

**KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP-
PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum*

Oleh:

WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM. 2106200404



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2025**

PENGESAHAN SKRIPSI

Judul : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP
PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH

Nama : WAHIDA HUSNA SIREGAR

Npm : 2106200404

Prodi / Bagian : Hukum / Hukum Tata Negara

Skripsi tersebut diatas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tanggal 13 September 2025.

Dosen Penguji

		
<u>Dr. TENGKU ERWINSYAHBANA</u> S.H., M.H. NIDN. 0006076814	<u>MUKHLIS S.H. M.H.</u> NIDN. 0004127204	<u>Dr. EKANAM SIHOMBING S.H. M.HUM.</u> NIDN. 8875550017

Disahkan Oleh :
Dekan Fakultas Hukum UMSU


Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.
NIDN: 0122087502



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan unsumedan unsumedan unsumedan

Bila menjadi surat ini agar diketahui
Hukum dan Legitimasi

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam Sidangnya yang diselenggarakan pada hari **Jumat**, Tanggal **13 SEPTEMBER 2025**, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah Mendengar, Melihat, Memperhatikan, Menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 2106200404
PRODI / BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium Dengan Predikat **ISTIMEWA**
() Lulus Bersyarat, memperbaiki / Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar **Sarjana Hukum (S.H)** Dalam Bagian **Hukum Tata Negara**.

PANITIA UJIAN

Ketua

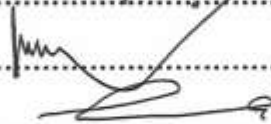
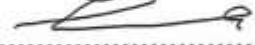
Sekretaris


Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN. 0122087502


Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN. 0118047901

Anggota Penguji:

1. Dr. Tengku Erwinsyahbana S.H., M.Hum
2. Mukhlis S.H., M.H
3. Dr. Eka NAM Sihombing S.H., M.Hum


1.

2.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Pp/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

File mengunggah word ini agar diketahui
Honor dan tanggungjawab

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Jumat** tanggal **13 SEPTEMBER 2025**. Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa :

Nama : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 2106200404
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Penguji : 1. Dr. Eka NAM Sihombing, SH.,M.Hum. NIDN: 8875550017
2. Dr. Tengku Erwinsyahbana SH, M. Hum. NIDN: 0006076814
3. Mukhlis SH., M.H. NIDN: 0114096201

Lulus, dengan nilai A , dengan Predikat istimewa

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (S.H)**.

Ditetapkan di Medan
Tanggal, 13 september 2025

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H.M.Hum.
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H.,M.H
NIDN: 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003

<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#)

Sila kunjungi surat ini agar diketahui
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Sumatera Utara, Bagi:

NAMA : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 2106200404
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
**JUDUL SKRIPSI : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP
PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH**
PENDAFTARAN : Tanggal, 8 AGUSTUS 2025

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui

DEKAN FAKULTAS HUKUM

DOSEN PEMBIMBING


Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.

NIDN. 0122087502


Dr. Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum.

NIDN. 8875550017



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474-6631003
https://umsu.ac.id | rektor@umsu.ac.id | unsumedan | unsumedan | unsumedan | unsumedan

Unggul | Cerdas | Terpercaya
Nomer dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi:

Nama : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 2106200404
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINRIP PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
Dosen Pembimbing : Dr Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum.
NIDN: 8875550017

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 8 agustus 2025

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.
NIDN. 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.
NIDN. 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Baari No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
🌐 <https://umsu.ac.id> ✉ rektor@umsu.ac.id 📘 [umsunedan](#) 📷 [umsunedan](#) 📺 [umsunedan](#) 📺 [umsunedan](#)

Wu merdeka wani in apa dierkutan
Mener dan Unggulnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 21062000404
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP PRINIP
KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Disetujui untuk disampaikan kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 12 September 2025

Dosen Pembimbing


Dr.EKA N.A.M SIHOMBING S.H., M.Hum.

NIDN. 887555017

Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak-Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474-6631003
<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id [umsuamedia](#) [umsuamedia](#) [umsuamedia](#) [umsuamedia](#)

Bila menandatangani surat ini, saya menandatangani
Nama dan tanggalnya

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang bertandatangan di bawah ini :

NAMA : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 2106200404
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa Skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 13 oktober 2025

Saya yang menyatakan,



WAHIDA/HUSNA SIREGAR
NPM. 2106200404



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Pg/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

Unggul | Cerdas | Terpercaya
Kita mengabdikan diri untuk kemajuan bangsa dan masyarakat



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

NAMA : WAHIDA HUSNA SIREGAR
NPM : 2106200404
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH.

Dosen Pembimbing : EKA NAM SIHOMBING, S.H., M.Hum.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
22-Jan-2025	Pengajuan Judul Skripsi	
27-Jan-2025	Diskusi terkait Proposal Skripsi	
29-Jan-2025	Revisi rumusan masalah	
28-Feb-2025	Acc seminar Proposal	
21-Mar-2025	Seminar Proposal	
15-Jul-2025	Bimbingan Skripsi	
21-Jul-2025	Bimbingan Skripsi	
30-Jul-2025	Bedah Buku	
31-Jul-2025	Acc Skripsi	

Mahasiswa dengan judul skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan daftar pustaka, oleh karenanya skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

(Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.)

NIDN: 0122087502

Dosen Pembimbing

(EKA NAM SIHOMBING, S.H., M.Hum.)

NIDN: 8875550017

ABSTRAK

KEABSAHAN CALON TUNGGAL BERDASARKAN PRINSIP- PRINSIP KONSTITUSIONAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

WAHIDA HUSNA SIREGAR
2106200404

Fenomena calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia menimbulkan berbagai pertanyaan mengenai keabsahannya berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional. Munculnya calon tunggal seringkali dianggap bertentangan dengan prinsip demokrasi yang menjunjung tinggi kompetisi, keadilan, dan kedaulatan rakyat. Latar belakang penelitian ini berfokus pada keabsahan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia, yang sering kali menimbulkan polemik di kalangan masyarakat dan akademisi. Dalam konteks demokrasi, pemilihan kepala daerah seharusnya mencerminkan kedaulatan rakyat dan memberikan ruang bagi partisipasi yang luas. Namun, fenomena calon tunggal sering kali mengancam prinsip-prinsip konstitusional seperti keadilan, kesetaraan, dan kompetisi yang sehat. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis proses kaderisasi partai politik, keabsahan calon tunggal, serta cara mengatasi masalah yang muncul dalam praktik pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal.

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan analisis deskriptif. Alat Pengumpulan Data Penelitian Yang Digunakan Dalam Penelitian Ini Berupa wawancara dan Studi Kepustakaan (*Library Research*), wawancara, dan analisis dokumen hukum yang relevan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun calon tunggal dapat dianggap konstitusional, keberadaannya berpotensi mengancam prinsip-prinsip demokrasi seperti kedaulatan rakyat, keadilan, dan kesetaraan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk memperkuat regulasi dan mekanisme pemilihan agar dapat menjamin adanya kontestasi yang sehat dan adil.

Kata Kunci: Keabsahan Calon Tunggal, Prinsip-Prinsip Konstitusional

DAFTAR ISI

A. Judul	1
B. Latar Belakang Masalah.....	1
1. Rumusan Masalah.....	7
2. Tujuan Penelitian....	8
3. Manfaat Penelitian....	8
C. Definisi Operasional.....	9
D. Tinjauan Pustaka....	9
1. Pemilihan Kepala Daerah.....	9
2. Prinsip-Prinsip Konstitusional dalam Pemilihan Kepala Daerah.....	16
3. Calon Tunggal pada Pilkada....	77
E. Keaslian Penelitian.....	36
F. I. Metode Penelitian....	38
1. Jenis Penelitian.....	38
2. Sifat Penelitian....	39
3. Pendekatan Penelitian....	39
4. Sumber Data Penelitian.....	39
5. Alat Pengumpul Data....	42
6. Analisis Data....	42
G. Jadwal Penelitian.....	42
DAFTAR PUSTAKA....	44

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu aspek penting dalam demokrasi di Indonesia. Proses pemilihan yang adil dan transparan menjadi kunci untuk menjamin legitimasi pemimpin daerah. Pemilihan Kepala Daerah menjadi lambang tolak ukur dalam sebuah Negara yang menganut faham demokrasi. Hasil Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis yang dilakukan secara langsung dianggap menjadi cerminan dari bentuk partisipasi serta aspirasi masyarakat. Pemilihan Kepala Daerah sendiri merupakan pranata atau instusi terpenting dalam pemenuhan 3 (tiga) prinsip pokok demokrasi pemerintahan republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah dan pergantian pemerintahan secara teratur.¹

Pemilihan kepala daerah menjadi langkah signifikan dalam mewujudkan prinsip demokrasi ini, menggantikan sistem lama yang bersifat otoriter dengan memastikan adanya kontestasi pemilihan yang demokratis, melibatkan partisipasi luas masyarakat, dan memenuhi hak-hak konstitusional rakyat dalam memilih pemimpinnya. Demokrasi di Indonesia tidak hanya mencerminkan sebuah sistem politik, tetapi juga menunjukkan harmoni sosial yang mempertimbangkan berbagai kepentingan individu dalam masyarakat secara seimbang. Dalam konteks demokrasi, pentingnya kesetaraan dan inklusi terlihat dalam pengakuan dan perlindungan hak-hak individu serta kebebasan berekspresi dan berpartisipasi

¹Dedik Yoga Hirmawan. 2022. "Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia". Jurnal Studi Ilmu Hukum, Vol. I No. 01, h. 1-10..

dalam proses politik. Sistem demokrasi yang mengutamakan prinsip-prinsip seperti keadilan, kebebasan, dan partisipasi aktif memungkinkan masyarakat untuk menghargai keragaman pandangan dan kepentingan, sehingga menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pertumbuhan dan kemajuan bersama.²

Pilkada diselenggarakan untuk memilih pemimpin daerah yang akan menjalankan roda pemerintahan selama periode tertentu. Dalam prosesnya, seringkali muncul isu-isu terkait keabsahan calon tunggal yang ikut serta dalam pilkada. Hal ini menjadi perhatian penting, mengingat prinsip-prinsip konstitusional seperti keadilan, kesetaraan, dan kompetisi yang sehat harus terjamin dalam setiap penyelenggaraan pilkada.

Tahun 2024 merupakan ajang perhelatan pemilihan umum kepala daerah (pilkada) serentak. Agenda tersebut, secara signifikan sangat menentukan kondisitemangat demokrasi masyarakat, karena berhasil atau tidaknya penyelenggaraan demokrasi di tingkat lokal berdampak pula pada konstelasi politik dalam skala nasional. Satu hal yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan pilkada serentak adalah masih banyaknya polemik calon pasangan calon tunggal di beberapa daerah yang melaksanakan pilkada termasuk di provinsi Sumatera Utara

Berkaca pada pilkada serentak 2020, munculnya permasalahan calon tunggal dikarenakan sejumlah partai politik telah mengabaikan fungsinya dalam

² Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, 2017. *Perspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*. Bandung: Pustaka Setia, h. 119-121.

rekrutmen dan pencalonan kader, sehingga banyak dari kalangan partai politik yang enggan mengusung andalannya dalam perayaan.³

Calon tunggal dalam pilkada serentak yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk demokrasi empirik. Keadaan munculnya “calon tunggal” adalah keadaan yang secara normatif tidak terbayangkan sebagaimana konsep demokrasi yang diungkapkan Dahl. Hal ini berarti bahwa, demokrasi dalam implementasi teknis berkembang dan dipengaruhi oleh system politik yang terjadi di daerah tersebut.⁴

Fenomena munculnya calon tunggal, jika dipandang secara teoritis tetap memenuhi asas demokrasi, karena partisipasi adalah hal terpenting dalam pelaksanaan demokrasi politik. Sehingga sekalipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara harus tetap dilaksanakan, karena hak pilih masyarakat adalah kedaulatan rakyat yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi. Disamping itu muncul pula anggapan bahwa fenomena calon tunggal pada Pilkada 2024 merupakan sebuah anomali demokrasi.

Berikut wilayah dengan calon tunggal dalam Pilkada 2024:

No	Dearah
1	Papua Barat/Provisi
2	Kabupaten/kota Aceh 1. Aceh Utara 2. Aceh Taming
3	Sumatera Utara 1. Tapanuli Tengah 2. Asahan 3. Pakpak Bharat 4. Serdang Berdagai 5. Labuhanbatu Utara

³ Dhesinta, Silvi Wafia (Magister Ilmu Hukum UGM), 2016. “Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi” dalam Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta Vol.4 No.1 h. 87-104.

⁴ *Ibid.*

	6. Nias Utara
4	Sumatera Barat - Dharmasraya
5	Jambi - Batanghari
6	Sumatera Selatan - Ogan Ilir - Empat Lawang
7	Bengkulu - Bengkulu Utara
8	Lampung - Lampung Barat - Lampung Timur - Tulang Bawang Barat
9	Kepulauan Bangka Belitung - Bangka - Bangka Selatan - Kota Pangkal Pinang
10	Kepulauan Riau - Bintan
11	Jawa Barat - Ciamis
12	Jawa Tengah - Banyumas - Sukoharjo - Brebes
13	Jawa Tengah - Banyumas - Sukoharjo - Brebes
14	Jawa Timur - Trenggalek - Ngawi - Gresik - Kota Pasuruan - Kota Surabaya
15	Kalimantan Barat - Bengkayang
16	Kalimantan Selatan - Tanah Bumbu - Balangan
17	Kalimantan Timur - Kota Samarinda Kalimantan Utara - Malinau - Kota Tarakan
18	Sulawesi Selatan - Maros
19	Sulawesi Tenggara - Muna Barat

20	Sulawesi Barat - Pasangkayu
21	Papua Barat - Manokwari - Kaimana

Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU), terdapat 6 pasangan calon tunggal pada pilkada di Provinsi Sumatera Utara. Fenomena calon tunggal saat pemilu biasanya terjadi di daerah dengan jumlah pemilih yang sedikit. Sebagai badan publik yang mengurus dan mengatur tentang pemilu diharapkan dapat berlaku sebagaimana mestinya didalam mendukung pelaksanaan pemilu agar tetap berjalan demokratis ditengah anomali demokrasi tersebut. Dalam hal ini, badan publik yang berwenang langsung pada pemilihan umum adalah KPU. KPU harus dapat menjamin adanya keterbukaan informasi pada penyelenggaraan pemilu baik itu pemilu dengan calon jamak dan pemilu dengan calon tunggal seperti yang terjadi pada tahun 2024 yang lalu.

Menurut 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 mengatur tentang KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam menjalankan tugasnya melakukan seluruh tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Didalam pelaksanaan pilkada maka dilakukan pula uji publik oleh tokoh masyarakat, akademisi, dan komisioner KPU untuk menciptakan para pemimpin daerah yang berkualitas, berkompetensi dan berintegritas.

Calon tunggal dalam pilkada serentak yang dilakukan disebagian daerah di Indonesia merupakan representasi dari demokrasi. Munculnya calon tunggal dalam pilkada menunjukkan konsep yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya dalam pelaksanaan demokrasi. Hal ini mengindikasikan bahwa demokrasi terus berkembang secara dinamis sesuai dengan sistem politik yang ada suatu negara dan sistem pemilihan umumnya.⁵

Faktor yang mempengaruhi fenomena calon tunggal karena adanya mahar politik yang mahal dari partai politik, regulasi pilkada di Indonesia menetapkan calon kepala daerah diusung oleh partai politik atau beberapa partai politik selain adanya independen, kemudahan karena partai politik di daerah dinilai belum mampu menjalankan fungsi kaderisasi dan rekrutment politik dalam mengusung calon kepala daerah. Kaderisasi dan rekrutment politik itu melekat pada fungsi utama partai politik yang seharusnya mampu melahirkan figur yang kuat. Faktor yang terakhir bahwa muncul calon tunggal adalah aturan dalam undang-undang mengenai syarat dukungan terutama bagi calon perseorangan yang tidak mudah dipenuhi.

Fenomena calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah telah menjadi perdebatan hangat di kalangan akademisi dan praktisi politik. Keabsahan calon tunggal dalam konteks prinsip-prinsip konstitusional menjadi isu yang perlu dikaji secara mendalam. Partai politik memainkan peran penting dalam proses kaderisasi calon pemimpin daerah. Namun, dalam praktiknya, seringkali proses kaderisasi ini tidak berjalan secara transparan dan demokratis. Partai cenderung menominasikan kader-kader internal yang dekat dengan elit partai, tanpa mempertimbangkan kompetensi dan dukungan masyarakat secara luas. Hal ini

⁵ *Ibid.*

dapat menimbulkan permasalahan terkait keterwakilan dan legitimasi calon yang diusung.

Kehadiran calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah telah menjadi fenomena yang semakin umum terjadi di Indonesia. Berbagai faktor, seperti dominasi partai politik, lemahnya kaderisasi, dan rendahnya partisipasi masyarakat, dapat menjadi penyebab munculnya calon tunggal. Permasalahan ini memunculkan pertanyaan mengenai sejauh mana keabsahan calon tunggal ditinjau dari prinsip-prinsip konstitusional, seperti prinsip keadilan, kesetaraan, dan kedaulatan rakyat.

Calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah dapat menimbulkan berbagai permasalahan, baik dari segi prosedural maupun substantif. Secara prosedural, calon tunggal dapat dianggap melanggar prinsip kompetisi yang sehat dan adil. Sementara itu, dari segi substantif, calon tunggal dapat dipertanyakan legitimasinya karena dianggap tidak mewakili aspirasi masyarakat secara luas. Hal ini dapat berdampak pada rendahnya partisipasi pemilih dan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi.

Dalam Al-Qur'an, terdapat ayat yang dapat dihubungkan dengan pentingnya memilih pemimpin yang adil dan bijaksana. Misalnya, dalam Surah Al-Baqarah (2:30) sebagai berikut:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلٰٓئِكَةِ اِنِّیْ جَاعِلٌ فِی الْاَرْضِ خَلِیْفَةًۭ ۚ قَالُوْۤا اَتَجْعَلُ فِیْهَا مَنْ یُّفْسِدُ فِیْهَا وَیَسْفِكُ الدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ اِنِّیْۤ اَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُوْنَ ﴿۳۰﴾

Artinya: Allah menciptakan manusia sebagai khalifah di bumi. Dalam konteks ini, pemimpin yang dipilih haruslah mampu menjalankan amanahnya dengan baik dan mengedepankan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, pemilihan pemimpin yang memiliki integritas dan kapasitas yang memadai sangatlah penting.

Keabsahan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia perlu dipertimbangkan secara serius. Prinsip-prinsip konstitusional yang mengatur pemilihan umum harus dijunjung tinggi untuk memastikan bahwa demokrasi berjalan dengan baik. Keberadaan calon tunggal dapat mengancam prinsip-prinsip tersebut, seperti kedaulatan rakyat dan keadilan, serta berpotensi menimbulkan apatisme politik di kalangan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk membuat suatu penelitian dengan judul: “Keabsahan Calon Tunggal Berdasarkan Prinsip-Prinsip Konstitusional Dalam Pemilihan Kepala Daerah”

1. Rumusan Masalah:

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini akan mengkaji tiga permasalahan utama, yaitu:

- a. Bagaimana proses Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Sistem Demokrasi?
- b. Bagaimana Perspektif Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Demokrasi?
- c. Bagaimana legalitas Calon Tunggal Kepala Daerah dan Prinsip Demokrasi Konstitusional?

2. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis proses Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Sistem Demokrasi
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis Perspektif Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Demokrasi
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana legalitas Calon Tunggal Kepala Daerah dan Prinsip Demokrasi Konstitusional

3. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengharapkan adanya beberapa manfaat yang akan diperoleh sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memperkaya khazanah keilmuan hukum tata negara, khususnya terkait dengan prinsip-prinsip konstitusional dalam pemilihan kepala daerah. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan isu keabsahan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan masukan dan rekomendasi bagi pembuat kebijakan, khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU), dalam menentukan keabsahan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional. Selain itu, penelitian ini juga

dapat menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat dalam memahami dan menyikapi isu keabsahan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah

B. Definisi Operasional

Untuk mempermudah penulisan, maka perlu diberikan suatu batasan pengertian umum terhadap judul penelitian ini, yaitu; “Keabsahan Calon Tunggal Berdasarkan Prinsip-Prinsip Konstitusional dalam Pemilihan Kepala Daerah”:

1. Calon tunggal: Calon kepala daerah yang hanya terdiri dari satu pasangan kandidat dalam pemilihan kepala daerah.
2. Prinsip-prinsip konstitusional: Prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan peraturan perundang-undangan terkait, seperti prinsip demokrasi, prinsip kedaulatan rakyat, prinsip keadilan, dan prinsip persamaan di hadapan hukum.
3. Pemilihan kepala daerah: Pemilihan langsung oleh rakyat untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah di provinsi, kabupaten, dan kota.

C. Keaslian Penelitian

Penulisan karya ilmiah dengan judul “Keabsahan Calon Tunggal Berdasarkan Prinsip-Prinsip Konstitusional dalam pemilihan Kepala Daerah” adalah asli dan dilakukan oleh penulis itu sendiri berdasarkan berbagai literature

seperti buku-buku, jurnal dan peraturan perundang-perundangan yang berlaku serta fakta-fakta social yang terjadi serta data yang ada di lapangan.

Adapun beberapa penelitian terlebih dahulu yang bersesuaian dengan penelitian sekarang adalah sebagai berikut:

- i. Dedik Yoga Hirmawan (2022) dengan judul Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal telah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dibuktikan dengan disediakannya kolom kosong sebagai bentuk perwujudan Pemilihan yang berprinsip kedaulatan rakyat. Hal ini mengacu pada amanat Putusan MK No. 100 Tahun 2015, dimana penggunaan kolom kosong di tujukan semata-mata untuk tercapainya sebuah pemilihan yang demokratis, dan masyarakat bisa menentukan pilihannya di dalam Pemilihan yang hanya terdapat satu pasangan calon. Sedangkan arah politik hukum calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah yaitu untuk menjamin prinsip kedaulatan rakyat. Hal tersebut sesuai dengan amanah dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat maka Pemilihan Kepala Daerah haruslah menjamin terwujudnya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat, agar hak konstitusional untuk memilih dan dipilih terlindungi. Adanya norma di dalam Pasal 52 dan 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang mengatur tentang calon tunggal merupakan bentuk pemenuhan hak konstitusional warga Negara demi menjaga prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.

- ii. Lia Nurhasanah (2023). Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa *das sein* dan *das sollen* belum sinkron, karena pasca putusan tersebut hanya menimbulkan fenomena baru yang dinilai meruntuhkan nilai demokrasi. Meski begitu, pada kenyataannya dalam PKPU pelaksanaan pilkada calon tunggal dan kotak kosong memang ada aturannya. Tapi belum pasti regulasi mengenai mekanisme penyelenggaraan pilkada dengan calon tunggal apabila persoalan di dalamnya buntu.
- iii. Christya Putranti (2021) dengan judul Peningkatan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Penelitiannya menunjukkan *Pertama*, terjadi peningkatan kolom kosong yang terjadi dimulai pada tahun 2015 yang diikuti oleh 7 daerah yang akan mengikuti calon tunggal dan diperpanjang kembali oleh KPU maka menjadi 3 daerah yang menjadi calon tunggal dengan kotak suara “Setuju dan tidak Setuju” sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015 kemudian ditindak lanjuti oleh KPU dalam PKPU No 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon. *Kedua*, pada tahun 2017 mengalami peningkatan menjadi 9 (sembilan) daerah yang akan melawan kolom kosong dan yang menjadi dasar adalah Pasal 14 PKPU No 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon. *Ketiga*, di Tahun 2018 menjadi point

utama pada perjalanan kolom kosong berlangsung yakni kolom kosong menang dan Munafri Arifudin, SH dan drg A. Rachamatika Dewi Yustitia Iqbal kalah melawan kolom kosong meskipun SK KPU Kota Makassar 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar diajukan ke Mahkamah Konstitusi pasangan tersebut tetap kalah melawan kolom kosong.

- iv. *Keempat*, Peningkatan yang hampir dialami lebih dari 50% pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 terjadi karena terdapat 25 pasangan calon yang harus melawan kolom kosong, namun tidak ada satupun kolom kosong yang memenangkan Pemilihan Kepala Daerah.

D. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah ,yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu pada beberapa gejala hukum tertentu, dengan cara menganalisisnya. Untuk memecahkan permasalahan dan mencari jawaban atas permasalahan yang ditentukan, maka metode penelitian yang akan digunakan berupa:

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya jenis penelitian hukum dapat dilakukan dengan dua cara pendekatan,yaitu terdiri dari: penelitian hukum normatif⁶. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif⁶, yaitu bertujuan menganalisis

⁶ Faisal *et.al*, 2023, *Pedomaan Penulisan & Penyelesaian Tugas Akhir Mahasiswa*, Medan : CV. Pustaka Prima, Halaman 7

permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder.

2. Sifat Penelitian

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuai mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum di atas, maka kecenderungan sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis. Sifat analisis deskriptif maksudnya adalah, bahwa peneliti dalam menganalisis dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subyek dan obyek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan. Peneliti tidak melakukan justifikasi terhadap hasil penelitian tersebut.⁷

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani dan Pendekatan kasus, yang perlu ditangani oleh peneliti adalah menelaah undang-undang dan peraturan terkait pemilihan kepala daerah, sementara pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan prinsip-prinsip konstitusional.

4. Sumber Data penelitian

Sumber data yang digunakan sehingga rampungnya penelitian ini dapat penulis uraikan sebagai berikut:

a. Data Hukum Kewahyuan

⁷ Muhai min, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataran: Mataram University Press, halaman 105.

Hukum kewahyuan, yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan terhadap teks al-Qur'an dan tafsir sebagai objeknya untuk menjawab dalam masalah tertentu, dalam hal ini terkait dengan tema pemuda. Dalam konteks hukum kewahyuan, konsep keabsahan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah dapat ditinjau dari prinsip-prinsip konstitusional yang termaktub dalam Al-Qur'an dan Hadits. Secara umum, Islam menekankan pentingnya prinsip musyawarah, keadilan, dan persamaan dalam proses pengambilan keputusan publik (QS. Al-Syura: 38, QS. An-Nisa: 58). Hal ini sejalan dengan semangat demokrasi yang menjunjung tinggi hak-hak warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pemilihan pemimpin.

b. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif dan mengikat secara hukum terdiri dari
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai landasan konstitusional. Pasal-pasal dalam UUD 1945 yang terkait dengan pemilihan kepala daerah dan prinsip-prinsip konstitusional akan menjadi fokus analisis,
 - b) Pasal 18 ayat (4) yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara demokratis (Republik Indonesia, 1945).
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menjadi bahan hukum primer yang penting untuk dikaji, khususnya terkait dengan ketentuan mengenai calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah.

- d) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota juga merupakan bahan hukum primer yang penting untuk dikaji. Peraturan ini mengatur secara rinci mengenai tata cara penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, termasuk ketentuan mengenai calon tunggal.
 - e) Selanjutnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang juga menjadi bahan hukum primer yang penting untuk dikaji.
 - f) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang juga menjadi bahan hukum primer yang penting untuk dikaji
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi berupa karya-karya

ilmiah, berita-berita, dan tulisan-tulisan serta buku-buku yang erat hubungannya dengan permasalahan yang telah di ajukan.

- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan atau tulisan-tulisan yang dapat menambah penjelasan dan memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan skunder seperti kamus hukum kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa inggris dan lain-lain.

5. Alat Pengumpul Data

Alat Pengumpulan Data Penelitian Yang Digunakan Dalam Penelitian Ini Berupa wawancara dan Studi Kepustakaan (*Library Research*),⁸ studi Pustaka yakni cara mengumpulkan data melalui membaca dan menganalisis sumber yang berasal dari buku, jurnal, tesis, skripsi, makalah yang sifatnya open access.

6. Analisis Data

Analisis Data yang digunakan dalam penelitan ini adalah Analisis deskriptif. Dimana analisis deskriptif merupakan suatu metode analisis statistik yang bertujuan untuk memberikan deskripsi atau gambaran mengenai subjek penelitian berdasarkan data variabel yang diperoleh dari kelompok subjek tertentu.

7. Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan cara bertahap guna mendapatkan kelancaran dalam penelitian dan hasil yang memuaskan dan relavan serta hasil penelitian yang baik. adapun tahapan yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi sebagai berikut:

⁸ Faisal, 2023, et.al , *Opcit*, halaman 8

- a. Tahap persiapan, merupakan langkah awal dari suatu penelitian. pada tahap ini penulis melakukan beberapa kegiatan seperti urusan administrasi, persiapan pengajuan judul kepada kepala bagian hukum perdata, dijadwalkan selama 2 minggu
- b. Tahap pengumpulan data, tahap ini penulis melakukan pengumpulan bahan-bahan lain yang berhubungan dengan persetujuan tersebut, kemudian melakukan pengolahan serta penyempurnaan terhadap semua data yang diperoleh untuk melanjutkan penelitian ini, dijadwalkan selama 3 minggu.
- c. Tahap penyelesaian dan penulisan laporan, pada tahap ini menulis memulai membuat proposal, dimana data hasil observasi berisi keseluruhan proses dan pengalaman penelitian di dalam bentuk laporan penelitian merupakan rangkaian penulisan skripsi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.⁹

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan public artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. oleh Karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen - elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya

⁹ Ramlan Surbakti, 2019. *Sistem Pemilu dan Tatahan Politik Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 8.

sejajar dengan pemilihan legislative, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.¹⁰

Pasal 1 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjelaskan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang-Undang Dasar 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan–hubungan diantara mereka.¹¹ Materi yang diatur dalam peraturan perundangundangan yang berada dibawah Undang Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang-Undang Dasar 1945. Materi–materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang - Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang - Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),

¹⁰ Agus Hadiawan, 2019. *Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, h. 637.

¹¹ Miriam Budiardjo, 2019. *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Prima Grafika, hlm. 169.

dan sebagainya. Pasal pasal yang terdapat di dalam Undang - Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang – undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang Undang No 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.
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.
- e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan

eksekutif. Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan, dikarenakan :¹²

- a. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan.
- b. Sistem pemilihan memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk.
- c. Sistem pemilihan membentuk sistem kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut.
- d. Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya.
- e. Sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik
- f. Sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga
- g. Sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya
- h. Sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat

¹² Muhammad Asfar, 2020. *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, hal 4-5.

partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “trade off.”¹³ Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.¹⁴

Demikian halnya dengan sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui

¹³ Agus Pramusinto, 2019. *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004*, Jakarta: UI Press hal 240.

¹⁴ Joko J. Prihatmoko, 2015. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 115.

kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya :¹⁵

a. First Past the Post System

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan system mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

b. Prefentorial Voting System atau Approval Voting System

Cara kerja sistem *Prefentorial Voting System atau Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon-calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

¹⁵ *Ibid.*

c. *Two Round System atau Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem *two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara-negara demokrasi presidensial.

d. *Sistem electoral Collage*

Cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau popot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung.

Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.

B. Prinsip-Prinsip Konstitusional dalam Pemilihan Kepala Daerah

1. Hak Politik Warga Negara

Hak politik warga negara merupakan salah satu prinsip konstitusional yang fundamental dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Dasar 1945 menjamin hak warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah (Pasal 28D ayat (3)). Hak ini merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945).¹⁶

Pemenuhan hak politik warga negara dalam pemilihan kepala daerah juga harus memperhatikan kelompok rentan, seperti penyandang disabilitas dan masyarakat adat. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas mengamanatkan adanya kemudahan bagi penyandang disabilitas untuk menggunakan hak pilihnya (Pasal 13). Namun, masih terdapat tantangan dalam implementasinya di lapangan, seperti keterbatasan sarana dan prasarana yang aksesibel. Demikian pula, pemilihan kepala daerah di wilayah-wilayah dengan masyarakat adat harus memperhatikan hak-hak mereka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2020 tentang Masyarakat Adat.

Oleh karena itu, pemenuhan hak politik warga negara dalam pemilihan kepala daerah harus menjadi perhatian utama, baik dari sisi regulasi maupun implementasinya di lapangan. Upaya-upaya untuk meningkatkan partisipasi pemilih, menjamin akses yang setara bagi

¹⁶ *Ibid.* Budiardjo, h. 54.

seluruh warga negara, serta memperhatikan kelompok rentan perlu terus dilakukan.

2. Kesenjangan dan Non-Diskriminasi

Prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi merupakan salah satu prinsip konstitusional yang harus ditegakkan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Prinsip ini juga tercermin dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi harus diterapkan dalam seluruh tahapan penyelenggaraan, mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, hingga penetapan hasil. Setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang sama untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih, mencalonkan diri, dan menggunakan hak pilihnya tanpa adanya diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, jenis kelamin, status sosial-ekonomi, atau faktor lainnya.

Salah satu contoh kasus yang menunjukkan pentingnya penegakan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi adalah Pilkada Kabupaten Sampang tahun 2020. Pada saat itu, terdapat isu terkait diskriminasi

terhadap calon kepala daerah yang berasal dari etnis Madura (Kompas, 2020). Meskipun isu ini tidak terbukti secara hukum, namun hal ini menunjukkan bahwa penegakan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi harus menjadi perhatian serius dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Upaya-upaya untuk memperkuat penegakan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi dalam pemilihan kepala daerah perlu terus dilakukan, baik melalui penyempurnaan regulasi maupun penguatan kapasitas penyelenggara pemilu. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam berpartisipasi dan mewujudkan kedaulatan rakyat.

3. Kebebasan Berpendapat dan Berkumpul

Kebebasan berpendapat dan berkumpul merupakan prinsip konstitusional yang juga harus dijamin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pasal 28 UUD 1945 menegaskan bahwa "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang." Prinsip ini juga tercermin dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, kebebasan berpendapat dan berkumpul harus diwujudkan dalam seluruh tahapan penyelenggaraan, terutama pada masa kampanye. Setiap calon kepala daerah dan pendukungnya harus memiliki kebebasan untuk menyampaikan visi, misi,

dan program-programnya kepada masyarakat, serta melakukan mobilisasi dukungan melalui berbagai kegiatan kampanye.

Salah satu contoh kasus yang menunjukkan pentingnya penegakan prinsip kebebasan berpendapat dan berkumpul adalah Pilkada Kota Surabaya tahun 2020. Pada saat itu, terdapat isu terkait pembatasan kegiatan kampanye akibat pandemi COVID-19 yang dinilai menghambat calon kepala daerah dalam menyampaikan visi, misi, dan program-programnya kepada masyarakat (Kompas, 2020). Meskipun pembatasan ini dilakukan dengan alasan kesehatan masyarakat, namun hal ini tetap menjadi perhatian penting dalam menjamin kebebasan berpendapat dan berkumpul.

Upaya-upaya untuk memperkuat penegakan prinsip kebebasan berpendapat dan berkumpul dalam pemilihan kepala daerah perlu terus dilakukan, baik melalui penyempurnaan regulasi maupun penguatan kapasitas penyelenggara pemilu. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap calon kepala daerah dan pendukungnya memiliki kesempatan yang sama dalam menyampaikan gagasan dan memobilisasi dukungan dari masyarakat.

4. Independensi Penyelenggara Pemilu

Independensi penyelenggara pemilu merupakan prinsip konstitusional yang harus dijamin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Prinsip ini juga tercermin

dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai penyelenggara pemilu yang independen.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, independensi penyelenggara pemilu harus diwujudkan dalam seluruh tahapan penyelenggaraan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Setiap keputusan dan tindakan yang diambil oleh penyelenggara pemilu harus bebas dari intervensi pihak manapun, termasuk pemerintah daerah dan partai politik.

Salah satu contoh kasus yang menunjukkan pentingnya penegakan prinsip independensi penyelenggara pemilu adalah Pilkada Kabupaten Indramayu tahun 2020. Pada saat itu, terdapat isu terkait dugaan intervensi Bupati Indramayu terhadap KPU Kabupaten Indramayu dalam proses penetapan calon kepala daerah (Kompas, 2020). Meskipun isu ini tidak terbukti secara hukum, namun hal ini menunjukkan bahwa penegakan prinsip independensi penyelenggara pemilu harus menjadi perhatian serius.

Upaya-upaya untuk memperkuat penegakan prinsip independensi penyelenggara pemilu dalam pemilihan kepala daerah perlu terus dilakukan, baik melalui penyempurnaan regulasi, penguatan kapasitas penyelenggara pemilu, maupun peningkatan pengawasan dan penegakan hukum. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap tahapan

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilakukan secara adil, transparan, dan akuntabel.

5. Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Mekanisme penyelesaian sengketa merupakan prinsip konstitusional yang juga harus dijamin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan." Prinsip ini juga tercermin dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa pemilu.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, mekanisme penyelesaian sengketa harus diwujudkan dalam seluruh tahapan penyelenggaraan, mulai dari proses pencalonan, kampanye, pemungutan suara, hingga penetapan hasil. Setiap pihak yang merasa dirugikan harus memiliki akses yang mudah dan adil untuk mengajukan keberatan atau gugatan, serta mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Salah satu contoh kasus yang menunjukkan pentingnya penegakan prinsip mekanisme penyelesaian sengketa adalah Pilkada Kabupaten Bangka Tengah tahun 2020. Pada saat itu, terdapat sengketa terkait dugaan kecurangan dalam proses pemungutan dan penghitungan suara yang diajukan ke Bawaslu dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Kompas, 2020). Meskipun gugatan tersebut ditolak, namun hal ini menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa harus menjadi

perhatian penting dalam menjamin integritas pemilihan kepala daerah.

C. Calon Tunggal pada Pilkada

1. Pengertian Calon Tunggal pada Pilkada

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 100/PUU-XIII/2015 adalah sebagai dasar hukum adanya fenomena calon tunggal di Indonesia. Hal ini MK memutuskan agar tidak terjadinya kekosongan calon untuk kontestasi politik pada ajang pilkada. Aturan teknis juga telah diatur melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 tentang pencalonan Pilkada. Pasal 89 Ayat (1) menyebutkan: “Dalam hal sampai dengan akhir masa pendaftaran Pasangan Calon hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari”.

Dengan demikian, sebenarnya fenomena calon tunggal adalah hal yang konstitusional di Indonesia. Putusan MK sejalan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar, sebagaimana interpretasi hakim MK atas legalitas fenomena calon tunggal di Indonesia. Untuk mempertegas landasan konstitusi calon tunggal, dalam putusan MK tersebut menyebutkan calon tunggal bagian dari perwujudan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Meski keberadaan calon tunggal telah dinyatakan konstitusional dan dijamin dalam Konstitusi dan Undang-undang, akan tetapi bukan berarti hal demikian menjadi hal yang wajar dan lumrah. Harus diketahui apa alasan yang

melatar belakangi adanya fenomena tersebut. Ada beberapa gejala mengapa fenomena calon tunggal terus meningkat di Indonesia, yaitu turunnya kepercayaan publik terhadap partai politik, biaya politik yang begitu tinggi, dan menghindari resiko kekalahan. Meskipun secara empirik fenomena calon tunggal adalah bukti demokrasi empirik yang terjadi di masyarakat dan menjadi fenomena di luar dugaan atas perkembangan demokrasi di Indonesia.¹⁷

Jika membandingkan dengan negara lain, polemik calon tunggal pun bukan hal yang baru. Keberadaan calon tunggal masih menjadi sebuah diskursus dalam menentukan seorang pemimpin. Fenomena ini juga terjadi di beberapa negara. Merujuk pada jumlah calon tunggal di Filipina, sebanyak 500 kandidat mencalonkan diri tanpa lawan dalam pemilu tahun 2019.¹⁸ Tak hanya itu, di negara India, sebanyak 218 calon tunggal terpilih tanpa adanya lawan.¹⁹ Maraknya calon tunggal pun terjadi di Kota Quebec, Canada, bahwa sebanyak 56,3 persen anggota dewan kota madya tersebut mencalonkan diri tanpa adanya lawan²⁰, bahkan United Kingdom juga mengalami fenomena tersebut, yaitu sebanyak 148 kursi diperebutkan hanya oleh satu calon (*unopposed/uncontested*).²¹

¹⁷Siti Nurhalimah, "Polemik Pemilihan Umum Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal dalam Kerangka Demokrasi", Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan 1, no. 8, (2017): 75-76

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Bosco Dominique, "218 Candidates in Tamil Nadu Elected Unopposed in Local Body Polls", <https://timesofindia.indiatimes.com/city/chennai/218-candidates-in-tn-elected-unopposed-in-local-body-polls/articleshow/89440031.cms>, diakses pada 5 Februari 2025.

²⁰ Marika Wheeler, Roberto Rocha, dan Jonathan Montpetiti, "Low Turnout and Uncontested Elections: How Healthy is Municipal Democracy in Quebec?" <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal-quebec-municipal-election-1.4350065>, diakses pada 5 Maret 2022

²¹ Sofia Tomacruz, "Unopposed: Over 500 candidates in Local Races Need Only 1 Vote to Win", <https://www.rapp.com/newsbreak/iq/229916-local-candidates-running-unopposed/>, diakses pada 5 februari 2025.

Dengan demikian bahwa adanya calon tunggal tidak terbatas pada negara Indonesia saja, tetapi eksistensi calon tunggal pun terjadi di beberapa negara. Negara-negara tersebut pun mengamini bahwa dengan adanya calon tunggal menjadi sebuah ancaman dan masa yang kelam dalam menentukan seorang pemimpin.

Dengan demikian tidak boleh membiarkan fenomena ini terus menjalar dan menjadi pandemi bagi perkembangan demokrasi di Indonesia karena dengan adanya calon tunggal, tidak ada duel visi misi pada proses kampanye yang bisa memberikan kualitas preferensi bagi masyarakat untuk memilih.²² Selain itu, masyarakat juga tidak bisa membandingkan kualitas calon satu dengan calon yang lainnya sehingga berdampak pada kualitas pemerintahan kedepannya.

2. Indikator Munculnya Calon Tunggal

a. Kepercayaan Publik yang Menurun terhadap Parpol

Trend tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik relatif semakin menurun dari tahun 2017 sampai dengan 2024. Apabila dikaitkan dengan kualitas demokrasi yang kian menurun, dan tingkat kepercayaan publik terhadap parpol terus menurun, akan menjadi wajar berdampak pada pemilihan, khususnya pilkada. Hal ini terbukti semakin sedikit peserta yang ikut kontestasi demokrasi tingkat daerah karena sudah tidak mampu melahirkan pemimpin di daerah. Dengan adanya pertanda berkumpulnya seluruh partai dan menjadi satu kubu dalam pilkada, maka secara otomatis juga telah hilang esensi dari checks and

²² Clarisa Long, 1994. "Shouting Down the Voice of the People: Political Parties, Powerful Pacts, and Concerns About Corruption", *Stanford Law Review* 46, no. 5, h. 1161-1193.

balances system.²³ Menjadi hal yang sangat alami ketika dinamika tersebut direspon oleh masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpercayaan terhadap partai politik, semata-mata menjadi penyeimbang dalam system ketatanegaraan khususnya pilkada. Proses check and balances system inilah yang akan membuat roda pemerintahan berjalan dengan efektif dan efisien dan sejalan dengan semangat berdemokrasi di Indonesia.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga negara juga bisa disebutkan sebagai pertanda negatif dari kultur hukum²⁴ masyarakat Indonesia, dan sangat tidak baik bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Ini juga sebagai gejala authoritarian syndrome dimana masyarakat berkaca pada rezim sebelumnya dan bentuk kekecewaan sehingga menumpahkan perasaannya pada ketidakpercayaan masyarakat pada partai politik.

Penurunan tingkat kepercayaan masyarakat kepada parpol merupakan macro-political change, dimana banyak orang telah menolak kekuasaan dan peran partai politik dalam tatanan kehidupan bermasyarakat. Hal ini tidak sejalan dengan konsep demokrasi transisi. Untuk calon tunggal yang mengalami kekalahan sebagaimana terjadi di Makassar merupakan bukti konkret dari perubahan lain micro-political change. Dimana masyarakat daerah sudah mampu menolak suara dominan parpol.²⁵ Ini merupakan suatu gejala kontrol sosial secara langsung oleh masyarakat sebagai kekuatan politik²⁶ ketika alat penyambung lidah

²³ Gábor Attila Tóth, 2019. "Breaking the Equilibrium: From Distrust of Representative Government to an Authoritarian Executive", Washington International Law Journal 28, no 2, h. 317-34

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Irwin P. Stotzky, "Establishing Deliberative Democracy: Moving from Misery to Poverty with Dignity", University of Arkansas Little Rock Law Review 21, no. 1, (1998): 79-105.

²⁶ Maria Pérez-Ugena Coromina, (2017). "The Role of Civil Society in the Control of Public Power", dalam "Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power" Part of the *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* book series 61, (2017): 131-148

mereka gagal menjalankan fungsinya. Oleh karena itu, fungsi partai politik sebagai mediating institution yang mana kelompok-kelompok masyarakat bisa menyuarakan aspirasinya kepada partai politik telah gagal ditunaikan. Konsekuensinya adalah, roda politik demokrasi di Indonesia akan berjalan tersendat atau bisa merusak perkembangan demokrasi di Indonesia dan partai politik kehilangan legitimasi masyarakat untuk keberadaannya dan kekuatan politiknya di pemerintahan. Ini sangat berbahaya bagi stabilitas politik daerah, maupun nasional.

b. Petahana/Incumbent

Petahana dengan sumber daya dan kekuasaannya menjadi tolak ukur untuk lawan politiknya apakah sanggup atau tidak mengalahkan petahana tersebut. Terlebih lagi, petahana yang memiliki kinerja dan citra yang bagus dihadapan publik. Hal tersebut dikarenakan lawan politik petahana tidak ingin mengambil risiko yang gegabah dimana membutuhkan biaya politik, tenaga, dan political resources yang begitu besar dan secara politik juga relatif stabil.²⁷

Ada beberapa faktor mengapa fenomena calon tunggal terjadi dan terus meningkat dari tahun ke tahun, yaitu, pertama, adanya kepentingan politik yang sangat begitu kuat antara incumbent dan partai-partai politik, oleh karena itu maka partai politik melakukan strategi semua kongsi dan berkoalisi semata-mata untuk menutup celah dan jalan calon lain ketika memiliki perbedaan visi dan misi untuk kepentingan partai politik tersebut.²⁸ Sementara itu, partai partai berperan untuk menang dan/atau mendompleng petahana karena memiliki elektabilitas yang

²⁷ Noah Lindell, "One Person, No Votes: Unopposed Candidate Statutes and the State of Election Law", Wisconsin Law Review, no. 5, (2017): 884-953

²⁸ Nur Rohim Yunus, 2018. "Saat Kotak Kosong Memenangkan Pilkada", Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan 2, no. 7, (2018): 69-70

tinggi, sumber daya birokrasi yang kuat, kekuatan institusi, dan control berbagai lembaga yang bisa mempengaruhi masyarakat.²⁸ Hal tersebut merupakan ciri dari pemerintahan yang oligarki. Sebab, pemimpin dalam mencalonkan dirinya kembali menggunakan kekuasaannya untuk melanggengkan kekuasaannya, sehingga apapun caranya bisa dilakukan.

Faktor popularitas, kinerja, dan kekuatan politik dan kekuasaan dalam birokrasi menjadi alasan utama bagi masyarakat untuk bisa tetap memilih incumbent.²⁹ Namun ada juga yang dimenangkan oleh kotak kosong seperti pada pilkada Makassar. Konsekuensinya adalah ketika fenomena ini terjadi, akan sangat rentan terjadinya oligarki kekuasaan, dimana partai politik akan menginvestasikan suaranya kepada incumbent dan akan mendapatkan keuntungan kedepannya. Hal ini akan berbeda apabila ada penantang atau lebih dari satu pasang calon kepala daerah, maka akan terjadi proses check and balances system sehingga praktik- praktik oligarki bisa dihindari atau setidaknya diminalisir.

c. Gagalnya Pendidikan Politik

Fenomena bermunculannya calon tunggal pada ajang pilkada di Indonesia, tidak terlepas dari gagalnya proses internal politik untuk melahirkan atau mengusungkan calonnya yang tangguh dan kompetitif untuk pilkada karena hakikatnya, partai politik merupakan kendaraan bagi masyarakat untuk bisa maju pada ajang kontestasi politik dan juga mampu melahirkan kader dan calon pemimpin masa depan. Dalam penjaringan kader yang berkualitas yang nantinya diusulkan menjadi calon pemimpin, partai politik memiliki beberapa tahap yang harus dilalui guna mendapatkan

²⁹ Bambang Kurniawan & Wawanudin, (2019). "Fenomena Pasangan Tunggal dan Kotak/Kolom Kosong pada Pilkada Kota Tangerang", Jurnal Moziak 11, no. 2, (2019): 15-27.

pemimpin yang berkualitas dengan sistem mekanisme penjangkaran yang berlapis dan jelas. Pertama, partai politik harus melakukan proses pendidikan politik bagi masyarakat. Untuk melahirkan pemimpin bagi masyarakat sangatlah tidak mudah dan tidak bisa lahir secara instan. Ada beberapa tahapan secara ketat dan selektif untuk melahirkan pemimpin yang benar-benar berkualitas dan juga sesuai harapan dan hati nurani masyarakat. Dengan ketatnya proses pendidikan politik bagi masyarakat agar paham politik dan dibekali skill kepemimpinan membutuhkan waktu yang panjang dan bertahap, disinilah proses suprastruktur politik partai diuji.

Kedua, partai politik juga selain fokus memberikan pendidikan politik bagi masyarakat, juga harus fokus mengasah kepemimpinan dan pendidikan politik bagi kader-kader partainya. Bahkan, ini harus menjadi skala prioritas bagi internal partai karena proses kaderisasi-lah yang mampu memberikan pengalaman dan meningkatkan kualitas individu orang yang berada di partai politik tersebut. Namun, fakta berkata lain, bahwa dengan adanya calon tunggal, kedua fungsi tersebut tidak dapat dilakukan dengan baik oleh partai politik. Dengan ketidakmampuan partai politik melahirkan sosok pemimpin, maka partai melakukan instant process yaitu partai politik mencetak kader condong pragmatis dengan memilih calon yang sudah populer (artis, incumbent, dll).³⁰ Alih-alih melaksanakan pendidikan politik, justru partai politik melaksanakan praktik-praktik oligarki kekuasaan yang sangat ditentang

³⁰ Ayu Lestari, 2018. "Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah", Jurnal Simbur Cahaya 25, no. 2, (2018): 249-262.

oleh masyarakat Indonesia, dan mengabaikan proses rekrutmen politik untuk melahirkan sosok-sosok pemimpin.³¹

Secara sosiologis, calon tunggal juga menandakan sifat labil demokratis yang dimiliki oleh setiap partai politik karena memaksa masyarakat untuk memilih setuju atau tidak setuju.³² Dengan beberapa tahapan di atas, tak jarang partai politik untuk meminimalisir cost and benefit melakukan cara instan yaitu dengan memilih kembali incumbent yang notabene tidak perlu mengeluarkan usaha dan biaya politik yang begitu besar serta resiko kekalahan yang relatif kecil. Terbukti, mayoritas calon tunggal pada pilkada selalu menang.³³

d. Regulasi

Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 menjadi Undang-undang, Pasal 40 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan

³¹ Yantina Debora, “Daftar Pasal Bermasalah dan Kontroversi Omnibus Law RUU Cipta Kerja”, <https://tirto.id/f5AUhttps://tirto.id/daftar-pasal-bermasalah-dan-kontroversi-omnibus-law-ruu-cipta-kerja-f5AU>, diakses pada 20 Januari 2025.

³² Nur Rohim Yunus, “Calon Tunggal Sebagai Wujud Disfungsi Partai Politik”, Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan 1, no. 4, (2017): 31-32.

³³ Arita Nugraheni, 2020, “Menyoal Calon Tunggal di Pilkada”, <https://kompas.id/baca/ri-set/2020/03/25/menyoal-calon-tunggal-di-pilkada/>, diakses pada 5 Februari 2025

umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.”

Selain itu juga, Pasal 41 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 untuk pemilihan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur di daerah dengan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) 0-2 juta, maka syarat minimal dukungan sebesar 10 persen.

Di daerah dengan jumlah DPT 2-6 juta, syarat minimal dukungan sebanyak 8,5 persen. Daerah dengan jumlah DPT 6-12 juta syarat minimal 7,5 persen, dan 6,5 persen untuk daerah dengan jumlah DPT lebih dari 12 juta. Syarat dukungan tersebut haruslah tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota di provinsi tersebut. Sementara itu, untuk pemilihan calon bupati dan wali kota, daerah dengan jumlah DPT 0-250.000, syarat minimal dukungannya sebesar 10 persen. Di daerah dengan jumlah DPT 250.000-500.000, syarat minimal dukungan sebanyak 8,5 persen. Daerah dengan jumlah DPT 500.000-1 juta syarat minimalnya 7,5 persen, dan 6,5 persen untuk daerah dengan jumlah DPT lebih dari 1 juta. Syarat dukungan tersebut haruslah tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Sebetulnya, Pasal a quo adalah akar dari permasalahan adanya calon tunggal.

Ambang batas yang begitu tinggi memaksa partai-partai harus berkoalisi dan calon independen bergerilya mencari dukungan sebelum masa pemilihan, sehingga keadaan tersebut bisa menimbulkan calon tunggal pada ajang pilkada. Terbukti kian meningkatnya fenomena calon tunggal pada setiap ajang pilkada. Ditambah citra dan kinerja incumbent yang baik dimata masyarakat, akan semakin menutup kemungkinan adanya pesaing dalam kontestasi tingkat regional tersebut.³⁴

Dengan demikian, bisa dikatakan juga bahwa UU *a quo* adalah *vague law* atau Undang-undang yang bermasalah karena ketidakjelasan. Ketidakjelasan yang dimaksud adalah karena UU *a quo* memberikan batasan untuk pencalonan hanya berasal dari partai politik dengan syarat ambang batas, dan di satu sisi, melalui Putusan MK Nomor 100/PUU-XII/2015 memberikan peluang untuk calon tunggal. Meskipun putusan MK adalah untuk mengakomodir fenomena ketika terjadinya calon tunggal, namun putusan MK tersebut disalahgunakan oleh elit partai untuk membuat konstelasi politik daerah lebih cenderung ke calon tunggal. Maraknya calon tunggal merupakan pertanda kemunduran demokrasi karena aspek dari partai politik tidak berjalan, dan juga sebagai peringatan bahwa calon tunggal adalah cikal bakal kekuasaan oligarki yang cenderung melahirkan pemimpin yang otoriter.³⁵

Dengan minimal suara kursi di DPRD 20% atau akumulasi suara 25% dan minimal dukungan dari masyarakat sesuai dengan jumlah DPT di daerah

³⁴ Iza Rumesten RS, 2016. "Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi", Jurnal Konstitusi 13, no. 1, (2016): 72-94

³⁵ Richard H. Pildes, 2004. "The Constitutionalization of Democratic Politics", Harvard Law Review 118, no. 1, hlm.1-117

tersebut menjadi threshold antar parpol untuk berkoalisi. Sejatinya aturan ini bisa dihapus, sehingga semua orang perseorangan bisa mengajukan diri, dan/atau partai politik bisa mengajukan calon andalannya untuk ajang pilkada. Selain itu, untuk tetap menghindari calon tunggal, maka haruslah ada aturan maksimal suara di DPRD untuk bisa mengajukan calonnya, lebih konkretnya adalah bisa 40% dari total kursi di DPRD, atau 45% akumulasi suara. Maka dengan demikian, akan dipastikan ada lebih dari satu calon yang akan mengajukan pasangan pada ajang pilkada karena suara parpol akan terpecah dan melahirkan pemimpin-pemimpin yang bisa diadu pada ajang politik tersebut. Atau ada tawaran lain yang bisa dijadikan rujukan yaitu untuk meminimalisir cost politik yang begitu besar, maka pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Aturan diatas dipercaya mampu meredakan epidemik calon tunggal yang terus menyebar dari satu daerah ke daerah lain. Apabila dibiarkan terus menerus, ini akan menjadi virus demokrasi yang terus bertransmisi dari satu daerah ke daerah lain, yang pada akhirnya bisa menjadi pandemik untuk perkembangan demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, aturan ambang batas minimal suara atau parlemen, sejatinya bisa dihapuskan, sehingga partai dengan jumlah suara kecil akan tetapi memiliki kader dan sistem rekrutmen calon pemimpin yang baik, akan mampu mengajukan calonnya untuk ajang kontestasi pilkada. Keadaan tersebut sangat baik dengan menandakan begitu banyaknya calon pemimpin di daerah tersebut, partai berani dan serius dalam melahirkan seorang kader yang siap bertarung dan mengabdikan kepada masyarakat, dan juga memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara

langsung oleh rakyat. Alasan sosiologis juga akan semakin menguatkan bahwa kualitas yang dipilih oleh rakyat telah diuji karena bertarung dengan banyak kandidat.³⁶

e. Model Alternatif Pilkada Calon Tungga

Sebagaimana fenomena calon di beberapa negara seperti India, Filipina, dan Kanada, ada beberapa model alternatif, yaitu:

1) Acclamation

Proses pemilihan kepala daerah ketika hanya memiliki satu calon, maka akan terpilih secara aklamasi. Praktik ini sebagaimana dilakukan di negara United Kingdom, India, dan Kanada dalam pemilihan kepala daerah.³⁷ Pada praktik *uncontested candidate* di United Kingdom, Dalam *The Local Authorities* (Mayoral Elections) (England and Wales) Regulations 2002 (Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah), Pasal 14 huruf c mengatakan bahwa “*only one candidate remains validly nominated, that person shall be declared to be elected in accordance with Part VI.*” Jika hanya satu calon pemilihan tetap berlangsung dan calon tersebut harus dinyatakan terpilih. Begitu juga di India, ini terjadi karena tidak adanya calon lain/lawan yang mengikuti kontestasi politik, sebagaimana Pasal 53 Ayat (2) *Representation of the People Act* 1951. Namun ada beberapa kekurangan dalam penerapan model ini, yaitu kurangnya legitimasi dari rakyat, dan rentan terjadinya

³⁶ Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha & Shevierra Danmadiyah, 2019. “Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat”, Jurnal Supremasi Hukum 28, no. 2. (2019): 164-187

³⁷ Luca Caruso-Moro, 2021, “Thousands of Quebec municipal candidates elected by acclamation as deadline to run passes”, dapat dilihat pada <https://montreal.ctvnews.ca/thousands-of-quebec-municipal-candidates-elected-by-acclamation-as-deadline-to-run-passes-1.5608581>, diakses pada 6 Maret 2022.

ketidakstabilan politik dan pemerintahan yang dijalankan oleh kepala daerah tersebut.

Namun, kelebihanannya adalah, model tersebut tidak memakan banyak waktu dan biaya pada proses pemilihannya, dan ini akan menghasilkan proses penjaringan kepala daerah lebih efektif dan efisien ketika tidak ada calon lain yang maju dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

2) *One-Vote-to-Win*

Praktik ini telah diterapkan oleh negara Filipina dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah. Konsep *one-vote-to-win* ini diterapkan ketika tidak ada lawan (*unopposed candidate*) dalam pemilihan. Maka dengan memiliki satu suara, calon tersebut bisa terpilih meskipun mayoritas masyarakat tidak memilih.³⁸ Namun, dalam model ini memiliki kelemahan, yaitu kurangnya legitimasi dari masyarakat dan akan menimbulkan ketidakstabilan politik yang terjadi. Tetapi, ada kelebihan dalam model ini, yaitu dengan adanya satu suara yang masuk, menandakan proses demokrasi tetap berjalan. Model ini juga memberikan gambaran proses pemilihan yang efektif dan efisien tidak berbelarut-larut dan membutuhkan banyak anggaran dan proses.

3) *Blank Box/Kotak Kosong*

Model ini diterapkan oleh Indonesia dalam melaksanakan proses pemilihan kepala daerah ketika hanya memiliki satu calon kandidat. Proses ini juga dilaksanakan pada umumnya pemilihan keadaan normal, yaitu dimana pemenang harus terpilih secara total suara 50% lebih 1 suara. Apabila calon kandidat kurang dari angka itu, maka kepala daerah akan dipilih oleh pejabat

³⁸ Sofia Tomacruz, "Unopposed: Over 500 candidates in Local Races Need Only 1 Vote to Win", <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/229916-local-candidates-running-unopposed/>, diakses pada 5 Februari 2025.

yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Kekurangan pada proses ini adalah membutuhkan anggaran penyelenggaraan pemilihan yang besar untuk melawan kotak kosong dan menimbulkan problematika etika pemilihan dimana ketika kotak kosong menang, maka tidak ada pemimpin yang akan terpilih berdasarkan suara rakyat, sehingga pemimpin tetap akan ditunjuk secara langsung oleh Pemerintah. Namun, kelebihan dari model ini adalah memberikan legitimasi kepada calon yang menang dalam ajang pilkada sehingga akan memberikan peralihan kekuasaan yang relatif teratur.

Dari ketiga model diatas, sebetulnya yang mendekati pada nilai-nilai demokrasi dalam menghadapi calon tunggal pilkada adalah dengan model melawan kotak kosong karena pada sejatinya, esensi pemilu adalah untuk memberikan legitimasi rakyat dan merupakan bagian dari kedaulatan rakyat, tetapi model kotak kosong ini harus diimbangi dengan instrument pendukungnya yaitu menghilangkan ambang batas pencalonan karena sejatinya alasan legitimasi dalam ambang batas pencalonan menegaskan fungsi dari pemilu langsung itu sendiri dimana suara rakyat yang menentukan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bagaimana Proses Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Sistem Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep yang ideal yang di praktikan hampir di seluruh dunia, negara-negara lebih memilih konsep demokrasi karena mampu memberikaan rasa keadilan yang hakiki kepada setiap warga negara, karena konsep-konsep kuno dahulu merupakan konsep yang tidak menjunjung nilai-nilai kemanusiaan. Dalam konsep demokrasi yang berdaulat adalah rakyat, artinya kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.

Setiap negara menganggap negaranya menganut sistem demokrasi, di Indonesia pernah ada konsep demokrasi terpimpin, bahkan negara seperti China yang berpaham komunis mengaku sebagai negara demokrasi. Karena tujuan dari demokrasi adalah untuk rakyat, maka setiap negara akan memilih konsep yang di anggap ideal untuk mensejahterakan dari pada rakyatnya. Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang di tetapkan dan di tegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah- tengah masyarakat³⁹.

Begitu juga setiap kebijakan yang di putuskan oleh penguasa mampu memenuhi keinginan masyarakat. Untuk mencapai itu semua maka konsep demokrasi yang dalam hal ini rakyat mempunyai kedudukan tertinggi di

³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2014. konstitusi & Konstitusionalisme indonesia, jakarta:sinar grafika, 2014 halaman 132

manifestasikan dalam bentuk memilih penguasa atau pun wakil rakyat.

Menurut Robert A. Dahl Demokrasi memiliki 7 ciri-ciri hakiki yaitu:

- 1) Pejabat yang di pilih,
- 2) Pemilihan yang bebas dan fair,
- 3) Hak pilih yang mencakup semua,
- 4) Hak untuk menjadi calon semua jabatan,
- 5) Kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis,
- 6) Informasi alternatif,
- 7.) Kebebasan membentuk asosiasi⁴⁰

Melihat ciri-ciri hakekat demokrasi maka bisa di simpulkan bahwa adanya proses pemilihan langsung yang benar-benar melibatkan rakyat, di mana pemimpin harus berasal dari pada rakyat dan rakyat lah yang mempunyai hak untuk memilih langsung kepala daerahnya, karena setiap warga Negara mempunyai hak politik yang sama, mempunyai hak untuk memilih dan pilih sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang lahir dari rakyat yang benar-benar memahami dan mengetahui masalah-masalah yang terjadi daerah.

Harus diakui bahwa, pasca reformasi konstitusi sebagai ikhtiar konstitusional untuk menemukan format konstitusi yang sesuai dengan jiwa zaman Indonesia pada saat itu, Indonesia mencoba menegakkan pelembagaan sistem demokrasi yang dicita-citakan, meskipun menurut Saldi tak jarang terlihat inkonsisten.⁴¹

⁴⁰ Pendapat Robert Dahl di kutip oleh Sirajuddin Dan Winardi 2015. Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Malang Setara Press, halaman 279

⁴¹ Rahmat Teguh Santoso Gobel, 2019, Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Serentak, Jambura Law Review Vol. 1 No.(1), hlm. 99

Salah satu praktek demokrasi modern adalah pemilihan kepala daerah yang di pilih secara langsung oleh rakyat. Di indonesia ada pemilihan umum yaitu memilih presiden dan wakil daerah.

Berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu Peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pada tanggal 23 Juli 2007, Mahkamah Konstitusi dengan Putusannya No. 5/PUU-V/2007 menyatakan sebagian pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan (independen) dalam Pilkada bertentangan dengan UUD 1945. Putusan itulah yang membuka kesempatan bagi calon independen untuk maju dalam kontes Pilkada walaupun dapat dikatakan menyisakan beberapa persoalan hukum yang sangat penting untuk segera diselesaikan. Salah satu persoalan adalah bagaimana pelaksanaannya sedangkan ketentuan pelaksanaannya belum diatur secara rinci.

Mengingat Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam proses penetapan pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

Pengusul Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada saat mendaftarkan wajib menyerahkan:

- a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;
- b. kesepakatan tertulis antar partai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
- c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
- d. surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
- e. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon
- f. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- h. surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;

- i. surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- j. kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- k. naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan.

Masa persiapan meliputi:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
- d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih;
- b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Penghitungan suara; dan

- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan

Tata cara pelaksanaan masa persiapan dan tahap pelaksanaan diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pemungutan suara, pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat satu bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir, yang dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon pada hari libur atau hari yang diliburkan.

Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

- 1) Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.

- 2) Apabila pemenang pertama diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua.
- 3) Apabila pemenang pertama diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- 4) Apabila pemenang kedua diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- 5) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Dalam hal calon wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah, kemudian mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Apabila calon kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon wakil kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah, kemudian mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih.

Pemantauan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilakukan oleh pemantau pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat, dan badan hukum dalam negeri yang harus mendaftarkan, dan memperoleh akreditasi dari KPUD, tetapi harus memenuhi persyaratan yang meliputi:

- 1) bersifat independen; dan
- 2) mempunyai sumber dana yang jelas.

Selain itu, pemantau pemilihan wajib menyampaikan laporan hasil pemantauannya kepada KPUD paling lambat tujuh hari setelah pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Pemantau pemilihan wajib mematuhi segala peraturan perundang-undangan. Pemantau pemilihan yang tidak memenuhi kewajiban dan/atau tidak lagi memenuhi persyaratan dicabut haknya sebagai pemantau pemilihan dan/atau dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

B. Perspektif Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Demokrasi

Indonesia pasca era reformasi menerapkan demokrasi konstitusional ditandai dengan terjadinya amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebanyak empat kali, serta pada proses pelaksanaannya Indonesia menerapkan demokrasi secara langsung, yaitu memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota legislatif baik dari tingkat daerah sampai pusat melalui pemilihan umum secara langsung.⁶ Indonesia sekarang ini sedang pada tahap konsolidasi demokrasi.⁴²

Menurut Linz dan Stephan, salah satu alasannya adalah ditandai adanya proses pemilihan secara langsung oleh rakyat dan dijamin dalam penyelenggaraannya berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil yang berimplikasi pada legitimasi kekuasaan berdasarkan suara rakyat.

⁴² Iwan Satriawan & Khairil Azmi Mochtar, *Democratic Transition and Constitutional Justice: Post Reformasi Constitutional Adjudication in Indonesia*, (Kuala Lumpur: IIUM Press, 2020), 42-44.

Namun, pada faktanya, dengan fenomena calon tunggal menimbulkan problematika untuk negara Indonesia yang telah memasuki demokrasi konsolidasi. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah fenomena tersebut adalah bentuk dekadensi demokrasi, atau fenomena alami yang biasa dijumpai pada negara demokrasi. Proses transisi demokrasi membutuhkan waktu yang cukup lama bagi Indonesia, dan menguras energi untuk masuk ke tahap konsolidasi demokrasi, mulai dari pra kemerdekaan, orde lama, orde baru, masuk pada era reformasi.⁴³ Namun dengan adanya fenomena calon tunggal ini, serasa masuk kembali pada orde sebelum reformasi dimana menandakan pada proses pemilihan pemimpin hanya ditandai oleh satu calon saja.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 100/PUU-XIII/2015 adalah sebagai dasar hukum adanya fenomena calon tunggal di Indonesia. Hal ini MK memutuskan agar tidak terjadinya kekosongan calon untuk kontestasi politik pada ajang pilkada. Aturan teknis juga telah diatur melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 tentang pencalonan Pilkada. Pasal 89 Ayat (1) menyebutkan:

“Dalam hal sampai dengan akhir masa pendaftaran Pasangan Calon hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari”

Dengan demikian, sebenarnya fenomena calon tunggal adalah hal yang konstitusional di Indonesia. Putusan MK sejalan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut

⁴³ Matthew Draper, “Justice as A Building Block of Democracy in Transitional Societies: The Case of Indonesia”, *Columbia Journal of Transnational Law* 40, no. 2, (2002): 392-933.

Undang-undang Dasar, sebagaimana interpretasi hakim MK atas legalitas fenomena calon tunggal di Indonesia. Untuk mempertegas landasan konstitusi calon tunggal, dalam putusan MK tersebut menyebutkan calon tunggal bagian dari perwujudan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Meski keberadaan calon tunggal telah dinyatakan konstitusional dan dijamin dalam Konstitusi dan Undang-undang, akan tetapi bukan berarti hal demikian menjadi hal yang wajar dan lumrah. Harus diketahui apa alasan yang melatar belakangi adanya fenomena tersebut. Ada beberapa gejala mengapa fenomena calon tunggal terus meningkat di Indonesia, yaitu turunnya kepercayaan publik terhadap partai politik, biaya politik yang begitu tinggi, dan menghindari resiko kekalahan. Meskipun secara empirik fenomena calon tunggal adalah bukti demokrasi empirik yang terjadi di masyarakat dan menjadi fenomena di luar dugaan atas perkembangan demokrasi di Indonesia.⁴⁴

Jika membandingkan dengan negara lain, polemik calon tunggal pun bukan hal yang baru. Keberadaan calon tunggal masih menjadi sebuah diskursus dalam menentukan seorang pemimpin. Fenomena ini juga terjadi di beberapa negara. Merujuk pada jumlah calon tunggal di Filipina, sebanyak 500 kandidat mencalonkan diri tanpa lawan dalam pemilu tahun 2019.¹¹ Tak hanya itu, di negara India, sebanyak 218 calon tunggal terpilih tanpa adanya lawan.¹² Maraknya calon tunggal pun terjadi di Kota Quebec, Canada, bahwa sebanyak 56,3 persen anggota dewan kota madya tersebut mencalonkan diri tanpa adanya lawan¹³, bahkan United Kingdom juga mengalami fenomena tersebut, yaitu

⁴⁴ Siti Nurhalimah, "Polemik Pemilihan Umum Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal dalam Kerangka

Demokrasi", Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan 1, no. 8, (2017): 75-76.

sebanyak 148 kursi diperebutkan hanya oleh satu calon (unopposed/uncontested).⁴⁵

Dengan demikian bahwa adanya calon tunggal tidak terbatas pada negara Indonesia saja, tetapi eksistensi calon tunggal pun terjadi di beberapa negara. Negara-negara tersebut pun mengamini bahwa dengan adanya calon tunggal menjadi sebuah ancaman dan masa yang kelam dalam menentukan seorang pemimpin. Dengan demikian tidak boleh membiarkan fenomena ini terus menjalar dan menjadi pandemi bagi perkembangan demokrasi di Indonesia karena dengan adanya calon tunggal, tidak ada duel visi misi pada proses kampanye yang bisa memberikan kualitas preferensi bagi masyarakat untuk memilih.¹⁵ Selain itu, masyarakat juga tidak bisa membandingkan kualitas calon satu dengan calon yang lainnya sehingga berdampak pada kualitas pemerintahan kedepannya.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam artikel Begini Dasar Hukum Sengketa Calon Tunggal Pilkada di MK, dasar hukum calon tunggal dalam Pilkada pada awalnya didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015 yang dalam amar putusannya (hlm. 47 – 50), Mahkamah Konstitusi menegaskan legalitas penetapan 1 pasangan calon kepala daerah.

Pilkada dengan 1 pasangan calon dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat (pemilih) untuk menyatakan “Setuju” atau “Tidak Setuju”. Apabila pilihan “Setuju” memperoleh suara terbanyak, maka pasangan

⁴⁵ UK Parliament, “Uncontested elections: Where and why do they take place? “, dapat dilihat pada <https://commonslibrary.parliament.uk/uncontested-elections-where-and-why-do-they-take-place/>, diakses pada 6 Maret 2025.

calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih (hal. 44 – 45).⁴⁶

Apabila pilihan “Tidak Setuju” memperoleh suara terbanyak, maka pemilihan ditunda sampai pemilihan kepala daerah serentak berikutnya (hal. 45).

Putusan tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (“UU 10/2016”):

1. Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:
 - a. setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
 - b. terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;

⁴⁶ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/sahkah-pilkada-hanya-ada-calon-tunggal-lt5f3fa59a71fd8/diakases>, 11 April 2025.

- c. sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
 - d. sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau
 - e. terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.
2. Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar.
3. Pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos.⁴⁷

Berdasarkan pasal di atas, Pilkada dengan 1 pasangan calon, atau yang Anda sebut calon tunggal adalah sah dan mempunyai dasar hukum yang kuat,

⁴⁷ Ibid

apabila memenuhi kondisi sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 54C UU 10/2016.

Mekanisme pemilihannya dilakukan dengan surat suara dengan 2 kolom: 1 kolom memuat gambar pasangan calon dan 1 lainnya kolom kosong.

Pemilih diberi kebebasan untuk memilih dengan mencoblos kolom bergambar pasangan calon atau kolom kosong.

Dalam hal di suatu daerah dilaksanakan Pilkada dengan 1 pasangan calon, maka terpilih dan tidak terpilihnya calon tersebut ditentukan berdasarkan ketentuan Pasal 54D UU 10/2016 yang menyatakan:

1. KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.
2. Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya.
3. Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.
4. Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota.

5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.⁴⁸

Dengan demikian, pasangan calon tunggal hanya akan ditetapkan sebagai pasangan terpilih apabila memperoleh suara lebih dari 50% dari suara sah. Apabila jumlah minimal suara tersebut tidak terpenuhi, maka Pilkada akan diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai jadwal dalam peraturan perundang-undangan. Apabila jumlah minimal suara tersebut tidak terpenuhi, pemerintah berwenang untuk menugaskan penjabat kepala daerah.

C. Legalitas Calon Tunggal Kepala Daerah dan Prinsip Demokrasi Konstitusional

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah merupakan *conditio sine quanon* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Peraturan perundang-undangan telah dibentuk untuk memberikan pengaturan terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah sesuai dengan amanat UUD perubahan kedua Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Pengertian frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis.⁴⁹

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 189-190.

Hal tersebut juga dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72-73/PUU-II/2004 yang memberikan makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah, bahwa pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun tidak langsung tetap konstitusional asalkan tetap berpedoman pada asas langsung, umum, bersih, jujur dan adil (luber judil) sebagaimana diamanatkan Pasal 22E UUD NI 1945.

Aturan normatif yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah di 2015 setelah melalui perbaikan demi perbaikan, diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU No. 8 Tahun 2015).

Problematisa terkait keberadaan calon tunggal kepala daerah yang muncul di dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak di 2015 seharusnya disikapi dengan segera oleh pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat pusat. Akan tetapi, sikap segera yang harus diambil tidak diperbolehkan keluar dari tata aturan yang hukum yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Konstitusi Indonesia bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum, hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu prinsip yang menyangga tegaknya negara modern ini adalah supremasi hukum (*Supremacy of Law*). Oleh karena itu, hukum menjadi bingkai dalam salah satu penyelenggaraan bernegara yaitu pelaksanaan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Solusi terhadap fenomena calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2015, dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 sebagaimana yang telah diuraikan dalam sub bahasan

sebelumnya dapat disebut dengan istilah “kelebihan beban”. Hal ini dikarenakan pengaturan tentang percepatan pemilihan kepala daerah pada 9 Desember 2015 ditentukan dalam Pasal 201 UU No. 8 Tahun 2015. Sedangkan Peraturan KPU bukanlah Peraturan Pemerintah yang melaksanakan undang-undang pemilihan kepala daerah. Peraturan KPU hanya peraturan teknis untuk melaksanakan pemilihan.⁵⁰

Dari sisi kekuatan peraturan, Peraturan KPU berada di bawah undang-undang. Hal ini dikarenakan Peraturan KPU merupakan hal-hal teknis pelaksanaan undang-undang, bukan terkait hal-hal substansial yang seharusnya diatur dalam undang-undang. Sedangkan fenomena calon tunggal mengandung hal-hal substansial yang terlewat diselesaikan para legislator. Kealpaan tersebut terlihat dari tidak ditemukan satu pun rujukan pasal dan ayat dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang dapat dijadikan dasar membuat peraturan menunda pilkada.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 52 UU No. 8 Tahun 2015 hanya menganjurkan penundaan dalam hitungan hari untuk masa pendaftaran pasangan calon. Kondisi demikian membuat KPU mempunyai langkah yang cepat dalam mengantisipasi persoalan yang muncul mengenai fenomena calon tunggal, akan tetapi solusi yang diberikan oleh KPU melampaui apa yang terdapat dalam undang-undang.

Peraturan KPU hanya bersifat sementara, hal ini terkait dengan jangka waktu dari peraturan KPU itu sendiri.³⁶ Jangka waktu dari peraturan KPU hanya sampai 2017. Sedangkan fenomena calon tunggal bukan spesifik terjadi di pemilihan kepala daerah serentak 2015. Apabila kebijakan tersebut ditetapkan

⁵⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 243.

dalam pemilihan kepala daerah 2015, maka pemilihan kepala daerah bercalon tunggal akan terus ditunda hingga jumlah pasangan calon memenuhi syarat dua pasangan hingga mengakibatkan tahapan di daerah tersebut akan tertinggal dari daerah lainnya. Calon tunggal tidak memenuhi syarat minimal sehingga pemilihan kepala daerah tidak dapat dilangsungkan. Secara substansi, ketentuan tersebut menegaskan bahwa persaingan atau kompetisi dalam pemilihan kepala daerah sangat penting. Kompetisi hanya bisa terjadi jika pemilihan kepala daerah diikuti sekurangnya dua pasangan calon.

Hal itu sejalan dengan peringatan Elkit dan Svenson, yang mengatakan bahwa pemilihan hanya akan kompetitif jika pemilih mempunyai pilihan di antara alternatif alternatif politik yang bermakna. Lebih jauh dikatakan, secara hukum (*de jure*) dan kenyataan (*de facto*) tidak menetapkan pembatasan dalam rangka penyingkiran calon-calon atas dasar alasan politik.³⁷ Merujuk pendapat itu, kualitas kompetisi semakin baik jika jumlah calon semakin banyak. Kompetisi bermanfaat untuk menguji dan memperkuat komitmen calon terhadap rakyat, dengan adu program dalam tahapan kampanye.

Hanya melalui kompetisi rakyat dapat menilai para calon. Ketidakadilan yang terdapat dalam Peraturan KPU memang dapat terjadi. Hal ini dikarenakan sifat dari Peraturan KPU sendiri yang hanya mengatur secara teknis. Peraturan KPU terlihat tidak mempertimbangkan perlakuan adil terhadap hak-hak dasar warga negara, yaitu hak memilih dan dipilih, hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, serta hak politik dan pemerintahan bagi pasangan calon tunggal maupun bagi masyarakat di daerah yang terdapat pasangan calon tunggal. Kondisi demikian tentunya bertentangan dengan perspektif negara hukum yang

demokratis, bahwa prinsip-prinsip demokrasi harus ditegakkan. Di mana penghormatan terhadap hak-hak warga negara merupakan manifestasi dari proses demokrasi. Oleh karena itu, pengabaian hak-hak politik tersebut dapat menimbulkan kerugian hak-hak dasar lebih besar bagi sebagian warga negara yang bersinggungan langsung dengan adanya fenomena calon tunggal apabila solusi yang diberikan adalah penundaan pemilihan kepala daerah. Mustahil apabila menolak adanya kondisi pasangan calon tunggal kepala daerah. Hal ini berkaitan dengan masih terbuka lebar banyak siasat politik untuk sekedar memenuhi persyaratan prosedural dan atau hanya mencari kepentingan pragmatis.

Dikeluarkannya Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 merupakan solusi yang tidak tepat berkaitan dengan materi muatan peraturan KPU *a quo* yang “kelebihan beban”. Maksud dari “kelebihan beban” dapat diketahui dengan melakukan kajian terhadap materi muatan dari peraturan perundang-undangan. Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur jenis peraturan perundangundangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1). Jenis peraturan perundangundangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Adapun peraturan yang dimaksud yakni: Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD

Kabupaten/kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁵¹ Tetapi disayangkan, UU No. 12 Tahun 2011 tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari pelbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hirarki serta kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.⁵²

Jimmy Asshiddiqie berpendapat, terdapat pejabat-pejabat setingkat Menteri seperti Gubernur Bank Indonesia, Kepala kepolisian RI, Panglima Tentara Nasional Indonesia, dan Jaksa Agung, yang dapat pula diberi kewenangan regulasi. Termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Badan atau lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri, asalkan kewenangan regulatif itu diberikan oleh undang-undang.⁵³ Oleh karena itu, menjadi penting payung hukum undang-undang yang diberikan kepada suatu peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga independen, dan tidak terkecuali kepada peraturan yang dikeluarkan oleh KPU.

Selanjutnya, ketentuan mengenai keputusan pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada kondisi terdapat calon tunggal kepala daerah yang mengharuskan adanya penundaan tanpa diperintah oleh undang-undang di atasnya, berdampak kepada kepentingan yang mengikat secara umum maupun hak-hak masyarakat di

⁵¹ Ibid.

⁵² Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 88.

⁵³ Jimmy Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 210-211 dalam

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...*, Ibid., hlm. 90.

daerah, baik itu bagi calon kepala daerah maupun bagi masyarakat di daerah dengan satu pasangan calon. Oleh karena itu, perlu dicermati kembali pendapat Soehino, bahwa salah satu materi muatan undang-undang yaitu mengikat secara umum.⁵⁴

Hal tersebut dipahami pula dengan apa yang disampaikan Bagir Manan dan Kuntana Magnar, bahwa materi muatan undang-undang ditentukan salah satunya berdasarkan tolok ukur menyangkut menyangkut hak dasar atau hak asasi.⁵⁵

Wacana yang kemudian muncul di media adalah desakan pemerintahan Jokowi untuk mengeluarkan Perppu untuk kondisi calon tunggal pilkada di 2015.⁴³ Kondisi ketidakjelasan sikap pemerintah untuk mengeluarkan Perppu tersebut diramaikan dengan problematika hukum selanjutnya oleh Mahkamah Konstitusi. Mengapa demikian, sebab Mahkamah membuat norma baru sebagai jalan keluar atas kebuntuan polemik calon tunggal. Mahkamah tidak hanya membatalkan tetapi juga memberi norma yang sebelumnya tidak ada. Terlebih putusan tersebut hanya ditindaklanjuti dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Dibandingkan dengan pengaturan calon lain yang bukan calon tunggal dengan menggunakan UU tentunya PKPU ini tidak setingkat dengan UU.

Sebagaimana sifat dari Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu final dan mengikat. Dalam fungsinya sebagai *guardian of constitution*, MK berada di garis “*negative legislator*”. Akan tetapi, terhadap Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 MK telah melakukan pembentukan norma baru yaitu, calon tunggal harus dikontestasikan secara *plebisit*, yaitu pemilih setuju atau tidak setuju.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

Di satu sisi, ketentuan mengenai konstitusional bersyarat bagi calon tunggal yang harus dikontestasikan, pada dasarnya dapat mempengaruhi atau berimplikasi terhadap ketentuan hukum lainnya yang terkait dengan tata laksana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Hal inilah menjadi salah satu kelemahan dari Putusan MK yang selalu menyatakan suatu pasal sebagai konstitusional bersyarat. Perubahan terhadap satu ketentuan akan menyebabkan ketentuan lainnya rentan mengalami ketidakharmonisan antar ketentuan, termasuk memicu akan terjadinya kekosongan hukum dalam perundang-undangan tersebut.

Implikasi hukum yang pasti terjadi, akibat Putusan MK terkait calon tunggal kepala daerah, paling mendasar dalam UU Pilkada terletak pada keadaan UU *a quo* mengalami kekosongan hukum bagi calon tunggal dalam tata laksana Pilkada. Sehingga seharusnya penerbitan Perppu lebih tepat, Perppu bisa hadir menjawab persoalan ini secara cepat. Perppu ini akan jadi mekanisme proteksi untuk melindungi hak konstitusional pemilih dan calon atas pilkada yang jujur, adil, dan demokratis. Sebab akan lebih memberikan jaminan hukum yang kuat. Namun apa boleh buat, nasi sudah menjadi bubur, putusan MK sudah dikeluarkan dan pilkada serentak pun sudah dilaksanakan, tindakan hukum yang harus segera dilaksanakan adalah merevisi UU *a quo* dengan mengakomodir seluruh ketentuan dalam putusan MK tersebut.

Berdasarkan penjelasan tentang fungsi penting parpol dalam hal rekrutmen politik sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa akar masalah yang menjadi pemicu terjadinya calon tunggal di berbagai daerah adalah partai politik itu sendiri yakni parpol gagal menjalankan fungsinya dengan baik dalam melakukan rekrutmen politik. Padahal Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang

No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara tegas menyebutkan fungsi-fungsi partai politik salah satu di antaranya adalah sebagai rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Padahal dari sisi jumlah, sistem kepartaian yang dianut oleh Indonesia adalah sistem multi-partai sehingga tidak masuk akal jika dalam kontestasi pilkada hanya muncul satu pasangan calon.

Selain itu, menjadi semakin tidak masuk akal ketika masih ada beberapa daerah yang pilkadanya hanya diikuti oleh calon tunggal sebab MK melalui Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 telah menurunkan ambang batas pencalonan kepala daerah sehingga membuka peluang yang sangat lebar bagi partai-partai politik untuk lebih leluasa mengusung calonnya sendiri tanpa harus berkoalisi. Sayangnya kesempatan ini tidak dipakai secara maksimal oleh parpol.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa Mahkamah Konstitusi telah mengabulkan permohonan Partai Buruh dan Partai Gelora untuk sebagian terkait ambang batas pencalonan kepala daerah. Dalam putusannya, MK memutuskan bahwa ambang batas (*threshold*) pencalonan kepala daerah tidak lagi sebesar 25 persen perolehan suara partai politik/gabungan partai politik hasil Pileg DPRD sebelumnya, atau 20 persen kursi DPRD. MK memutuskan, *threshold* pencalonan kepala daerah dari partai politik disamakan dengan *threshold* pencalonan kepala daerah jalur independen/perseorangan/nonpartai sebagaimana diatur pada Pasal 41 dan 42 UU Pilkada.

Dalam Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 tersebut, Mahkamah juga memberikan rincian ambang batas yang harus dipenuhi partai politik atau

gabungan partai politik peserta pemilu untuk dapat mendaftarkan pasangan calon kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota). Mahkamah menyatakan Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan untuk mengusulkan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen) di Provinsi tersebut;
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen) di Provinsi tersebut;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen) di Provinsi tersebut;
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) di Provinsi tersebut;

Sementara ketentuan untuk mengusulkan calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota adalah:

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen) di Kabupaten/Kota tersebut;
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen) di Kabupaten/Kota tersebut;
- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen) di Kabupaten/Kota tersebut;
- d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) di Kabupaten/Kota tersebut.

Selain itu, Mahkamah juga telah menyatakan Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Banyaknya jumlah parpol dan semakin dipermudahnya syarat bagi parpol oleh MK untuk mengusung calon dalam pilkada, ternyata tidak menjamin seluruh pelaksanaan pilkada serentak 2024 di seluruh daerah di Indonesia berlangsung secara kompetitif dalam arti menghadirkan paslon lebih dari 1 (satu). Faktanya, Pilkada serentak 2024 sebagiannya yakni sejumlah 37 pasangan calon merupakan calon tunggal dan akan menghadapi kotak kosong sebagai pesaingnya.

Ketika MK mengeluarkan Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang mengabulkan calon tunggal, sebenarnya ada satu Hakim Konstitusi yakni Patrialis Akbar yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Salah satu alasannya adalah apabila calon tunggal dibenarkan dalam pilkada, maka bisa jadi suatu saat akan terjadi penyelundupan hukum yakni dikuatirkan akan melahirkan liberalisasi yang dilakukan oleh para pemilik modal untuk ‘membeli’ partai politik untuk hanya mencalonkan satu pasangan saja.⁵⁶ Kekhawatiran tersebut hari ini terbukti di mana para oligarki seringkali membeli seluruh partai untuk hanya mengusung satu pasangan calon. Akibatnya, pelaksanaan pilkada tidak berjalan secara kompetitif.

Padahal, terselenggaranya pemilu yang kompetitif, dibutuhkan untuk beberapa tujuan. *Pertama*, meningkatkan kuantitas jumlah partisipasi pemilih. Tingkat partisipasi pemilih adalah sesuatu yang penting untuk mengukur derajat demokrasi sebuah pemilihan. Semakin banyak pemilih berpartisipasi, mengindikasikan sehatnya demokrasi, begitu sebaliknya, jika tingkat partisipasi rendah, hal itu merupakan tanda atau sinyal merosotnya demokrasi. Menurut berbagai hasil penelitian yang dilakukan oleh para pakar, menyimpulkan bahwa

⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 53.

pemilihan yang berlangsung secara kompetitif akan mendorong pemilih untuk menggunakan hak pilihnya sebab pemilihan yang kompetitif akan menghasilkan tingkat pengeluaran kampanye yang lebih tinggi, liputan media yang lebih besar, dan keterlibatan berbagai kelompok dan partai yang lebih kuat. Akibatnya, dalam pemilihan yang kompetitif, pemilih memiliki cenderung yang kuat untuk berpartisipasi memberikan suaranya.⁵⁷

Kedua, meningkatkan kualitas partisipasi. Menghitung jumlah partisipan dalam pemilu baru sebatas menilai dari aspek kuantitatif. Padahal, demokrasi selain harus baik dari segi kuantitas, juga tidak kalah penting untuk membangun dan meningkatkan mutu kualitasnya. Kualitas sebuah pemilihan akan dianggap bermutu jika para pemilih tidak asal memilih tetapi pilihannya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional yaitu menjatuhkan pilihan hanya pada calon yang menurut penilaian pemilih, memiliki banyak kelebihan dan diprediksi dapat mewujudkan kepentingan dan aspirasi dirinya, dibandingkan dengan calon yang lain. Pentingnya untuk hanya memilih kandidat yang diyakini mampu mewakili dan memperjuangkan kepentingan pemilih adalah karena pilihan yang salah akan melemahkan pemerintahan demokratis karena pejabat terpilih tidak akan bekerja sesuai aspirasi mereka. Terbentuknya pemilih yang rasional pada akhirnya menurut Kyle Haynes akan mendorong terealisasinya salah satu fungsi vital pemilu dalam masyarakat demokratis yaitu sebagai alat atau mekanisme bagi

⁵⁷ Heather K. Evans, Michael J. Ensley & Edward G. Carmines, "The Enduring Effects of Competitive Elections", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Volume 24, Issue 4, 2014, hlm. 457.

publik untuk menghukum (tidak memilih kembali) pemimpin yang tidak kompeten atau tidak populer (*inept or unpopular leaders*).⁵⁸

Hubungan antara pemilihan yang kompetitif dengan terciptanya rasionalitas pemilih diungkapkan oleh Heather K. Evans, Michael J. Ensley dan Edward G. Carmines bahwa, berbagai hasil penelitian para ahli tidak hanya menyimpulkan bahwa pemilih akan lebih cenderung untuk berpartisipasi dalam pemilu yang kompetitif, tetapi berbagai studi juga menunjukkan bahwa dalam pemilihan yang kompetitif, pemilih juga memiliki tingkat pengetahuan politik yang lebih tinggi pada isu-isu politik³⁴ sebagai akibat dari tingginya intensitas kampanye oleh para kandidat yang bersaing sehingga jumlah informasi politik akan semakin beragam dan terekspos secara luas. Beragam macam informasi ini pada akhirnya tentu akan mempengaruhi kualitas wacana pemilihan.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa demokrasi akan berfungsi dengan baik ketika di satu sisi warga negara memiliki ketertarikan pada masalah politik dan mau berpartisipasi yang salah satunya disalurkan melalui pemberian suara dalam pemilu; dan pada sisi yang lain, dalam memilih, para pemilih memiliki pengetahuan yang luas tentang pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan sehingga masyarakat akan memiliki peluang yang sangat tinggi untuk hanya menjatuhkan pilihannya pada calon yang terbaik. Kedua hal ini akan terwujud manakala sifat sebuah pemilihan bersifat kompetitif yaitu melibatkan lebih dari satu calon. Adalah mustahil para pemilih untuk didorong dalam menentukan pilihannya berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional jika pada saat yang bersamaan calon yang akan dipilih hanya tersedia satu calon (calon

⁵⁸ Kyle Haynes, "Lame Ducks and Coercive Diplomacy: Do Executive Term Limits Reduce the Effectiveness of Democratic Threats?", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 5 (October 2012), hlm. 775.

tunggal). Tanpa adanya alternatif pilihan, maka kalkulasi dan perhitungan apapun (misalnya tentang kriteria pemimpin yang baik) sama sekali tidak akan pernah berguna. Dengan demikian, tanpa terpenuhinya syarat pemilihan yang kompetitif, maka peningkatan partisipasi pemilih baik secara kuantitas maupun kualitas, niscaya akan sulit terlaksana.

Selain alasan tersebut di atas, alasan ketiga tentang pentingnya terselenggara pemilihan yang kompetitif adalah dalam rangka meningkatkan responsifitas atau daya tanggap pemimpin terpilih. Jika pemilihan yang berlangsung secara kompetitif akan merangsang nalar kritis pemilih, maka salah satu efeknya adalah ia akan mempromosikan kampanye-kampanye di mana ide-ide kebijakan diperdebatkan. Konsekuensinya, jika paslon petahana (*incumbent*) tidak memiliki kebijakan yang disukai oleh mayoritas pemilih, calon lain akan mendapat kesempatan untuk memperoleh dukungan yang lebih populer dengan menawarkan platform yang lebih dekat dengan preferensi pemilih. Dengan demikian, proses pemilihan yang demokratis dan kompetitif akan menuntut para calon untuk responsif terhadap "kehendak" pemilih.

Merujuk pada beberapa peran penting pemilihan yang bersifat kompetitif tersebut di atas, sudah selayaknya peraturan perundang-undangan harus mengatur tentang hal ini sehingga dapat memberikan jaminan yang kuat secara yuridis bahwa pelaksanaan pilkada betul-betul akan berlangsung secara kompetitif. Caranya adalah dengan mewajibkan agar pelaksanaan pilkada minimal harus diikuti oleh dua calon. Pengaturan seperti ini bukan sesuatu yang baru sebab dalam Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu ada kewajiban pelaksanaan Pilpres minimal harus diikuti dua pasangan calon.

“KPU menolak pendaftaran Pasangan Calon dalam hal: (a) pendaftaran 1 (satu) Pasangan Calon diajukan oleh gabungan dari seluruh Partai Politik Peserta Pemilu; atau (b) pendaftaran 1 (satu) Pasangan Calon diajukan oleh gabungan partai politik Peserta Pemilu yang mengakibatkan gabungan Partai Politik Peserta Pemilu lainnya tidak dapat mendaftarkan Pasangan Calon”.

Mengacu pada aturan adanya kewajiban dalam Pilpres untuk diikuti oleh minimal 2 (dua) pasangan calon sebagaimana norma di atas, berbeda sama sekali dengan norma yang dulu juga mewajibkan kontestasi pilkada harus diikuti oleh minimal 2 (dua) paslon. Perbedaannya adalah, pada Pilpres, guna memastikan pemilu diikuti minimal 2 pasangan calon, yang diatur adalah pembentukan koalisinya di mana partai tidak boleh membentuk koalisi tunggal/ atau gemuk yang menyebabkan partai lain tidak memenuhi syarat mengajukan capres-cawapres. Sementara aturan dalam UU Pilkada hanya mengatur kewajiban pelaksanaan pilkada harus diikuti oleh dua paslon, namun tidak membatasi tentang pembentukan koalisi partai.

Ke depan, guna memastikan pelaksanaan pilkada di seluruh daerah berlangsung secara kompetitif dan menutup peluang munculnya calon tunggal, maka UU wajib mengatur pembentukan koalisi partai yakni harus minimal terpecah ke dalam dua kelompok yang masing-masing kelompok secara hukum memenuhi syarat mengajukan paslon. Selain itu, perlu dimasukkan ketentuan sanksi bagi partai politik yang memenuhi syarat mengusung calon kepala daerah namun tidak mengusulkan calon kepala daerah. Ketika ide dasar pelaksanaan pemilu adalah sebagai instrumen demokrasi, maka pada pemilu yang tidak kompetitif fungsinya akan berubah tidak lagi menjadi instrumen merealisasikan

nilai- nilai demokrasi tetapi hanya menjadi instrumen bagi rezim penguasa otoriter untuk mempertahankan *status quo*. Oleh Schedler hal demikian disebut, *elections as a 'instruments of authoritarian rule rather than instruments of democracy*.⁵⁹

Berdasarkan uraian di atas maka diperlukan penyesuaian aturan hukum terkait persyaratan pasangan calon dalam konteks pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga dapat memfasilitasi proses demokrasi sesuai dengan konstitusi. Diharapkan bahwa perubahan ini akan memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi politik dan representasi yang lebih pluralistik dalam konteks pemilihan kepala daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang diamanatkan oleh konstitusi. Hal ini mencakup:

1. Aturan Ambang Batas

Ketentuan Pasal 59 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 mengatur bahwa partai politik hanya dapat mengajukan kepala daerah jika memenuhi angka ambang batas, yaitu sebesar 15% dari jumlah kursi DPRD dan akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD di daerah tersebut. Dengan kata lain, ambang batas ini bertujuan untuk membatasi jumlah pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah, sehingga mendorong terciptanya sistem pemilihan yang lebih kompetitif. Dengan adanya ambang batas ini, partai politik harus memiliki dukungan yang signifikan dari pemilih di daerah tersebut untuk dapat mengajukan calon kepala daerah, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas kompetisi dan menghindari dominasi yang dapat mereduksi pluralisme politik serta perwakilan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

⁵⁹ Andreas Schedler, "The Logic of Electoral Authoritarianism", dalam *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, ed. Andreas Schedler (USA: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2006), hlm. 3.

2. Aturan Pendaftaran Pasangan Calon Kepala Daerah

Pengurus partai politik di tingkat pusat masih memiliki keterkaitan yang kuat dengan proses pendaftaran pasangan calon kepala daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota melalui rekomendasi atau surat keputusan. Keterkaitan ini dapat menghasilkan situasi di mana terjadi calon tunggal, yang pada gilirannya dapat menghambat proses demokrasi dan mengurangi ruang untuk aspirasi lokal di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini disebabkan oleh sulitnya bagi partai politik di tingkat daerah untuk secara mandiri menentukan calon yang sesuai dengan keinginan dan karakteristik lokal tanpa terlebih dahulu mendapat rekomendasi atau dukungan dari partai politik di tingkat pusat. Model pengambilan keputusan yang sentralistik seperti ini dapat mempengaruhi kemajuan demokrasi karena seharusnya partai politik melibatkan kader-kader secara lebih transparan dan akuntabel dalam menentukan calon yang akan diusung, sehingga mencerminkan ekspektasi publik yang lebih akurat terhadap pemimpin lokal yang diinginkan.

3. Ketentuan Kampanye

Terkait dengan pemilihan kepala daerah, ada kekhawatiran yang muncul terkait ketidakadilan jika hanya ada satu paslon, terutama keterbatasan fasilitas kampanye yang dapat dinikmati oleh kolom kosong sebagai alternatif dari pasangan calon tunggal. Hal ini dapat mengarah pada ketidakseimbangan informasi dan kesempatan untuk berkomunikasi dengan pemilih, sehingga mempengaruhi proses pemilihan secara keseluruhan. Kekhawatiran tersebut muncul karena belum ada aturan yang memfasilitasi kampanye untuk pendukung kolom kosong, sehingga tercipta kesan bahwa aturan pemilihan kepala daerah

belum mencerminkan asas keadilan, terutama bagi pendukung kolom kosong. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diusulkan adanya fasilitas bagi pendukung kolom kosong untuk melakukan kampanye guna menggalang dukungan terhadap pencoblosan kolom kosong. Apabila hanya ada satu paslon saja, terdapat kecenderungan kemenangan tanpa adanya alternatif yang signifikan bagi pemilih dapat dihindari dengan adanya aturan yang memperhatikan opsi pencoblosan kolom kosong. Hal ini penting untuk memastikan adanya pilihan yang bervariasi dan memberikan ruang bagi pemilih untuk menyampaikan preferensi mereka secara efektif.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Proses pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Proses pemilihan kepala daerah terdiri dari beberapa tahap, mulai dari persiapan hingga pelaksanaan. Tahap persiapan mencakup pemberitahuan berakhirnya masa jabatan kepala daerah, perencanaan penyelenggaraan pemilihan, serta pembentukan panitia pengawas. Sedangkan tahap pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Penting untuk dicatat bahwa pemungutan suara dilakukan dengan cara yang transparan, di mana setiap pemilih diberikan kesempatan untuk memilih pasangan calon yang diinginkannya
2. Perspektif Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah, Pertama, dengan adanya calon tunggal, masyarakat kehilangan kesempatan untuk membandingkan visi dan misi dari beberapa calon. Hal ini dapat mengurangi kualitas pemilihan dan menyebabkan pemilih tidak dapat membuat keputusan yang terinformasi. Sebagai akibatnya, pemimpin yang terpilih mungkin tidak mewakili keinginan dan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Kedua, fenomena calon tunggal dapat menyebabkan apatisisme politik di kalangan masyarakat. Ketika pemilih merasa bahwa pilihan mereka terbatas, mereka mungkin kehilangan minat untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum. Ini dapat mengakibatkan rendahnya

angka partisipasi pemilih, yang pada gilirannya dapat mengurangi legitimasi pemilih yang terpilih. Ketiga, fenomena ini juga dapat memperkuat dominasi partai politik tertentu, yang dapat mengarah pada pengurangan pluralisme dalam sistem politik. Dengan hanya ada satu calon yang muncul dalam pemilihan, kemungkinan untuk munculnya suara-suara alternatif menjadi sangat terbatas. Hal ini dapat menghambat perkembangan demokrasi yang sehat dan berkelanjutan.

3. Legalitas calon tunggal kepala daerah sangat berkaitan dengan prinsip demokrasi konstitusional. Untuk memastikan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demokratis dan kompetitif, perlu ada penyesuaian aturan hukum terkait persyaratan pasangan calon. Pengaturan yang lebih ketat mengenai ambang batas dan pendaftaran pasangan calon harus diterapkan untuk mencegah munculnya calon tunggal. Selain itu, perlu ada sanksi bagi partai politik yang gagal mengusung calon kepala daerah meskipun memenuhi syarat.

B. Saran

1. Untuk meningkatkan kualitas pemilihan kepala daerah, perlu dilakukan sosialisasi yang lebih intensif mengenai pentingnya keberagaman calon. Masyarakat harus diberi pemahaman tentang manfaat memiliki lebih dari satu calon dalam pemilihan, sehingga mereka lebih termotivasi untuk berpartisipasi aktif. Program-program pendidikan politik dapat diadakan di tingkat lokal untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan hak dan kewajiban mereka sebagai pemilih.

2. Selain itu, perlu adanya evaluasi dan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan kepala daerah, khususnya mengenai calon tunggal. Penetapan ambang batas yang lebih ketat dan sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi syarat dapat menjadi langkah awal untuk mendorong munculnya lebih banyak calon. Ini juga akan memperkuat pluralisme dalam sistem politik Indonesia.
3. PentingNYA untuk mengembangkan platform digital yang memungkinkan masyarakat untuk lebih mudah mengakses informasi mengenai calon kepala daerah. Dengan adanya transparansi informasi, diharapkan masyarakat dapat membuat keputusan yang lebih baik dan terinformasi saat memilih, sehingga legitimasi pemimpin yang terpilih dapat terjaga.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agus Hadiawan, 2019. *Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung
- Agus Pramusinto, 2019. *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004*, UI Press
- Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, (2017). *Perspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*. Bandung: Pustaka Setia
- Faisal *et.al*, 2023, *Pedomaan Penulisan & Penyelesaian Tugas Akhir Mahasiswa*, Medan : CV. Pustaka Prima
- Joko J. Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Miriam Budiardjo, 2019. *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Prima Grafika,
- Muhammad Asfar, (2020). *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004, Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM)*, Surabaya
- Muhai min, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataran: Mataram University Press.
- Ramlan Surbakti, (2019). *Sistem Pemilu dan Tatahan Politik Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Jurnal:

- Ayu Lestari, 2018. “Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Simbur Cahaya* 25, no. 2, 249-262.
- Bambang Kurniawan & Wawanudin, (2019) “Fenomena Pasangan Tunggal dan Kotak/Kolom Kosong pada Pilkada Kota Tangerang”, *Jurnal Moziak* 11, no. 2, 15-27.
- Clarisa Long, (1994). “Shouting Down the Voice of the People: Political Parties, Powerful Pacs, and Concerns About Corruption”, *Stanford Law Review* 46, no. 5, h. 1161-1193.
- Dedik Yoga Hirmawan. (2022). “Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia”. *Jurnal Studi Ilmu Hukum*, Vol. I No. 01, h. 1-10.
- Dhesinta, Silvi Wafia (Magister Ilmu Hukum UGM), (2016.) “Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi” dalam

Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta Vol.4 No.1 h. 87-104.

Gábor Attila Tóth, (2019). "Breaking the Equilibrium: From Distrust of Representative Government to an Authoritarian Executive", Washington International Law Journal 28, no 2, h. 317-34

Irwin P. Stotzky, "Establishing Deliberative Democracy: Moving from Misery to Poverty with Dignity", University of Arkansas Little Rock Law Review 21, no. 1, (1998): 79-105.

Iza Rumesten RS, 2016 "Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi", Jurnal Konstitusi 13, no. 1, hlm. 72-94

Maria Pérez-Ugena Coromina, 2017. "The Role of Civil Society in the Control of Public Power", dalam "Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power" Part of the Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice book series 61, 131-148

Noah Lindell, 2017. "One Person, No Votes: Unopposed Candidate Statutes and the State of Election Law", Wisconsin Law Review, no. 5, (2017): 884-953

Nur Rohim Yunus, 2018. "Saat Kotak Kosong Memenangkan Pilkada", Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan 2, no. 7, 69-70

Richard H. Pildes, (2004) "The Constitutionalization of Democratic Politics", Harvard Law Review 118, no.1, 1-117

Sayyidatul Insiyah, 2019. Xavier Nugraha & Shevierra Danmadiyah, "Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat", Jurnal Supremasi Hukum 28, no. 2. 164-187

Siti Nurhalimah, 2017. "Polemik Pemilihan Umum Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal dalam Kerangka Demokrasi", Jurnal Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan 1, no. 8, 75-76

Steven G. Calabresi, 1994. "Political Parties as Mediating Institutions", University of Chicago Law Review 61, no. 4, 1479-1533

Interntet:

Arita Nugraheni, 2020, "Menyoal Calon Tunggal di Pilkada", <https://kompas.id/baca/ri-set/2020/03/25/menyoal-calon-tunggal-di-pilkada/>, diakses pada 5 Februari 2025

Bosco Dominique, "218 Candidates in Tamil Nadu Elected Unopposed in Local Body Polls", [https:// timesofindia.indiatimes.com/city/chennai/218-](https://timesofindia.indiatimes.com/city/chennai/218-)

candidates-in-tn-elected-unopposed-in-local-body-polls/articleshow/89440031.cms, diakses pada 5 Februari 2025.

Luca Caruso-Moro, 2021, “Thousands of Quebec municipal candidates elected by acclamation as deadline to run passes“, dapat dilihat pada <https://montreal.ctvnews.ca/thousands-of-quebec-municipal-candidates-elected-by-acclamation-as-deadline-to-run-passes-1.5608581>, diakses pada 6 Februari 2025.

Marika Wheeler, Roberto Rocha, dan Jonathan Montpetiti, “Low Turnout and Uncontested Elections:How Healthy is Municipal Democracy in Quebec?” <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal-quebec-municipal-election-1.4350065>, diakses pada 5 Maret 2022

Sofia Tomacruz, “Unopposed: Over 500 candidates in Local Races Need Only 1 Vote to Win”, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/229916-local-candidates-running-unopposed/>, diakses pada 5 februari 2025.

Sofia Tomacruz, “Unopposed: Over 500 candidates in Local Races Need Only 1 Vote to Win”, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/229916-local-candidates-running-unopposed/>, diakses pada 5 Februari 2025.

Yantina Debora, “Daftar Pasal Bermasalah dan Kontroversi Omnibus Law RUU Cipta Kerja”, <https://tirto.id/f5AUhttps://tirto.id/daftar-pasal-bermasalah-dan-kontroversi-omnibus-law-ruu-cipta-kerja-f5AU>, diakses pada 20 Januari 2025.