon yang lebih aspiratif sebagai sumber kepemimpinan

---

<sup>26</sup> Karena ada beberapa usul materi muatan amandemen UUD 1945 lainnya dari DPD, yaitu kemungkinan adanya hak veto Presiden terhadap RUU, dan kewenangan DPD yang lebih kuat dalam fungsi-fungsi di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan, di samping usul calon perseorangan pilpres.

<sup>27</sup> Ancaman gagalnya dibentuk Qanun terkait Pilkada Aceh 2011, sempat memunculkan kekhawatiran terhadap kembali digunakannya Qanun No. 7 Tahun 2006, yang justru berbenturan dengan keinginan melahirkan calon perseorangan dalam pilkada tersebut.

nasional. Dengan demikian, kualifikasi sumber rekrutmen tersebut menjadi semakin terbuka luas bagi adanya partisipasi publik, dibandingkan sekedar berada di bawah dominasi proses pencalonan melalui partai atau gabungan partai politik..

a. Substansi tentang sisi kelayakan kandidat yang tampil

Alternatif terhadap calon perseorangan dalam kontestasi pilpres tidak terlepas dari kekecewaan sebagian publik terhadap *performance* partai politik selama ini. Artinya, calon perseorangan menjadi penting bagi usaha memperkuat substansi tentang sisi kelayakan kandidat yang tampil. Euforia reformasi hanya dimanfaatkan oleh segelintir pihak untuk memperoleh keuntungan pribadi dan kelompok, melalui partai sebagai kendaraan politiknya.<sup>28</sup> Sirkulasi elit hanya bergerak pada lingkaran kalangan terbatas dan bahkan dapat menjadi ancaman bagi alih generasi secara sehat. Kader muda potensial yang tidak memiliki beban sejarah, sukar tampil sebagai kandidat yang secara resmi masuk ke arena persaingan pilpres. Hadirnya forum “*Konvensi Capres Dewan Integritas Bangsa*” di tengah dinamika pemilu 2009 yang menampilkan beberapa tokoh muda atau kalangan yang tidak dicalonkan partai, menunjukkan kebutuhan energi rekrutmen dan kualifikasi kepemimpinan nasional yang lebih memadai dibandingkan sekedar melalui partai. Beberapa tokoh potensial saat itu, seperti, Yudhi Chrisnandi, Rizal Ramli, Marwah Daud Ibrahim, dan sebagainya, mampu menjadi petunjuk pentingnya sumber rekrutmen dan kualifikasi pilpres dilakukan proses penyegaran.

Politik koalisi pragmatis mendorong personal partai bukan mustahil melakukan loncat pagar ke partai lain, dalam rangka mengamankan orientasi kekuasaan atau disebabkan faktor lain. Yang parah, saat politik “loncat pagar” disebabkan oleh pengamanan politisi bersangkutan dari kasus hukum yang dikenakan kepada dirinya. Rendahnya akuntabilitas partai terkait sumber daya politik ekonomi yang dimiliki dan dikelolanya terhadap publik mendorong transaksi dalam proses rekrutmen fungsional kepartaian, masih menjadi gejala bersifat umum. Sehingga menjadi beralasan, bahwa proses sertifikasi politik atas pasangan calon yang dinominasikan partai harus memiliki basis legal mengikat bagi setiap pengusulnya. Dokumen sertifikasi yang dihasilkan menjadi relevan dengan norma sosial yang berkembang di kehidupan masyarakat. Artinya, hal ini akan diformulasikan secara lengkap dalam undang-undang Pilpres, berikut sanksi bagi pihak yang melanggarnya. Sehingga, nantinya, pemerintahan

---

<sup>28</sup> Meskipun Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, terutama di Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4, semakin memperketat persyaratan pembentukan, proses verifikasi, dan pengesahan Partai Politik sebagai badan hukum.

menjadi jelas peta kekuatan politik mana yang berada dioposisi dan mana yang berada di barisan pemegang pemerintahan. Bukan berdasarkan transaksi elitis partai sebagaimana selama ini, yang diwarnai fenomena saling berganti posisi saat sebelum dan sesudah hasil pemilu diperoleh justru lazim dipraktikkan. Akibatnya, tidak lagi terjadi kesan partai yang menempati posisi “berkhianat” atau sebaliknya bersikap “sangat loyal” sangat bersifat temporer dalam koalisi pemerintahan.

Pengalaman dua kali pemilu presiden, di tahun 2004 dan 2009 selama masa reformasi, dianggap belum mampu menghasilkan kepemimpinan yang efektif dan sekaligus kondusif terhadap proses menuju konsolidasi demokrasi. Kepemimpinan yang dihasilkan terlalu dibelenggu oleh oligarki elit partai dan justru lemah ikatan politiknya dengan aspirasi suara mayoritas yang diperoleh saat pemilu. Fenomena politik negatif ini menjadi sukar dibantah, saat berbagai langkah atau kebijakan pemerintah sangat kental warna politik partisansya dan tidak jarang membawa efek samping meluasnya kekerasan di tingkat massa. Kepemimpinan Presiden hasil usulan partai yang saling bersepakat, ternyata dianggap menghasilkan gejala ke arah negara lemah (*weak state*) yang berhadapan dengan persoalan di tingkat publik yang semakin bersifat akumulatif. Sementara itu, keberadaan alternatif calon perseorangan menarik minat publik, juga terkait pengalaman pemelukada yang diwarnai politik persaingan antar calon usulan partai atau gabungan partai, sangat sarat politik uang.<sup>29</sup>

Partai menjadi tidak tertantang untuk progresif dalam menjalankan fungsi rekrutmennya. Pada kasus tertentu, partai memang berani mencalonkan kadernya sendiri, dibandingkan unsur popularitas bakal calon yang diusungnya. Kebiasaan untuk mempertimbangkan hasil survei pendahuluan untuk mengetahui tingkat elektabilitas calon yang akan diusungnya, dapat saja merubah komposisi atau bahkan keseluruhan pasangan figur yang akan dinominasikan secara resmi. Tetapi, sangat umum ditemui bahwa partai lebih cenderung memilih *public figure* yang sudah sangat populer untuk dicalonkan. Hal ini jelas dapat menciptakan kekecewaan tertentu bagi kader partai bersangkutan yang sudah membangun jaringan dan berkiperah dari awal saat partai mulai berjalan atau bahkan mungkin saja saat partai dideklarasikan.

---

<sup>29</sup> Tidak jarang pola transaksi politik uang membawa dampak merugikan bagi partai itu sendiri, Misalnya di tubuh PKS, yang dilanda konflik internal, terkait salah satu pengaduan mantan pengurus dan bahkan pendirinya kepada institusi yang dianggap berwenang. Pengaduan antara lain terkait muatan tuduhan penggelapan uang saat Pilkada Gubernur DKI Jakarta, tahun 2007, dari proses pencaloan dan penggalangan dukungan, termasuk dana yang berasal dari salah satu kandidat yang diusungnya.

Dengan calon perseorangan, juga membuka peluang anggota atau pengurus partai masuk pada jalur tersebut dan bukan melalui mekanisme partainya. Ketentuan ini, tentu mempersyaratkan kesejajaran dengan toleransi bagi pengurus atau anggota partai untuk masuk jalur calon perseorangan sebagaimana dianut dalam Pilkada di Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 yang merevisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun motivasi kekecewaan anggota atau pengurus partai itu kepada pencalonan pasangan yang diusung partainya, atau sebab lain, dapat terjadi, tetapi arti penting demokrasi calon perseorangan Pilpres tetap bersifat substansi. Arti penting dimaksud, adalah pluralitas dan peluang yang setara di setiap sumber rekrutmen kepemimpinan nasional melalui sistem pilpres. Sehingga, oligarki elit partai dapat diterobos oleh sistem pilpres yang membuka jaringan rekrutmen secara lebih meluas. Terobosan ini membuka peluang bagi ada keterpaksaan untuk lebih dilakukannya pembenahan fundamental politik kepartaian, daripada sekedar menempuh cara-cara *instant* untuk meraih suara pemilih.

b. Substansi sertifikasi nominasi pencalonan

Hal penting bagi tahapan menuju pencalonan pilpres, saat diadopsi calon perseorangan, adalah dipastikannya formulasi ketentuan dukungan awal pencalonan. Formulasi ini adalah mengenai besaran persentase suara dan sebarannya bagi setiap pihak yang akan mengajukan dirinya. Kalau, bagi pasangan calon yang diusulkan oleh partai atau gabungan partai, ditetapkan minimal 20 persen kursi atau 25 persen suara nasional dalam pemilu anggota DPR terakhir, sebelum pilpres, maka untuk calon perseorangan dapat ditetapkan pula besaran minimal persentase atau jumlah suaranya kualifikasi persyaratan pencalonannya. Bandingkan, misalnya, untuk calon perseorangan dalam pilkada gubernur, yang dibuat secara berjenjang sesuai tingkat jumlah penduduk di provinsi bersangkutan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>30</sup> Kualifikasi bakal calon pilpres yang diberlakukan secara nasional, menjadi penting agar basis pemilih di masing-masing segmen lokal, baik provinsi, maupun kabupaten/kota, serta masing-masing *region* menjadi jelas sejak sebelum tahapan pengumuman resmi nama-nama pasangan calon. Sehingga, kejelasan basis pemilih akan membentuk kualifikasi calon perseorangan yang benar-benar tokoh secara nasional, bukan sekedar “ditokohkan” oleh media tertentu semata.

---

<sup>30</sup> Antara lain, untuk provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2 juta jiwa, harus didukung sekurang-kurangnya 6,5 persen, sedangkan untuk jumlah penduduk lebih dari 12 juta jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3 persen. Lihat selengkapnya di Pasal 59 ayat (2a) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Formulasi ketentuan dukungan awal yang bermakna jelas bagi basis pemilih, menempatkan calon perseorangan tidak menambah kerumitan di tingkat penetapan pasangan resmi secara keseluruhan, bersama pasangan calon lain yang disampaikan partai, dan diumumkan oleh KPU pada publik. Formulasi dukungan awal ini akan menjawab pendapat kontra terhadap calon perseorangan dengan alasan kekhawatiran akan munculnya terlalu banyak pasangan calon yang akan membingungkan pemilih. Basis pemilih yang ditentukan secara jelas besaran dukungan dan sebaran wilayahnya, juga dapat mengurangi oligarki elit partai yang selama ini sangat dominan berperan dalam transaksi nominasi bakal pasangan calon. Sehingga, posisi calon perseorangan tidak saja akan menciptakan dinamika tersendiri bagi pilpres, tetapi juga dapat mendorong sistem pilpres yang semakin mudah diawasi oleh publik. Dorongan ini menjadi penting, saat pilpres telah memunculkan pasangan calon pemenang agar tidak tergelincir pada konteks logika *money politics* saat menjalankan pemerintahan nantinya. Tuntutan *good governance* melalui dinamika antar peserta pilpres diharapkan dapat membawa makna budaya politik yang semakin demokratis dan mengimbangi *incompatibility* struktural antara sistem presidensial yang tidak *match* dengan sistem multi partai di tingkat pemerintahan.

Ketegasan ini mendorong keperluan tertentu atas ketentuan bentuk teknis dukungan yang menjadi bukti basis pemilih pasangan calon. Bukti ini di tingkat teknis berkas akan menentukan langkah lanjutan dari setiap pasangancalon dalam proses nominasinya secara resmi. Substansi sertifikasi pencalonan terkait bukti dukungan ini adalah, seperti halnya melalui foto copy kartu identitas kependudukan (KTP), syarat domisili, pendidikan, status hukum, dan sebagainya. Ketentuan yang dituangkan menjadi penting dicermati, karena dapat dimanipulasi untuk sekedar meloloskan atau sebaliknya menjegal pasangan lawan masing-masing. Bahkan, syarat kesehatan pun, dapat menjadi kualifikasi yang penting dirumuskan secara transparan, agar tidak terjebak pada kepentingan politik partisan. Demikian halnya, dengan masalah kewarganegaraan yang memungkinkan atau tidaknya warga negara hasil naturalisasi untuk mencalonkan diri. Setelah lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI yang tidak mengenal lagi pribumi dan non pribumi bagi setiap warga negara, tentu menjadi penting diperhatikan terkait keputusan nominasi berdasarkan latar belakang kewarganegaraan tersebut.

## F. Penutup

### 1. Kesimpulan

Usulan calon perseorangan DPD tidak terlepas dari kekecewaan publik terhadap *performance* nominasi pasangan calon dan dinamika sistem pilpres selama ini. Di samping itu, pengalaman beberapa negara yang menerapkan calon perseorangan, juga menjadi referensi diluncurkannya gagasan tersebut. Usulan calon perseorangan dalam Pilpres mempunyai posisi penting bagi dinamika demokrasi secara lebih substantif terhadap pemilu secara langsung oleh rakyat yang dipraktekkan di era reformasi saat ini. Masalahnya, adalah calon perseorangan diusulkan oleh DPD, lembaga negara yang keanggotannya berjumlah minoritas di MPR, yang justru secara mayoritas diisi oleh para wakil partai-partai dari DPR.

### 2. Rekomendasi

Terkait tujuan dilontarkannya usulan calon perseorangan pilpres dalam agenda menuju amandemen UUD 1945, maka direkomendasikan untuk disusun strategi yang terarah dalam menegosiasikannya di tingkat kelembagaan politik fraksi-fraksi dan kelompok anggota di MPR. Keberadaan fraksi-fraksi di MPR, tentu menjadi penting untuk di *lobby*, karena peta kekuatan partai sangat berperan dominan. Kesadaran yang harus dibangun melalui jalan *lobby* ini adalah DPD dituntut untuk mampu membangun keyakinan dikalangan politisi di MPR bahwa calon perseorangan mempunyai makna penting bagi proses perbaikan sistem rekrutmen kepemimpinan nasional. Proses perbaikan nominasi pasangan calon pilpres dianggap penting, karena selama ini terlampau terdistorsi oleh kepentingan pragmatis dan transaksional dikalangan elit. Sehingga, nantinya argumentasi tentang calon perseorangan dalam konstitusi akan mampu menjawab pentingnya nilai kedaulatan rakyat melalui hak pilih yang digunakan saat pemilu Presiden.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alrasid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Grafiti kerjasama dengan Yayasan IKAPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 1999
- Ambardi, Kuskrido, *Kuskrido Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Gramedia kerjasama Lembaga Survei Indonesia, Jakarta, 2009.
- Eisinger, Peter K, et.al, *American Politics: The People and The Polity*, Little, Brown Company, Boston and Toronto, 1978.
- Katz, Richard S, et.al, *Handbook of Party Politics*, Sage Publication, London, 2006.
- Lipjhart, Arend, *Pattern of Democracy: government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.
- Mc Leod, Ross, et al., *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Institute of Singapore Asian Studies, Singapore, 2007.
- Payne, J. Mark, et.al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington DC, The John Hopkins University Press, 2002.
- Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London, New York, 1967.
- Yuda AR, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.

### Situs Internet

- “MK Tunggu MPR Soal Capres Independen”, [http://www.old.id.news.yahoo.com.](http://www.old.id.news.yahoo.com), diakses 20 April 2011.
- “DPD Targetkan Dukungan Amandemen UUD 1945” [http://www.antarnews.com.](http://www.antarnews.com), diakses 26 April 2011,

### Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

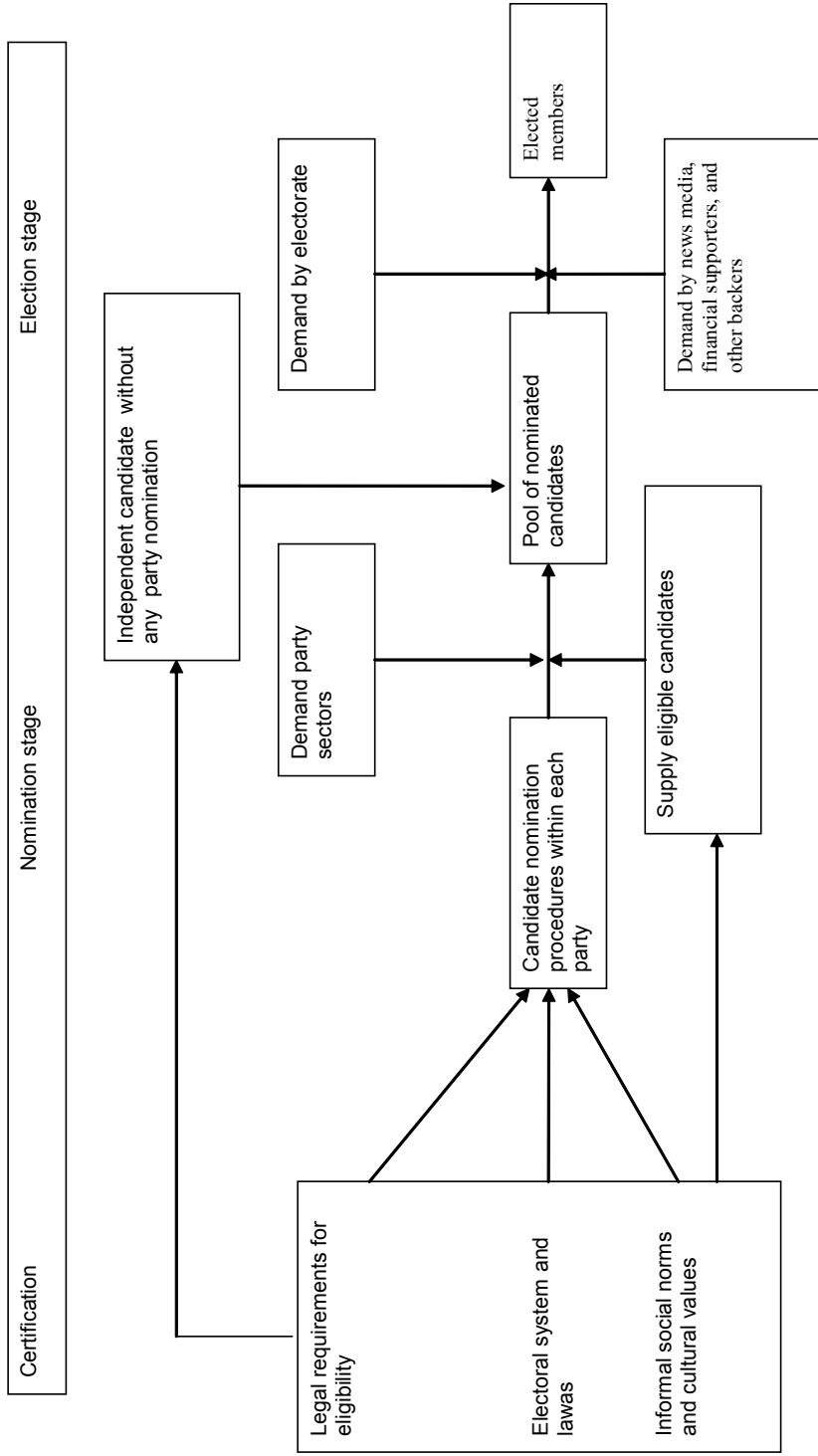
Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

### **Jurnal**

*Analisis CSIS* Vol. 36 No. 2 Juni 2007.

### **Dokumen**

IFES Indonesia, *Jajak Pendapat Pemilu 2010*, Australia Indonesia Partnership, 2010.



Sumber: Pippa Norris, "Recruitment", dalam Richard S Katz and William Crotty, Handbook of Party Politics, Sage Publication, London, 2006, h. 89

