

## Analisis Implementasi Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

**Desriadi**

Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Islam Kuantan Singingi, Riau Indonesia  
[desco\\_paliang@ymail.com](mailto:desco_paliang@ymail.com)

### Abstract

Individual candidacy in local elections is expected to produce more aspirational, qualified, and strongly committed regional leaders. Individual candidates in the Regional Head Election are also an alternative to accommodate the human rights of every Indonesian Citizen who does not run through a political party. The existence of individual candidates will surely break the partyocracy (political party dominated democracy) and the oligarchy of political parties so that the aspirations of the bottom get a place in the political process. With the allowance of individual candidates, it will enable the birth of candidates from the public who are considered more qualified public than just a figure who carried a handful of political party elites. On the other hand, the increased support of the people towards the existence of individual candidates should be seen as an effort to increase people's political participation in the regional head elections and the implementation of more accommodative and democratic regional elections. Up to now it should be recognized that the nomination of regional head is dominated by political parties. The absence of a transparent and democratic recruitment system led to this process being influenced more by political party elites and political brokers. The position of the political party becomes very central because all candidates must pass there and of course a candidate will not get the ticket of the political party for free. With the regulation allowing individual candidates will directly push the process of internal democratization of political parties to be more selective and democratic in determining the candidates. The type of research conducted is descriptive qualitative research, namely research conducted describes the situation of elections of regional heads. The analysis conducted in this research is qualitative analysis by drawing deductive conclusions that is drawing conclusions from things that are general to things that are special.

Keywords: *pemilukada, regional autonomy*

### Abstrak

Pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah diharapkan menghasilkan pemimpin daerah yang lebih aspiratif, berkualitas, dan berkomitmen kuat menyejahterakan rakyat. Calon perseorangan dalam Pilkada juga sebagai alternatif untuk mengakomodasi Hak Asasi Manusia (HAM) politik setiap Warga Negara Indonesia (WNI) yang tidak mencalonkan diri melalui partai politik. Adanya calon perseorangan tentunya akan mendobrak partitokrasi (demokrasi yang didominasi partai politik) dan oligarki partai politik agar aspirasi dari bawah mendapatkan tempat dalam proses politik. Dengan diperkenalkannya calon perseorangan, maka akan memungkinkan lahirnya calon dari masyarakat yang dianggap publik lebih berkualitas daripada sekedar figur yang diusung segelintir elit partai politik. Di sisi lain, meningkatnya dukungan rakyat terhadap keberadaan calon perseorangan harus dilihat sebagai upaya meningkatkan partisipasi politik rakyat dalam pemilihan kepala daerah dan terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang lebih akomodatif dan demokratis. Hingga kini harus diakui pencalonan kepala daerah lebih banyak didominasi partai politik. Tidak adanya sistem rekrutmen yang transparan dan demokratis menyebabkan proses ini lebih banyak dipengaruhi oleh elit partai politik dan para broker politik. Posisi partai politik menjadi sangat sentral karena semua calon harus lewat sana dan tentunya seorang calon tak akan memperoleh tiket partai politik tersebut dengan gratis. Dengan adanya regulasi yang memperkenalkan calon perseorangan secara langsung akan mendorong proses demokratisasi internal partai politik untuk lebih selektif dan demokratis dalam menentukan calon-calonnya. Jenis Penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang dilakukan menggambarkan situasi pemilihan kepala daerah. Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.

Kata Kunci : *pemilukada, otonomi daerah*

## PENDAHULUAN

Pemerintahan dalam suatu negara merupakan sesuatu yang bersifat dinamis, terus bergerak dan berubah mulai dari perubahan yang bersifat evolutif, reformatif sampai pada perubahan yang bersifat revolutif. Reformasi politik Indonesia yang ditandai dengan tumbangnya Orde Baru telah dan akan menimbulkan serangkaian perubahan, baik pada dimensi politik, ekonomi, sosial dan budaya.<sup>1</sup> Perubahan pada tingkat nasional secara langsung maupun tidak langsung juga akan berdampak pada perubahan pada tingkat regional maupun lokal, mengingat Indonesia adalah negara Republik berbentuk kesatuan.

Agenda aksi reformasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Bintoro Tjokroamidjojo perlu diarahkan kepada beberapa pokok sebagai berikut :<sup>2</sup>

- a. Perubahan sistem politik ke arah sistem politik yang demokratis, partisipatif dan egalitarian;
- b. Reformasi dalam sistem birokrasi militer (TNI);
- c. Reformasi dalam bidang administrasi publik perlu diarahkan pada peningkatan profesionalisme birokrasi pemerintahan dalam rangka meningkatkan pengabdian umum, pengayoman, dan pelayanan publik;
- d. Reformasi pemerintahan yang juga penting adalah perubahan dari pola sentralisasi ke desentralisasi;
- e. Agenda aksi reformasi lain yang juga strategis adalah menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesiaa dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Kabupaten dan Kota, yang masing-masing sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom, daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*". Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan bagian dari proses

<sup>1</sup> Sadu Wasistiono, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Masa Depan Pemerintahan Daerah", Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Program Pascasarjana STPDN/IPDN Depdagri RI, Jatinangor: 2005, Hlm. 1

<sup>2</sup> Ibid, Hlm. 8-10

demokratisasi yang sedang bergulir di tanah air, sebagai konsekuensi logis dari gerakan reformasi yang merupakan wujud dari model pengisian pejabat publik oleh masyarakat, sehingga akuntabilitasnya kepada pemilik kedaulatan menjadi lebih konkret.<sup>3</sup> Pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga merupakan upaya membuat sistem pengisian jabatan politik menjadi konsisten.

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dilakukan perubahan dengan memberikan kesempatan bagi calon perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tidak ada aturan secara implisit yang mengharuskan calon kepala daerah berasal dari partai politik. Inilah yang menjadi jalan pembuka bagi munculnya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah.

Pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah diharapkan menghasilkan pemimpin daerah yang lebih aspiratif, berkualitas, dan berkomitmen kuat menyejahterakan rakyat. Calon perseorangan dalam Pilkada juga sebagai alternatif untuk mengakomodasi Hak Asasi Manusia (HAM) politik setiap Warga Negara Indonesia (WNI) yang tidak mencalonkan diri melalui partai politik.<sup>4</sup>

Adanya calon perseorangan tentunya akan mendobrak partitokrasi (demokrasi yang didominasi partai politik) dan oligarki partai politik agar aspirasi dari bawah mendapatkan tempat dalam proses politik. Dengan diperkenalkannya calon perseorangan, maka akan memungkinkan lahirnya calon dari masyarakat yang dianggap publik lebih berkualitas daripada sekedar figur yang diusung segelintir elit partai politik. Di sisi lain, meningkatnya dukungan rakyat terhadap keberadaan calon perseorangan harus dilihat sebagai upaya meningkatkan partisipasi politik rakyat dalam pemilihan kepala daerah dan terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang lebih akomodatif dan demokratis.

Hingga kini harus diakui pencalonan kepala daerah lebih banyak didominasi partai politik. Determinasi partai politik dalam penentuan kandidat akan sangat dipengaruhi oleh mekanisme internal partai politik dalam penentuan kriteria calon yang dipandang layak didukung. Ironisnya, kewenangan partai politik dalam melakukan perekrutan politik

<sup>3</sup> Ibid, Hlm. 3

<sup>4</sup> Yohanes Usfunan, "Calon Perseorangan dalam Pilkada", Kompas, 20 Juni 2008

seringkali disalahgunakan sebagian elit partai politik untuk mematikan proses rekrutmen politik yang demokratis. Tidak adanya sistem rekrutmen yang transparan dan demokratis menyebabkan proses ini lebih banyak dipengaruhi oleh elit partai politik dan para broker politik. Posisi partai politik menjadi sangat sentral karena semua calon harus lewat sana dan tentunya seorang calon tak akan memperoleh tiket partai politik tersebut dengan gratis.

Dengan adanya regulasi yang memperkenankan calon perseorangan secara langsung akan mendorong proses demokratisasi internal partai politik untuk lebih selektif dan demokratis dalam menentukan calon-calonnya. Ketiga hal ini tentunya secara proses akan meningkatkan derajat kompetisi politik. Tanpa adanya calon perseorangan, partai politik yang ada tidak mempunyai kebutuhan untuk membenahi diri.

Keberadaan calon perseorangan juga diyakini akan menjadi cambuk bagi partai politik untuk dapat kembali kepada ide murni partai politik, yakni bertanggung jawab pada konstituennya. Dengan adanya calon perseorangan, partai politik tentunya akan berpikir dua kali untuk mempertahankan feodalisme dan sifat koruptif di dalam tubuhnya. Karena jika hal tersebut dipertahankan dan partai politik tidak mengubah dirinya, bukan tidak mungkin publik akan berpaling kepada pilihan calon perseorangan. Kehadiran calon perseorangan, kendati belum tentu menang diyakini dapat memberikan warna lain bagi berjalannya suatu proses yang demokratis dalam upaya mengerem arogansi sebagian politisi partai di satu pihak dan meningkatkan antusiasme masyarakat dalam pemilihan kepala daerah langsung di lain pihak.

Salah satu contoh bentuk dukungan masyarakat terhadap calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah dengan terpilihnya Aceng Fikri-Diky Candranegara, sebagai Bupati dan Wakil Bupati terpilih dalam Pemilihan Kepala Daerah di Garut pada Pemilihan langsung hari Minggu tanggal 21 Desember 2008 lalu.<sup>5</sup> Menurut Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Garut, Muhammad Iqbal Santoso, kemenangan calon perseorangan di Kabupaten Garut (Jawa Barat) adalah fenomena politik tersendiri. Mereka merupakan satu-satunya calon perseorangan di Jawa Barat yang bisa memenangi pemilihan kepala daerah. Hal ini mencerminkan adanya ketidakpercayaan rakyat Garut terhadap partai politik.

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis memberi judul pada makalah ini yaitu, analisis implementasi calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung

---

<sup>5</sup> "Pemilihan Bupati, Calon Perseorangan Menangi Pilkada Garut", Kompas, 27 Desember 2008.

## RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah mekanisme dan pengaturan tentang calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung?
2. Apa kendala-kendala yang di hadapi bagi calon perseorangan dalam mengikuti Pemilihan Kepala Daerah secara langsung?

## KERANGKA TEORITIS

Demokrasi ditinjau dari sudut etimologi, berasal dari perkataan demos (rakyat) dan cratein (memerintahkan). Dengan demikian demokrasi itu berarti pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>6</sup> Menurut Deliar Noor, demokrasi sebagai dasar kehidupan bernegara member pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, Karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>7</sup> Dalam konteks itu kemudian rakyat menduduki posisi yang mulia dan tinggi dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi. Oleh karenanya sebuah negara dapat dikatakan menerapkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan demokrasi penyelenggaraan negara didasarkan pada kehendak dan kemauan rakyat (kedaulatan rakyat).<sup>8</sup>

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai macam pengertian. Dalam Hukum Tata Negara, pengertian kedaulatan itu bisa relative artinya bahwa kedaulatan itu tidak hanya dikenal pada negara-negara yang mempunyai kekuasaan penuh ke luar dan ke dalam, tapi juga bisa dikenakan kepada negara-negara yang terikat dalam suatu perjanjian yang berbentuk traktat atau dalam bentuk konfederasi atau federasi, dan yang paling akhir jika kedaulatan itu hanya diartikan sebagai kekuasaan untuk mengurus rumah tangga sendiri yang disebut otonomi.<sup>9</sup>

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Namun, dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (2) ditegaskan bahwa pemerintahan daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

<sup>6</sup> Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta: 1996, Hlm. 204

<sup>7</sup> Fatkhurohman, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2004, Hlm. 8-9

<sup>8</sup> Abdi Yuhana, Sistem Ketatatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Fokusmedia, Bandung: 2007, Hlm. 28

<sup>9</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 1981, Hlm. 122

menurut asas otonomi dan Tugas Pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip baru dalam pasal 18 lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis.<sup>10</sup>

Adapun yang mendasari perlunya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat daerah tidak terlepas dari latar belakang sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dan aturan pendukung lain di bawahnya sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan sistem ketatanegaraan dan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 terutama pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis.
2. Adanya tuntutan dari masyarakat yang menghendaki kepala daerah dipilih secara langsung dengan keyakinan bahwa pemimpin yang terpilih nanti akan mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran, khususnya keinginan masyarakat terhadap pemerintahan daerah yang bersih dan bertanggung jawab, tidak KKN, dan keseimbangan dalam keadilan.
3. Adanya politik kepentingan yang dilakukan oleh para anggota DPRD terutama pada penyampaian LPJ dan Pemilihan Kepala Daerah.

Dari ketiga latar belakang tersebut di atas, yang paling dominan dan yang merupakan keinginan mendasar dari masyarakat adalah munculnya pemimpin yang betul-betul mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran, pemimpin yang arif dan bijak.

Harapan masyarakat untuk menemukan sosok pemimpin melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dengan criteria punya kemampuan, cakap, bertanggung jawab, bermoral, mempunyai integritas, sanggup berkorban, berpengalaman, dan berwawasan yang luas akan menjadi hampa karena dominasi partai politik dalam menentukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat kuat (masih dominan).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya memberikan kesempatan yang lebih terbuka untuk menjadi calon kepala daerah. Hal tersebut dapat dibaca dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Dari ketentuan pasal 18 ayat (4) tersebut tidak ada aturan yang mengharuskan calon kepala daerah berasal dari partai

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005, Hlm. 306

<sup>11</sup> HAW Widjaja,, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005, Hlm. 120

politik. Calon kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan berhak untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan bahwa calon perseorangan boleh mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut tidak mengatur tentang tata cara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur tata cara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon Lalu Ranggalawe untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui jalur calon perseorangan. Hak pemohon berupa hak untuk ikut dalam pencalonan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana yang tercantum dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya membuka kesempatan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui partai politik dan gabungan partai politik saja dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>12</sup>

Menurut salah seorang Hakim Konstitusi H. Achmad Roestand, pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik rawan terhadap pemerasan yang dilakukan oleh partai politik terhadap mereka yang berminat mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Mereka diharapkan akan terbebas dari pemerasan yang dilakukan oleh broker politik liar yang lahir bagaikan jamur di musim hujan bersamaan dengan pemberian kesempatan kepada calon perseorangan untuk dapat mencalonkan diri.<sup>13</sup>

Penilaian bahwa aspirasi masyarakat cenderung meniscayakan diberikannya kesempatan kepada perseorangan untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah tanpa melalui pengajuan dari partai politik atau gabungan partai politik. Kecenderungan ini

---

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>13</sup> ibid

menunjukkan bahwa telah terjadi dinamika demokratisasi yang sehat, karena hakikat demokrasi adalah dihargainya perbedaan pendapat.<sup>14</sup>

Tidak bisa disangkal bahwa kehidupan partai politik dalam menyandang fungsinya, terutama sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakat, baik dari bawah ke atas (up ward) maupun dari atas ke bawah (down ward), masih jauh dari harapan. Sehingga di satu sisi harus dapat menggugah partai politik untuk melakukan pembenahan dan introspeksi, dan di sisi lain harus dapat mendorong masyarakat untuk meningkatkan koreksi terhadap partai politik tersebut. Sebab, partai politik sejatinya harus berperan bukan sekedar sebagai ornamen, tetapi harus benar-benar merupakan pilar utama demokrasi.<sup>15</sup>

Perkembangan pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dipraktikkan di Aceh telah melahirkan realitas baru dalam dinamika ketatanegaraan yang telah menimbulkan dampak kesadaran konstitusi secara nasional, yakni dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah tanpa melalui partai politik bukan suatu hal yang bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan bukan pula merupakan suatu tindakan dalam keadaan darurat (staatsnoodrecht).<sup>16</sup>

Agar terdapat persamaan hak warga negara sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidaklah dapat dilakukan dengan cara menyatakan bahwa pengajuan calon perseorangan yang ditentukan oleh Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga harus dinyatakan tidak berlaku, karena memang senyatanya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Namun, persamaan hak tersebut dapat dilakukan dengan mengharuskan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyesuaikan dengan perkembangan baru yang telah dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang sendiri yaitu dengan memberkan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana ditentukan oleh Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Untuk calon perseorangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, terhadap calon perseorangan yang bersangkutan harus dibebani kewajiban yang berkaitan dengan

---

<sup>14</sup> ibid

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Ibid

persyaratan jumlah dukungan minimal terhadap calon yang bersangkutan. Hal demikian diperlukan agar terjadi keseimbangan dengan partai politik yang disyaratkan mempunyai jumlah wakil minimal tertentu di DPRD atau jumlah perolehan suara minimal tertentu untuk dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Syarat jumlah dukungan bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perseorangan tidak boleh lebih berat daripada syarat partai politik yang dapat mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi ketidakadilan karena perolehan wakil di DPRD atau jumlah suara partai politik didapatkan dalam suatu pemilihan umum yang biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sedangkan calon perseorangan harus mengumpulkan sendiri pernyataan dukungan dari pendukungnya. Demikian pula halnya syarat dukungan bagi calon perseorangan tidak boleh demikian ringan sehingga akan membuka kesempatan bagi orang-orang yang tidak bersungguh-sungguh yang pada gilirannya dapat menurunkan nilai dan citra demokrasi yang dapat bermuara pada turunnya kepercayaan rakyat terhadap pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

## PEMBAHASAN

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai mekanisme tahapan pelaksanaan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pengaturan selanjutnya diatur dalam Undang – Undang Republik Indonesia 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.

Tahap pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:<sup>17</sup>

- a. Penetapan daftar pilih;
- b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Perhitungan suara;
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan

Dalam mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak dapat dihindari kemungkinan permasalahan dan kendala yang mungkin akan dihadapi oleh calon

---

<sup>17</sup> Lihat pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

perseorangan. Kendala-kendala tersebut bisa saja dihadapi oleh calon perseorangan pada saat pendaftaran bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota, pada saat pengajuan bakal pasangan calon dan penetapan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau walikota dan Wakil Walikota, pada saat kampanye, pemilihan atau pemungutan suara pada saat pasangan calon perseorangan tersebut memenangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota.

#### 1. Pendaftaran

pada saat pasangan calon perseorangan mendaftarkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, kendala-kendala yang akan dihadapi adalah:

pada tahapan pendaftaran calon merupakan tahapan critical. Sebagai gambaran, pemilihan Jawa Tengah pada tahun 2008 diperkirakan berjumlah lebih dari 25 juta pemilih dan jumlah penduduk lebih dari 34 juta. Kemudian dalam revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mensyaratkan calon perseorangan harus didukung minimal oleh 3% jumlah penduduk dan harus tersebar di 50% jumlah Kabupaten/Kota, maka calon perseorangan untuk mendaftar sebagai calon Gubernur Jawa Tengah harus mendapatkan dukungan minimal 1.020.000 pendukung dan harus tersebar di 18 Kabupaten/Kota. Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mensyaratkan calon perseorangan harus menunjukkan bukti dukungan berupa daftar nama pemilih pendukung dan fotokopi KTP pendukung, maka masing-masing calon perseorangan harus mengumpulkannya. Selanjutnya KPU Provinsi Jawa Tengah akan melakukan penelitian administrative dan verifikasi factual terhadap bukti dukungan tersebut, secara bertingkat dari tingkat paling bawah ke atas (dari PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi). Ini menunjukkan bahwa verifikasi dilakukan dukungan riil, bukan verifikasi secara sampling.<sup>18</sup>

Sebagai perbandingan, pada saat Pemilu Legislatif 2004, di Jawa Tengah terdapat 58 perseorangan calon anggota DPD yang mendaftar dengan dukungan minimal masing-masing 5.000 pendukung, dan pada tingkat riil dukungan terhadap 58 calon adalah 411.312 pendukung dan jumlah dukungan yang harus diverifikasi sebanyak 41.128 pendukung yang tersebar di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Pada waktu itu membutuhkan waktu 60 hari untuk penelitian administrative oleh KPU Provinsi Jawa

<sup>18</sup> Hasyim Asy'ari, Makalah Implikasi Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pemilu Kepala Daerah (Sosialisasi Pilgub Jateng 2008 di Kudus), 18 Mei 2008

Tengah, 14 hari untuk verifikasi oleh KPU Kabupaten/Kota, 3 hari untuk pemberitahuan hasil penelitian kepada calon, 3 hari untuk perbaikan syarat dukungan, 7 hari penelitian administratif ulang, dan 14 hari untuk penelitian factual, sehingga secara jadwal pada waktu itu terhitung sejak pendaftaran calon sampai dengan diketahui hasil akhir dibutuhkan waktu sekitar 4 bulan. Itulah waktu yang dijadwalkan untuk meneliti 411.312 pendukung dan verifikasi factual 41.128 pendukung, sehingga bisa dihitung sendiri berapa waktu yang dibutuhkan untuk meneliti jutaan bukti dukungan calon perseorangan.<sup>19</sup>

Selama ini calon perseorangan terkendala dalam hal pengumpulan dan pembuktian syarat dukungan tersebut. Jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota sangat sempit sehingga tidak jarang di akhir waktu yang telah ditetapkan tersebut calon perseorangan tidak dapat menyelesaikan pengumpulan bukti dukungan dan penelitian terhadap bentuk dukungan yang diberikan oleh masyarakat kepada calon perseorangan tersebut. Perlu dilakukan pengkajian ulang karena calon perseorangan yang akan mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merasa terlalu berat mengumpulkan syarat dukungan dengan waktu yang terlalu sempit dengan jumlah dukungan masyarakat yang tidak sedikit.<sup>20</sup>

Jika dilihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ditentukan syarat 3% dari jumlah penduduk yang punya hak pilih di Aceh sekitar 3 juta orang, berarti 90.000 tanda tangan lengkap dengan bukti fotokopi KTP dan kartu identitas lainnya serta bukti dukungan tertulis. Dengan syarat 3% ini saja sudah banyak calon yang berguguran karena kesulitan memenuhi jumlah dukungan berikut fotokopi KTP/identitas karena biaya operasionalnya yang tidak sedikit.<sup>21</sup>

Selain itu, dalam ketentuan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2008, pada saat calon perseorangan akan mendaftar sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, syarat yang ditetapkan begitu memberatkan. Calon perseorangan harus menyerahkan bukti dukungan dari masyarakat dalam bentuk surat pernyataan memberikan dukungan kepada bakal pasangan calon yang ditandatangani atau cap jempol oleh pendukung secara kolektif atau individu terhadap bakal pasangan calon, yang diketahui dan atau disetujui oleh bakal pasangan calon di atas kertas bermaterai

---

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> ibid

cukup atau kertas segel. Hal ini berbeda dengan syarat yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang hanya menyebutkan pasangan calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib menyerahkan berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk dan dukungan tersebut hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan. Peraturan KPU tersebut seolah-olah ingin mempersulit calon perseorangan agar tidak bisa mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

## 2. Pengajuan Bakal Calon dan Penetapan Bakal Calon

dalam hal pengajuan bakal calon perseorangan sebagai calon gubernur dan wakil gubernur atau bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang telah lulus verifikasi dan rekapitulasi dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, dimungkinkan akan menghadapi kendala berupa penolakan dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota akibat syarat dukungan yang telah diserahkan sebelumnya tidak memenuhi syarat atau tidak cukup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ataupun ketentuan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

## 3. Kampanye

Pada saat pelaksanaan kampanye, penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye. Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di Provinsi, Kabupaten/Kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan Kabupaten/Kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.<sup>22</sup> Bagi calon perseorangan pada saat pelaksanaan kampanye terkendala oleh jumlah pendukung atau massa yang lebih sedikit bila dibandingkan dengan calon yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Tim kampanye yang dibentuk oleh partai politik atau gabungan partai politik lebih terorganisir karena partai politik dapat menggerakkan pendukung partai tersebut di tiap-tiap Kabupaten/Kota atau kecamatan yang pendukungnya tentu saja lebih banyak.

## 4. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau pemungutan suara

Sebagai implikasi teknis dan revisi regulasi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> ibid

<sup>23</sup> ibid

- a. Implikasi teknis terhadap potensi pemilihan kepala daerah dua peraturan. Munculnya peluang calon perseorangan dan munculnya ketentuan batas minimal perolehan suara sah 30% untuk dapat ditetapkan sebagai calon terpilih, membuka peluang dalam setiap pemilihan kepala daerah potensial diselenggarakan dua peraturan.
  - b. Implikasi teknis yang lain adalah tentu saja anggaran pemilihan kepala daerah. Unit cost yang akan terpengaruh dalam anggaran pemilihan kepala daerah adalah besarnya volume kerja penyelenggara pemilihan kepala daerah, panjangnya waktu kerja penyelenggara pemilihan kepala daerah, dan biaya pengadaan surat suara karena akan ada perubahan desain surat suara.  
Pemilihan tersebut terkendala apabila calon perseorangan tersebut bukan seorang figur tokoh yang begitu dikenal oleh masyarakat. Jika pasangan calon perseorangan tersebut merupakan tokoh masyarakat ataupun lebih dikenal oleh masyarakat, masyarakat akan lebih memilih pasangan tersebut.
5. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan
- Pada saat pasangan calon perseorangan tersebut terpilih dan memenangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Gubernur dan wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dimungkinkan adanya permasalahan yang akan dihadapi oleh pasangan tersebut, yaitu:<sup>24</sup>
- a. Stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah terganggu, membuat kepala daerah calon perseorangan sulit menjalankan kebijakannya sebab kepala daerah dari calon perseorangan tidak mendapat dukungan DPRD dan partai politik.
  - b. Berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan kesewenangan DPRD maupun secara institusional karena tiap saat bisa “menekan” kepala daerah melalui ancaman meminta laporan pertanggungjawaban. Padahal, bentuk penyalahgunaan dan kesewenangan itu merupakan pelanggaran penggunaan dan kesewenangan itu merupakan pelanggaran penggunaan hak seperti diatur 42 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008,

---

<sup>24</sup> Yohanes Usfunan, “Calon Perseorangan dalam Pilkada”, Kompas, 20 Juni 2008

yaitu hak DPRD meminta keterangan laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah.

Selain itu, kemungkinan melanggar hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Menurut sistem ketatanegaraan, DPRD sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah berkewajiban mendukung kepala daerah.

- c. Kepala daerah calon perseorangan mudah “diganggu” DPRD “nakal” yang integritas moralnya rendah. Konsekuensinya, jika “tertekan” lalu menempuh kompromi, hal itu akan menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akibatnya, akan tetap menghambat penciptaan pemerintahan yang bersih.

dari kendala-kendala dan permasalahan tersebut di atas, solusi sebagai upaya yang dapat dilakukan oleh calon perseorangan yang ingin mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu :

1. Agar calon perseorangan tersebut mempersiapkan segala sesuatunya lebih baik dan matang untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan jalur perseorangan. Seorang yang lebih dikenal oleh masyarakat akan lebih mendapat perhatian dan dukungan;
2. Dalam hal pembentukan tim sukses untuk kemenangan pasangan calon, hendaknya tim tersebut benar-benar orang yang terpilih dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena kemenangan suatu pasangan calon tidak terlepas dari adanya tim sukses. Dan dalam tim tersebut harus merupakan suatu tim yang solid dan bertanggung jawab.
3. Pasangan calon juga tidak terlepas dari hal financial atau keuangan. Mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tentu saja membutuhkan dana dan biaya yang tidak sedikit.

Kendala-kendala yang dihadapi oleh calon perseorangan dalam mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat terlihat pada saat pasangan calon tersebut mendaftarkan diri sebagai pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pada saat penetapan bakal pasangan calon yang lulus untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pada saat mengikuti kampanye, atau pada saat hari pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Bahkan kendala tersebut bisa saja terjadi pada saat pasangan perseorangan tersebut telah terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah.

## KESIMPULAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya memberikan kesempatan yang lebih terbuka untuk menjadi calon kepala daerah. Hal tersebut dapat dibaca dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Dari ketentuan pasal 18 ayat (4) tersebut tidak ada aturan yang mengharuskan calon kepala daerah berasal dari partai politik. Calon kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan berhak untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pada saat pasangan calon perseorangan tersebut terpilih dan memenangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Gubernur dan wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dimungkinkan adanya permasalahan yang akan dihadapi oleh pasangan tersebut, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah terganggu, membuat kepala daerah calon perseorangan sulit menjalankan kebijakannya sebab kepala daerah dari calon perseorangan tidak mendapat dukungan DPRD dan partai politik.
- b. Berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan kesewenangan DPRD maupun secara institusional karena tiap saat bisa “menekan” kepala daerah melalui ancaman meminta laporan pertanggungjawaban.
- c. Kepala daerah calon perseorangan mudah “diganggu” DPRD “nakal” yang integritas moralnya rendah. Konsekuensinya, jika “tertekan” lalu menempuh kompromi, hal itu akan menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akibatnya, akan tetap menghambat penciptaan pemerintahan yang bersih.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdi Yuhana, Sistem Ketatatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Fokusmedia, Bandung: 2007.
- Fatkurohman, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2004.
- HAW Widjaja,, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005.

---

<sup>25</sup> Yohanes Usfunan, “Calon Perseorangan dalam Pilkada”, Kompas, 20 Juni 2008

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 1981.

Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005.

Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta: 1996.

“Pemilihan Bupati, Calon Perseorangan Menangi Pilkada Garut”, Kompas, 27 Desember 2008.

Sadu Wasistiono, “Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Masa Depan

Pemerintahan Daerah”, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Program Pascasarjana STPDN/IPDN Depdagri RI, Jatinangor: 2005.

Hasyim Asy'ari, Makalah Implikasi Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pemilu Kepala Daerah (Sosialisasi Pilgub Jateng 2008 di Kudus), 18 Mei 2008.

Yohanes Usfunan, “Calon Perseorangan dalam Pilkada”, Kompas, 20 Juni 2008.

UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.