



---

## Implikasi Hukum Pencalonan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah

Yusril Mahendra<sup>1</sup>, La Ode Husen<sup>1</sup> & Muh. Rinaldy Bima<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia

<sup>2</sup>Koresponden Penulis, E-mail: [yusril.mahendra@gmail.com](mailto:yusril.mahendra@gmail.com)

### ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis hukum mengatur pencalonan perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada); (2) mengetahui dan menganalisis implikasi hukum yang ditimbulkan dari pencalonan perseorangan. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Pengaturan hukum pencalonan perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) telah diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Adapun implikasi hukum yang ditimbulkan yang ditimbulkan dari pencalonan perseorangan adalah adanya implikasi hukum terhadap kultur hukum, implikasi hukum terhadap struktur hukum, dan implikasi hukum terhadap substansi hukum.

**Kata Kunci:** Calon; Perseorangan; Kepala Daerah

### ABSTRACT

The research objective is to analyze to analyze the law governing individual candidacy in regional head general elections (Pemilukada); (2) knowing and analyzing the legal implications arising from individual nominations. The research method in this study uses a normative research type. The results of this study indicate that: (1) The legal arrangements for individual nomination in regional head general elections (Pemilukada) have been regulated in accordance with the applicable laws and regulations; (2) The legal implications arising from individual nominations are legal implications for legal culture, legal implications for legal structure, and legal implications for legal substance.

**Keywords:** Candidate; individual; District head

---

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) pada alinea ke empat menyebutkan tujuan nasional yaitu; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Sebagai negara hukum, Indonesia wajib memberikan dan menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepada setiap warga negaranya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ciri negara hukum salah satunya adalah penerapan sistem demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Sistem demokrasi tersebut harus bertumpu pada kepentingan rakyat ([Astomo, 2018](#)).

Indonesia menganut kedaulatan rakyat. Hal ini dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat merupakan bukti bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi. Demokrasi adalah sebuah bentuk sistem politik dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah ([Yani, 2018](#)).

Sebagai negara hukum yang demokratis mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemilihan umum dalam rangka memilih pemimpin diselenggarakan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan umum dilakukan dengan dua tahap, yaitu pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Legislatif dan Kepala Daerah. Dalam kajian ini, akan berfokus pada aksentuasi mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) ([Santoso, 2019](#)).

Pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pilkada merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang dianggap memiliki kapabilitas dan kompetensi. Makna demokrasi dapat diwujudkan melalui Pilkada langsung atau Pilkada tidak langsung ([Sinaga, 2018](#)).

Pilkada langsung di Indonesia baru berlaku setelah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah ([Rajab, 2016](#)). Momentum ini menjadi tonggak baru bagi penegakan kedaulatan rakyat daerah di Indonesia, karena telah membawa perubahan besar dalam tata pemerintahan melalui Pilkada langsung. Ketentuan ini telah memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhannya. Hal ini pada gilirannya akan membuat Kepala Daerah terasa lebih dekat dengan rakyatnya. Namun yang terpenting adalah semua kebijakan Kepala Daerah benar-benar pro rakyat ([Simamora, 2018](#)).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 59 ayat (1) disebutkan bahwa “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah paslon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.” Ketentuan ini membatasi bahwa hanya pasangan calon (paslon) dari jalur partai politik yang dapat diusulkan sebagai peserta Pilkada, sedangkan dari jalur perseorangan tidak diberikan ruang yang luas untuk menjadi peserta Pilkada. Pembatasan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang telah menjamin bahwa Pilkada harus dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum mencerminkan nilai demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, dari sisi demokrasi terlihat bahwa tidak ada kesamaan kedudukan antara calon pasangan dari partai politik dengan calon perseorangan ([Assyayuti, 2022](#)).

Perjalanan sistem politik di Indonesia memasuki babak baru setelah lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 5/PUU-V/2007 pada tanggal 23 Juli 2007. Putusan tersebut melegitimasi posisi calon perseorangan untuk menjadi peserta Pilkada tanpa melalui partai politik sebagai media perjuangannya ([Alw, 2012](#)). Putusan MK ini sendiri lahir atas permohonan *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diajukan salah seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Lalu Ranggalawe. Putusan tersebut mengamanatkan adanya perubahan pengaturan peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ([Yusyanti, 2015](#)).

Selanjutnya lahirlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakomodir calon perseorangan sebagai peserta Pilkada. Pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, maka pintu menuju pencalonan kepala daerah tidak mutlak lagi menjadi milik partai politik. Hal ini merupakan langkah maju dari sistem demokrasi di Indonesia karena telah membuka ruang yang lebih luas dan kompetisi yang lebih sehat sebagai upaya mencari figur pemimpin berkualitas ([Dwinanda, Saraswati, 2017](#)).

Selanjutnya pengaturan mengenai calon perseorangan sebagai peserta Pilkada kembali diatur dalam 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 yang menyebutkan bahwa Calon Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Daerah ([Santoso, 2017](#)).

Persaingan melalui calon perseorangan berimplikasi positif sebagai solusi atas pembangunan lokal di saat dukungan sumber daya alam yang saat ini semakin terbatas. Perbedaan yang kontras antara calon perseorangan dengan calon dari partai politik adalah masalah pengorganisasian infrastruktur dengan suprastruktur politiknya. Calon perseorangan tidak memiliki infrastruktur politik yang jelas. Apa yang menjaga hubungan konstituen (infrastruktur) dengan lembaga eksekutif

(suprastruktur) tidak ada. Justru posisi eksekutif yang diisi oleh calon perseorangan tidak akan memperoleh legitimasi politik yang kuat dari DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota karena representasi dari kekuatan berbagai parpol.

Meskipun sudah ada hukum yang mengatur mengenai pencalonan perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah, namun tentu saja masih banyak kendala yang ditimbulkan dari pencalonan perseorangan tersebut. Pro kontra adanya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah sampai sekarang terus bergulir. Meskipun demikian, sejauh ini dalam perkembangannya selama lebih enam tahun lamanya tercatat hanya sedikit calon perseorangan yang dapat memenangi Pilkada. Namun sedikit banyak Calon Perseorangan telah menorehkan warna baru dalam dunia demokrasi untuk mewujudkan Indonesia baru yang lebih baik.

## **METODE PENELITIAN**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang dilakukan dengan pendekatan pada norma atau substansi hukum, asas hukum, teori hukum, dalil-dalil hukum, dan perbandingan hukum. Dalam hal ini orientasi penelitian hukum normatif adalah *law in books*, yakni mengamati realitas hukum dalam berbagai norma atau kaidah-kaidah hukum yang telah terbentuk. Penelitian hukum normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau bahan hukum. Dalam penelitian ini penulis akan melakukan penelitian normatif, hal ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan hukum pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan implikasi hukum yang ditimbulkan.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Pengaturan Hukum Pencalonan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)**

#### **1. Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah memasuki era baru saat Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa calon perseorangan bisa ikut serta. Adanya ketentuan peserta Pilkada hanya bisa dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Lalu Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, mengajukan uji materiil atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada tanggal 23 Juli 2007.

Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 menyatakan sebagian Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945. Putusan itulah yang membuka kesempatan bagi calon perseorangan untuk maju dalam kontes Pilkada walaupun dapat dikatakan menyisakan beberapa persoalan hukum yang sangat penting untuk segera diselesaikan. Salah satu persoalan adalah bagaimana pelaksanaannya sedangkan ketentuan pelaksanaannya belum diatur secara rinci.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Daerah. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

## **2. Pengaturan Hukum Pencalonan Calon Perseorangan dalam Pemilukada**

### **a. Pengaturan dan Mekanisme Pencalonan Calon Perseorangan (Independen) Kepala Daerah Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015**

Calon kepala daerah yang berangkat dari jalur independen sudah mulai muncul sejak tahun 2006 sebelum peraturan dari pemerintah ada. Hal ini menunjukkan adanya demokrasi di tingkat lokal terutama dalam pemilihan kepala daerah. Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) selalu di dominasi oleh calon yang berasal dari partai politik. Hal ini membuat banyak pihak memberikan tuntutan terhadap lahirnya peraturan bagi calon independen. Salah satu wujud demokrasi adalah dengan adanya calon independen. Dukungan dari Undang-Undang menjadikan calon independen sebagai alternatif pilihan dalam pemilukada. Hal tersebut meningkatkan eksistensi dari calon independen.

Partisipasi politik pada masa sebelum reformasi merupakan barang langka. Puncak pemberangusan partisipasi politik adalah pada Orde Baru yang memandang politik identik dengan instabilitas sehingga peran partai politik diminimalisir, salah satunya dengan melakukan fusi partai politik hanya menjadi dua partai politik dan satu golongan, serta upaya menerapkan politik massa mengambang sehingga partai politik tidak dapat mengembangkan strukturnya ke struktur terkecil di masyarakat.

Pada Orde Baru, sistem Pemilukada cenderung bersifat penunjukkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, kepala daerah hanya berasal dari militer, birokrat, atau Golongan Karya. Pemerintah Pusat tidak memberikan ruang bagi calon kepala daerah dari partai politik apalagi dari individu di luar jalur militer, birokrat, atau Golongan Karya.

Pasca reformasi, ruang bagi individu untuk menjadi kepala daerah tetap tidak tersedia karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membatasi calon kepala daerah berasal dari partai politik. Partai politik yang mengalami *euphoria* mendominasi Pemilukada dengan mencalonkan kepala daerah melalui fraksi di DPRD untuk kemudian dipilih oleh DPRD secara langsung, bebas, dan rahasia, jujur, dan adil.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun tidak memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk ikut bersaing dalam Pemilukada karena masih menganut sistem pencalonan terbatas yang berpegang pada paradigma hanya partai politik yang memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dalam memimpin pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menjadi antithesis dari dominasi partai politik dalam Pemilukada dengan membuka pintu bagi calon perseorangan ikut serta dalam Pemilukada. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebenarnya merespon Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/ Pundang-Undang-V/2007, tanggal 23 Juli 2007.

Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) huruf a, Ayat (5) huruf c, Ayat (6) dan Pasal 60 ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) dan Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lalu Ranggalawe berpandangan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), dan Pasa 28 I ayat (2) UUD NRI 1945.

Permohonan tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk sebagian, dimana dalam pertimbangannya turut menganalisis sistem PemiluKada di Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang lebih dahulu telah memberikan ruang bagi perseorangan ikut serta dalam PemiluKada. Menurut MK, kesempatan bagi calon perseorangan dalam PemiluKada di Provinsi Aceh diberikan untuk menciptakan pelaksanaan PemiluKada yang demokratis. Sifat keistimewaan Provinsi Aceh tidak ada sangkut pautnya dengan perbedaan peserta PemiluKada sehingga sepatutnya seluruh daerah lain di luar Provinsi Aceh juga memberikan kesempatan kepada calon independen ikut serta dalam PemiluKada. Pasal 59 ayat (1) UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UndangUndang Nomor 12 Tahun 2008 merumuskan peserta PemiluKada dan wakil kepala daerah berasal dari partai politik dan calon perseorangan.

Keberadaan calon perseorangan dalam PemiluKada secara langsung memberikan peluang bagi kemunculan pimpinan yang berasal dari politik arus bawah. Masyarakat tidak sekedar menjadi penonton atau pemilih calon-calon yang diusulkan oleh partai politik namun dapat bertindak sebagai aktor politik yang secara aktif mengusung calon dan memilihnya di PemiluKada atau bahkan menjadi calon kepala daerah. Calon independen dapat dimaknai sebagai bentuk konkrit demokrasi partisipatoris yang dibangun oleh dan dalam masyarakat, kemudian menjadi contoh bagaimana demokrasi memberikan banyak pilihan calon pemimpin bagi masyarakat sekaligus menjawab kegelisahan masyarakat terhadap kredibilitas partai politik.

Demokrasi yang dibuka luas berimplikasi pada berdirinya banyak partai politik namun kuantitas partai politik ini tidak diiringi dengan kualitas kader partai politik. Secara empiris partai politik dapat dikatakan gagal dalam menjalankan salah satu fungsinya yaitu kaderisasi yang seharusnya menjadi calon pemimpin dalam skala lokal dan nasional dalam mengisi jabatan-jabatan publik. Padahal jika mengacu Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, fungsi partai politik yang diwujudkan secara konstitusional adalah:

- a. memberikan pendidikan politik baik bagi anggotanya maupun masyarakat luas;
- b. menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. sebagai sarana partisipasi politik warga negara;
- e. sebagai instrumen rekrutmen politik.

Kepercayaan masyarakat mengalami degradasi akibat proses PemiluKada sarat dengan transaksi politik. Penilaian terhadap calon yang diusung oleh partai politik bukan berdasarkan kemampuan dan kualitas tetapi atas dasar keuntungan/janji yang

ditawarkan oleh calon kepada partai politik sehingga merusak keobjektivitasan partai politik dalam mengusulkan calonnya.

Tentu saja hal semacam ini menimbulkan *politic cost*, misalnya saat seseorang ingin dicalonkan sebagai kepala daerah oleh partai politik tertentu, calon tersebut harus menyetorkan dana kepada partai pengusung, selain dari janji politik yang diberikan jika berhasil menduduki kursi kepala daerah sehingga menimbulkan keterikatan dengan partai politik pengusung ketika membuat kebijakan. Selain itu, calon kepala daerah meminta dukungan dana kepada pengusaha karena biaya kampanye yang tinggi.

Hubungan ini mengikat kepala daerah terpilih dengan kepentingan-kepentingan pengusaha pendukung sehingga kepala daerah tidak lagi menempatkan kepentingan rakyat sebagai prioritas. Uang merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi hasil kompetisi politik. Banyak politisi bahkan menghalalkan segala cara untuk mengumpulkan dana kampanye, seperti korupsi. Pada akhirnya praktik demikian memunculkan kehidupan partai politik yang bersifat oligarkis, elitis, dan personalistis.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 memberikan perubahan signifikan terhadap sistem PemiluKada namun tetap menyediakan ruang bagi calon independen dalam PemiluKada. Persyaratan dukungan yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah pun tidak ada perubahan sama sekali. Namun, keberadaan calon independen ini menjadi sangat kontras dengan sistem PemiluKada keterwakilan. Pada PemiluKada secara langsung, calon kepala daerah melalui calon independen harus melengkapi persyaratan jumlah dukungan minimal yang dibuktikan dengan *fotocopy* Kartu Tanda Penduduk (KTP) pendukung agar dapat masuk dalam daftar calon kepala daerah. Pada PemiluKada secara langsung, masyarakat daerah bersangkutan memilih calon kepala daerah tersebut secara langsung (*one man one vote*). Melalui mekanisme pemilihan tersebut, masyarakat pendukung calon kepala daerah dari calon perseorangan memiliki peluang untuk memilih kembali calon dukungannya.

Keberadaan calon perseorangan menjadi timpang jika dilakukan melalui PemiluKada keterwakilan, yaitu dipilih oleh DPRD. Calon kepala daerah dari partai politik memiliki dukungan partai dalam bentuk fraksi di DPRD namun calon kepala daerah dari calon perseorangan tidak memiliki dukungan di DPRD karena kekuatan dukungan mereka terletak pada masyarakat langsung. DPRD memang merupakan lembaga perwakilan yang sudah menjadi tugasnya mewakili masyarakat, khususnya konstituennya, di pemerintahan namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya kesempatan bagi DPRD untuk tidak memenuhi aspirasi masyarakat pun cukup besar, terutama dalam hal PemiluKada.

PemiluKada melalui mekanisme keterwakilan rentan terjadi pelanggaran terhadap hak asasi masyarakat, khususnya hak untuk ikut serta dalam pemerintahan. Secara garis besar, dalam PemiluKada melalui sistem keterwakilan terdapat dua tahapan, yaitu mengumpulkan dukungan minimal dan pemilihan itu sendiri, dimana subjek pemilih pada kedua tahapan tersebut berbeda, baik dari sisi jumlah maupun kepentingannya. Tidak dapat dipungkiri, anggota DPRD selain mewakili konstituennya juga turut mewakili partai politiknya di pemerintahan. Jika kedua pihak tersebut memiliki aspirasi yang berbeda maka anggota DPRD harus dapat memilih pihak yang diprioritaskan. Meskipun anggota DPRD memilih

memprioritaskan aspirasi konstituennya, anggota DPRD tidak dapat memenuhi seluruh aspirasi tersebut.

Pada Pemilu pada keterwakilan, jika setiap anggota DPRD memiliki 100.000 konstituen dengan pilihan calon kepala daerah yang beragam, yang bersangkutan tidak dapat menyalurkan aspirasi tersebut dengan memilih beragam calon kepala daerah. Berbeda jika Pemilu dilakukan secara langsung (*one man one vote*), masyarakat dapat memilih sendiri calon kepala daerahnya tanpa terhalang oleh sistem yang berlaku.

Sejak perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sistem Pemilu telah mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur sistem Pemilu secara perwakilan yang segera dianulir oleh Presiden melalui PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 dan telah disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 20 Januari 2014 yang mengembalikan sistem Pemilu secara langsung. Seluruh peraturan tersebut tetap menyediakan ruang bagi calon independen dalam pemilu. Tidak adanya perubahan mengenai ketentuan persyaratan jumlah dukungan minimal bagi calon perseorangan menunjukkan selama proses pembentukan Undang-Undang maupun PERPPU, baik DPR maupun Presiden tidak menyadari atau tidak mau menyadari adanya beban persyaratan jumlah dukungan calon perseorangan yang tidak memiliki kekuatan pengumpul massa sebagaimana partai politik.

Perbedaan mendasar mengenai jumlah dukungan minimal calon kepala daerah adalah dalam hal acuan jumlah persentase dukungan minimal calon perseorangan yang menggunakan jumlah penduduk dalam suatu provinsi/kabupaten/kota, sedangkan partai politik untuk dapat mencalonkan kepala daerah harus memenuhi syarat perolehan sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah perolehan suara sah dalam pemilihan legislatif di daerah bersangkutan. Partai politik yang mencalonkan kepala daerah, acuan dukungan minimalnya menggunakan jumlah penduduk yang memiliki hak pilih dan dikerucutkan lagi menjadi penduduk yang menggunakan hak pilihnya dan dinyatakan sebagai suara yang sah. Untuk mencapai suatu tujuan yang sama, yaitu menjadi calon kepala daerah, Undang-Undang justru menggunakan dua acuan perhitungan yang berbeda, yaitu jumlah penduduk, dalam hal ini penduduk yang tidak dan/atau belum memiliki hak pilih tetap dihitung, dan jumlah perolehan suara sah dalam pemilihan legislatif.

Calon perseorangan berasal dari masyarakat tanpa dukungan kendaraan politik apapun, berbeda dengan calon kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik. Beban pengumpulan jumlah dukungan minimal calon independen harus dihadapi sendiri, sedangkan partai politik bekerja meraih dukungan minimal secara sistematis melalui organisasi partai maupun oleh calon legislatif sejak pemilihan umum legislatif.

Undang-Undang telah menjawab amanat pemenuhan HAM dari UUD NRI 1945 dengan menyediakan akses bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam Pemilu namun melalui Undang-Undang pula masyarakat dihambat untuk terlibat karena persyaratan yang membebani dan cenderung tidak berimbang dengan calon kepala daerah dari partai politik. Pembentuk Undang-Undang terkesan setengah hati dalam membuka pintu bagi calon independen untuk terlibat dalam Pemilu.



Pasal 28 D ayat (3) UUD NRI 1945 dengan jelas mengamanatkan persamaan kesempatan kepada setiap warga negara dalam pemerintahan. Prinsip persamaan ini harus dimaknai tanpa diskriminasi, dimana persyaratan untuk terlibat dalam pemerintahan harus berlaku sama terhadap semua orang. Hak warga negara untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan pun dirumuskan dalam Pasal 24 *International Covenant on Civil and Political Rights*, yaitu:

*“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:*

- (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;*

Kovenan tersebut telah diratifikasi oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), sehingga sebagai negara yang telah meratifikasi Indonesia memiliki kewajiban untuk melaksanakan substansi kovenan tersebut. Ketimpangan acuan jumlah persentase antara calon kepala daerah dari partai politik dan calon perseorangan menunjukkan bahwa kesempatan untuk terlibat dalam pemerintahan belum sama karena peluang bagi partai politik mengusulkan calon kepala daerah lebih besar dibandingkan calon perseorangan. Pemerintah sebagai pelaku utama dalam penegakan HAM seharusnya mampu menjembatani hal tersebut.

Undang-Undang telah memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam PemiluKada namun melalui Undang-Undang pula calon perseorangan dibebani persyaratan yang tidak seimbang dengan persyaratan bagi calon kepala daerah dari partai. Beban tersebut akan semakin bertambah apabila pemerintah mengubah mekanisme PemiluKada menjadi secara perwakilan melalui DPRD.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyatakan persyaratan jumlah dukungan bagi calon perseorangan tidak boleh lebih berat ataupun lebih ringan dari syarat partai politik untuk dapat mengusulkan calon kepala daerah, hal ini untuk menjaga agar tidak terjadi ketidakadilan maupun menjaga PemiluKada tidak diisi oleh calon yang tidak bersungguh-sungguh sehingga dapat menciderai nilai maupun citra demokrasi. Keberadaan calon perseorangan dalam PemiluKada sebaiknya diikuti dengan aturan pelaksanaan yang setara antara calon perseorangan dan calon dari partai politik. Ketimpangan syarat antara keduanya akan menimbulkan ketidakadilan sehingga tujuan keberadaan calon independen dalam PemiluKada, yaitu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam PemiluKada tidak tercapai. Amanat UUD NRI 1945 untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi warga negaranya, khususnya hak untuk ikut serta dalam pemerintahan dengan kesempatan yang sama belum dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah.

Eksistensi calon independen dalam PemiluKada melalui pengaturan dan mekanisme pencalonan Kepala Daerah secara independen ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak meniadakan calon perseorangan namun juga tidak memberikan implikasi terhadap ketentuan bagi calon perseorangan. Tidak adanya

perubahan mengenai persyaratan bagi calon perseorangan terutama syarat persentase jumlah dukungan minimal calon kepala daerah dan dasar acuan persentase jumlah dukungan antara calon perseorangan dan calon partai politik yang cenderung membebani calon perseorangan, menunjukkan pembentuk Undang-Undang belum secara total dan utuh memenuhi hak warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan. Ketentuan mengenai persyaratan calon kepala daerah hendaknya lebih mengedepankan perspektif HAM dengan memberikan ruang dan kesempatan yang sama kepada masyarakat, salah satunya dengan menghilangkan perbedaan dasar acuan persentase jumlah dukungan, yaitu dengan mengganti variabel jumlah penduduk dengan jumlah penduduk yang memiliki hak pilih, sebagaimana telah diatur dalam pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

## **2. Pengaturan dan Mekanisme Pencalonan Calon Perseorangan (Independen) Kepala Daerah Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016**

Pola pengaturan pencalonan kepala daerah dalam perjalanannya memang memiliki pendekatan yang berbeda. Bagi partai politik yang akan mencalonkan kepala daerah diberlakukan syarat minimal dukungan partai yang dihitung dari jumlah kursi DPRD atau suara sah partai politik hasil pemilu legislatif. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyaratkan partai politik yang akan mencalonkan kepala daerah sekurang-kurangnya 15% dari kursi DPRD atau 15% dari suara sah. Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menjadi payung hukum pilkada serentak menyaratkan partai politik minimal memperoleh kursi DPRD 20% atau 25% suara sah. Dengan kata lain, jika suatu partai politik ingin mencalonkan kepala daerah tetapi tidak memiliki jumlah kursi DPRD minimal yang disyaratkan undang-undang, maka dapat membangun koalisi dengan partai politik lainnya.

Berbeda dengan partai politik, bagi individu yang ingin ikut serta menjadi calon kepala daerah dari jalur perseorangan, diberlakukan syarat minimal dukungan dari penduduk yang dibuktikan dengan pengumpulan KTP. Syarat minimal dukungan ini disesuaikan dengan jumlah penduduk di provinsi atau kabupaten/ kota tersebut dengan besaran presentase yang berbeda-beda. Jika ditinjau lebih jauh, nampaknya salah satu semangat dari putusan Mahkamah Konstitusi untuk mengubah basis dukungan calon perseorangan dari jumlah penduduk ke jumlah pemilih ialah untuk menciptakan ruang persaingan yang setara (*equal playing battle field*).

Sementara itu, di Aceh tidak menggunakan basis syarat dukungan di atas karena Aceh merujuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 sebagai basis pencalonan calon perseorangan. Pasal 68 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan bahwa calon perseorangan di Aceh harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Dukungan sebagaimana dimaksud disertai dengan identitas bukti diri dan disertai dengan pernyataan tertulis.

Jika disandingkan, secara umum (minus Aceh) antara syarat pencalonan partai politik dengan perseorangan tampaknya jalur perseorangan masih tetap jauh lebih sulit. Ketika partai politik hanya dihadapkan pada proses negosiasi antara partai dalam membangun koalisi pencalonan untuk mencapai 20% kursi DPRD, dengan berbagai pertimbangan seperti kesamaan platform atau program. Bagi calon perseorangan

negoisasi mungkin dilakukan langsung ke individu masyarakat dalam jumlah yang cukup banyak dalam rangka menarik perhatian sekaligus meyakinkan masyarakat untuk memberikan mandat dukungan politik kepada calon perseorangan yang dibuktikan dengan penyerahan salinan KTP. Pada sisi lain, ketidaksetaraan antara partai politik dengan calon perseorangan tidak hanya pada proses pencalonan semata melainkan ketika proses pemilu itu berlangsung mulai dari kampanye sampai dengan pemungutan dan penghitungan. Sebagai organisasi yang sudah terlembagakan dengan infrastruktur jaringan mulai dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, bahkan sampai dengan desa. Dalam proses kampanye partai politik hanya tinggal memanfaatkan kepanjangan tangannya disetiap level untuk mengajak pemilih mendukung calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik tersebut. Sedangkan calon perseorangan, nyaris tidak memiliki struktur jaringan yang terlembagakan bahkan ia harus mulai membangun satu persatu ketika proses pemilu berlangsung.

Adanya ruang persaingan yang cenderung tidak setara ini, nampaknya menjadi salah satu pemicu rendahnya jumlah pasangan calon perseorangan yang mendaftar sekaligus rendahnya angka keterpilihan calon perseorangan di Pilkada. Kesulitan dan yang menjadikan gagalnya Bakal Calon dari calon perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, yaitu sejumlah dukungan dari pemilih juga adalah ketentuan bahwa keseluruhan dukungan harus difaktualkan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon.

Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, setiap calon persorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota harus membuktikan dukungan masyarakat di daerahnya dengan mengumpulkan KTP yang jumlahnya 6,5% sampai dengan 10% sesuai dengan jumlah penduduk di masing-masing daerah dan tersebar di 50% kabupaten/kota bagi pilgub dan 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Bedasarkan hal tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa meskipun Undang-Undang telah memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam Pemilukada namun melalui UndangUndang pula calon perseorangan dibebani persyaratan yang tidak seimbang dengan persyaratan bagi calon kepala daerah dari partai. Beban tersebut akan semakin bertambah apabila pemerintah mengubah mekanisme Pemilukada menjadi secara perwakilan melalui DPRD. Terlebih kesulitan dan yang menjadikan gagalnya Bakal Calon dari calon perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, yaitu sejumlah dukungan dari pemilih juga adalah ketentuan bahwa keseluruhan dukungan harus difaktualkan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon. Sehingga, pengaturann hukum pencalonan calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) belum terlaksana secara adil dan demokratis. Hal tersebut terlihat dalam mengimplementasikan Pasal 41 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (6) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 harus dilakukan secara adil terhadap ketentuan penetapan persyaratan proses Pilkada.

## B. Implikasi Hukum yang Ditimbulkan dari Pencalonan Perseorangan (Independen)

Terkait dengan implikasi hukum yang ditimbulkan dari pencalonan calon perseorangan sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tentu saja menimbulkan pro kontra dan problematika calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah. Pro kontra adanya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah sampai sekarang terus bergulir. Alasan mahalnya biaya pencalonan melalui pintu partai politik, skeptisisme terhadap partai politik, dan adanya alternatif pilihan calon dari sumber lain merupakan pendorong bagi diterimanya keberadaan calon perseorangan oleh masyarakat. Dibukanya jalur independen atau perseorangan dalam pemilihan kepala daerah sebenarnya juga menguji tingkat keterbukaan dan kedewasaan partai dalam menyikapi dinamika demokrasi.

Adanya alasan bahwa partai politik memang didesain sebagai sarana rekrutmen politik, ditambah dengan kekhawatiran yang muncul karena banyak persoalan yang harus dihadapi oleh calon perseorangan, merupakan faktor pendorong adanya resistensi terhadap calon perseorangan. Kekhawatiran tersebut antara lain pada masa kampanye, untuk melakukan mobilisasi massa akan mengalami kesulitan sebagai *single fighter*. Kalau membentuk tim kampanye akan butuh biaya besar, situasi ini berbeda dengan partai politik yang sudah terstruktur dari tingkat pusat hingga pedesaan, dengan mudah dapat menginstruksikan kaderkader partai untuk memenangkan calonnya. Tentunya masih banyak kendala yang dialami oleh calon perseorangan yang lain, baik kendala teknis, dari sisi aturan maupun calonnya sendiri.

Calon independen yang tidak berasal dari parpol berarti bahwa ia tidak memiliki mesin politik untuk bisa mengakses pemilih. Padahal calon independen juga membutuhkan jaringan massa yang kuat. Tanpa dukungan jaringan massa, calon independen tidak memiliki jangkauan yang luas untuk bisa mempengaruhi massa ke lapisan masyarakat bawah. Selain itu calon independen juga memiliki keterbatasan dalam hal pendanaan mengingat bahwa biaya politik yang dibutuhkan dalam mengikuti pemilukada tentunya tidak sedikit dan harus ditanggung sendiri. Oleh sebab itu, calon independen sesungguhnya hanya memberi kesempatan kepada pemilik modal, pengusaha, para pejabat birokrasi sipil atau militer, atau tokoh masyarakat/agama yang memiliki dukungan finansial yang memadai.

Problem lain yang dihadapi oleh calon independen adalah jika terpilih maka calon independen harus bisa mengatur keseimbangan kekuasaan dengan anggota legislatif karena sebagai konsekuensi calon independen tidak mempunyai dukungan politik dari partai politik, maka tentu akan kesulitan memperoleh dukungan politik di lembaga legislatif sehingga seringkali terjadi inkonsistensi sikap politik. Misalnya, untuk menjaga keseimbangan kekuasaan, kepala daerah kemudian masuk partai atau diberi tawaran untuk memimpin partai politik tertentu. Dalam kondisi demikian, kepala daerah yang awalnya calon independen menjadi kehilangan ideologinya karena akan memberikan dampak yang tidak menguntungkan terhadap keberlangsungan pemerintahan. Dengan demikian maka proses keberlangsungan pemerintahan akan tetap saja dikendalikan oleh kepentingan partai politik.

Problematika yang dihadapi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berasal dari jalur independen dalam pemilukada sekalipun telah diatur didalam

perundang-undangan untuk menjamin haknya, tetapi dalam mengikuti pemilu pada kenyataannya menghadapi banyak problematika yaitu tidak memiliki mesin politik, menanggung sendiri biaya politik yang dibutuhkan, dan jika terpilih maka harus bisa mengatur keseimbangan kekuasaan dengan anggota legislatif karena tidak memiliki dukungan politik di legislatif.

Berikut diuraikan implikasi hukum yang ditimbulkan dari pencalonan calon perseorangan saat ini, yaitu:

### **1. Implikasi Hukum Terhadap Kultur Hukum**

Setelah Pilkada serentak tahap yang lalu, dipastikan akan terjadi perubahan konstelasi politik dalam urusan dukungan terhadap kandidat. Sekali suatu parpol menurun elektabilitasnya secara nasional akibat satu dan lain hal termasuk perilaku pengurusnya, maka dapat dipastikan parpol tersebut juga akan berkurang manfaatnya dalam memberikan dukungan bagi kandidat yang didukungnya dan mereka tidak memiliki cukup waktu untuk melakukan pemulihan atau *recovery* kecuali harus menunggu Pilkada serentak berikutnya.

Kondisi tersebut yang akan mendorong setiap calon pada Pilkada serentak berikutnya lebih memperkuat ketokohan dan popularitasnya di tingkat wilayah masing-masing daripada mengharap keuntungan dengan mencantolkan diri kepada partai besar. Bila ketokohan dianggap lebih menguntungkan untuk dikedepankan dalam Pilkada serentak, maka dapat dipastikan bahwa tokoh-tokoh terbaik di daerah akan semakin banyak yang meminati jalur perseorangan, apalagi tidak perlu menyiapkan biaya "kendaraan" kepada partai yang ditumpangi.

Analisis tersebut sekaligus menjelaskan bahwa kalaupun tokoh-tokoh terbaik di daerah yang akan bertarung dalam Pilkada serentak memilih partai politik sebagai kendaraan, bisa dipastikan mereka akan bernegosiasi untuk tidak membayar biaya "kendaraan". Bagi partai politik yang bersedia menampung kandidat calon kepala daerah tanpa bayaran dapat diasumsikan bahwa parpol yang demikian itu lebih baik integritasnya dibanding parpol yang masih mengandalkan biaya "kendaraan" untuk mengisi pundi-pundi partainya. Dipilih menjadi modal untuk maju sebagai kandidat dibayangkan. Hal tersebut terjadi karena partai kurang mempunyai pendekatan ideologis dalam memilih kandidat. Seharusnya Partai harus didorong mengumumkan calon kepala daerah yang akan diusung sejak dua tahun sebelum didaftarkan.

Secara politis, perubahan sistem Pilkada dari yang sebelumnya dilakukan secara parsial menjadi serentak tentu saja akan membawa dampak terutama pada bagaimana konstelasi politik yang dibangun oleh parpol dalam rangka memenangkan sebanyak mungkin kandidatnya di setiap daerah pemilihan. Dampak yang paling nyata adalah bahwa parpol besar sekalipun tidak bisa lagi mengerahkan seluruh kemampuannya untuk mendukung kemenangan kandidatnya di semua daerah pemilihan melalui dukungan kader-kader unggulan yang biasanya dikirimkan dari kantor pusat ke daerah. Masing-masing kandidat harus lebih banyak mengandalkan diri sendiri terutama ketokohnya untuk meraih simpati calon pemilih dibanding mengharap dukungan mesin-mesin partai pendukungnya. Oleh karena itu, diasumsikan Pilkada serentak ini akan lebih banyak memberi peluang kandidat jalur perseorangan untuk menang dibanding yang melalui jalur partai politik. Bagi calon

perseorangan ada 2 (dua) kelemahan calon yang mempengaruhi calon perseorangan dalam Pilkada, yaitu:

**a. Internal**

Dokumen pendukung yang tidak lengkap dari calon perseorangan dikarenakan syarat untuk maju sebagai pencalonan dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dokumen pendukung yang telah diverifikasi secara penelitian faktual sesuai dengan Pasal 23 pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah. Kurang solidnya dari tim pendukung calon perseorangan yang dikarenakan singkatnya waktu membuat tim pendukung calon perseorangan kurang teliti dalam melaksanakan tugas yang telah diberikan oleh calon perseorangan. Harus mengupayakan niat terlebih dahulu terhadap syarat yang telah ditentukan bagi pasangan calon perseorangan, dan dalam diri pasangan calon tersebut untuk mempersiapkan diri baik pendaftaran administrasi maupun sosialisasi terhadap masyarakat agar tidak terjadi kekurangan yang sesuai dengan Pasal 23 pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Munculnya fenomena “Calon Tunggal” ataupun “Melawan Kotak Kosong” di beberapa daerah disinyalir karena meningkatnya syarat dukungan bagi calon persorangan untuk ikut berpartisipasi dalam bursa pemilihan kepala daerah. Perdebatan terkait dengan calon perseorangan jika hendak disederhanakan bisa mengerucut pada 2 (dua) hal pokok. Pertama, keadilan dan kesetaraan dukungan antara calon perseorangan dengan calon dari partai politik. Kedua, nominal yang dijadikan sebagai jumlah dukungan awal yang perlu dibuktikan oleh calon perseorangan.

Hal pertama terus menjadi perdebatan terkait dengan calon perseorangan adalah pemerintah dan DPR menganggap dukungan yang harus dikumpulkan oleh calon yang diajukan partai politik atau gabungan partai politik tidak setara dengan syarat dukungan yang mesti dikumpulkan oleh calon perseorangan. Hal ini dibuktikan dengan akumulasi total suara yang dibutuhkan partai politik atau gabungan partai politik jauh lebih besar dari syarat pengumpulan KTP yang disyaratkan oleh calon perseorangan dalam pilkada. Namun, hal ini tentu tak bisa dibandingkan langsung secara demikian. Banyak indikator elektoral yang bisa mesti diperhatikan. Yakni bahwa tak bisa akumulasi suara yang diperlukan partai untuk mengusung calon kepala daerah mesti sama dengan jumlah KTP yang harus dikumpulkan calon perseorangan dalam pilkada. Secara hakikat, baik syarat jumlah suara atau jumlah kursi yang diperlukan partai politik untuk bisa mengajukan calon kepala daerah diperlukan sebagai legitimasi awal bagi calon kepala daerah.

Alasan yang sama juga ditujukan kepada calon kepala daerah dari jalur persorangan. Dukungan dari masyarakat yang dibuktikan dengan KTP tersebut hendak memberikan pesan bahwa calon tersebut memiliki legitimasi awal dengan adanya dukungan dari sekian jumlah masyarakat. Namun, ada perbedaan mendasar antara jumlah suara yang dikumpulkan partai atau gabungan partai dengan jumlah dukungan yang dikumpulkan oleh calon perseorangan.

Partai mendapatkan suara di dalam proses pemilu, aktor yang terlibat tentu banyak sekali. Mulai dari tim sukses partai, tim sukses calon legislatif, relawan, dan sebagainya. Selain itu, waktu yang dimiliki oleh partai juga jauh lebih panjang. Bahkan dalam mendapatkan suara tersebut, partai memiliki kesempatan berkampanye dalam rangka meyakinkan pemilih.

Hal ini tentu sangat berbeda dengan upaya yang mesti dilakukan oleh calon perseorangan dalam pilkada. Jika "mesin" pendukung dan relawan bisa saja dibentuk, tetapi pasangan calon perseorangan tidak punya waktu banyak untuk mengumpulkan bukti dukungan dari masyarakat. Apalagi bukti dukungan tersebut akan diverifikasi secara faktual oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan. Oleh sebab itu, menjadi tidak relevan kemudian jika alasan kesetaraan dan persamaan dari segi jumlah suara dan bukti dukungan yang dijadikan alasan untuk menaikkan syarat dukungan calon persorangan. Sebab, syarat pencalonan, baik yang diberikan kepada partai, maupun yang diberikan kepada calon perseorangan, adalah legitimasi awal yang mesti dipenuhi oleh seorang calon kepala daerah.

Jika memang ingin membuat perhitungan yang lebih matematis terhadap mekanisme pencalonan kepala daerah, syarat persentase pencalonan bagi partai politik dan bagi calon perseorangan mesti diturunkan. Bagi partai, jumlah suara dan jumlah kursi yang harus mereka kumpulkan untuk berhak mengajukan pasangan calon dapat diartikan sebagai prasyarat yang lebih satu tingkat dari pada calon perseorangan. Sebaliknya, bagi calon perseorangan, menjadi tidak adil ketika syarat dukungan yang mesti dikumpulkan justru dinaikkan demi mengejar kesetaraan secara angka dengan syarat dukungan suara atau kursi yang dibebankan kepada partai politik. Oleh karena itu, desaiian inilah kemudian yang mesti diseimbangkan. Bagi partai politik, syarat yang boleh mengajukan pasangan calon kepala daerah cukup dengan memberikan batasan partai politik yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Sementara itu, bagi calon perseorangan, syaratnya bisa disesuaikan dengan kebutuhan angka yang jauh lebih rasional untuk dibuktikan sebagai legitimasi awal dalam tujuan menjadi calon kepala daerah. Basis angkanya tetap bisa berasal dari jumlah pemilih tetap terakhir sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Setiap calon pasangan harus memiliki jiwa yang solid agar tidak terjadi persaingan yang tidak sehat antar calon

## **b. Eksternal**

Masyarakat yang kurang antusias terhadap calon perseorangan, karena kurangnya sosialisasi pasangan calon tersebut kepada masyarakat setempat. Tidak diatur jangka waktu yang tidak lengkap menyebabkan para calon pasangan perseorangan kurang dapat memenuhi syarat administrasi sesuai dengan Pasal 17 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan / Atau Walikota dan Wakil Walikota.

Sistem pelaksanaan Pilkada bagi calon perseorangan pada dasarnya tidak hanya memenuhi administrasi dan faktual saja melainkan untuk membuktikan bahwa masyarakat yakin adanya sosok calon perseorangan yang ikut serta dalam penyelenggaraan Pilkada. Pencalonan yang dilaksanakan bagi calon perseorangan mempunyai beberapa proses untuk memenuhi kebutuhan administratif sebagai

syarat dukung untuk menjadi calon Bupati dan Wakil Bupati, Dan /Atau Walikota dan Wakil Walikota.

Pencalonan Bupati dan Wakil Bupati, Dan /Atau Walikota dan Wakil Walikota yang diselenggarakan oleh KPUD penuh dengan dinamika. Bahwa seseorang untuk menjadi pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati, Dan /Atau Walikota dan Wakil Walikota dari jalur perseorangan tidaklah mudah. Beratnya persyaratan yang dilakukan oleh calon perseorangan perlu diapresiasi. Calon perseorangan untuk melakukan proses yang cukup sulit, maka pihak penyelenggara Pilkada memberikan waktu bagi calon perseorangan untuk mensosialisasikan lebih awal, sembari untuk mencari dukungan yang diberikan waktu selama 1 (satu) atau 2 (dua) bulan sebelum pendaftaran calon perseorangan sesuai dengan ketentuan yang diselenggarakan oleh KPUD. Masyarakat harus lebih memperhatikan visi dan misi dari pasangan calon perseorangan. Para pasangan calon lebih mempersiapkan diri dalam memenuhi persyaratan administrasi. Adanya ruang persaingan yang cenderung tidak setara ini nampaknya menjadi salah satu pemicu rendahnya jumlah pasangan calon perseorangan yang mendaftar sekaligus rendahnya angka keterpilihan calon perseorangan di pilkada. Persyaratan calon perseorangan tersebut dinilai terlalu berat sehingga menghambat munculnya alternatif pilihan masyarakat dari jalur perseorangan.

## **2. Implikasi Hukum Terhadap Struktur Hukum**

Demi terlaksananya Pilkada, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagai institusi publik berkepentingan untuk memberikan informasi sejelas-jelasnya tentang pelaksanaan Pilkada kepada seluruh lapisan masyarakat. Maka, dengan ini Komisi Pemilihan Umum Daerah dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pilkada dengan jujur dan adil. Pelaksanaan Pilkada yang harus jujur dan adil tersebut, merupakan faktor penting bagi terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu menyuarakan aspirasi rakyat yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengkomodir calon perseorangan dalam Pilkada.

Komisi Pemilihan Umum sebagai salah satu penyelenggara Pilkada di tingkat Provinsi, Kabupaten atau Kota, maka pelaksanaannya Pilkada sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah pasal-pasal yang mengkomodir calon perseorangan dalam Pilkada. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan Wakil Walikota yang meliputi tahapan persyaratan calon dan pencalonan, penyerahan dokumen dukungan pasangan calon perseorangan, penelitian dokumen dukungan pasangan calon perseorangan, pendaftaran pasangan calon, perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon, penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan suara, perhitungan suara penetapan pasangan calon kepala daerah dan atau wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan, serta penetapan pasangan calon kepala daerah dan atau wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sesuai diatur di dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang tentu saja



melihat dari aspek-aspek sesuai dengan tugas, fungsi, dan wewenang antara pemerintahan pusat maupun daerah. Pemilihan kepala daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Menurut Pasal 1 angka 1 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 menyebutkan bahwa "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/ Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis".

Keikutsertaan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah yakni berdasarkan dukungan dari masyarakat di daerahnya. Calon perseorangan sendiri ini tidak sama dengan partai politik dalam hal proses kandidasi calon yang harus melakukan prosedur dan proses yang panjang. Pasangan calon perseorangan dapat melakukan sesuai prosedur yang telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bahwa pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon Bupati atau Wakil Bupati dan/atau Walikota atau Wakil Walikota apabila memenuhi syarat dukungan dari masyarakat.

Penegakan hukum yang kurang tegas terkait ketidaknetralan penyelenggara pemilu (KPU Kabupaten-Kota). Hal tersebut pada saat awal seleksi walaupun sudah melalui serangkaian proses seleksi yang ketat dan uji kelayakan meliputi aspek administratif, tes tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara, akan tetapi di beberapa daerah terjadi ketidakberesan dalam proses seleksi dan uji kelayakan. Belum lagi dengan terjadinya politik uang walaupun sudah ada regulasi dan instrumen yang melarang dilakukannya politik uang, akan tetapi penegakan hukum pada pelaku politik uang kurang maksimal, mekanisme pengawasan secara operasional kurang maksimal. Kewenangan Panwas hanya sebatas menerima laporan. Seharusnya calon kepala daerah diaudit kekayaannya oleh PPATK dan KPK.

Terjadinya politik dinasti yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Walaupun sudah ada berbagai regulasi yang mengatur sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan, akan tetapi Proses penegakan hukumnya yang terlalu lemah jika berhadapan dengan penguasa. Oleh sebab itu perlu penguatan aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK). Penyelenggaraan Pilkada perlu adanya KPUD sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia. Penyelenggaraan Pilkada sesuai dengan pedoman kepada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggaraan, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. KPUD sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang terpercaya dan profesional dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Peraturan yang sesuai dengan prosedur di setiap daerahnya telah diatur oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah.

### 3. Implikasi Hukum Terhadap Substansi Hukum

Pengaturan tentang dukungan sebagai persyaratan melalui jalur perseorangan, seperti dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, berbunyi sebagai berikut:

- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
  - a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
  - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
  - c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
  - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
  - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- (3) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif yang sedang menyelenggarakan Pemilihan paling singkat 1 (satu) tahun dan tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap Pemilihan umum sebelumnya di provinsi atau kabupaten/kota dimaksud.
- (4) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diberikan kepada 1 (satu) pasangan calon perseorangan.

Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut di atas, rendahnya partisipasi calon peserta Pilkada dari jalur perseorangan disebabkan oleh persyaratan melalui jalur ini terlalu sulit. Situasi ini tidak lain disebabkan oleh tingginya jumlah dukungan yang perlu dipenuhi oleh calon perseorangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada mensyaratkan dukungan 6,5 persen sampai 10 persen dari total daftar pemilih pemilu atau pilkada terakhir dan tersebar disekurangnya 50 persen wilayah. Angka tersebut terlalu sulit dicapai bagi pasangan yang ingin maju di pilkada tanpa kendaraan partai politik.

Dalam Rumusan Pasal 41 ayat 1, dan ayat 2, ayat 3, ayat 4 Undang-Undang No 10 Tahun 2016, bahwa syarat pencalonan perseorangan, sangat diberatkan dengan harus memenuhi syarat. Jumlah dukungan yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam

daftar pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan Umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah yang bersangkutan.

Pencalonan Perseorangan sebagaimana dalam persyaratan dalam rumusan Pasal 48 ayat (4) Undang-Undang No 10 Tahun 2016, dalam realisasinya akan sangat kesulitan karena seluruh jumlah persyaratan pencalonan harus difaktualkan 100% dan dilaksanakan secara sensus. Verifikasi faktual terhadap pendukung calon dilakukan secara sensus dengan menemui secara langsung setiap pendukung calon, yang menjadi verifikasi faktual dilakukan dengan metode sensus dengan menemui langsung keseluruhan jumlah persyaratan dukungan yang sudah diverifikasi. Yang menjadikan kesulitan dan yang menjadikan gagalnya Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati dari Jalur Perseorangan di samping persyaratan pencalonan yang sulit dipenuhi, diantaranya yaitu dalam rumusan Pasal 41 ayat 1, dan ayat 2, ayat 3, ayat 4 serta rumusan Pasal 48 ayat (4) Undang-Undang No 10 Tahun 2016.

## **KESIMPULAN**

1. Pengaturan hukum pencalonan calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) telah diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang telah memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam Pemilukada namun melalui Undang-Undang pula calon perseorangan dibebani persyaratan yang tidak seimbang dengan persyaratan bagi calon kepala daerah dari partai.
2. Adapun implikasi hukum yang ditimbulkan dari pencalonan perseorangan adalah adanya implikasi hukum terhadap kultur hukum, implikasi hukum terhadap struktur hukum, dan implikasi hukum terhadap substansi hukum

## **SARAN**

1. Agar Pemerintah bersama DPR untuk mengubah Undang-Undang yang mengatur syarat pengajuan calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah agar mempermudah syarat pencalonan calon perseorangan agar terwujudnya pengaturan hukum calon perseorangan yang adil dan demokratis dalam pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengatasi implikasi hukum yang ditimbulkan dari pencalonan perseorangan dalam pemilukada, maka perlu dilakukan upaya:
  - a. Pemerintah dan DPR hendaknya merevisi Rumusan Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dengan menurunkan persentase persyaratan untuk memberikan kemudahan bagi calon perseorangan dan merevisi Rumusan Pasal 48 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, bahwa verifikasi faktual sebagaimana dimaksud dilakukan dengan metode presentase dari jumlah dukungan yaitu difaktualkan 10% dari jumlah keseluruhan dukungan masyarakat.
  - b. Penegakan hukum pada pelaku politik uang harus maksimal. Terjadinya politik uang walaupun sudah ada regulasi dan instrumen yang melarang dilakukannya politik uang, mekanisme pengawasan secara operasional kurang maksimal. Kewenangan Panwas hanya sebatas menerima laporan. Seharusnya calon kepala daerah diaudit kekayaannya oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

- c. Proses penegakan hukumnya jangan lemah jika berhadapan dengan penguasa. Terjadinya politik dinasti yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan walaupun sudah ada berbagai regulasi yang mengatur sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Oleh sebab itu perlu penguatan aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK).

## DAFTAR PUSTAKA

- Astomo, P. (2018). Prinsip-Prinsip Negara Hukum Indonesiadalam Uud Nri Tahun 1945. *Jurnal Hukum Unsulbar*, 1(1), 1-12.
- Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Lex Renaissance*, 7(2), 281-295.
- Dwinanda, R. A., Saraswati, R., & ALW, L. T. (2017). Analisis Keragaman Model Pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. *Diponegoro Law Journal*, 6(2), 1-23.
- Rajab, A. (2016). Tinjauan Hukum Eksistensi Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Setelah 25 Kali Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2015. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 46(3), 346-365.
- Santoso, A. B. (2017). Eksistensi Dan Problematika Calon Independen Dalam Pemilukada Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 147-160.
- Santoso, R. (2019). Peran Komisi Pemilihan Umum dan Partai Politik dalam Mewujudkan Demokrasi Berintegritas. *Nizham Journal of Islamic Studies*, 7(02), 252-261.
- Simamora, J. (2011). Eksistensi pemilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 23(1), 221-236.
- Sinaga, P. (2018). Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945. *Binamulia Hukum*, 7(1), 17-25.
- Yani, A. (2018). Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(2), 119.
- Yusyanti, D. (2015). Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), 85-104.
- .
- .