

**KAJIAN YURIDIS CALON PERSEORANGAN PADA
PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10
TAHUN 2016¹**

Oleh: Marven A. Kasenda²

J. Ronald Mawuntu³

Donna O. Setiabudhi⁴

ABSTRAK

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Langsung atau sering disebut Pilkada Langsung adalah suatu mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya. Lahirnya calon perseorangan ini merupakan kesempatan secara luas bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses pemilihan kepala daerah. Peran rakyat dalam rekrutmen politik guna memperoleh pemerintahan daerah yang di inginkan diharapkan bisa ditingkatkan. Seperti hadirnya calon perseorangan yang merupakan wujud dari kekecewaan terhadap pencalonan melalui jalur partai politik. Calon kepala daerah yang berangkat dari jalur perseorangan sudah mulai muncul sejak tahun 2006 sebelum peraturan dari pemerintah ada. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pengaturan tentang calon perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan mengetahui dan memahami nilai-nilai demokrasi, serta melihat syarat dukungan bagi calon perseorangan dari asas keadilan. Pelaksanaan Pemilu pada pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengakomodir calon perseorangan sebagai konstestan dari pemilu di Indonesia telah menciptakan beberapa hal yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Salah satu hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana syarat dukungan minimal yang harus dipenuhi bakal calon perseorangan. Syarat dukungan tersebut,

sangat rumit dan berat bagi para bakal calon dari jalur perseorangan untuk memenuhi syarat sehingga dapat ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh KPU. Persyaratan jumlah dukungan ini diperberat dengan verifikasi faktual, yang bisa-bisa mengugurkan pencalonan apabila pemberi dukungan tidak dapat terverifikasi karena tidak berada di daerah tersebut pada saat petugas PPS melakukan verifikasi faktual. Kenaikan jumlah dukungan tersebut jelas sangatlah memberatkan.

Kata Kunci: Calon Perseorangan, Pemilihan, Kepala Daerah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fenomena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan tujuan untuk menciptakan rakyat Indonesia yang adil dan makmur. Hal ini dinyatakan dalam semangat amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini ditandai dengan restrukturisasi kelembagaan negara yang merupakan agenda penting amandemen demi terciptanya pemerintahan yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (*Good Governan*t). Dimana kesemuanya itu merupakan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga Negara yang sederajat yang saling mengimbangi (*check and balance*). Salah satu aspek penting dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah hal yang berkaitan dengan Pemilu, Hak Asasi Manusia dan Pemerintah Daerah yang masih menjadi perdebatan sepanjang perjalanan bangsa Indonesia.

“Perjalanan Bangsa Indonesia memberi pelajaran bahwa pemimpin pemerintahan yang kurang demokratis atau bahkan otoriter cenderung dapat menyelenggarakan program pembangunan dengan baik sehingga perekonomian meningkat, dan sebaliknya pemimpin pemerintahan yang mempertahankan aturan main yang demokratis menghadapi masalah ketidakmampuan pemerintah dalam

¹ Artikel Tesis

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 16202108054

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

mewujudkan tujuan-tujuannya”.⁵ Namun demikian meski tidak mudah tetapi peluang bagi pemerintah untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan demokratis lebih besar daripada berharap pada pemerintahan yang otoriter. Salah satu faktor yang menyebabkan sulitnya menciptakan pemerintahan khususnya kepala daerah yang efektif dan demokratis adalah bahwa sistem pemilihan kepala daerah yang digunakan bersifat tidak langsung sehingga jarak antara rakyat dan pemimpin pemerintah di daerah terasa jauh.

“Suatu sistem selalu memiliki sekurangnya tiga sifat. Ketiga sifat itu adalah: terdiri dari banyak bagian-bagian, bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung, dan mempunyai perbatasan yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain”.⁶ “Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsistems*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengingat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat *legal* maupun bersifat *teknikal*. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif, atau pidana. Ketiga bagian pilkada langsung tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh yang komplementer”.⁷

⁵ Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema. Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 200

⁶ Mohtar Mas’oed dan Colin Mac Andrews, *Pengantar Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), hal. 12

⁷ Joko Prihatmoko, *Op.Cit.* hal. 201

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Langsung atau sering disebut Pilkada Langsung adalah suatu mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon – calon yang didukungnya. Indonesia sendiri baru memberlakukan pilkada secara langsung ketika dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 mengenai Tata cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, merupakan tonggak baru penegakan kedaulatan rakyat daerah di Indonesia. Pemberian otonomi ini memiliki korelasi perspektif dengan teori-teori dasar tentang desentralisasi dan politik lokal yang masih di anut dalam Undang-Undang Pemerintahan yang baru yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Sebelum adanya putusan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi⁸ pada tahun 2007, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 memang mengharuskan pasangan calon kepala daerah hanya bisa diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini menggambarkan suatu langkah awal kemajuan demokrasi di Indonesia. Selama ini demokrasi dipahami sebagai bentuk pemilihan secara langsung untuk mengisi jabatan publik atau politik. Argumen ini dikuatkan melalui pendapat Syamsudin Haris yang mendefinisikan pemilihan umum (pemilu) sebagai cara terbaik untuk memilih pejabat publik. Hakikat “demokratis” dalam konteks pemilihan kepala daerah bukan hanya pada pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjurangan dan penetapan calon, karenanya masyarakat perlu mendapat akses yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon/untuk dicalonkan. Hal ini sejalan dengan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 “*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas*

⁸ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Putusan&id=3&kat=5&cari=pilkada> diakses pada tanggal 28 Agustus 2016 Pukul 11:45

dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.” dan Pasal 28D UUD 1945 Ayat (1) : “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Ayat (2) : “Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung, atau dengan perantara wakil yang dipilihnya dengan bebas menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.” Ayat (3) : “Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.”

Lahirnya calon perseorangan ini merupakan kesempatan secara luas bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses pemilihan kepala daerah. Peran rakyat dalam rekrutmen politik guna memperoleh pemerintahan daerah yang diinginkan diharapkan bisa ditingkatkan. Seperti hadirnya calon perseorangan yang merupakan wujud dari kekecewaan terhadap pencalonan melalui jalur partai politik.⁹ Calon kepala daerah yang berangkat dari jalur perseorangan sudah mulai muncul sejak tahun 2006 sebelum peraturan dari pemerintah ada. Ditulis dari sebuah media online, Pertama kali hadir calon perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, hal ini sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Nangroe Aceh Darussalam diikuti oleh pasangan calon perseorangan yang pertama yakni Irwandi Yusuf dan M Nasir. Kemudian pada tahun 2007 pasangan Tengku Nurdin Abdurrahman dan Tengku Busmadar juga maju pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Bireun, Nangroe Aceh Darussalam melalui jalur perseorangan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan tentang calon perseorangan pada pemilukada di Indonesia berdasar UU Nomor 10 Tahun 2016?

2. Bagaimanakah syarat dukungan bagi calon perorangan pada pemilukada di Indonesia dengan berdasarkan asas keadilan?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode penelitian normatif disebut juga sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik yang tertulis didalam buku (*law as it is written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law it is decided by the judge through judicial process*).¹⁰ Metode ini digunakan adalah metode penelitian normatif yang merupakan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.¹¹

Dalam penelitian ini membahas suatu permasalahan dengan terlebih dahulu memberikan gambaran kemudian meninjau dengan pendekatan-pendekatan hukum sehingga diperoleh kesimpulan-kesimpulan yang tepat sesuai dengan ketentuan syarat dan undang-undang yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan tentang Calon Perseorangan dalam Pilkada di Indonesia

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. Setelah reformasi, ruang bagi individu untuk menjadi kepala daerah tetap tidak tersedia karena Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 membatasi calon kepala daerah berasal dari partai politik. Setelah itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun tidak memberikan ruang bagi calon

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), hal. 118

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: UMM Press, 2007), hal. 5

⁹ *Ibid*, hal 15

perseorangan untuk ikut bersaing dalam Pilkada 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 Pilkada dengan membuka pintu bagi calon perseorangan ikut serta dalam Pilkada. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ini merupakan implementasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/Undang-Undang-V/2007, tanggal 23 Juli 2007.¹² Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Ayat (3), Aayat (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)m Pasal 28 D ayat (3), dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang merevisi beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 antara lain Pasal 59 (3) yang diubah menjadi “membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”. Keputusan ini memberikan harapan bagi munculnya calon-calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang relative lebih terbuka bagi siapapun yang memiliki keinginan untuk mencalonkan diri.

Selanjutnya sebagai tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan tersebut maka dikeluarkannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Pengaturan tentang Pemiluakada di Indonesia selama ini masuk sebagai substansi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, mulai dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan perubahannya yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2008. Selanjutnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut dipecah menjadi 3 (tiga) Undang-Undang yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Desa, dan Undang-Undang tentang Pemiluakada. Dengan pemecahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut diharapkan akan memberikan ruang pengaturan yang lebih rinci dan komprehensif dari masing-masing isu sehingga memberikan kontribusi pada kelancaran jalannya roda pemerintahan daerah secara keseluruhan.¹³

Implementasi dari pembagian Undang-Undang tersebut, kemudian terbit Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian dikarenakan polemic mekanisme pemilihan, akhirnya dianulir oleh Presiden dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Permasalahan mendasar yang menjadi polemic adalah pengaturan terkait mekanisme Pemiluakada apakah secara langsung atau tidak langsung. PERPPU ini kemudian disahkan mnejadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dengan catatan agar dilakukan revisi setelah resmi disahkan menjadi undang-undang.¹⁴ Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 kemudian diubah mnejadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Persoalan yang paling sering menjadi hambatan bagi pasangan calon perseorangan

¹² Lihat Konsideran Menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

¹³ Gamawan Fauzi, “Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah”, Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta, April 2012

¹⁴ A. Haryo Damardono, dan Anita Yossihara, *Kompas* (Januari 2015)

adalah harus memenuhi jumlah syarat dukungan dengan ketentuan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang mengakomodir calon perseorangan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri memberikan syarat dukungan lewat Pasal 59 sebagai berikut :

2a. Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk dengan ketentuan:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6.5% (enam koma lima persen);
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 4% (empat persen); dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);

2b. 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, dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 6.5% (enam koma lima persen);
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);
- c. kabupaten/kota dengan jumlah

penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 4% (empat persen); dan

- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);

Syarat dukungan ini harus tersebar minimal di 50% wilayah kabupaten / kota untuk provinsi dan 50% kecamatan untuk kepala daerah kabupaten / kota. Hal ini dikarenakan agar dukungan tersebut hanya terpusat pada suatu wilayah saja pada pilkada tersebut. Pengaturan ataupun format syarat dukungan ini tetap berlaku meskipun telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Namun di tahun yang sama dikeluarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, menyebutkan bahwa seseorang untuk dapat mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah harus memenuhi syarat, yaitu bahwa calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur, Calon Bupati dan Calon Walikota serta Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan bagi Provinsi, Kabupaten dan Kota dengan jumlah sebagai berikut :

(1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk, dengan ketentuan:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit

- 8,5% (delapan setengah persen);
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas 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 kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.
- (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, dengan ketentuan:
- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 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);
 - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - e. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
 - g. 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.

Perubahan terhadap syarat dukungan tersebut jelas memberatkan para bakal calon perseorangan untuk berpartisipasi dalam pemilukada yang dibuktikan dengan semakin banyaknya bakal calon dari jalur perseorangan yang gugur dan semakin berkurangnya calon dari jalur perseorangan yang ikut pemilukada dari tahun ke tahun. dari 135 pasangan calon di tahun 2015 menjadi 80 pada tahun 2017.¹⁵

B. Syarat Calon Perseorangan dilihat dari Asas Keadilan

Penyelenggaraan pilkada secara langsung dimulai sejak tahun 2005 yakni semenjak diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sampai sekarang yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Kepercayaan masyarakat mengalami degradasi akibat proses pilkada sarat dengan transaksi oplitik. 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. Transaksi semacam ini menimbulkan ongkos politik, misalnya saat seseorang ingin dicalonkan sebagai calon 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.¹⁶

¹⁵ <https://news.detik.com/berita/3309318/pilkada-serentak-2017-diikuti-80-pasangan-calon-independen>, diakses pada 19 Maret 2018

¹⁶ Berdasarkan laporan dana kampanye peserta Pilkada Provinsi DKI Jakarta kepada KPU, total pengeluaran kampanye sekitar 106 milyar rupiah. Lihat Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye* (Jakarta: Perludem, 2013), hal. 167-168. Mengenai dampak politik uang juga dapat dilihat pada Didik Suhariyanto, *Dampak*

Banyak politisi bahkan menghalalkan segala cara untuk mengumpulkan dana kampanye, seperti korupsi.¹⁷ Pada akhirnya praktik demikian memunculkan kehidupan partai politik yang bersifat oligarkis, elitis dan personalistik.¹⁸ Ibrahim Zuhdy menyatakan ongkos politik berdampak pada pemerintah yang berkuasa jika donator dana kampanye memberikan dukungan sebagai investasi politik bagi kepentingan mereka. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 memberikan perubahan signifikan terhadap sistem pilkada namun tetap menyediakan ruang bagi calon perseorangan dalam pilkada. Persyaratan dukungan yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah pun tidak ada perubahan sama sekali. Namun keberadaan calon perseorangan ini menjadi sangat kontras dengan sistem pilkada keterwakilan. Pada pilkada secara langsung, calon kepala daerah melalui calon perseorangan harus melengkapi persyaratan jumlah dukungan minimal yang dibuktikan dengan fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) pendukung agar dapat masuk dalam daftar calon kepala daerah. Pada pilkada secara langsung, masyarakat daerah bersangkutan memilih calon kepala daerah 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 pilkada 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.

Money Politics Hasil pemilu Kepala Daerah terhadap Konstitusi dan Kebijakan Pemerintah Daerah, Jurnal Ilmiah Progresif (Volume 7 Nomor 21, Desember, 2010), hal 1-3

¹⁷ Hamdan Zoelva, *Memberantas Electoral Corruption*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi (Volume 5, Februari 2013), hal 3-5

¹⁸ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan* (Jakarta, Perludem, 2012), hal, 13

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi :” Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Menjadi persoalan, apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori hukum alam mengutamakan “*the search of justice*”. Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

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 kepada daerah lebih besar dibandingkan calon perseorangan. Pemerintah sebagai pelaku utama dalam penegakan HAM seharusnya mampu menjembatani hal tersebut.

Maka daripada itu Mahkamah Konstitusi pada tahun 2015 mengeluarkan putusan MK No. 60/PUU-VIII/2015 yang mengabulkan permohonan tentang masalah jumlah penduduk pada Pasal 41 untuk diganti. Yang pada akhirnya diganti melalui Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Undang-Undang ini merubah Pasal 41, sehingga dalam hal calon perseorangan ingin mendaftarkan diri maka ketentuannya menjadi seperti. Dalam hal Provinsi yang memiliki jumlah daftar pemilih tetap sampai dengan dua juta jiwa maka harus memiliki dukungan sebesar 10% (sepuluh persen) jumlah pemilih. Namun untuk provinsi dengan jumlah daftar pemilih tetap diantara dua juta dan enam juta jiwa, maka calon perseorangan tersebut harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen). Sedangkan untuk provinsi yang memiliki daftar pemilih tetap diantara enam juta dan dua belas juta jiwa, maka calon

perseorangan tersebut harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen). Terakhir untuk provinsi yang memiliki daftar pemilih tetap di atas dua belas juta pemilih, maka calon perseorangan harus memiliki dukungan paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) dari jumlah pemilih tetap dalam provinsi tersebut.

Calon perseorangan yang akan mengikuti berkontestasi di Kabupaten / Kota, maka calon Bupati/Walikota yang berasal dari calon perseorangan memiliki ketentuan sebagai berikut. Untuk kabupaten/kota yang memiliki daftar pemilih tetap di bawah 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) pemilih, calon perseorangan tersebut harus memiliki dukungan paling sedikit 10% (sepuluh persen). Untuk kabupaten/kota yang memiliki daftar pemilih tetap diantara 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) dan 500.000 (lima ratus ribu) pemilih, harus memiliki pendukung minimal 8,5% (delapan setengah persen). Sedangkan untuk kabupaten/kota yang memiliki daftar pemilih tetap diantara 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta), calon perseorangan tersebut harus memiliki dukungan paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen), dan untuk kabupaten/kota yang memiliki daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) pemilih, maka calon perseorangan tersebut, hanya memerlukan 6,5% (enam setengah persen) syarat dukungan.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini, ada sedikit perbaikan, meskipun kenaikan persentase jumlah dukungan tidak berubah tetap menjadi 6.5% sampai 10%. Perubahan terhadap pasal 41 ini bukan tidak terdapat masalah, frasa “penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap”, menjadi permasalahan karena KPU bisa saja hanya menggunakan KTP yang sudah termasuk dalam DPT untuk dijadikan salah satu syarat verifikasi faktual. Hal ini jelas memberatkan karena, pada beberapa pemilihan masih banyak pemilih yang menggunakan KTP untuk menggunakan hak pilih karena tidak masuk dalam DPT. Namun kalau mengacu pada frasa pada pasal tersebut hanya mengacu pada “jumlah penduduk yang termuat dalam daftar pemilih tetap”. Sehingga yang diperhatikan adalah jumlah DPT pada pemilihan

sebelumnya, bukan pendukung calon perseorangan harus masuk pada DPT.

Namun meskipun telah dilakukan perubahan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tetap masih terasa ketimpangan dalam pemberlakuan syarat yang ditentukan bagi calon perseorangan. Dimana di saat calon perseorangan harus mencari puluhan ribu ktp dukungan calon, di sisi lain calon yang diusung partai hanya perlu surat dukungan dari partai yang ada di DPRD tersebut sebanyak 20% kursi. Hal tersebut belum lagi ditambah dengan verifikasi factual yang bisa saja menggugurkan pencalonan calon perseorangan tersebut ke tahap selanjutnya.

Plato mendefinisikan keadilan sebagai “*the supreme virtue of the good state*”, sedang orang yang adil adalah “*the self diciplined man whose passions are controlled by reasson*”. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya.

Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan¹⁹: “*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*”. Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.

Jadi fungsi dari penguasa ialah membagi bagikan fungsi-fungsi dalam negara kepada masing-masing orang sesuai dengan asas

¹⁹The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Sumber Sukses, 2002), hal. 22.

keserasian. Pembagian kerja sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan setiap orang itulah yang disebut dengan keadilan. Konsepsi keadilan Plato yang demikian ini dirumuskan dalam ungkapan “*giving each man his due*” yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya. Untuk itu hukum perlu ditegakkan dan Undang-undang perlu dibuat.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan mengenai calon perseorangan sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2008 yang mengatur tentang syarat dari calon perseorangan untuk mengikuti konstestasi pilkada. Pada tahun 2015 dikeluarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang memperberat syarat dukungan bagi calon perseorangan untuk berkontestasi di pilkada persentase kenaikan berkisar dari 53% (lima puluh tiga persen) sampai dengan 116% (seratus enam belas persen). Hal tersebut kemudian diubah lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang no. 10 Tahun 2016, yang mengatur bahwa persentase syarat dukungan dilihat dari jumlah pemilih bukan lagi dari jumlah penduduk dalam suatu daerah seperti yang diatur pada peraturan sebelumnya dan ditambah lagi dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umu (PKPU) dalam pelaksanaan verifikasi data dukungan. Salah satu hal yang penting dalam syarat dukungan adalah pengaturan tentang verifikasi data dukungan, sehingga tidak munculnya dukungan ganda mengingat cukup banyak syarat dukungan yang diperlukan bagi seorang calon perseorangan untuk berkontestasi di pilkada.
2. Keadilan dalam pilkada terutama sejak diputuskannya bahwa calon perseorangan berhak mengikuti pilkada oleh Mahkamah Konstitusi satu dasawarsa silam. Keadilan merasa menjadi kurang sejak diundangkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang memperberat syarat dukungan bagi calon perseorangan.

Namun meskipun telah dilakukan perubahan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tetap masih terasa ketimpangan dalam pemberlakuan syarat yang ditentukan bagi calon perseorangan. Karena keadilan sendiri menurut pandangan Utilitarianisme menyatakan bahwa keadilan sendiri mempunyai ciri sebagai suatu kebijakan yang sepenuhnya ditentukan oleh kemanfaatannya, yaitu kemampuannya menghasilkan kesenangan yang terbesar bagi orang banyak. Sehingga apabila suatu kebijakan tidak bisa menunjukkan kemanfaatannya, maka perlu dipertanyakan esensi dari kebijakan tersebut. Namun apabila kita melihat bahwa keputusan ini menunjukkan bahwa yang mendapatkan manfaat dari hal ini adalah pemilih, maka bisa dikatakan bahwa peraturan ini telah mencerminkan keadilan yang diharapkan.

B. Saran

1. Perlunya pengaturan yang lebih jelas dalam pelaksanaan pilkada terutama mengenai calon perseorangan, mengingat masih banyak hal yang perlu dicermati terkait dengan syarat dukungan dan verifikasi data factual dari syarat dukungan yang diperberat dengan jangka waktu yang dirasa cukup sempit dalam melaksanakan verifikasi tersebut.
2. Keadilan dalam pilkada memang merupakan salah satu cita-cita demokrasi semenjak digaungkannya pilkada secara langsung maupun sejak era reformasi. Perlunya pengaturan yang lebih adil bagi calon perseorangan dirasa cukup penting untuk dibuat, mengingat beratnya syarat dukungan yang harus dipenuhi, pengaturan tersebut cukup saja mengenai syarat dukungan calon perseorangan agar dibuat lebih ringan lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema. Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005),

- Mohtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews,
Pengantar Perbandingan Sistem Politik,
(Yogyakarta: Gadjah Mada University
Press, 2001),
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode
Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana,
2006),
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian
Hukum Normatif*, (Malang: UMM Press,
2007
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu
Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008),
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian
Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo
Persada, 1997),
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*,
(Jakarta: UI. Press, 2006),
- Gamawan Fauzi, "*Keterangan Pemerintah atas
Rancangan Undang-Undang tentang
Pemerintahan Daerah*", Rapat Kerja
Pansus Rancangan Undang-Undang
tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta,
April 2012
- Hamdan Zoelva, *Memberantas Electoral
Corruption*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi
(Volume 5, Februari 2013),
- Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Bantuan
Keuangan Partai Politik: Metode
Penetapan Besaran, Transparansi dan
Akuntabilitas Pengelolaan* (Jakarta,
Perludem, 2012),
- The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta:
Sumber Sukses, 2002),.