

IRASIONALITAS PERSYARATAN PENCALONAN PERSEORANGAN DALAM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Oleh:

Maskup Asyadi¹

ABSTRACT

This writing attempts to discuss the irrationality of independent nomination requirements in the regional head elections proceedings which hereinafter shall be referred to as the election. The irrationality of this independent nomination requirements ultimately pushes the smaller chance of an independent candidate to compete in the election. One form of this irrationality can be seen from the high standard endorsement requirements for the independent candidate. In addition to that, the irrationality is made even worse by the registration mechanism through the Silon Application owned by the General Elections Commission/ Komisi Pemilihan Umum (KPU) which implementation is more complicated for independent candidate pairs compared to candidate pairs that are endorsed by a political party. The present of a pair of independent candidates however can be a balance for the parties where the candidacy process so far has been conducted in a dark room. Whereas with the increased level of difficulty for the pair of independent candidates to compete in the election, it also means that it will be difficult to attain the mandate and philosophy of Article 28H paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Furthermore, on the other hand, due to the difficulties for independent candidates, it promotes the increase growth of recent elections with only single candidates. This matter is detrimental for the community who are the voters and holders of sovereignty.

Key words: Irrationality, Independent Nomination Requirements, Elections

1 Ketua KPU Kabupaten Semarang email: maskupmutarlih@yahoo.co.id

1. PENDAHULUAN

Pemilu/Pemilihan merupakan salah satu pilar penting untuk mewujudkan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Artinya, rakyat berdaulat diwujudkan dengan adanya suatu proses pemilu untuk memilih kepala pemerintahan dan para wakil rakyat. Pemilu atau pemilihan dikatakan demokratis jika dilaksanakan secara "*free and fair election*". Pemilu/ pemilihan yang bebas dan fair akan menghasilkan pemerintahan yang *legitimate* (Anggraini, 2010, h. 48).

Kata demokratis memiliki makna yang cukup penting, yaitu: *kesatu*, adanya penyelenggara, yaitu KPU, Bawaslu, DKPP dan penyelenggaraan pemilu/pemilihan yang menerapkan prinsip atau asas pemilu/pemilihan; langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil; *kedua*, adanya kemandirian dan integritas dari penyelenggara pemilu/pemilihan karena akan menghasilkan hasil pemilu/pemilihan yang berkualitas; *ketiga*, rakyat atau wakil rakyat mempunyai hak untuk memilih dalam pemilu/ pemilihan atau diberikan keleluasaan untuk memilih secara langsung dan sesuai dengan asas-asas pemilu/pemilihan. Artinya, dasar adanya pemilihan yang demokratis, jika pemilu/pemilihan dipilih dalam satu pasangan secara perseorangan atau leluasa oleh rakyat atau wakil rakyat (Supriyanto, 2013, h. 84).

Dalam pelaksanaan demokrasi keberadaan partai politik merupakan pilar utama yang sangat penting. Oleh karenanya, partai politik harus melaksanakan fungsi dasar sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yaitu: (1) partai politik melakukan rekrutmen politik; (2) Pemenangan Politik dalam rangka memegang kekuasaan; (3) memberikan Pendidikan Politik kepada masyarakat; serta (4) fungsi Komunikasi Politik yaitu menerima aspirasi dari masyarakat secara luas (Anggraini, 2010, h.85).

Salah satu upaya institusional untuk mewujudkan agar partai politik sesuai dengan fungsi dan tujuannya, maka calon perseorangan dalam

pemilihan perlu diberikan ruang yang cukup untuk berkompetisi. Paradigma tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang, bersama dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor: 5/PUU-V/2007.

Menurut Mahkamah Konstitusi, kesempatan calon perseorangan dalam pemilihan di Provinsi Aceh diberikan untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Sifat keistimewaan Provinsi Aceh tidak ada sangkut pautnya dengan perbedaan peserta pemilihan sehingga sepatutnya seluruh daerah lain di luar Provinsi Aceh juga memberikan kesempatan kepada calon perseorangan ikut serta dalam pemilihan. Mengenai persentase syarat minimal dukungan, Mahkamah Konstitusi dalam petitumnya menyerahkan kepada pembentuk undang-undang mengenai besaran jumlah syarat minimal dukungannya.

Idealitas syarat pencalonan bagi pasangan calon perseorangan sampai saat ini memang masih terus menjadi perdebatan. Akan tetapi yang pasti kini bahkan persyaratan pencalonannya menjadi semakin tinggi dan karenanya mempersempit peluang calon perseorangan untuk ikut dalam Pemilihan.

2. KAJIAN PUSTAKA

Berdasarkan putusan MK Nomor 46/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi bahwa Syarat dukungan Calon Perseorangan didasarkan kepada Jumlah Pemilih yang terdaftar dalam DPT pada Pemilu atau Pemilihan Terakhir. Kemudian pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dimana ketentuan yang berlaku adalah setiap calon yang mengajukan dirinya melalui perseorangan atau tidak diusung partai politik harus mempunyai dukungan dari calon pemilih sedikitnya 6,5-10%.

Perubahan itu seolah memberikan kemudahan bagi calon perseorangan yang akan mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur, Bupati, Walikota melalui jalur perseorangan dengan syarat melalui DPT tersebut. Syarat calon perseorangan itu sangat memungkinkan partai politik akan kesulitan dalam regenerasi, walau masyarakat Indonesia 70% menyatakan sangat setuju dan setuju dengan diperbolehkannya calon perseorangan yang berasumsi bahwa ketika calon perseorangan dapat meraih pemilihan maka akan tampak demokrasi karena tidak adanya intervensi partai politik yang dalam akhir-akhir ini bangsa kebanyakan yang kecewa dan kurang percaya terhadap partai politik (Pamungkas, 2015, h. 74).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, peserta pemilihan adalah pasangan yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan 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 wilayah/daerah yang bersangkutan. Sedangkan calon perseorangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 harus memenuhi syarat dukungan berdasarkan Daftar Pemilih Tetap Pemilihan Terakhir dengan persentase 6,5-10%.

Adanya calon perseorangan merupakan fungsi dalam memberikan kesempatan yang sama kepada warga negara tanpa melalui partai politik. Memberikan kesempatan calon perseorangan untuk berkompetisi justru diharapkan dapat menyeimbangkan pilar-pilar demokrasi, utamanya partai politik, ke dalam sebuah ekosistem politik yang sehat. Tidak bisa dipungkiri bahwa sejauh ini masih banyak kekecewaan terhadap partai politik dimana public merasa partai politik belum melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu melaksanakan pendidikan politik rakyat, menyerap aspirasi masyarakat serta

alat agregasi berbagai kepentingan yang berasal dari aneka kepentingan dan tujuan.

Secara rinci perubahan persyaratan dukungan pencalonan perseorangan yang terdapat dalam UU No 10 Tahun 2016 sebagai perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Perbandingan Persyaratan Dukungan Calon Perseorangan Bupati dan Wakil Bupati

UU 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU 32 Tahun 2004		UU No 8 Tahun 2015		UU Nomor 10 Tahun 2016	
Jumlah Penduduk	% minimal dukungan	Jumlah Penduduk	% minimal dukungan	Jumlah DPT Pemilihan terakhir	% minimal dukungan
Sampai dengan 250.000 jiwa	6,5%	Sampai dengan 250.000 jiwa	10%	Sampai dengan 250.000 jiwa	10%
250.000-500.000 jiwa	5%	250.000-500.000 jiwa	8,5%	250.000-500.000 jiwa	8,5%
500.000-1.000.000	4%	500.000-1.000.000	7,5%	500.000-1.000.000	7,5%
> 1.000.000	3%	> 1.000.000	6,5%	> 1.000.000	6,5%

Ketentuan tersebut pada dasarnya justru sangat memberatkan bagi calon perseorangan dalam pemilihan. Misalnya saja, di Kabupaten Semarang Jawa Tengah dengan jumlah penduduk sekitar 989.399 ribu penduduk, setidaknya calon perseorangan harus mengantongi syarat dukungan sekitar 7,5 persen atau 74,205 orang. Ketentuan syarat dukungan dapat dipandang sebagai perlakuan diskriminasi calon perseorangan. Calon kepala daerah dari partai politik atau gabungan partai politik, syarat pencalonan kepala daerah harus mendapat dukungan 20 persen perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau 25% dari jumlah suara sah, meskipun hal tersebut tidak dapat dibandingkan secara *apple to apple* mengingat partai politik juga telah menjalani serangkaian tahapan untuk dapat mengusulkan calon.

Secara empiris jumlah calon perseorangan pada Pemilihan serentak 2015 terdapat 156 calon perseorangan dari 264 daerah. Jumlah calon perseorangan mungkin dapat bertambah atau berkurang dari periode pemilihan ke periode pemilihan selanjutnya, didukung dengan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa sejak tahun 2004 selalu menunjukkan angka *party identification* dikisaran 15-20 persen saja, artinya hanya berkisar 15-20 persen masyarakat Indonesia yang masih berharap terhadap partai politik. Pada pelaksanaan pemilihan serentak 2017 jumlah pasangan calon perseorangan menurun menjadi sebanyak 90 peserta dari 110 daerah penyelenggara. Kemudian pada pemilihan serentak 2018 dari sejumlah 171 daerah penyelenggara diikuti oleh 60 peserta pasangan calon perseorangan. Jumlah tersebut terus merosot hingga pada Pemilihan Serentak 2020 menjadi sebanyak 68 paslon dari total dari 270 daerah yang melaksanakan pemilihan. Hal tersebut menunjukkan bahwa jalur perseorangan sebagai jalur kandidasi alternatif mulai ditinggalkan. Sementara fenomena pemilihan dengan satu paslon terus meningkat. Terbaru sebanyak 25 kabupaten/kota penyelenggara Pemilihan Serentak 2020 diikuti hanya satu pasangan calon.

Berdasarkan fenomena tersebut melalui tulisan ini peneliti mencoba mengurai mengenai persoalan irasionalitas persyaratan pencalonan perseorangan dalam undang-undang Nomor 10 tahun 2016 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. Harapannya hal ini dapat kembali membuka wacana terkait pentingnya jalur perseorangan diafirmasi dalam rangka penyehatan dan pendalaman kembali demokrasi di tanah air.

3. METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*Legal Research*). Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian untuk mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum yang ada (Ibrahim, 2008, h. 39).

Metode pendekatan masalah dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan untuk menelaah undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu atau fakta hukum dengan permasalahan yang menjadi focus kajian (Marzuki, 2009, h. 96). Selain itu juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu suatu pendekatan yang mendasarkan atas pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, asas-asas hukum yang relevan dengan masalah yang dikaji. (Marzuki, 2009, h. 135).

Jenis dan Sumber Data yang akan digunakan, yaitu:

Bahan Hukum Primer:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 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.

4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah
5. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau/ Walikota dan Wakil Walikota.

Bahan Hukum Sekunder, Bahan hukum sekunder diperoleh melalui data dan informasi, diperoleh melalui internet yang relevan dengan permasalahan. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku teks yang berkaitan dengan hukum dan informasi melalui internet. Sedangkan bahan non hukum yang digunakan oleh penulis dalam penulisan tesis ini berupa template penulisan call paper dan bahan-bahan lainnya yang diperoleh dari sumber non hukum lainnya.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara sederhana irasionalitas didefinisikan sebagai perihal tidak masuk akal. Dengan kata lain irasionalitas juga dapat diartikan sebagai tindakan di luar nalar. Irasionalitas dalam peraturan perundang-undangan menurut Max Weber setidaknya terdiri dari 2 hal, yaitu (Asshidique, 2006, h.150):

Hukum irasional dan materiil yaitu dimana pembentuk undang-undang dan hakim mendasarkan keputusannya hanya pada sikap emosional tanpa merujuk pada suatu kaidah hukum.

Hukum irasional dan formil yaitu di mana pembentuk undang-undang dan hakim menjadikan kaidah-kaidah di luar nalar sebagai pedoman.

Irasionalitas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, menurut Rauta (2016, h. 81) juga dapat mencakup dua hal, yaitu:

1. *Unreasonableness*, yaitu peraturan yang dibentuk secara tidak rasional.
2. *Propotionally*, yaitu peraturan yang dibentuk justru misalnya membatasi hak-hak fundamental.

Sementara itu, tata kelola pemilu diselenggarakan sebagai ekspresi komitmen atas penjaminan hak untuk dipilih maupun memilih. Hanya saja dalam implementasinya dapat mengarah pada sesuatu yang tidak dikehendaki. Secara mendasar upaya perlindungan hak untuk dipilih dan memilih bagi warga negara ini mengacu pada konsep kewarganegaraan. Lebih dari itu, pemikiran tentang *electoral governance* ataupun *electoral regime*, adalah turunan dari gagasan kewarganegaraan tersebut (Lay, 2006, h. 65).

Oleh karena itu bahasan yang menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah bagaimana warganegara diposisikan dalam kerangka pengembangan tatakelola pemilih (*voters governance*) ataupun tatakelola pemilu (*electoral governance*). Hal ini penting karena kerangka pikir yang seringkali dipakai justru menggunakan logika yang terbalik. Atas dasar pemahaman tentang *regime* yang ingin dihasilkan seperti apa atau tatakelola yang ingin dijalankan seperti apa, barulah karakteristik kewarganegaraan (*citizenship*) dirumuskan terkait apa kontribusinya dan bagaimana caranya berkontribusi. Oleh karena itu, perlu juga ditekankan bagaimana konseptualisasi kewarganegaraan dalam fondasi perekayasaan *electoral governance* and *electoral regime* ini (Schattschneider, 1960, h. 19).

Dalam memahami konseptualisasi kewarganegaraan ini, dua aliran besar yang mengemuka antara lain adalah konseptualisasi kewarganegaraan yang bercorak *Civic Republican* dan *Liberal*. Menurut *Civic Republican*, kewarganegaraan dimaknai sebagai komunitas masyarakat yang bisa mengatur dirinya sendiri, terasosiasi dalam institusi-institusi sosial dan dengan praktek politik atau yang turut serta berpartisipasi dalam pemerintahan. Konseptualisasi seperti ini pada akhirnya ini kemudian

mendorong pada konsepsi melalui kontrak sosial dimana salah satunya melalui undang-undang untuk menjamin kebebasan warga negara dan menjadi legitimasi hukum (Schattschneider, 1960, h. 21). Oleh karena itu, dalam horison *Civic Republican*, warganegara dipandang sebagai agen politik.

Dalam menjalankan posisinya sebagai agen politik, warga negara dianggap telah fasih dan memiliki pengetahuan yang cukup sehingga dapat berpartisipasi aktif dalam praktik-praktik politik. Di sisi lain, pandangan Civic Republican ini memperoleh kritik terkait akses kepada pengetahuan dan keterlibatan pada kebijakan publik yang terbatas atau bahkan timpang. Sehingga fungsi sebagai agen politik hanyalah seringkali bersifat sampingan disamping rutinitas pada kehidupan ekonomi maupun sosial. Kritik lain yang disampaikan terhadap *Civic Republican* adalah dalam upaya untuk melihat bagaimana fungsi kelembagaan dan praktek politik dapat berjalan dengan baik atau tidak. Elmer Eric Schattschneider, misalnya menyebut bahwa pada dasarnya banyak warga negara yang tidak menyadari apa yang terjadi pada berbagai persoalan politik, sehingga dirinya menyebut fenomena ini sebagai *unrealistic expectation about the power of the people*. Rakyat dianggap secara realistis sebagai "*a semi sovereign people*" karena hanya sanggup mengaktualisasi kewenangannya pada beberapa hal. Di sisi lain negara yang dianggap sebagai kekuatan yang lebih realistis, ternyata juga mengandung unsur-unsur yang tidak demokratis. Karenanya, meski terdapat banyak persoalan yang harus dituntaskan, keberadaan pemerintah sebagai representasi negara dianggap harus menjadi sarana agar demokrasi dapat terlaksana (Andersen dan Hoff, 2001, h.2-3).

Sementara itu dalam pandangan *liberal*, warga negara dipandang memiliki status hukum yang menjamin kebebasan politiknya. Dimana kebebasan politik diletakkan sebagai sesuatu yang secara konstan harus diperjuangkan. Hal ini tidak hanya soal kebebasan politik tetapi termasuk upaya-upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kebebasan berpolitik. Dalam hal ini, merujuk pada pendapat Michael, warga negara bisa jadi hanya pasif, tetapi mereka tetap harus diberi pengetahuan mengenai hak-hak politik.

Dengan demikian, kebebasan politik sebagai hal utama yang harus dilakukan terus menerus (Walzer, 2003, h. 126).

Kontestasi antara pandangan kaum liberal dan Civic Republican ini yang selanjutnya menimbulkan perdebatan. Kaum *Civic Republican* cenderung mempercayai efektifitas bekerjanya institusi dan praktek politik klasik, Dimana konsekuensinya yang dilakukan oleh pemerintah cenderung akan mengeksploitasi pendekatan konservatis yang mana pemerintah dipercaya mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Karena hal itulah, pemerintah cenderung tidak terbuka terhadap kritik karena menganggap ketika undang-undang telah dirumuskan dan disahkan atas kesepakatan-kesepakatan bersama artinya telah menjamin kebebasan warga negara dan dengan demikian undang-undang tersebut diotomatis dianggap *legitimate* dan sekaligus menjadi sumber legitimasi bagi tindakan pemerintah.

Sementara itu, di lain sisi, kaum Liberal yang selalu menekankan arti penting menjaga kebebasan politik dan upaya-upaya untuk menghormati hak-hak individu, percaya bahwa undang-undang dihasilkan dari kebaikan bersama (*general will*), undang-undang perlu selalu disesuaikan sedemikian rupa sehingga bisa merespon kebutuhan kontemporer. Hal inilah yang kemudian memicu perdebatan, yakni bahwa di satu sisi kalangan Civic Republican tidak memberi akses yang leluasa bagi aktifitas politik khususnya dalam formulasi undang-undang, di sisi lain, kalangan kaum liberal percaya bahwa politik itu netral dan menghendaki agar undang-undang bisa selalu fleksibel menyesuaikan kebutuhan kontemporer sehingga kebebasan politik warga negara selalu dapat dijamin (Walzer, 2003, h. 132).

Bertolak pada konseptualisasi teori tersebut, perkembangan studi *electoral regime* dan *electoral governance* dalam menyikapi persoalan kewarganegaraan dalam kerangka penjaminan kesempatan menduduki jabatan publik melalui proses kontestasi nampak masih belum fokus pada pola relasi antara negara dan warganegara sebagaimana penjelasan di atas. Alhasil, pemilu masih sekedar diperlakukan sebagai kesempatan dalam mentransformasi warga negara menjadi pejabat publik, melalui partai politiktentunya, belum sampai pada taraf menempatkan pemilu sebagai upaya

untuk menghargai kedaulatan warga negara, baik yang secara formal menempuh jalur partai politik maupun yang memilih jalur alternatif lain. Oleh karenanya, pemilu hanya diletakkan sebagai suatu mekanisme prosedural agar transformasi warga negara menjadi pejabat publik dapat berjalan dengan baik, dengan garis tebal pada jalur partai politik. Karena orientasi inilah, fokus penataan hubungan antara warga negara dengan negara, salah satunya terkait pencalonan perseorangan, tidak pernah tuntas dan berimbang.

Calon Perseorangan dalam Pemilihan Serentak I Tanggal 9 Desember 2015

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagaimana Pasal 41 ayat 1 dan 2, calon persorangan yang mendaftarkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota harus membuktikan dukungan dari masyarakat didaerahnya yang dibuktikan dengan KTP Elektronik yang jumlahnya 6,5% sampai dengan 10% sesuai dengan jumlah penduduk yang masuk dalam Daftar Pemilih Tetap pemilu sebelumnya di masing-masing daerah dan tersebar di 50% kabupaten/kota bagi pilgub dan 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan. Aturan ini tentunya sangat menyulitkan bagi masyarakat yang akan maju melalui jalur perseorangan. Hal tersebut cukup beralasan, karena calon perseorangan tidak memiliki struktur yang melebaga seperti partai politik, yang memiliki struktur di level kabupaten/kota, kecamatan, sampai dengan desa. Sementara itu, partai politik untuk mengusung pasangan calon dapat berkoalisi dengan partai lain.

Berdasarkan rezim pemilihan serentak periode I tanggal 9 Desember 2015 diperoleh gambaran mengenai pencalonan perseorangan sebagai berikut:

Tabel 1.2
Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan 2015

Jenis Pemilihan	Jumlah Wilayah	Jumlah Paslon		Total
		Perseorangan	Parpol	
Pemilihan Gubernur	9	2	18	20
Pemilihan Bupati	224	126	550	676
Pemilihan Walikota	36	28	86	114
TOTAL	269	156	654	810

Sumber: KPU RI, 2016

Pada periode I Pemilihan serentak yang berlangsung tanggal 9 Desember 2015, terdapat 156 calon perseorangan yang ikut dalam pelaksanaan Pemilihan yang tersebar di 9 Provinsi, 224 Kabupaten dan 36 Kota. Sebagai contoh misalnya di Jawa Tengah, terdapat 3 Kabupaten dan 1 Kota yang diikuti oleh calon perseorangan, yaitu Kabupaten Rembang, Wonosobo dan Klaten serta Kota Magelang. Dari keempat daerah tersebut, calon perseorangan yang menang dalam Pemilihan hanya di Kabupaten Rembang.

Hasil wawancara dengan Ketua KPU Kota Magelang, yang pada 2015 melaksanakan Pemilihan menyatakan bahwa Pencalonan perseorangan yang didahului dengan penyerahan berkas persyaratan pencalonan perseorangan merupakan bagian yang memberikan batasan kepada calon perseorangan. Mengingat sekarang sudah menggunakan Sistem Aplikasi Pencalonan, dimana setiap bakal calon perseorangan harus menyerahkan syarat dukungan dalam bentuk *softcopy* selain *hardcopy* seharusnya memudahkan calon perseorangan untuk dapat bersama-sama dengan calon yang diusung oleh partai politik dalam tahapan pendaftaran yang sama. Dari persentase persyaratan dukungan yang harus disampaikan, dengan ketentuan fotocopy KTP yang harus diserahkan sebagai bukti dukungan adalah KTP Elektronik atau Surat Keterangan dari Disdukcapil saja sudah sangat memberatkan calon

perseorangan. Hal tersebut terjadi karena pada tahun 2015, jumlah penduduk yang rekam KTP Elektronik baru mencapai 70% saja. Meskipun dapat memenuhi persyaratan dan menjadi calon, namun dalam pemenuhan persyaratan saja sudah menghabiskan energi sehingga tidak dapat fokus dalam membangun konstituen. Hal tersebut juga disebabkan karena cara pemerolehan syarat dukungan berupa KTP juga didapat tidak melalui mekanisme yang memungkinkan yang tercantum tersebut tahu KTP mereka dijadikan syarat dukungan.

Berbeda lagi dengan yang terjadi di Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Semarang misalnya, dengan jumlah penduduk yang lebih besar dari Kota Magelang, berdasarkan wawancara dengan Anggota KPU Boyolali, Wahyu Prihatmoko bahwa bakal calon pasangan perseorangan yang menyampaikan syarat dukungan memang tidak dapat memenuhi batas minimal syarat yang ada karena terjadinya peningkatan jumlah syarat dukungan yang harus disampaikan. Apalagi untuk bakal calon perseorangan yang belum pernah terjun dalam dunia politik atau awam masalah pencalonan, akan sangat kesulitan sekali dalam memenuhi persyaratan berupa salinan fotocopy KTP.

Berbeda dengan yang terjadi di Kabupaten Rembang, calon perseorangan yang maju merupakan incumbent, yang dahulunya diusung partai politik. Posisi incumbent baik melalui partai politik maupun jalur perseorangan memang lebih diuntungkan. Hal tersebut lebih dipengaruhi faktor bagaimana mekanisme mendapatkan syarat dukungan itu. Dalam kasus di Kabupaten Rembang, secara pengalaman calon incumbent mengetahui bagaimana proses mendapatkan berkas persyaratan sehingga data dukung dalam penyerahan dokumen persyaratan lebih valid dibandingkan dengan bakal calon yang belum pernah berkecimpung dalam Pemilihan.

Calon Perseorangan dalam Pemilihan Serentak II Tanggal 15 Februari 2017

Dalam pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahap II, tanggal 15 Februari 2017 yang dilaksanakan di 101 wilayah yang terdiri dari 7 Provinsi, 76 Kabupaten dan 18 Kota diikuti oleh 90 calon perseorangan sebagaimana dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.3
Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan 2017

Jenis Pemilihan	Jumlah Wilayah	Jumlah Paslon		Total
		Perseorangan	Parpol	
Pemilihan Gubernur	7	4	21	25
Pemilihan Bupati	76	70	183	253
Pemilihan Walikota	18	16	43	59
TOTAL	101	90	247	337

Sumber: KPU RI, 2017

Apabila dilihat berdasarkan tabel 1.2. dan tabel 1.3, terjadi penurunan jumlah calon perseorangan yang maju dalam Pemilihan dalam rentang waktu 2015 dan 2017 dengan persentase persyaratan yang sama, meskipun terjadi perbedaan dalam hal syarat jumlah penduduk dan pemilih dalam DPT. Sebagai contoh misalnya, di Jawa Tengah dalam Pemilihan Serentak 2015, dari 21 Kabupaten/Kota yang melaksanakan Pemilihan, jumlah calon perseorangan yang mendaftar masih terdapat 12 bakal calon perseorangan, dan yang dapat mengikuti pemilihan terdapat 3 pasangan calon, dan 1 pasangan calon yang memenangi Pemilihan 2015. Sedangkan pada tahun 2017 meskipun syaratnya berdasarkan jumlah DPT, di Jawa Tengah pada Pemilihan 2017, tidak satupun calon perseorangan yang mendaftar dan lolos menjadi pasangan calon yang ditetapkan untuk mengikuti Pemilihan.

Calon Perseorangan dalam Pemilihan Serentak III Tanggal 27 Juni 2018

Dalam pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahap III, tanggal 27 Juni 2018 yang dilaksanakan di 171 wilayah yang terdiri dari 17 Provinsi, 115 Kabupaten dan 39 Kota diikuti oleh 127 calon perseorangan sebagaimana dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.4
Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan 2018

Jenis Pemilihan	Jumlah Wilayah	Jumlah Paslon		Total
		Perseorangan	Parpol	
Pemilihan Gubernur	17	3	21	24
Pemilihan Bupati	115	57	179	236
Pemilihan Walikota	39	9	41	50
TOTAL	171	69	241	310

Sumber: KPU RI, 2018

Jika dilihat dari Pemilihan 2018, calon perseorangan yang dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilihan hanya 69 orang, semakin menurun jika dibandingkan dengan Pemilihan 2015 dan 2017.

Calon Perseorangan dalam Pemilihan Serentak 2020 Tanggal 9 Desember 2020

Pemilihan Serentak Lanjutan Tahun 2020 yang dilaksanakan dengan tengah pandemi covid-19, yang rencana awal dilaksanakan tanggal 23 September 2020 menjadi dilaksanakan tanggal 9 Desember 2020 yang dilaksanakan di 270 wilayah yang terdiri dari 9 Provinsi, 224 Kabupaten dan 37 Kota diikuti oleh 68 calon perseorangan sebagaimana dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.5
Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Serentak 2020

Jenis Pemilihan	Jumlah Wilayah	Jumlah Paslon		Total
		Perseorangan	Parpol	
Pemilihan Gubernur	9	0	25	25
Pemilihan Bupati	224	59	554	613
Pemilihan Walikota	37	9	92	101
TOTAL	270	68	671	739

Sumber: KPU RI, 2020

Ditengah Pandemi Covid-19 dan kekhawatiran akan adanya cluster penularan Covid-19, calon perseorangan yang memenuhi syarat hanya 68 orang calon saja. Hal tersebut menunjukkan bahwa dari Pemilihan 2015 sampai dengan Pemilihan Serentak 2020, tren calon perseorangan mengalami penurunan jumlah dan keterpilihannya.

Jalur Perseorangan: Irasional dan Terdiskriminasi?

Dengan meningkatkan persentase syarat pencalonan bagi calon perseorangan pada hakikatnya telah menghilangkan hak politik warga negara yang telah dijamin dalam Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945. Secara normatif ketentuan dalam UUD 1945 melalui Pasal 18 (4) dan UU No. 12 Tahun 2008 Pasal 59 ayat (1) memberikan kesempatan masyarakat untuk menempuh jalur perseorangan sehingga tidak menutup hak konstitusional warga negara khususnya hak untuk dipilih. Namun demikian dalam 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 dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan atau Walikota dan Wakil Walikota, kenaikan syarat dukungan 3,5% dan berdasarkan DPT merupakan bentuk pembatasan tersendiri yang disebabkan salah satunya karena adanya putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki dampak langsung bagi calon kepala daerah yang berasal dari DPR, DPD, dan DPRD. Anggota DPR, DPD, dan DPRD harus berfikir ulang ketika ingin maju menjadi calon kepala daerah karena dengan adanya putusan tersebut para calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang berasal dari DPR, DPD, dan DPRD diharuskan untuk mengundurkan diri ketika ditetapkan sebagai calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah.

Pasal 28D (3) *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan sama dalam pemerintahan”*. Artinya, hak untuk memilih dan dipilih tidak menentukan batasan apakah seseorang dapat dipilih dalam pemilihan melalui calon perseorangan maupun partai politik, karena substansinya adalah sama yaitu hak untuk dipilih. Cara untuk menilai apakah Pemilihan yang demokratis ialah dengan memberikan peluang kepada warga negara untuk dipilih dan memilih. Dengan diberikannya pengajuan secara perseorangan dalam Pemilihan setidaknya-tidaknya menjadi salah satu bukti terwujudnya demokrasi yang baik. Pencalonan perseorangan dalam Pemilihan tidak bertentangan dengan nilai HAM dan demokrasi, namun justru mengakomodir HAM dan demokrasi itu sendiri.

Dengan fakta demikian, maka pengaturan persentase jumlah dukungan bagi calon perseorangan adalah tidak boleh lebih berat dari calon jalur parpol, karena keduanya berbeda dan juga tidak boleh terlalu ringan sehingga calon perseorangan yang akan maju benar-benar menjadi harapan masyarakat. Penentuan jumlah persentase akan mempengaruhi kemampuan seseorang yang berminat mendaftar melalui jalur perseorangan. Semakin sedikit jumlah persentase dukungan yang dipersyaratkan dalam aturan maka semakin besar pula keuntungan yang diperoleh calon perseorangan. Dan dengan semakin besar keuntungan yang diperoleh, maka potensi mewujudkan harapan maksimalnya akan semakin terbuka lebar.

Dalam pemilu yang demokratis, memberikan ruang yang leluasa bagi warga untuk bisa memilih dan dipilih harus dibuka. Pengaturan dalam Undang-98

Undang tidak boleh diskriminatif, menghambat atau bahkan menghilangkan hak warga untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Hal inilah yang menjadi landasan MK dalam memutus perkara Nomor 5/PUU-V/2007, yang berimplikasi pada terbukanya calon perseorangan sebagai peserta Pemilihan dan perkara Nomor 60/PUU/2015, sehingga mengubah ketentuan syarat calon perseorangan dari jumlah penduduk menjadi jumlah pemilih dalam DPT.

Secara faktual, calon perseorangan dan calon jalur parpol memang berbeda, baik dari aspek sumber daya maupun keterwakilan. Parpol memiliki struktur dari tingkat pusat sampai tingkat desa bahkan sampai tingkat RT/RW. Parpol yang memenuhi parliamentary threshold juga mendapatkan bantuan dari pemerintah, sehingga terus dapat membangun jaringannya. Berbeda dengan calon perseorangan, yang hanya didukung sejumlah relawan, sumber dana dari calon perseorangan dan biasanya sebagai perwujudan minoritas.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dapat disimpulkan bahwa terjadinya kenaikan persyaratan pencalonan perseorangan dalam Undang-Undang Pemilihan telah mempersulit dan memperkecil calon perseorangan. Artinya bahwa peraturan yang dibentuk irasional dan cenderung diskriminatif karena justru membatasi hak-hak fundamental bagi perseorangan dalam Pemilihan. Padahal keberadaan pencalonan melalui jalur perseorangan merupakan penyeimbang bagi partai politik proses kandidasi melalui partai politik yang cenderung di dalam ruang gelap. Selain itu, Pemilihan atau Pemilu yang demokratis salah satunya bercirikan memberikan peluang kepada semua warga negara untuk dipilih dan memilih secara adil. Menurunnya jumlah calon perseorangan dalam Pemilihan menunjukkan bahwa filosofi dari Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 semakin jauh panggung dari api. Naik tingginya syarat dukungan bagi calon perseorangan di tengah berbagai persoalan administrasi

kependudukan dan penggunaan Aplikasi Silon yang lebih rumit dibandingkan dengan pasangan yang diusung partai politik dapat dikatakan sebagai bentuk upaya perumitan bagi kandidat jalur perseorangan yang akan maju dalam Pemilihan.

Saran yang dapat disampaikan antara lain:

1. Meningkatkan syarat dukungan bagi calon perseorangan dalam pemilihan serentak semakin memicu melonjaknya penyelenggaraan pemilihan dengan calon tunggal dan membuat arena persaingan dalam pemilihan menjadi semakin tidak setara. Oleh karena itulah perlu adanya pengkajian kembali terhadap persentase syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan dalam Pemilihan perlu dipertimbangkan.
2. Masih banyaknya warga masyarakat wajib KTP yang belum rekam KTP Elektronik menjadikan kesulitan calon perseorangan untuk mendapatkan syarat dukungan. Oleh karena itulah peran pemerintah untuk memberikan sosialisasi maupun pelayanan “jemput bola” sangat dibutuhkan.
3. Perbaiki atas aplikasi Sistem Informasi Pencalonan, terutama dalam mendeteksi kegandaan dukungan perlu mendasarkan pada elemen-elemen yang valid seperti NIK, NKK dengan melakukan kerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri. Selain itu, dalam Aplikasi Silon juga perlu dipertimbangkan kapasitas mengolah data hasil ekspor data excel yang telah disusun oleh pasangan calon persorangan.

DAFTAR PUSTAKA

Andersen, Goul J. dan Jens Hoff. 2001. *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. New York: Palgrave

Anggraini, Titi. 2010. *Menata Kembali Pemilukada*, Jakarta: Perludem

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press

Ibrahim, Johnny. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia

Lay, Cornelis. 2006 *Involusi Politik: Esei-esei Transisi Indonesia*, Yogyakarta: PLOD dan JIP Fisipol UGM Yogyakarta

Mahfud M.D., Moch. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES

Marzuki, Peter Mahmud . 2006. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana

Pamungkas, Sigit . 2015. *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Fisipol UGM

Rauta, Umbu. 2016. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing

Rawls, John. 1980. Kantian Constructivism in Moral Theory, *Journal of Philosophy*

Schattschneider, EE. 1960. *The Semi Sovereign People, a realistic View of Democracy in America*, USA: Holt, Rinehart and Winston

Supriyanto, Didik. 2013 *Menata Ulang Jadwal Pemilihan Menuju Pemilu Nasional dan Daerah*, Jakarta: Perludem

Walzer, Michael. 2003. What Rights for Illiberal Communities dalam Daniel A Bell and Avner de-Shalit (Ed), *Forms of Justice. Critical Perspective's on David Miller's Political Philosophy*, United Kingdom: Rowman and Littlefield Publishers. Inc

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 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.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau/ Walikota dan Wakil WalikotaUUD 1945 Amandemen Ke-1V

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor:5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan dalam Pemilihan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIII/2015 Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang