

## MENEROPONG PENENTUAN CALON KEPALA DAERAH MELALUI JALUR PERSEORANGAN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2024

Dadang Gandhi<sup>1\*</sup>, Dita Ariskha Putri<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Pamulang

\*E-mail: [dadanggandhi@yahoo.co.id](mailto:dadanggandhi@yahoo.co.id)

### ABSTRAK

Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUDNRI Tahun 1945 menentukan bahwa “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*” Selanjutnya ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan awal diberlakukan otonomi daerah dan selanjutnya undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang tersebut tidak mengatur calon kepala daerah dari jalur perseorangan melainkan mengatur calon kepala daerah melalui jalur partai politik. Selanjutnya dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut dimohonkan pengujian materil ke Mahkamah Konstitusi dan melalui putusannya dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 permohonan pemohon dikabulkan yang dalam satu amar putusannya yaitu bahwa Calon perseorangan dapat mengikuti pencalonan sebagai calon kepala daerah, sehingga sebagai tindak lanjut putusan MK tersebut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut telah mengatur calon kepala daerah melalui jalur perseorangan. Dalam perkembangannya terbit Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam perjalanan waktu menjelang pilkada serentak nasional Tahun 2024, calon kepala daerah melalui jalur perseorangan belum nampak diminati oleh para bakal calon dibandingkan melalui jalur partai politik, inilah yang merupakan alasan peneliti untuk melakukan penelitian terkait dengan segala permasalahan calon kepala daerah melalui jalur perseorangan, dengan judul “Meneropong Penentuan Calon Kepala Daerah melalui jalur perseorangan dalam pemilihan umum Kepala Daerah Tahun 2024”.

**Kata Kunci:** Meneropong, Kepala Daerah, Jalur Perseorangan, Pemilukada.

### ABSTRACT

The provisions of Article 18 Paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia state that “*Governors, Regents, and Mayors, each as the head of the provincial, regency, and city governments, are elected democratically.*” This was further followed up with Law No. 22 of 1999 on Regional Government, which marked the beginning of regional autonomy. Later, this law was replaced by Law No. 32 of 2004 on Regional Government. This law did not regulate candidates for regional heads through independent pathways but instead through political party channels. Over time, Law No. 32 of 2004 was submitted for material judicial review to the Constitutional Court, and in its ruling in case Number 5/PUU-V/2007, the applicant's request was granted. The ruling stated that independent candidates can participate in the candidacy for regional head. As a follow-up to the Constitutional Court's decision, Law No. 32 of 2004 was amended by Law No. 12 of 2008 on Regional Government, which regulated independent candidates for regional heads. Subsequently, Law No. 10 of 2016 on the Election of Governors, Regents, and Mayors was enacted. As the 2024 national simultaneous regional elections approach, independent candidates for regional heads have not yet attracted significant interest compared to political party candidates. This is the reason for this study, which explores the issues surrounding independent candidates for regional heads, with the title "Examining the Determination of Independent Candidates for Regional Heads in the 2024 Regional Head Election."

**Keywords:** Examining, Regional Head, Independent Pathway, Regional Election.

## **PENDAHULUAN**

Menurut ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengatur bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pengertian secara demokratis diletakan hanya pada 2 (dua) alternatif, yaitu dipilih melalui pesta demokrasi yaitu dengan cara pemilihan kepala daerah (pilkada) atau dipilih melainkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang masing-masing diselenggarakan dalam setiap 5 (lima) tahun.

Pilkada merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang dianggap memiliki kapabilitas dan kompetensi, maka makna demokrasi dapat diwujudkan melalui pilkada langsung atau pilkada tidak langsung. Pilkada langsung di Indonesia baru berlaku ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Tata cara pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. (Djohan, 2022)

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon (Paslon) yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik (parpol) atau gabungan parpol”. Ketentuan ini membatasi bahwa hanya calon dari jalur parpol saja yang diusulkan sebagai peserta pilkada, sedangkan dari jalur perseorangan tidak diberikan ruang yang luas untuk pilkada, padahal menurut ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUDNRI Tahun 1945, pilkada seperti pemilihan gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis.

Searah dengan perjalanan waktu, maka melalui permohonan pengujian material ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan oleh pemohon yaitu “Lalu Ranggalawe”, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Propinsi Nusa Tenggara Barat, maka dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007, tanggal 25 Juli 2007, dalam salah satu amar putusannya yaitu “kedudukan calon kepala daerah secara perseorangan dapat menjadi salah satu peserta pemilihan kepala daerah tanpa melalui partai politik yang mengusungnya”.

Dengan putusan MK tersebut, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dengan undang-undang tersebut seorang calon kepala

daerah dari jalur perseorangan dapat menjadi calon kepala daerah dan dapat bersaing dengan calon kepala daerah lainnya yang diusung oleh parpol atau gabungan parpol dalam pilkada di Indonesia. Selanjutnya melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang perubahan 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, diatur mengenai calon kepala daerah melalui jalur perseorangan sebagai peserta pilkada.

Dalam pilkada jalur perseorangan yang ingin ikut menjadi calon kepala daerah, maka diberlakukan syarat minimal dukungan dari penduduk yang dibuktikan dengan pengumpulan kartu tanda penduduk (KTP), persyaratan dukungan tersebut antar daerah tidak sama dan harus disesuaikan dengan jumlah penduduk di Propinsi, atau kabupaten/kota masing-masing. Nampaknya dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 terkait dengan calon kepala daerah dari jalur perseorangan yaitu untuk mengubah basis dukungan calon perseorangan dari jumlah penduduk ke jumlah pemilih yaitu untuk menciptakan ruang persaingan yang setara.

Tetapi apabila disandingkan antara persyaratan partai politik dengan persyaratan dari jalur perseorangan sepertinya dari jalur perseorangan jauh lebih sulit ditembus jika dibandingkan dengan jalur melalui dukungan partai politik. Antar partai politik hanya membutuhkan koalisi, apabila ada persamaan dalam membangun titik temu dalam pencalonan kepala daerah untuk mencapai dua puluh persen kursi DPRD, dengan berbagai pertimbangan tersebut, maka calon kepala daerah dari jalur parpol dapat dengan mudah dapat ikut pilkada.

Berbeda dengan jalur perseorangan perlu melakukan negosiasi secara langsung kepada calon pemilih di masyarakat dalam jumlah yang cukup banyak yang disesuaikan dengan jumlah penduduknya dalam rangka meyakinkan kepada masyarakat untuk memberikan mandat dukungan politik kepada calon perseorangan yaitu melalui pembuktian secara nyata melalui penyerahan KTP. Sebaliknya bukan berarti parpol mengalami kemudahan dalam mencalonkan kepala daerah dengan persyaratan tersebut diatas.

Menurut data yang diperoleh dari 38 (tiga puluh delapan) propinsi, hanya 5 (lima) parpol yang dapat mencalonkan kepala daerah tanpa berkoalisi dan hanya berada di 22 (dua puluh dua) propinsi, sedangkan sisanya di 16 (enam belas) propinsi tidak ada partai politik yang maju sendirian. Dari partai politik yang ada, umumnya Golkar dan PDI-P yang mendominasi, Golkar dapat maju sendiri di 10 (sepuluh) propinsi, PDI-P dapat maju sendiri

di 9 (sembilan) propinsi, Nasdem dapat maju sendiri di 2 (dua) propinsi serta Gerindra dan PKB dapat maju sendiri di 1 (satu) propinsi saja.

Untuk calon kepala daerah dari jalur perseorangan menurut ketentuan Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yaitu sebagai berikut: Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:

- a. propinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan dua juta jiwa harus didukung paling sedikit sepuluh persen.
- b. propinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari dua juta jiwa sampai dengan enam juta jiwa harus didukung paling sedikit delapan setengah persen.
- c. propinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari enam juta jiwa sampai dengan dua belas juta jiwa harus didukung paling sedikit tujuh setengah persen.
- d. propinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari dua belas juta jiwa harus didukung paling sedikit enam setengah persen.
- e. jumlah dukungan tersebut tersebar lebih dari lima puluh persen jumlah kabupaten/kota di propinsi tersebut.

Ayat (2) “Calon perseorangan sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan dua ratus lima puluh ribu jiwa harus didukung paling sedikit sepuluh persen.
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari dua ratus lima puluh ribu jiwa sampai dengan lima ratus ribu jiwa harus didukung paling sedikit delapan setengah persen.
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari lima ratus ribu sampai dengan satu juta jiwa harus didukung paling sedikit tujuh setengah persen.

- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari satu juta jiwa harus didukung paling sedikit enam setengah persen.
- e. jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari lima puluh persen jumlah kecamatan di kabupkaaten/kota tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut dan walaupun undang-undang tersebut telah memberikan ruang bagi calon perseorangan dalam mengikuti pemilihan umum kepala daerah (pemilukada), tapi tetap saja calon perseorangan masih dibebani persyaratan yang tidak seimbang dibandingkan dengan persyaratan bagi calon kepala daerah dari jalur partai politik sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Berdasarkan ketentuan tersebut, persoalan pencalonan kepala daerah calon perseorangan masih memiliki permasalahan yang sulit dipecahkan sampai menjelang pemilukada serentak 27 Nopember 2024. Selanjutnya seiring dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 60/PUU-XXII/2024, maka terdapat perubahan ambang batas perolehan suara di DPRD, artinya adalah sebagai berikut:

1. Untuk tingkat propinsi dengan jumlah pemilih sampai dua juta orang, maka menerapkan ambang batas pencalonan yaitu sepuluh persen suara partai dalam pemilu legislatif di propinsi.
2. Untuk tingkat propinsi dengan jumlah pemilih dua juta sampai dengan enam juta orang, maka menerapkan ambang batas pencalonan yaitu delapan setengah persen perolehan suara partai dalam pemilu legislatif di propinsi.
3. Untuk tingkat propinsi dengan jumlah pemilih dari enam juta sampai dengan dua belas juta orang, maka menerapkan ambang batas pencalonan yaitu tujuh setengah persen perolehan suara partai pemilu legislatif di propinsi.
4. Untuk tingkat propinsi dengan jumlah pemilih lebih dari dua belas juta orang, maka menerapkan ambang batas pencalonan yaitu enam setengah persen perolehan suara partai dalam pemilihan umum legislatif di propinsi.

Dengan adanya putusan MK tersebut, maka akan memberi kesempatan politik lebih luas kepada parpol kecil dan menengah untuk dapat lebih berperan dalam seleksi dan nominasi calon kepala daerah di daerah. Selama ini partai kecil dan menengah hampir selalu ikut gerbong koalisi besar dan tidak mempunyai daya tawar dalam menentukan arah koalisi, dan seringkali menyerahkan kursi kepada kandidat tertentu. Dengan putusan MK tersebut terdapat beberapa parpol yang dapat mengusung sendiri calon kepala daerahnya, sebagai contoh di Jakarta terdapat 8 (delapan) parpol yang mendapatkan suara diatas tujuh setengah persen dan dapat mencalonkan langsung calon kepala daerahnya tanpa harus

berkoalisi. Delapan partai politik tersebut adalah PKS, PDI-P, Gerindra, Nasdem, Golkar, PKB, PSI dan PAN.

Tetapi walaupun terdapat delapan partai, nyatanya tidak semua partai politik masing-masing mencalonkan calon kepala daerahnya, malahan koalisi masih tetap dijalankan, dan di Jakarta terdapat calon gubernur dari jalur perseorangan, sedangkan yang dari pasangan calon lainnya ada yang koalisi gemuk dan ada juga yang diusung hanya oleh satu partai politik saja. Dari jalur perseorangan muncul nama “Dharma Pongrekun” berpasangan dengan “Kun Wardana”, yang didukung hanya oleh satu partai politik saja adalah muncul nama. “Pramono Anung Wibowo” berpasangan dengan “Rano Karno” dari PDI-P sedangkan satunya muncul nama Ridwan Kamil berpadangan dengan Suswono yang diusulkan oleh Koalisi Indonesia Maju Plus (KIM Plus).

Kalau dilihat berdasarkan penjelasan tersebut, khususnya Jakarta sebagai barometer dalam pemilihan kepala daerah, ternyata Jakarta masih menjadi daya tarik bagi calon dari jalur perseorangan, walaupun secara umum jalur perseorangan tidak banyak diminati oleh banyak calon kepala daerah dengan berbagai macam alasan.

Untuk implikasi hukumnya dari jalur perseorangan, dapat peneliti uraikan, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam persoalan menggerakkan anggota masyarakat yaitu dalam melakukan kampanye akan mengalami kesulitan mengingat statusnya sebagai pemain tunggal karena tidak memiliki mesin penggerak untuk memobilisasi massa dibandingkan calon dari jalur partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki segalanya yang diperlukan.
2. Calon jalur perseorangan dalam menggerakkan massa sangat terbatas, mesin penggeraknya untuk mampu memobilisasi masyarakat hanya dilakukan oleh para pendukung yang sudah mempunyai komitmen sebagai pengumpul identitas KTP.
3. Terjadi ketidaksetaraan pada saat mulai kampanye sampai dengan pemungutan suara dan perhitungan suara tidak memiliki struktur jaringan yang terlembagakan, bahkan harus mulai membangun satu demi satu, dari awal sampai akhir dalam proses pemilukada berlangsung.
4. Adanya kecenderungan persaingan tidak setara dengan partai politik, sehingga menimbulkan kesulitan dan gagalnya para calon yang akan mencalonkan sebagai kepala daerah.
5. Belum terwujudnya pengaturan pencalonan melalui jalur perseorangan secara adil dan demokratis dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 41 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

6. Apabila calon perseorangan ternyata bisa terpilih, maka jalan terjal akan dilalui apabila mengajukan berbagai program yang memerlukan persetujuan anggota dewan perwakilan rakyat daerah, mengingat kepala daerah dari jalur perseorangan tidak memiliki dukungan dari anggota dewan.

Dengan berbagai persoalan dan tantangan yang dihadapi oleh Calon Kepala Daerah dari jalur perseorangan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Meneropong Penentuan Keikutsertaan Sebagai Calon Kepala Daerah Melalui Jalur Perseorangan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2024”.

## **METODE**

### **A. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis Penelitian yang dilakukan dalam penelitian oleh penulis merupakan penelitian yuridis normatif atau disebut juga sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik yang tertulis di dalam buku kepustakaan atau data sekunder. Sifat penelitian merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara lengkap ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku pribadi dan perilaku kelompok, serta untuk menentukan suatu keadaan, terutama dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) serentak nasional 2024, khususnya calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jakarta secara perseorangan.

Dalam penelitian ini utamanya pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai alat analisisnya, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sebelum dan sesudah amandemen, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 532 Tahun 2024 Tentang Pedoman teknis pemenuhan syarat dukungan pasangan calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota serta peraturan perundang-undangan lainnya untuk melengkapi penulis dalam melakukan analisis.

### **B. Materi Atau Data Penelitian**

Bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan penelitian yuridis normatif, maka data yang dipergunakan sebagai sumber utama adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum kepala daerah, meliputi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota, khususnya untuk pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan khususnya lagi melalui jalur perseorangan atau independen di Jakarta pada pemilihan umum serentak nasional pada 27 November 2024.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis buku-buku, karya ilmiah serta jurnal-jurnal terkait dengan pemilihan umum kepala daerah melalui jalur perseorangan. Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang termuat dalam kamus hukum ensiklopedia, bibliografi, katalog-katalog penerbitan lainnya sebagai pelengkap bagi penulis dalam melakukan penelitian.

Menurut Soerjono telah menguraikan data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Menurutnya bahwa bahan hukum primer adalah bahan hukum mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan, misalnya UUDNRI Tahun 1945 beserta peraturan perundang-undangan dibawahinya. Menurut pendapat Soetandyo Wignjosoebroto menjelaskan bahwa hukum primer adalah semua aturan yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara dan/atau badan-badan pemerintahan, dan seluruh produk legislatif, eksekutif dan badan yudisial, sedangkan bahan hukum sekunder antara lain buku teks, laporan penelitian, jurnal hukum, majalah hukum dan lainnya, dan bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang termuat dalam kamus hukum maupun daftar pustaka.

a. Alat atau Teknik Pengumpulan Data.

Teknik yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian ini adalah penulis menggunakan teknik studi dokumentasi atau studi kepustakaan. Studi dilakukan dengan cara penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan atau tulisan-tulisan yang terdapat di surat kabar harian ibu kota Jakarta maupun jurnal-jurnal hukum terkait dengan persoalan yang dihadapi bagi pasangan calon kepala daerah dari jalur perseorangan dan kemudian penulis melakukan kajian yang berkaitan dengan teori dan topik penelitian.

b. Analisis Data dan Analisis Hasil.

Analisis data dan analisis hasil ini berkaitan dengan cara-cara bagaimana penulis melakukan analisis dengan memanfaatkan data dan informasi yang sudah dikumpulkan melalui bahan hukum untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian yang sudah dirumuskan sebelumnya.

Penelitian ini menggunakan analisis data atau hasil secara kualitatif, data-data awal terlebih dahulu akan diedit sehingga kesalahan-kesalahan dapat diperbaiki dan tidak ada keraguan. Data-data kualitatif yang terkumpul dipisahkan menurut kategori-kategori masing-masing untuk kemudian ditafsirkan dalam usaha menjawab masalah penelitian yang sudah dirumuskan.

## **HASIL**

Menurut ketentuan Pasal 22 E Ayat (2) UUDNRI 1945, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan Pasal tersebut, tidak mengatur mengenai Pemilukada, Pemilukada diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) yang berbunyi, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*" Dibedakannya pengaturan mengenai pemilukada dalam Pasal 18 Ayat (2) dengan Pasal 22E ini mengindikasikan bahwa pemilukada dapat dilakukan melalui pemilihan secara langsung atau melalui perwakilan dengan melibatkan anggota DPRD masing-masing.

Pemilihan Kepala Daerah pada masa orde baru berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) dinilai kurang demokratis. Selaras dengan perjalanan awal reformasi dan berlakunya otonomi daerah, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, maka dimulai awal pemilihan kepala daerah secara demokratis. Seiring berjalannya waktu, semangat untuk melakukan demokratisasi lebih lanjut mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah itu menjadi tidak tertahankan. Oleh karena itu, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka dengan pemilihan kepala daerah secara langsung secara resmi diterima sebagai suatu kebijakan politik.

Ketentuan Pasal 18 Ayat (2) tersebut di adopsi pada waktu perubahan kedua pada tahun 2000, sedangkan ketentuan yang mengatur tentang pemilihan umum dan pemilihan presiden baru dibahas dan disepakati dalam perubahan ketiga dan perubahan keempat undang-undang dasar pada tahun 2001 dan 2002. Karenanya, ketika ketentuan Pasal 18 tersebut dibahas, ide untuk penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat belum dibahas, sehingga tidak dapat diperkirakan kaitannya dengan sistem pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas, pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) dianggap bukan pemilihan umum (pemilu) untuk memilih presiden dan wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD, maka penyelenggaraannya juga bukan atau tidak harus Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan termasuk perselisihan hasilnya juga tidak perlu diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Namun, agar pelaksanaannya

lebih efisien pembentuk undang-undang menghindari keharusan membentuk lembaga baru. Oleh karena itu, tugas penyelenggaraannya di daerah ditentukan menjadi tugas tambahan KPUD propinsi dan KPUD kabupaten/kota masing-masing. Sementara mengenai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada tersebut ditambahkan menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA).

Dalam prakteknya, pengaturan semacam itu menimbulkan banyak masalah. Pertama, dari segi penyelenggaraannya, KPUD merupakan bagian dari KPU (pusat), yang menurut ketentuan Pasal 22E Ayat (5) UUDNRI Tahun 1945 bersifat nasional, tetap, mandiri, sehingga pemberian tambahan tugas dan wewenang kepadanya menimbulkan masalah dalam hubungan antara KPU pusat dan KPU daerah. Kedua, lembaga pengadilan yang diberi wewenang untuk memutus perselisihan hasil pemilukada untuk pemilihan gubernur ditangani oleh MA, sedangkan untuk perselisihan pemilihan bupati dan walikota ditangani oleh Pengadilan Tinggi. Baik pengadilan tinggi, maupun Mahkamah Agung merupakan lembaga pengadilan yang bertindak sebagai *judex juris*. Artinya, Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi hanya memeriksa berkas perkara, bukan bersidang untuk memanggil pihak-pihak yang berperkara seperti halnya pada pengadilan tingkat pertama yang bertindak sebagai pengadilan fakta atau *judex factie*. Padahal, perkara perselisihan hasil pemilihan membutuhkan proses pemeriksaan yang bersifat faktual. Ketiga, beban tumpukan perkara di mahkamah agung sangat banyak, dan dinilai tidak tepat untuk memberikan lagi tugas tambahan beban, tanpa mempertimbangkan kebutuhan untuk membangun sistem peradilan yang lebih terkonsolidasi di masa depan.

Seiring berjalannya waktu, pengaturan terkait pencalonan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dianggap belum seluruhnya mewakili setiap warga negara Indonesia. Hal ini dikarenakan Pasal tersebut mengatur mengenai pencalonan kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan menutup peluang bagi masyarakat untuk dapat mengikuti pemilihan melalui jalur perseorangan. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, dan huruf c, ayat (6) dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3) ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur calon kepala daerah yang berasal dari partai politik dimohonkan pengujian materil karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4), Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (2), dan Ayat (3), serta Pasal 28I Ayat (2) UUDNRI Tahun 1945. Permohonan dimohonkan anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) bernama Lalu Ranggalawe dan telah diputuskan dalam Putusan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007. Dalam putusannya, Majelis

Hakim menyatakan bahwa ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa mengatur hanya memperbolehkan pasangan calon kepala daerah melalui jalur partai politik atau gabungan partai politik sebagai inkonstitusional atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya putusan MK tersebut, maka terbuka kesempatan bagi calon kepala daerah untuk mengikuti pemilihan jalur perseorangan.

Sebagai tindak lanjut atas putusan MK dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini telah mengatur pemilihan kepala daerah selain dari jalur partai politik, juga diatur melalui jalur perseorangan.

### **PEMBAHASAN**

Keberadaan pasangan calon perseorangan sangat berbeda, yang mana pasangan harus melengkapi puluhan persyaratan yang yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. wajib memenuhi kelengkapan yang dibuktikan dengan fotocopy kartu tanda penduduk (KTP) sebagai persyaratan dukungan untuk mengikuti ajang pemilukada sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 532 Tahun 2024 Tentang Pedoman teknis pemenuhan syarat pasangan calon kepala daerah Tahun 2024.
2. pasangan calon perseorangan walaupun nantinya dapat memenangi pemilihan kepala daerah, baik untuk pemilihan gubernur, bupati maupun walikota dalam prakteknya tidak akan mempunyai dukungan di dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), apalagi pada setiap awal tahun anggaran mengajukan usul anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) serta program lainnya untuk mendapatkan persetujuan dewan, dibandingkan dengan calon kepala daerah melalui pemilukada yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik.
3. pasangan calon perseorangan berasal dari anggota masyarakat yang memiliki konsep ingin mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat daerahnya untuk berbagai urusan pelayanan publik, tapi ini juga tantangan mengingat tidak ada dukungan dari anggota dewan di daerah.
4. persyaratan bagi pasangan calon perseorangan lebih berat yang membebani pasangan calon itu sendiri, dan cenderung tidak seimbang dengan dengan persyaratan pencalonan melalui jalur partai politik atau gabungan partai politik.
5. pembentuk undang-undang sejak awal mengatur pengaturan tentang persyaratan yang harus dipenuhi bagi pasangan calon perseorangan sebagai tindak lanjut putusan

MK dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 terkesan memberikan persyaratan yang tidak seimbang, dibandingkan dengan pasangan calon yang diusulkan melalui jalur partai politik atau gabungan partai politik.

6. persyaratan dari mulai penyusunan program dan jadwal sampai dengan penetapan pemenuhan syarat dukungan yang diatur dalam keputusan KPU Nomor 532 Tahun 2024 sangat berat dipenuhi, walaupun pada akhirnya pasangan calon dapat memenuhi persyaratannya.
7. persyaratan yang berat itu masih ditambah dengan kewajiban mengisi formulir Model untuk calon pasangan perseorangan sebanyak kurang lebih 53 (lima puluh tiga) jenis formulir model, sejak mulai pengisian formulir sistem informasi pencalonan (silon) dengan menggunakan formulir Model Permohonan Silon Perseorangan KWK kepada Pasangan Calon Perseorangan sampai dengan pengisian formulir Model BA. Tanggapan Pendukung.KWK.KPU, yang diatur dalam keputusan KPU Nomor 532 Tahun 2024 tersebut.

Mencermati Keputusan KPU Nomor 532 Tahun 2024 Tentang Pedoman Teknis Pemenuhan Syarat Dukungan Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2024, pasangan calon perseorangan diwajibkan untuk memenuhi persyaratan sebanyak 12 (dua belas) lingkup kewajiban dari mulai kewajiban mengikuti Program dan Jadwal sampai dengan lingkup terakhir yaitu kegiatan Penetapan Pemenuhan Syarat Dukungan, masing-masing lingkup tersebut terdiri atas beberapa kegiatan yang wajib dipenuhi oleh pasangan calon dan kewajiban untuk mengisi formulir yang banyak yang pada intinya menetapkan minimal jumlah dukungan yang telah diperoleh sebagai persyaratan inti untuk lolos sebagai calon gubernur, bupati dan walikota beserta masing-masing calon wakilnya.

Dengan melihat dan mempelajari beberapa peraturan perundang-undangan sejak dimulai adanya undang-undang pemerintahan daerah yang telah berapa kali dilakukan pergantian, pasangan calon perseorangan lebih sulit persyaratannya dibandingkan dengan pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dalam perjalanannya untuk pasangan calon perseorangan menghadapi berbagai persoalan mulai dari persyaratan untuk memperoleh dukungan yang tetap dari para pendukungnya, persoalan kampanye yang tidak bisa seoptimal mungkin karena keterbatasan para pendukungnya, sumber daya yang terbatas yang dimiliki oleh Pasangan calon termasuk para pendukungnya juga, persoalan yang dihadapi apabila pasangan calon bisa terpilih dengan anggota dewan di daerah yang seluruh anggotanya di dukung oleh partai politik

Artinya, dalam mengajukan program-program yang akan dibahas melalui peraturan daerahnya, walaupun betapa strategisnya materi yang akan dibahasnya tetapi karena tanpa dukungan, maka sistem pemerintahan daerah yang akan dijalankannya akan menghadapi permasalahan. Misalnya, pola pikir masyarakat daerahnya yang meyakini bahwa pasangan calon perseorangan belum bisa memberikan pengaruh yang berarti bagi kemajuan daerahnya termasuk peraturan perundang-undangan yang ikut membebani pasangan calon perseorangan yang ingin mencalonkan sebagai gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota. Pasangan calon perseorangan yang berasal dari masyarakat tanpa dukungan kendaraan politik apapun berbeda dengan calon yang diusulkan oleh partai politik apalagi gabungan partai politik kekuatan dukungannya berlipat ganda.

Berdasarkan data dari KPUD Jakarta, Pemilukada Jakarta diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu pasangan calon perseorangan “Dharma Pongrekun” dan “Kun Wardana”, sedangkan dari jalur partai politik atau gabungan partai politik yaitu pasangan calon “Pramono Anung” dan “Rano Karno”, serta pasangan calon “Ridwan Kamil” dan “Suswono”. Pasangan calon Pramono Anung dan Rano Karno di dukung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), sedangkan pasangan calon Ridwan Kamil-Suswono didukung oleh 12 (dua belas) partai politik, yaitu antara lain dari partai yang besar adalah Gerindra, PKS, Golkar, Nasdem, PKB, Demokrat, dan PSI.

Selanjutnya, berdasarkan hasil perhitungan cepat atau *quick count* Pilkada Jakarta 2024 yang dilakukan Litbang Kompas pada 27 Nopember 2024 menunjukkan perolehan suara pasangan Dharma Pongrekun dan Kun Wardana meraih 10,49 (sepuluh koma empat puluh sembilan) persen, sedangkan perolehan suara Ridwan Kamil dan Suswono mencapai 49,02 (empat puluh koma nol dua) persen dan pasangan Pramono Anung dan Rano Karno mencapai 49,49 (empat puluh sembilan koma empat puluh sembilan) persen.

Menurut Penulis, pengaturan terkait dengan persyaratan pasangan calon kepala daerah sampai pemilukada serentak nasional 2024 masih terlalu berat, perlu evaluasi lagi mengingat pasangan calon perseorangan untuk menjadi kepala daerah termasuk pemilukada yang demokratis, termasuk perolehan suara yang didapatkan dari pasangan calon gubernur jakarta hanya memperoleh 10,49 (sepuluh koma empat puluh sembilan) persen jauh lebih banyak waktu perkiraan awal menjelang pemilukada hanya elektabilitasnya sekitar 4 (empat) persen.

## **SIMPULAN**

Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUDNRI Tahun 1945, yaitu “Gubernur , Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pengertian dipilih secara demokratis hanya bisa dilakukan dengan dua cara yaitu dipilih melalui perwakilan (DPRD) atau dipilih secara langsung. Makna dipilih secara perwakilan pernah dilaksanakan pada waktu berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, sedangkan pemilihan secara langsung dilaksanakan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian, Pasal 56 dan Pasal 59 UU Nomor 32 Tahun 2004 dimohonkan pengujian materil ke MK dengan alasan bahwa pemilukada hanya mengakomodir pasangan calon hanya untuk pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan psrtsi politik, belum mengakomodir pasangan calon perseorangan. Melalui putusan MK dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007, maka pasangan calon perseorangan dapat menjadi peserta pemilukada tanpa diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dengan putusan MK tersebut, maka UU Nomor 32 Tahun 2004 dirubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur pasangan calon perseorangan dapat ikut sebagai peserta pemilukada.

Dalam perjalanannya ternyata pasangan calon perseorangan lebih sulit persyaratannya dibandingkan dengan pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, seperti dukungan melalui pengumpulan KTP, persyaratan admistrasinya, verifikasi persyaratan pendukungnya termasuk biaya kampanye yang ditanggung oleh pasangan calon perseorangan. Persyaratan lainnya diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam pengaturan ini, persoalan menggerakkan anggota masyarakat dalam melakukan kampanye mengalami kesulitan mengingat statusnya sebagai pemain tunggal , karena tidak memiliki mesin penggerak dibandingkan dengan pasangan calon dari partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki segalanya. Persoalan yang dihadapi apabila pasangan calon tunggal ternyata memenangkan perolehan suara tertinggi, akan menghadapi persoalan dalam mendapatkan dukungan dari anggota dewan yang berasal dari partai politik dalam pembahasan program-programnya Pengaturan terkait dengan persyaratan pasangan calon kepala daerah sampai pemilukada serentak nasional 2024 masih terlalu berat, perlu evaluasi lagi mengingat pasangan calon perseorangan untuk menjadi kepala daerah termasuk pemilukada yang demokratis, termasuk perolehan suara yang didapatkan dari pasangan calon gubernur jakarta hanya memperoleh 10,49 ( sepuluh koma empat puluh sembilan ) persen jauh lebih banyak waktu perkiraan awal menjelang pemilukada hanya elektabilitasnya sekiar 4 ( empat ) persen.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Assiddiqie, Jimly. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Penerbit PT Bhuana Ilmu Populer.
- Sukanto, S., & Mamuji, S. (2008). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (2013). *Hukum Konsep Dan Metode*. Malang: Setara Press.
- Djohermansyah, Djohan. (2022, Juni 22). Penunjukan Kepala Daerah. *Kolom Politik dan Hukum Harian Kompas*, p. 2.

### **Jurnal**

- Mahendra, Y., & dkk. (2022). Implikasi Hukum Pencalonan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Journal "lex Generalis (JLS)*.
- Perdana, Ronaldo Adhi, & Manggalantung, A. (2019). Eksistensi Calon Perseorangan dalam Pemilukada di Indonesia. *Jurnal "Staatrecht", Indonesian Constitutional Law Jurnal*.
- Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah. (2015). *Jurnal Rechts Vinding*.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- 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 Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Darussalam.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
- Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 Tentang Permohonan pengujian materil ketentuan Pasal 56 dan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Keputusan KPU Nomor 532 Tahun 2024 Tentang Pedoman teknis pemenuhan syarat dukungan pasangan calon perseorangan dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota.

**Sumber Lainnya**

Harian Kompas. (2024, Nopember 28). Indonesia Kian Matang Berdemokrasi. *Politik dan Hukum*, p. 1.

Harian Kompas. (2024, Nopember 28). Menghitung Potensi Pilkada Dua Putaran di Jakarta. *Politik dan Hukum*, p. 2.