

**KONSTITUSIONALITAS CALON TUNGGAL  
KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi  
Syarat Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**IRHAM HAR  
NPM. 1706200306**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2023**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

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

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**

**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA  
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, Tanggal 19 Mei 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : IRHAM HAR  
**NPM** : 1706200306  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KONSTITUSIONALITAS CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

**Dinyatakan** : (B+) Lulus Yudisium dengan Sangat Memuaskan  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

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

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
2. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
3. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA S.H., M.Hum

- 1.
- 2.
- 3.





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

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

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [f umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [i umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [t umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [y umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

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

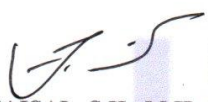
NAMA : IRHAM HAR  
NPM : 1706200306  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
PENDAFTARAN : 15 Mei 2023

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

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

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

  
Prof. Dr. H. SURYA PERDANA S.H., M.Hum  
NIDN: 0011066204

Unggul | Cerdas | Terpercaya





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

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

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UCumsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : IRHAM HAR  
NPM : 1706200306  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS CALON TUNGGAL KEPALA  
DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 09 April 2023

DOSEN PEMBIMBING

Prof. Dr. H. SURYA PERDANA S.H., M.Hum  
NIDN: 0011066204

Unggul | Cerdas | Terpercaya





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

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

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsuamedan](https://www.facebook.com/umsuamedan) [umsuamedan](https://www.instagram.com/umsuamedan) [umsuamedan](https://www.youtube.com/umsuamedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN  
SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : IRHAM HAR  
**NPM** : 1706200306  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KONSTITUSIONAL CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH  
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

**PEMBIMBING** : Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PABAF
10.3.23	Pembahasan mengenai judul.	
16.3.23	Disкуси rumusan masalah	
20.3.23	pemeriksaan Daftar Pustaka.	
22.3.23	Pembahasan isi dari bab 3	
24.3.23	Pembahasan isi dari bab 4	
27.3.23	Pembahasan isi dari bab 5	
29.3.23	Beban Batu.	

Diketahui Dekan

Dosen Pembimbing

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

(Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum)



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

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

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Irham Har  
NPM : 1706200306  
Fakultas : Hukum  
Prodi/bagian : Hukum/Tata Negara  
Judul Skripsi : Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri. Kecuali bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Medan, Mei 2023

Saya yang menyatakan



**Irham Har**  
NPM. 1706200306

## ABSTRAK

### KONSTITUSIONALITAS CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

IRHAM HAR

Salah satu uji materi yang diterima MK yaitu gugatan dengan nomor perkara 100/PUU-XIII/2015 yang diajukan oleh Effendi Ghazali. Gugatan inilah yang nantinya melahirkan Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang mengakomodir pilkada dengan hanya ada pasangan calon tunggal. Apabila diringkaskan, pokok argumentasi permohonan pemohon berpusat pada masalah terganggunya atau bahkan tidak dapat diselenggarakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dijadwalkan disebabkan oleh adanya ketentuan dalam norma Undang-undang yang dimohonkan pengujian yang mempersyaratkan paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan calon tunggal dalam undang undang pemilihan kepala daerah, untuk mengetahui fungsi partai politik dalam melahirkan calon kepala daerah, dan untuk mengetahui konstitusionalitas calon tunggal kepala daerah dalam prinsip negara demokrasi konstitusionalitas.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan hukum yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa 1) Pengaturan calon tunggal dalam undang-undang pemilihan kepala daerah pertama kali diatur lewat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 yang kemudian diadopsi dalam mekanisme pelaksanaan pilkada dengan satu pasangan calon di Pasal 54C UU No. 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Langkah ini merupakan upaya untuk menjaga proses demokrasi tetap berjalan sesuai amanah Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. 2) Fungsi partai politik dalam melahirkan calon kepala daerah memiliki kontribusi yang besar dalam fenomena pasangan calon tunggal di pilkada karena praktek politik yang dijalankannya. Sebagai pihak pengusung pasangan calon, praktek politik yang dilaksanakan oleh partai antara lain koalisi besar partai yang mengusung satu pasangan calon tertentu, serta produk hukum yang dipengaruhi oleh kepentingan partai seperti Pasal 41 UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur persyaratan calon independen. 3) Konstitusionalitas calon tunggal kepala daerah dalam prinsip negara demokrasi telah diakui dan diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 atau UU Pilkada.

**Kata kunci:** *Konstitusionalitas, Calon Tunggal Kepala Daerah, Pemilihan Kepala Daerah.*

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Warahtullahi Wabarkatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan satu satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu disusun skripsi yang berjudul **Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara Bapak Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum, atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan Bapak Zainuddin, S.H., M.H., dan Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M. Hum., selaku



pembimbing, yang penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada Ayahanda dan Ibunda: H. Harunsyah dan Nilawaty yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, yang penuh ketabahan selalu mendampingi dan memotivasi untuk menyelesaikan studi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada teman-teman di Fakultas Hukum UMSU, semoga Allah SWT membalas kebaikannya. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perat mereka, dan untuk itu di sampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang di ucapkan selain kata semoga kira mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah–mudahan semuanya dalam lindungan Allah SWT Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba–hambanya.

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Medan,.....20...

Hormat saya penulis,

**IRHAM HAR**  
**NPM. 1706200306**

## DAFTAR ISI

LEMBARAN PENDAFTARAN UJIAN .....	
LEMBARAN BERITA ACARA UJIAN .....	
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	
PERNYATAAN KEASLIAN.....	
ABSTRAK .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI.....	v

### **BAB I: PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
1. Rumusan Masalah.....	10
2. Manfaat Penelitian .....	11
B. Tujuan Penelitian .....	11
C. Definisi Operasional .....	11
D. Keaslian Penelitian .....	12
E. Metode Penelitian .....	13
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	13
2. Sifat Penelitian.....	13
3. Sumber Data .....	13
4. Alat Pengumpul Data.....	15
5. Analisis Data.....	15

### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

A. Konstitusi.....	16
--------------------	----

B. Pemilihan Kepala Daerah .....	20
C. Fenomena Pemilihan Calon Tunggal Kepala Daerah .....	26

### **BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Pengaturan Calon Tunggal Dalam Undang Undang Pemilihan Kepala Daerah .....	32
B. Fungsi Partai Politik Dalam Melahirkan Calon Kepala Daerah....	48
C. Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Prinsip Negara Demokrasi Konstitusionalitas .....	59

### **BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan.....	70
B. Saran .....	71

### **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal tersebut menegaskan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Menurut Miriam Budiardjo, demokrasi adalah rakyat berkuasa atau *government by the people*.<sup>1</sup> Sebagai negara demokrasi, Indonesia mengakui bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Salah satu sarana untuk mewujudkan sistem kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui pemilihan umum (pemilu). Pemilu tidak hanya dilaksanakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta anggota Badan Legislatif, namun juga untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pelaksanaan Pemilihan terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen UUD 1945 yang kedua. Perubahan ini boleh disebut sebagai sebuah revolusi administrasi pemerintahan khususnya untuk memilih pemimpin formal di daerah. UUD 1945 telah menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) sebagai akomodasi dari revolusi dimaksud. Ketentuan di dalamnya menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, halaman 50.

Pemahaman “dipilih secara demokratis” itu secara tersurat atau interpretasi gramatikal dapat diartikan macam-macam. Namun UUD 1945 sebagai landasan konstitusional hanya mengatur secara garis besar. Untuk itu harus ada penjabaran lebih lanjut dengan UU sebagai aturan organiknya. Seperti dinyatakan dalam UUD 1945 bahwa ketentuan pasal-pasal dalam UUD itu dilaksanakan dengan Undang-Undang sebagai landasan operasionalnya. Dengan demikian kewenangan UU inilah yang menjabarkan ketentuan pasal tersebut.

Para pembentuk UU kemudian memaknai sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 itu dengan melahirkan UU yang melegitimasi sistem pemilihan kepala daerah yang demokratis. Secara teknis jabarannya adalah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan pula dalam peraturan perundangan lebih bawah. Dengan demikian secara yuridis UU yang menjabarkan UUD 1945 dipandang sebagai cermin kehendak dari UUD 1945 yang pembuatannya harus sesuai pula dengan aturan yang telah ditetapkan berdasarkan UUD.

Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah merupakan undang-undang pertama yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah. Namun dalam UU tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan secara tidak langsung karena pemilihan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mekanisme pemilihan kepala daerah dalam UU No. 5 Tahun 1975 ini dapat dilihat pada pasal 15 yang pada intinya mengatur bahwa Kepala Daerah Tingkat I/Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-sedikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang calon yang telah

dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri/Gubernur. Hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden/Menteri Dalam Negeri melalui Menteri Dalam Negeri/Gubernur sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 juga berisi pengaturan tentang pemilihan kepala daerah di dalamnya. Sama seperti UU pendahulunya, pemilihan kepala daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 pun dilaksanakan secara tidak langsung. Mekanisme pilkada menurut UU No. 22 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 35 yang menyebutkan bahwa penyelenggara pilkada adalah panitia pemilihan yang pada dasarnya memiliki tugas pokok yaitu: melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan; melakukan kegiatan teknis pemilihan calon; dan menjadi penanggung jawab penyelenggara pemilihan. Bakal calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan Panitia Pemilihan, diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilihan Kepala Daerah, selanjutnya disebut pilkada) secara langsung baru terselenggara sejak tahun 2005, yang didasari oleh pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini adalah revisi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur hal yang sama. Perundangan ini memang

tidak secara khusus mengatur tentang pilkada saja, melainkan mengatur segala hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Diberlakukannya undang-undang ini sesungguhnya adalah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat konstitusi, bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>2</sup> Arahnya adalah lebih besar memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta di dalam pengelolaan potensi yang ada di daerah.

Pilkada langsung yang dilaksanakan dengan pemilihan secara langsung oleh masyarakat ditegaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1) bahwa, “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.” Kemudian pada Pasal 56 ayat 2 diatur bahwa partai politik merupakan satu-satunya institusi yang bisa mengajukan pasangan calon peserta pilkada. Hal ini mengakibatkan pilkada yang dilangsungkan pada tahun 2005-2008 menjadi area kekuasaan istimewa partai politik karena memiliki posisi yang kuat dalam pengajuan pasangan calon peserta pilkada. Kemudian UU No.12 Tahun 2008, sumber calon kepala daerah tidak hanya lagi hanya berasal dari partai politik, tetapi juga calon perseorangan. Dengan demikian, terbukalah kesempatan bagi calon kepala daerah untuk maju dalam pemilihan tanpa harus melalui pengajuan dari partai politik. Pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, diterbitkan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan

---

<sup>2</sup> Ahmad Nadir. 2015. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*. Malang: Averroes Press, halaman 60.



Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-undang tersebut mengembalikan mekanisme pilkada kepada DPRD. Karena mendapatkan penolakan keras dari masyarakat, pada Era pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemerintah menerbitkan 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 yang menjadi dasar penyelenggaraan pilkada serentak di Indonesia.

Penyelenggaraan pilkada serentak di Indonesia memicu terjadinya fenomena hanya ada satu pasangan calon saja atau calon tunggal yang mengikuti pemilu di daerah. Pilkada serentak 2015 digelar di 269 wilayah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota. Ada tiga daerah yang memiliki calon kepala daerah tidak lebih dari satu pasangan. Daerah itu adalah Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Bahkan pada awalnya adalah belasan daerah di Indonesia yang digadang-gadang hanya memiliki satu pasangan calon pada pilkada.

Menurut Djayadi Hanan<sup>3</sup> setidaknya ada tiga faktor penyebab timbulnya fenomena calon tunggal di daerah. Pertama, adanya pengetatan persyaratan melalui undang-undang No. 8 Tahun 2015. Pengetatan peraturan itu terlihat dari beratnya persyaratan untuk maju sebagai calon independen. Pasangan calon perseorangan harus menunjukkan dukungan penduduk sebesar 6,6 hingga 10 persen yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Pasangan calon

---

<sup>3</sup> Djayadi Hanan, "*Calon Tunggal, Kaderisasi dan Kolusi Partai*", Suara Pakar, Majalah Suara KPU, Edisi 4 Juli-Agustus 2015, halaman 18.

dari partai politik atau gabungan partai politik juga diperberat persyaratannya jika dibandingkan dengan pilkada sebelumnya. Pasangan calon kepala daerah dapat dicalonkan oleh partai atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 20 persen kursi DPRD atau 25 persen suara perolehan dalam pemilu legislatif. Pilkada juga hanya berlangsung satu putaran. Ini mengakibatkan banyak calon yang maju harus benar-benar berhitung soal menang atau kalah.

Kedua, Keputusan MK yang mengharuskan anggota DPR/DPRD berhenti dari jabatannya jika menjadi peserta pilkada. Hal ini semakin membuat calon peserta pilkada semakin sedikit. Ketiga, selain kedua faktor sebelumnya, lemahnya kaderisasi partai, kolusi antar partai, dan lemahnya orientasi kebijakan (ideologi) partai juga ikut menyumbangkan faktor penyebab timbulnya fenomena calon tunggal.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan 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. Dalam Peraturan KPU tersebut dinyatakan bahwa, 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. Dalam hal sampai dengan berakhirnya masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP

Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.

Tidak menutup kemungkinan dalam pemilihan serentak berikutnya hanya ada satu calon tunggal kembali sehingga hak rakyat untuk memilih dan dipilih tidak akan terpenuhi.<sup>4</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, baik UU Pilkada maupun Peraturan KPU belum mengatur ketentuan mengenai apa yang harus dilakukan jika terjadi fenomena calon tunggal. Akhirnya para pihak yang merasa dirugikan hak-haknya mengajukan uji materi UU Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mencari solusi dari permasalahan tersebut. Beberapa pihak mengajukan uji materi seputar syarat minimal pasangan calon dalam pilkada yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 atas Perubahan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Para pihak merasa bahwa peraturan perundang-undangan tersebut telah merugikan hak konstitusional pemohon atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 sebab tidak ada kepastian bahwa syarat dimaksud akan selalu terpenuhi. Salah satu uji materi yang diterima MK yaitu gugatan dengan nomor perkara 100/PUU-XIII/2015 yang diajukan oleh Effendi Ghazali. Gugatan inilah yang nantinya melahirkan Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang mengakomodir pilkada dengan hanya ada pasangan calon tunggal.

Apabila diringkaskan, pokok argumentasi permohonan pemohon berpusat pada masalah terganggunya atau bahkan tidak dapat diselenggarakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dijadwalkan

---

<sup>4</sup> R. Nazriyah, "Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015", Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 2, Juni 2016, halaman 382.

disebabkan oleh adanya ketentuan dalam norma Undang-undang yang dimohonkan pengujian yang mempersyaratkan paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015, MK mengabulkan permohonan pemohon terkait hal tersebut. Hakim Konstitusi Suhartoyo menyatakan, penundaan pilkada bertentangan dengan semangat demokrasi yang tertuang dalam UUD 1945. Oleh sebab itu pilkada harus tetap dilaksanakan. Demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara pilkada harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon. Keputusan MK ini merupakan jawaban atas kebuntuan hukum yang diakibatkan oleh belum adanya aturan mengenai fenomena calon tunggal dalam UU pilkada pada saat itu. Langkah ini mengembalikan proses politik ke publik sebagai bagian dari hak warga negara karena publik memiliki alternatif apakah setuju dengan calon tunggal tersebut atau tidak. Putusan MK mengenai pasangan calon tunggal di pilkada ini pun diadopsi 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.

Namun isu terkait fenomena pasangan calon tunggal peserta pilkada tidak berhenti sampai disitu saja. Walaupun sudah ada aturan hukum yang jelas tentang pilkada dengan hanya satu pasangan calon sebagai peserta, kekhawatiran terhadap kualitas demokrasi tetap ada. Calon tunggal menandakan tidak ada kompetisi. Padahal, semakin banyak calon yang bersaing, kualitas demokrasi akan semakin

baik. Ditambah dengan tren calon tunggal dalam penyelenggaraan pilkada dari tahun ke tahun terus meningkat. Pada pilkada tahun 2015 ada tiga daerah dengan calon tunggal. Jumlah itu terus naik, berturut-turut sembilan calon tunggal pada pilkada 2017 dan 16 calon tunggal pada pilkada 2018. Ditambah lagi pada penyelenggaraan pilkada serentak yang teranyar tahun 2020, tercatat ada 25 daerah dengan calon tunggal.

Muncul kekhawatiran bahwa proses demokrasi yang diharapkan berjalan baik dalam pilkada serentak terhalang oleh pragmatisme politik. Partai politik sebagai pihak yang memiliki kesempatan dan kekuatan untuk mengusung pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah enggan untuk memunculkan lebih banyak pasangan calon untuk berkompetisi. Daripada mengusung calon sendiri-sendiri, partai politik lebih memilih untuk membentuk koalisi besar yang pada akhirnya hanya mengusung satu pasangan calon saja. Partai politik enggan mengeluarkan tenaga dan ongkos untuk memperjuangkan calon kepala daerah yang tidak punya kans besar untuk menang. Menurut Khoirunnisa Nur Agusyati, Direktur Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), “Semua indikator utama pencalonan adalah popularitas, jadi yang dicalonkan yang punya elektabilitas tinggi dan modal besar. Partai pragmatis dan rasional, hanya ingin menang pemilu.” Dari sudut pandang politik ini adalah hal yang wajar karena tidak ada partai yang ingin kalah dalam pemilu. Namun dari sisi demokratis, fenomena calon tunggal yang dilatarbelakangi motif politik bisa merusak iklim demokrasi.

Ditambah lagi, bakal calon yang berasal dari jalur perseorangan menemui kendala untuk memenuhi syarat Pasal 41 UU No. 10 Tahun 2016 yang dirasa sangat berat untuk dapat dinyatakan lolos sebagai peserta pilkada. Hal ini membuat peluang adanya pasangan calon tunggal pada pilkada semakin besar. Dimana fenomena calon tunggal membatasi hak asasi politik di Indonesia.

Menurut UUD NRI pasal 28D ayat (3) bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Salah satu sarana agar warga negara memenuhi haknya ini adalah dengan mengikuti pemilu atau pilkada di daerahnya. Namun proses politik menghambat terwujudnya pemenuhan hak ini. Didasari oleh uraian diatas, maka penulis tertarik menulis skripsi dengan judul: **“Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah”**

### **1. Rumusan Masalah**

Masalah yang dirumuskan berdasarkan uraian diatas dapat ditarik permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian, adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Bagaimana pengaturan calon tunggal dalam undang undang pemilihan kepala daerah?
- b. Bagaimana fungsi partai politik dalam melahirkan calon kepala daerah?
- c. Bagaimana konstitusionalitas calon tunggal kepala daerah dalam prinsip negara demokrasi konstitusionalitas?

## **2. Faedah Penelitian**

Faedah dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis yaitu untuk menambah wawasan dan khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara khususnya terkait masalah Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah.
- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, serta memberikan manfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah.

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan calon tunggal dalam undang undang pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengetahui fungsi partai politik dalam melahirkan calon kepala daerah.
3. Untuk mengetahui konstitusionalitas calon tunggal kepala daerah dalam prinsip negara demokrasi konstitusionalitas.

## **C. Definisi operasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang

akan diteliti.<sup>5</sup> Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “**Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah**”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Konstitusionalitas adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.
2. Kepala Daerah adalah dalam konteks Indonesia, adalah gubernur, bupati, atau wali kota. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Pemilihan Kepala Daerah adalah rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/ Wakil Walikota.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah, bukanlah hal yang baru. Penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas

---

<sup>5</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.



Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah”**.

## **E. Metode Penelitian**

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>6</sup> Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*), dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>7</sup>

### 2. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

### 3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data sekunder yang terdiri dari:

---

<sup>6</sup> Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, halaman 295.

<sup>7</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. *Op. Cit.*, halaman 19.

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, disebut sebagai data kewahyuan.
- b. Data sekunder adalah data yang diambil dari kepustakaan. Data sekunder terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, dalam penelitian ini adalah:
    - a) 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,
    - b) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan 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,
    - c) Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015.
  - 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku dan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan yang sesuai dengan judul skripsi.
  - 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan

sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.

#### 4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. Al-Qur'an atau Hadist.
- b. Studi kepustakaan (*library research*) yaitu menghimpun data studi kepustakaan secara langsung dengan mengunjungi toko buku, perpustakaan (baik didalam maupun diluar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara searching melalui media internet.

#### 5. Analisis data

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan. Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasikan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *constituer* yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>8</sup> Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam Bahasa Belanda-nya *Gronwet*. Kata *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar. Untuk pengertian konstitusi dalam arti Undang-Undang Dasar, sebelum dipakai istilah *grondwet*, di Belanda juga pernah dipakai istilah *staatsregeling*. Namun, atas prakarsa Gijsbert Karel van Hogendorp pada 1813, istilah *grondwet* dipakai untuk menggantikan istilah *staatsregeling*.<sup>9</sup> Artinya adalah:

1. Sesuatu yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan Negara; dan
2. Sesuatu yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ Negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara Negara atau organ Negara itu dengan warga Negara.<sup>10</sup>

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut

---

<sup>8</sup> Wirjono Projodikoro. 2009. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian rakyat, halaman 10.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, halaman 95.

konstitusi.<sup>11</sup> Pengertian konstitusi dalam praktek dapat berarti lebih luas daripada undang-undang dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan undang-undang dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang “berarti bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>12</sup>

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (undang-undang dasar) di atas, L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *grondwet* (undang-undang dasar) adalah bagain tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.<sup>13</sup> Penyamaan arti

---

<sup>11</sup> Sri Soemantri M. 2013. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, halaman 29.

<sup>12</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei 1987, halaman 28-29.

<sup>13</sup> Sri Soemantri. 2017. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, halaman 1.

keduanya ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara di dunia termasuk di Indonesia.

Konstitusi dalam dunia politik sering digunakan paling tidak dalam dua pengertian, sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitution*: Pertama, dipergunakan dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (legal) maupun yang bukan peraturan hukum (non legal atau ekstra legal). Kedua, pengertian dalam arti sempit yakni sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terkait satu sama lain”.

Konstitusi suatu Negara termuat dalam Undang-Undang Dasar dan berbagai aturan konvensi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan aturan dasar atau aturan pokok negara yang menjadi sumber dan dasar bagi terbentuknya aturan hukum yang lebih rendah. Disebut aturan dasar atau aturan pokok negara karena ia hanya memuat aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar atau bersifat pokok dan masih merupakan norma tunggal, tidak disertai norma sekunder.

Hans Kelsen dalam teori hierarki norma (*stufenbau theory*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hierarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi itu, berlaku dan bersumber pada norma yang

lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri, yang bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu yang dikenal dengan istilah *grundnorm* (norma dasar). Norma dasar sebagai norma yang tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma-norma yang lebih rendah, oleh karena itu norma dasar itu disebut *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu.<sup>14</sup>

Struktur sistem norma berlapis atau berjenjang itu oleh Hans Nawiasky kemudian diklasifikasikan menjadi empat tingkat norma hukum yang secara berurutan terdiri atas:

1. Tingkat pertama: *staatsfundamentalnorm*, atau *staatsgrundnorm*, yaitu norma fundamental Negara, norma pertama, atau norma dasar.
2. Tingkat kedua: *staatsgrundgesetz*, yaitu norma hukum dasar Negara, aturan pokok Negara, atau konstitusi.
3. Tingkat ketiga: *formell gesetz* atau *gesetzesrechts*, yaitu norma hukum tertulis, Undang-Undang, atau norma hukum konkret;
4. Tingkat keempat: *verordnung* dan *autonome satzung*, aturan pelaksana dan aturan otonom.<sup>15</sup>

Undang-undang Dasar atau konstitusi adalah hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dimana aturan yang berada dibawah UUD harus sesuai dengan apa yang diatur dalam UUD atau konstitusi. Konstitusi yang baik itu adalah konstitusi yang tidak rigid atau kaku, dimana sebuah konstitusi tersebut harus berkembang mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat. Perubahan yang terjadi pada konstitusi akan menimbulkan terjadinya perubahan yang berada dibawahnya yang merupakan peraturan teknis dari konstitusi itu sendiri.

---

<sup>14</sup> Taufiqurrohman Syahuri. 2020. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana, halaman 53.

<sup>15</sup> *Ibid.*

## **B. Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah yang meliputi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Dinamika Pemilihan Kepala Daerah ini diwarnai dengan terdapat 2 istilah yang berbeda yakni Pilkada dan Pilukada, dalam kurun waktu kurang lebih 15 (lima belas) tahun untuk menggambarkan politik Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Kedua istilah itu pun pada dasarnya memiliki pemaknaan yang berbeda. Pilkada merupakan akronim dari Pemilihan Kepala Daerah, sedangkan Pilukada adalah akronim dari Pemilihan Umum Kepala Daerah. Istilah Pilukada adalah istilah ketika pemilihan Kepala Daerah masuk dalam rezim Pemilu.<sup>16</sup>

Istilah ini muncul setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 yang kemudian implementasi Putusan ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengertian Pilukada dalam Pasal 1 angka 4 UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa, “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun

---

<sup>16</sup> Achmadudin Rajab, *Tinjauan Hukum Eksistensi Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 setelah 25 Kali Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2015*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No.3, E-ISSN: 2503-1465, 3 Juli-September 2016.



2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan umum, menyatakan bahwa, “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Penggunaan istilah “kepala daerah” dalam UU No.15 Tahun 2011 telah diubah menjadi “Gubernur, Bupati, dan Walikota” yang selaras dengan bunyi asli Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah rezim Pemilu, hal ini dimulai semenjak terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013. Dalam Putusan tersebut pemilihan umum diartikan hanyalah limitatif sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemilihan Umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Sehingga perluasan makna Pemilu yang mencakup Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pemilihan Kepala Daerah) adalah inkonstitusional menurut Mahkamah Konstitusi. Karena pemilihan kepala daerah bukanlah rezim Pemilu melainkan rezim Pemerintahan Daerah (Pemda) maka istilah yang paling mungkin digunakan adalah “Pemilihan” atau setidaknya menggunakan istilah Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) bukan Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah menjadi konsensus politik nasional, yang merupakan salah satu instrumen penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan Indonesia sendiri telah

melaksanakan Pilkada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, Pilkada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan. Pilkada langsung juga memicu timbulnya figur pemimpin yang aspiratif, kompeten, legitimate, dan berdedikasi. Sudah barang tentu hal ini karena Kepala Daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elit di DPRD.<sup>17</sup>

Pemilihan kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie. 2012. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI 2002, halaman 22.

2005. Kemudian pemerintah pada tahun 2015 menerbitkan UU No. 1 Tahun 2015 yang menjadi dasar dan awal mula penyelenggaraan pilkada serentak di Indonesia.

Apabila dikelompokkan periode dan sistem penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah tersebut dapat dibedakan atas tiga pola yakni:

1. Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi, sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota.
2. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi Kabupaten/Kota.
3. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung oleh rakyat.<sup>18</sup>

Untuk pola penyelenggaraan pemilihan kepala daerah selanjutnya adalah dilaksanakan secara serentak (pilkada serentak) setelah selang waktu tertentu dengan pelaksanaan pemilu serentak Pilpres dan pemilu legislatif yang jadwalnya tergantung dari siklus pemilu lokal atau daerah di masing-masing Provinsi yang telah disepakati.<sup>19</sup>

Pemilihan Kepala daerah dilaksanakan dengan diikuti oleh beberapa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Proses ini dimulai dari pencalonan peserta pilkada yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 16 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015.

#### Pasal 39

Peserta Pemilihan adalah:

1. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau

---

<sup>18</sup> Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari. 2015. *Pilkada Penuh Euforia dan Miskin Makna*. Jakarta: Penerbit Bestari, halaman 27.

<sup>19</sup> MB. Zubakhrum Tjenreng. 2016. *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*. Depok: Pustaka Kemang, halaman 39.

## 2. Calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

### Pasal 40

- (1) 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 umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (4) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon.
- (5) Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat.

### Pasal 41

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
  - a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
  - 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 harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
  - 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 harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- d. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
  - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
  - 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 harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
  - 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 harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
  - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
  - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- (3) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif yang sedang menyelenggarakan Pemilihan paling singkat 1 (satu) tahun dan tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap Pemilihan umum sebelumnya di provinsi atau kabupaten/kota dimaksud.
- (4) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diberikan kepada 1 (satu) pasangan calon perseorangan.

### C. Fenomena Pemilihan Calon Tunggal Kepala Daerah

Lahirnya sebuah hukum tidak terlepas dari konteks dan keadaan dimana hukum itu akan diberlakukan. Hukum sesungguhnya dibentuk sebagai respon untuk mengatasi problematika sosial politik yang menghendaki terbentuknya sebuah hukum untuk menyelesaikannya. Sehingga hukum yang lahir sangat erat kaitannya dengan keadaan sosial politik pada saat itu.

Disahkannya UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidaklah terlepas dari konfigurasi politik yang menghendaki untuk dibentuknya UU tentang pilkada. Berawal dari polemik UU No. 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang bertentangan dengan keinginan masyarakat yang menginginkan pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>20</sup> Kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Melalui Perppu inilah kemudian disahkan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 menjadi undang-undang dan kemudian mengalami perubahan menjadi UU No. 8 Tahun 2015. Dinamika pembentukan UU Pilkada ini menjadi bukti bahwa lahirnya sebuah hukum tidak dapat dipisahkan dari pengaruh sosial dan konfigurasi politik dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Sama halnya dengan UU Pilkada yang lahir dari kemauan rakyat atas penyelenggaraan pilkada secara langsung.

Senada dengan hal tersebut, menurut Mahfud MD, politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang

---

<sup>20</sup> Inggried Dwi Wedhaswary, "Ini Isi Perppu Pilkada yang Dikeluarkan Presiden SBY" melalui, <http://nasional.kompas.com> Diakses tanggal 3 Maret 2023 pukul 17.00 wib.

pembuatan dan penegakan hukum itu. Disini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>21</sup>

Di dalam UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pengertian frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis.<sup>22</sup>

UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada merupakan amanat konstitusi untuk memberikan kepastian mekanisme pemilihan kepala daerah dan juga memberi jaminan terhadap proses demokrasi yang diwujudkan dalam sebuah pemilihan. UU ini pula yang menjadi dasar pelaksanaan pilkada serentak. Meskipun perbaikan demi perbaikan sistem pilkada sudah dilakukan dengan perubahan UU Nomor 8 tahun 2015 guna penyempurnaan pelaksanaan pilkada yang sesuai dengan keinginan masyarakat, ternyata ketentuan Pasal 52 ayat (2) yang berbunyi “KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati serta Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota”, dikemudian hari menimbulkan masalah. Ketentuan tersebut

---

<sup>21</sup> Mahfud MD. 2017. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, halaman 9-10.

<sup>22</sup> Ni'Matul Huda. 2011. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, halaman 189-190.

menimbulkan polemik karena munculnya calon tunggal di beberapa daerah yang menyelenggarakan pilkada. Yang mana dalam kondisi demikian, maka daerah-daerah tersebut terancam tidak dapat melaksanakan pilkada karena tidak memenuhi persyaratan Pasal 52 ayat (2).

Berdasarkan rekomendasi Bawaslu, rapat pleno KPU memutuskan untuk memperpanjang waktu pendaftaran. Menindaklanjuti hal tersebut, KPU mengeluarkan Surat Edaran Nomor 449/KPU/VIII/2015 yang ditujukan kepada KPU daerah. Isinya, bahwa diberikan waktu perpanjangan pendaftaran peserta pilkada mulai tanggal 1 sampai 3 Agustus 2015. Namun hingga hari terakhir perpanjangan pendaftaran, dari 269 daerah yang akan menggelar pilkada terdapat tujuh daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon. Berdasarkan data KPU, hingga batas akhir pendaftaran pilkada hanya ada satu pasangan calon di Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Timor Tengah Utara, Kota Mataram, Kota Samarinda, dan Kota Surabaya. Akhirnya dilakukan opsi perpanjangan pendaftaran tahap kedua mulai tanggal 9 sampai 11 Agustus 2015. Hasilnya tetap ada daerah yang hanya memiliki pasangan calon tunggal yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Timor Tengah Utara, dan Kabupaten Blitar.<sup>23</sup>

Dalam rangka menjaga hak konstitusional untuk memilih dan dipilih, pada tanggal 6 Agustus 2015, permohonan pengajuan uji materi atas Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), serta Pasal 54 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU Pilkada terhadap UUD NRI 1945. Permohonan tersebut adalah

---

<sup>23</sup> Matias Toto Waluyo, "*Polemik Calon Tunggal Pilkada Serentak*" melalui, <http://print.kompas.com/baca/opini/duduk-perkara/2015/08/13> Diakses tanggal 3 Maret 2023 pukul 17.15 wib.



permohonan nomor 100/PUU-XIII/2015 yang diajukan oleh Effendi Ghazali, seorang akademisi, yang mana pokok permohonannya adalah memperlakukan tidak dapat diselenggarakannya pilkada sebagaimana dijadwalkan disebabkan oleh adanya ketentuan dalam UU pilkada yang mensyaratkan paling sedikit ada dua pasangan calon.<sup>24</sup>

Pada tanggal 29 September 2015 MK pada akhirnya membacakan Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 dan menyatakan mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Putusan tersebut membuka sumbatan keran demokrasi pelaksanaan pilkada di sejumlah daerah yang semula ditunda karena hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Solusi dari MK pada putusannya yaitu, pemilih cukup menyatakan “setuju” atau “tidak setuju”.<sup>25</sup>

Pertimbangan MK sehingga mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yang meloloskan Pemilihan Kepala Daerah dengan pasangan calon tunggal adalah :

Menimbang bahwa setelah memperhatikan secara seksama rumusan norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian sebagaimana diuraikan di atas secara sistematis tampak nyata kalau pembentuk Undang-Undang, di satu pihak, bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidak-tidaknya harus ada dua pasangan calon, di lain pihak, sama sekali tidak memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Dengan demikian, akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi dimana kekosongan hukum demikian akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah. Padahal, sebagaimana diuraikan diatas, Pemilihan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sehingga kekosongan hukum demikian mengancam hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak

---

<sup>24</sup> Hani Adhani, *Sengketa Pilkada Pasangan Calon Tunggal*, Opini Majalah Konstitusi No.105, November 2015, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, halaman 6.

<sup>25</sup> Editorial, *Jangan Tunda Pilkada*, Majalah Konstitusi No. 104, Oktober 2015, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, halaman 3.

untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebab rakyat menjadi tidak dapat melaksanakan hak dimaksud.<sup>26</sup>

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dalam putusannya, hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan:<sup>27</sup>

Bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah baru dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk terpenuhi syarat paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala. Yang dimaksud dengan “telah diusahakan dengan sungguh-sungguh” adalah telah dilaksanakan ketentuan dalam Pasal 49 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU 8/2015 (untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur) dan ketentuan Pasal 50 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU 8/2015 (untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota).

Bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat (pemilih) untuk menyatakan “Setuju” atau “Tidak Setuju” dalam surat suara yang didesain sedemikian rupa sehingga memungkinkan rakyat (pemilih) untuk menyatakan pilihan “Setuju” atau “Tidak Setuju” dimaksud. Apabila pilihan “Setuju” memperoleh suara terbanyak maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, sedangkan apabila pilihan “Tidak Setuju” memperoleh suara terbanyak maka pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya.

Putusan MK ini memberikan dua implikasi sekaligus terhadap sistem pilkada serentak, yaitu implikasi langsung dan implikasi tidak langsung. Implikasi langsung dari Putusan MK ini yaitu: Pertama, adanya mekanisme baru dalam pelaksanaan pilkada serentak. Dengan diberikannya peluang bagi pasangan calon tunggal dalam mengikuti kontestasi pilkada serentak melalui mekanisme memilih “setuju” atau “tidak setuju” berarti adanya mekanisme baru dalam menentukan kepala daerah di pilkada serentak. Kedua, pengaturan melalui Peraturan KPU (PKPU) tentang calon tunggal. Karena pelaksanaan pemilihan dengan pasangan

---

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

<sup>27</sup> *Ibid.*

calon tunggal melahirkan mekanisme baru, maka KPU harus membuat peraturan baru tentang pilkada dengan calon tunggal. Peraturan itu harus meliputi model surat suara yang digunakan, mekanisme kampanye, dan kebutuhan logistik. Karena hal-hal ini bersinggungan langsung pada waktu pemilihan di lapangan. Menindak lanjuti kebutuhan ini, KPU telah mengeluarkan PKPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Adapun implikasi tidak langsung dari Putusan MK ini berupa, terjadinya kekosongan hukum bagi calon tunggal dalam tata pelaksanaan pilkada dalam undang-undang *a quo*. Di satu sisi diakui bahwa Putusan MK tersebut memberikan jawaban atas kebutuhan pelaksanaan pilkada serentak terkait calon tunggal. Namun di sisi lain Putusan tersebut juga menimbulkan yaitu kekosongan hukum dalam UU Pilkada *a quo*. Ini karena Putusan MK ini telah melahirkan norma baru sebagai jalan keluar atas polemik calon tunggal di pilkada. Maka norma baru tersebut haruslah dimuat dalam undang-undang agar tercipta kepastian hukum dan jaminan hukum yang lebih kuat.

Namun, pada tahun 2015 lalu, pilkada serentak sudah terlebih dahulu dilaksanakan tanpa ada perubahan dalam UU Pilkada mengenai pengaturan pasangan calon tunggal. Sehingga dilakukanlah revisi terhadap UU No. 8 Tahun 2015 yang melahirkan UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Putusan MK tersebut diadopsi dalam Pasal 54C yang menjadi dasar pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal sebagai pesertanya di Indonesia.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Pengaturan Calon Tunggal Dalam Undang Undang Pemilihan Kepala Daerah**

Pada tanggal 1 Juli 2016, Presiden Joko Widodo mengesahkan Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Undang-undang ini mengatur beberapa hal penting terkait Pilkada, salah satunya adalah pasangan calon tunggal. UU ini menyebutkan, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada pemilihan 1 (satu) pasangan calon, jika mendapatkan suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) dari suara sah. Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud, pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.

Bunyi Pasal 54C yang mengatur tentang kondisi untuk bisa menyelenggarakan pilkada serta mekanisme pemilihan dengan pasangan calon tunggal sebagai berikut:

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;
- 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.

Bunyi Pasal 54D tentang perolehan suara dan penetapan pemenang pilkada dengan calon tunggal sebagai berikut:

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 pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.

Demikianlah Pasal-Pasal tersebut diatas digunakan sebagai dasar hukum dan acuan penyelenggaraan Pilkada dengan hanya satu pasangan calon sebagai peserta pemilihan.

Mekanisme baru dalam menentukan hasil pilkada dengan pasangan calon tunggal ini, menurut hakim MK Suhartoyo saat membacakan putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, tidak bertentangan dengan konstitusi lantaran masyarakat telah menyampaikan haknya melalui persetujuan atau ketidaksetujuan atas calon tunggal tersebut. Persetujuan atau ketidaksetujuan ini berarti bahwa masyarakat tetap memberikan hak pilihnya dimana hak memilih adalah salah satu hak warga negara menurut Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, "Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan."

Hak memilih juga ditegaskan dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (2), “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan “Kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan menyelenggarakan pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengatasi jalannya pemerintahan.

Maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal sebagai pesertanya telah sesuai dengan amanah UUD NRI 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia.

### **Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dengan Pasangan Calon Tunggal Pasca Putusan MK**

Dalam menjalankan Pemerintahan Daerah perlu adanya pemangku jabatan. Oleh karena itu, di dalam Pemerintahan Daerah tentu adanya Pemerintah daerah yakni, Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah serta Perangkat Daerah. Tahun 2015 yang lalu, saat penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahap I, melalui Pemilihan Kepala Daerah tersebut ternyata muncul permasalahan baru, yakni pasangan calon tunggal.

Adapun faktor-faktor penyebab munculnya Pasangan Calon tunggal yakni, Jazim Hamidi mengatakan makna filosofis yang dapat dipelajari dari pilkada langsung adalah berkaitan dengan hadirnya individu yang memiliki hakekat sebagai kekuatan yang benar-benar otonom. Baik dalam konteks menggunakan hak pilihnya termasuk juga untuk mengambil pilihan dengan tidak menggunakan

hak politiknya. Artinya keterkaitannya sebenarnya terletak pada kedaulatan yang berada sepenuhnya ditangan rakyat. Sehingga kehadiran masyarakat benar-benar menjadi stakeholder utama dari proses Individu yang benar-benar memiliki kekuatan otonom dalam masyarakat, biasanya akan sangat dicintai masyarakatnya, sehingga mereka tidak mau memilih pemimpin yang lain.<sup>28</sup> Selain itu faktor yang menyebabkan timbulnya pasangan calon tunggal ialah, calon tunggal ini lahir karena mahalny mahar dari partai pengusung. Maka secara rasional, jika ada calon petahana yang kuat, calon lain pasti akan berkalkulasi rasional.<sup>29</sup>

Tidak dapat dipungkiri memang untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tentulah memerlukan biaya yang tidak sedikit. Biaya tersebut dimulai dengan mahalny biaya yang di anggarkan Partai Politik bila ingin mengajukan diri sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Partai politiknya. Tidak hanya sampai disitu, biaya yang akan keluar kampanye, dana untuk meraih suara pemilih, dana untuk mengamankan suara mulai dari tingkat TPS sampai mengamankan suara di KPU, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, KPU pusat bahkan sampai di tingkat MK jika terjadi sengketa. Faktor lainnya ialah disebabkan Partai politik tidak memberikan Pendidikan Politik dengan baik kepada para Kadernya. Partai politik bukan hanya berfungsi memberikan pendidikan politik kepada masyarakat saja akan tetapi

---

<sup>28</sup> Iza Rumesten RS. "Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi", Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 1 Maret 2016, halaman 79- 70.

<sup>29</sup> *Ibid.*



termasuk juga kepada kadernya, sehingga terbentuklah kader- kader yang terbaik yang dapat dipercaya oleh masyarakat.<sup>30</sup>

Faktor lain yang juga dapat menyebabkan lahirnya calon tunggal adalah kriteria yang diatur dalam undang-undang mengenai syarat dukungan dari jalur parpol yang naik menjadi 30% dan syarat dukungan pencalonan perseorangan yang dinaikkan lebih dari 65%. Hal ini mungkin perlu ditinjau ulang karena masyarakat kita adalah masyarakat yang baru belajar berdemokrasi, sehingga belum siap untuk memenuhi syarat yang diatur dalam undang-undang, sehingga hal ini membuat parpol dan calon perseorangan sulit untuk maju sebagai calon dalam pilkada.<sup>31</sup>

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 memang belum mengakomodasi bagaimana pemilihan dengan pasangan calon tunggal. UU No 8 Tahun 2015 hanya mengatur mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dengan mensyaratkan minimal 2 Pasangan calon pada Pemilihan. Dengan aturan yang diatur dalam UU No 8 Tahun 2015 tentu saja menimbulkan permasalahan apabila pasangan yang mencalonkan diri kurang daripada 2 pasangan calon. Atas dasar itulah kemudian, KPU mengeluarkan Peraturan KPU No 12 Tahun 2015 yang pada Pasal 89 menjelaskan pada ayat (1) dan ayat (4) mekanisme tentang pasangan calon tunggal.

Pada ayat (1) dijelaskan bahwa, “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

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, halaman 80-81.

Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.”

Kemudian pada ayat (4) dijelaskan bahwa, Dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.” Pengaturan seperti itu, tentu saja menimbulkan polemik dalam masyarakat.

Atas dasar itulah kemudian MK mengeluarkan putusan MK Nomor 100/PUU-XII/2015 yang diajukan oleh Effendi Gazali, pada tanggal 5 agustus 2015. Beliau mengajukan permohonan permohonan pengujian Undang-Undang No 8 Tahun 2015. Pengujian Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tersebut kemudian diuji beberapa Pasal yakni, Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), serta Pasal 54 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU No 8 Tahun 2015 terhadap UUD 1945.

Akibat dari pasal-pasal yang dan ayat-ayat Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang diuji maka, warga negara serta Pemohon sudah akan dan berpotensi kehilangan hak konstitusionalnya. Hak Konstitusionalnya sebagai berikut:

1. Pasal 28 ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak atas pengakuan, Jaminan, Perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sejalan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945: Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar

apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Warga negara yang tinggal di daerah pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas tidak mendapat pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dibandingkan dengan warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas tidak mendapat pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dibandingkan dengan warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD. Warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD jelas mengalami perlakuan diskriminatif dibandingkan warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD. Sangat perlu diperhatikan bahwa: ketidakpastian hukum dan perlakuan diskriminatif ini bisa terjadi sejak masa pendaftaran pasangan calon maupun hingga tahap verifikasi selanjutnya.

2. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hal ini diperkuat dengan UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu di Pasal 43 yang

menyatakan: Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam Pemilu. Dengan demikian, warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas mengalami kerugian HAK MEMILIH, yang tidak hanya bisa tertunda satu kali, namun bisa pula tertunda berkali-kali dalam kondisi tidak menentu.

3. Yang juga amat merugikan adalah, ketika pemilihan kepala daerah harus ditunda hingga Pemilihan Serentak selanjutnya yang antara lain bisa berjarak sampai 14 bulan (misal antara Desember 2015 ke Februari 2017), maka warga negara di daerah tersebut akan dipimpin oleh seorang pelaksana tugas, yang secara umum atau secara psikologis tidak dapat atau tidak mau membuat keputusan strategis dan penting dalam pembangunan daerah. Atau setidaknya dapat dinyatakan “Pembangunan di daerah tersebut tidak dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, yang jelas legitimasinya, dan yang jelas Visi dan Misi serta Programnya telah diketahui oleh rakyat melalui Proses Pemilihan Kepala Daerah”. Maka Hak-Hak konstitusional warga negara berpotensi mengalami kerugian, setidaknya ketidaksinambungan pembangunan yang dapat dirasakan secara fisik maupun psikologis, padahal berbagai pasal dalam UUD 1945 jelas mengatur Hak Konstitusional warga negara yang harus berlangsung berkelanjutan serta tidak boleh mengalami perlambatan dan diskriminasi dibanding warga negara yang tinggal di daerah lain (yang pemilihan kepala daerahnya tetap dapat dilangsungkan). Di antaranya:

Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; Pasal 28H ayat (1) UUD 1945; Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; Pasal 28C ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Dan beberapa Hak Konstitusional yang tetap harus berkelanjutan dan tidak boleh didiskriminasi lainnya.

Sebagai contoh, dalam bahasa langsung warga daerah yang mengalami hal tersebut di atas, terdapat kutipan Ryzkian Ariandi (24), tenaga pengajar Rumah Bahasa, Lembaga kursus bahasa asing gratis milik Pemkot Surabaya (Kompas, 31 Agustus 2015, halaman 16): “Kalau pilkada tak jelas, kami juga resah, apalagi kalau akhirnya sampai ditunda gara-gara persoalan yang tidak penting. Surabaya akan dipimpin oleh orang yang tidak kami kenal.”

Masih dari kutipan yang sama, Ryzkian khawatir pejabat wali kota Surabaya tidak memiliki visi yang sama dengan pemerintah sebelumnya. Ia khawatir berbagai program baik yang sudah dirintis terhenti. Dipimpin seorang pejabat walikota, kata Ryzkian, ibarat membeli kucing dalam karung. Warga sama sekali tidak mengenal pemimpin tersebut. Berbeda dengan kepala daerah yang melalui proses pilkada yang sudah dikenal ketika

berkampanye. *Kompas*, pada edisi dan halaman yang sama, juga mengutip M. Irfan , tukang becak, yang mengatakan bahwa rakyat kecil hanya ingin memilih pemimpin dan berharap pemimpin itu bisa membawa kotanya lebih maju. “Saya tidak mau tahu soal ontran-ontran (gonjang-ganjing) yang terjadi,” katanya.

4. Pada Puncaknya: pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang tidak memiliki kepastian hukum, bersifat diskriminatif, dan berpotensi menyebabkan tidak hanya kehilangan hak pilih warga negara tapi juga perlambatan dan ketidaksinambungan pembangunan suatu daerah (karena pemerintahan dipimpin pelaksana tugas dan bukan pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat, yang dikenal visi, misi, dan programnya dalam proses pemilihan kepala daerah), tidak hanya merugikan warga negara di daerah tersebut namun sebenarnya juga seluruh warga negara Indonesia, yang amat berpotensi terlibat dengan hasil-hasil pembangunan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya hasil pembangunan dalam bentuk infrastruktur darat, laut, udara, fasilitas umum, dan sebagainya. Dengan demikian Pengujian UU No 8/2015 terhadap UUD 1945 ini juga menjamin agar tidak terjadi kerugian warga negara di daerah tertentu yang Pemilihan Kepala Daerahnya tertunda atau tidak mengalami kepastian hukum atau terdiskriminasi; hal ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

Atas permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi memberi putusan sebagai berikut:

1. Pasal 49 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 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 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”,
2. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan satu (1) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”,

3. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 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 sepanjang tidak dimaknai mencangkup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”
4. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”,



5. Menyatakan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 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 sepanjang tidak dimaknai mencangkup “Menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan CALon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”,
6. Menyatakan Pasal 51 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepnjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”,
7. Menyatakan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 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 sepanjang tidak dimaknai mencangkup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil

Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya ada 1 (satu) Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”

8. Menyatakan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 205 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal hanya ada 1 (satu) Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calin Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Pasca Putusan MK tersebut, maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengalami perubahan dan kemudian lahir, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Pada Undang-Undang ini, adapun Putusan MK No Nomor 100/PUU-XII/2015 memberikan pemaknaan yang baru tentang pasal-pasal yang dimohonkan oleh Pemohon perkara tersebut. Pasca Putusan tersebut nyatanya tidak menjadikan seluruh Pasal-Pasal tersebut kemudian diubah.

1. Pasal 49 ayat (9) UU No 8 Tahun 2015 Jo UU No 10 Tahun 2016 tidak terjadi perubahan.
2. Pasal 50 ayat (9) UU No 8 Tahun 2015 Jo UU No 10 Tahun 2016 tidak terjadi perubahan.
3. Pasal 51 ayat (2) UU No 8 Tahun 2015 Jo UU No 10 Tahun 2016 tidak terjadi perubahan.
4. Pasal 52 ayat (2) UU No 8 Tahun 2015 Jo UU No 10 Tahun 2016 tidak terjadi perubahan.

Melalui Putusan MK tersebut maka, MK mengizinkan tetap dilangsungkannya Pemilihan Kepala Daerah dengan Pasangan Calon tunggal bila seluruh tahapan mekanisme yang diatur dalam UU Pemilihan Kepala Daerah telah dilaksanakan. Selain itu juga, MK mengatur bahwasannya Pasangan calon tunggal akan di tandingan dengan mekanisme masyarakat akan diperhadapkan dengan pilihan “setuju” atau “tidak setuju”. menurut MK sarana ini lebih demokratis karena MK memiliki hak untuk menyatakan suaranya melalui pemilihan dengan cara “setuju dan tidak setuju”. Dengan mekanisme tersebut menurut MK, amanat daripada UUD NRI akan terpenuhi, dengan memberikan kepada rakyat hak untuk memilih dan memilih sebagaimana hak konstutusional warga negara.

MK memang telah mengatur bagaimana mekanisme pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal yang diperbolehkan apabila telah melalui seluruh rangkaian dari pada apa yang diatur dalam UU Pemilihan Kepala Daerah yaitu melalui tahapan melalui tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Melalui Putusan MK tersebut sebenarnya secara tersirat MK membenarkan

penundaan yang diatur dalam UU Pemilihan Kepala Daerah guna memenuhi minimal 2 Pasangan calon bahkan dalam Putusan MK, MK juga memberikan pendapat apabila masyarakat justru lebih banyak memilih “tidak setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “tidak setuju tersebut”.<sup>32</sup>

### **B. Fungsi Partai Politik Dalam Melahirkan Calon Kepala Daerah**

Partai politik merupakan salah satu elemen penting untuk konsolidasi demokrasi yang sehat dan substantif karena kualitas partai politik akan berpengaruh dalam menentukan keterwakilan dan akuntabilitas politik. Partai politik memiliki peran sentral untuk menyalurkan aspirasi masyarakat aspirasi masyarakat guna untuk mencapai kesejahteraan hidup berbangsa dan bernegara, atau dengan kata lain partai politik juga memainkan peran sebagai penghubung yang strategis antara pemerintah dengan warga negara. Selain itu peran fundamental lainnya yang dijalankan partai politik adalah karena secara formal hanya partai politik yang diakui dan diatur secara sah sebagai lembaga yang berfungsi menciptakan wakil rakyat di pemerintahan.<sup>33</sup>

Selain itu partai politik memiliki peran sentral dalam mengusung atau memberikan alternatif pilihan calon yang kapabel dan berintegritas bagi masyarakat dalam pemilihan kepala daerah. Namun, fakta memperlihatkan bahwa pada sepanjang penyelenggaraan pilkada serentak dari tahun 2015 sampai tahun

---

<sup>32</sup> Putusan MK No 100/PUU- XII/2015, halaman 44.

<sup>33</sup> A. Malik Haramain dan M.F Nurhuda. 2014. *Mengawal Transisi: Refleksi atas Pemantauan Pemilu 1999*. Jakarta: UNDP dan JAMPPI, halaman 211.

2020, partai politik tidak berhasil menciptakan suasana kompetisi di daerah sehingga muncul calon tunggal. Pada umumnya peserta pilkada terdapat dua atau tiga pasang calon yang akan memperebutkan jabatan sebagai kepala daerah. Hal ini berbeda dengan tahun 2015 untuk pertama kalinya pilkada diikuti oleh hanya satu kandidat yang dinamakan calon tunggal.

Kemunculan calon tunggal pertama kali terjadi di Kabupaten Blitar, pasangan calon bupati dan wakil bupati atas nama Rijanto-Marhaenis yang diusung oleh PDIP. Fenomena calon tunggal ini pun semakin marak dengan semakin meningkatnya jumlah daerah dengan calon tunggal di pilkada pada tahun-tahun berikutnya. Sehingga muncul persepsi bahwa calon tunggal ditimbulkan oleh partai politik yang tidak mampu melahirkan calon kandidat terbaiknya. Selain itu pragmatisme partai politik juga berperan sangat signifikan dalam munculnya calon tunggal. Kontribusi partai politik dalam fenomena calon tunggal penting untuk dibahas agar kita dapat melihat apakah sistem pilkada dengan calon tunggal telah sesuai dengan semangat demokrasi menurut konstitusi Negara Indonesia.

### **1. Partai Politik Sebagai Pengusung Peserta Pilkada**

Sejak era pilkada langsung mulai berlaku di Indonesia, partai politik telah menjadi lembaga yang diberi kewenangan untuk mencalonkan peserta pemilihan kepala daerah. Pasal 56 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa, "Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik." Kemudian, UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 pun menegaskan dalam Pasal 59 ayat (1) : "Peserta

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah (a) pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; (b) pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.”

Dalam UU No. 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 juga diatur sedemikian rupa terkait partai politik sebagai pengusung calon peserta pilkada. Berikut pengaturan mengenai persyaratan partai yang dapat mendaftarkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah:

Pasal 40:

- (1) 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 umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (4) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon.
- (5) Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat.

Pasal 40A:

- (1) Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.
- (3) Jika masih terdapat perselisihan atas putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan yang sudah memperoleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.
- (4) Putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan/atau ayat (3) wajib didaftarkan ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru dan wajib ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya persyaratan.

Terkait dengan ketentuan Pasal 40A ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan partai politik yang sah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, hal tersebut diatur dalam Pasal 3 UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagai berikut:

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementrian untuk menjadi badan hukum.
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayt (1), Partai Politik harus mempunyai:
  - a. akta notaris pendirian partai

- b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.
- c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.
- d. kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan akhir pemilihan umum.
- e. rekening atas nama partai politik.

## **2. Pragmatisme Politik Dibalik Pencalonan Pasangan Calon Tunggal di Pilkada**

Menurut kamus istilah politik, pragmatisme politik dapat diartikan sebagai sikap dari para politisi atau partai politik yang bersifat pragmatis. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata pragmatis berarti: bersifat praktis dan berguna bagi umum; bersifat mengutamakan segi kepraktisan dan kegunaan (kemanfaatan). Dalam hal ini, politisi atau para pelaku politik menjadikan politik sebagai media untuk memperoleh keuntungan dan kepentingan pribadi. La Palombara dan Weiner menegaskan bahwa partai politik idealnya berupaya memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam upaya mewujudkan kepentingannya. Partai ikut serta dalam pemilu untuk menempatkan kader-kadernya dalam pemerintahan dan jabatan publik.<sup>34</sup>

Pragmatisme politik merupakan suatu upaya untuk mencapai keinginan dalam berpolitik dengan menempuh cara atau jalur yang bersifat jangka pendek dan menguntungkan. Pragmatisme dilakukan partai politik

---

<sup>34</sup> Amalia dan Sandra Luky. 2017. *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar, halaman 13.



untuk mencapai keberhasilan dalam memenangkan kontestasi untuk memperoleh kekuasaan. Pragmatisme politik tidak mengenal fanatisme ideologi dan kesetiaan terhadap satu partai politik. Pragmatisme politik membuka ruang bagi setiap individu atau kelompok untuk menentukan tujuan politiknya berdasarkan kepentingan semata. Kepentingan yang akan diraih adalah manfaat (*utility*), kemenangan (*glory*), dan kekuasaan (*power*).<sup>35</sup>

Politik aliran atau bahkan ideologi partai tidak menjadi dasar bagi partai politik saat membentuk koalisi. Masing-masing partai politik dapat menentukan dengan partai mana dia akan bergabung dan membentuk koalisi, yang hanya didasari oleh hal-hal pragmatis. Hal pragmatis tersebut didasarkan pada kemungkinan untuk menjadi pemenang dalam suatu kontestasi serta keuntungan apa yang akan diperoleh setelah memberi dukungan dalam pencalonan pilkada.<sup>36</sup>

Pragmatisme politik menjadikan politik sangat instan, tanpa pembekalan dan bersifat jangka pendek. Partai politik tidak jarang mengajukan pasangan calon dari luar kader partainya. Asalkan orang tersebut populer dan memiliki tingkat elektibilitas yang mumpuni dapat dijadikan sebagai sumber daya dalam pencalonan pilkada. Menurut Moch. Yasin adakalanya calon populer tersebut tidak memiliki kemampuan dalam berpolitik. Hal ini terkadang tidak menjadi masalah bagi partai politik, asalkan calon-calon tersebut dapat mewujudkan tujuannya untuk memperoleh

---

<sup>35</sup> Endah Yuli Ekowati. "Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, dan Calon Tunggal Dalam Pilkada". Jurnal Transformative, vol 5 No. 1, Mei 2019, halaman 22.

<sup>36</sup> Firman Noor, "Perilaku Politik Pragmatis Dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian atas Menyusutnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP), Vol. 40 No. 1, 2014.

kemenangan dan kekuasaan. Pragmatisme politik tumbuh karena partai politik cenderung memahami karakteristik pemilih di Indonesia yang tergolong pemilih praktis, pilihan ditentukan berdasarkan tokoh atau figur yang memiliki keinginan atau tujuan yang sama dalam jangka pendek.

Pragmatisme yang digunakan partai politik dapat memicu fenomena pasangan calon tunggal dalam pilkada. Pencalonan atau pengajuan pasangan calon kepala daerah oleh partai politik diawali dengan menyusun strategi untuk meraih kemenangan. Strategi tersebut dapat dilakukan dengan bagaimana membentuk peta koalisi dalam kontestasi dan menentukan pasangan calon yang akan diusungnya. Selain koalisi, penentuan pasangan calon yang akan diusung dalam pilkada berasal dari petahana dengan elektabilitas mumpuni maupun calon-calon diluar kader sebagai figur populer. Peta koalisi yang cair dan acak, serta pengajuan pasangan calon dengan popularitas dan elektabilitas yang mumpuni, seringkali memunculkan fenomena calon tunggal.

Dalam kepentingan politik praktis, terdapat beberapa faktor yang pada akhirnya menciptakan fenomena calon tunggal pada pilkada. Beberapa faktor tersebut antara lain:

a. Proses pencalonan membutuhkan biaya yang tinggi (mahar politik)

Pencalonan peserta pilkada sudah pasti memerlukan dana yang tidak sedikit. Ada berbagai biaya untuk pembuatan properti pengenalan calon seperti spanduk, stiker dan lain sebagainya. Calon juga perlu mempersiapkan mahar politik, yang dapat diartikan bahwa ada kegiatan

transaksional dengan cara memberikan sejumlah dana untuk jabatan politik yang akan diperebutkan dalam pemilihan dengan partai politik sebagai kendaraan politiknya. Mahar politik seakan menjadi hal yang lumrah, karena dianggap sebagai ongkos perahu yang dalihnya nanti dijadikan sebagai dan pembiayaan untuk menjalankan roda kendaraan partai. Layar perahu kapal partai politik dipastikan tidak akan berkembang, dan kapal partai politik tidak akan berlayar untuk membawa diri sang calon kepala daerah bila mahar politiknya tidak dibayarkan.<sup>37</sup>

Karena mahalnyanya mahar politik dari partai pengusung, maka secara rasional, jika ada calon petahana yang kuat, maka calon lain akan berkalkulasi. Daripada hilang segalanya, lebih baik mengurungkan niat untuk menjadi calon, karena hanya untuk menjadi calon saja sudah harus membayar mahal. Belum lagi dana yang digunakan untuk kampanye, dana untuk meraih suara pemilih, dana untuk mengamankan suara dari tingkat TPS sampai KPU pusat, bahkan sampai di tingkat Mahkamah Konstitusi jika terjadi sengketa.

Direktur Pendidikan dan Pelayanan KPK, Giri Suprapdiono menyebutkan, dalam satu gelaran pilkada saja, seorang calon kepala daerah dapat menghabiskan biaya sebesar Rp. 20 miliar-Rp. 100 miliar.<sup>38</sup> Praktik mahar politik adalah hal yang sulit dicegah dalam politik praktis di Indonesia. Jika mahar politik tidak dibayarkan dapat dipastikan pasangan

---

<sup>37</sup> Nur Rohim Yunus, "*Mahar Politik Calon Kepala Daerah*", Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 2 No. 1e, 2018, Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKOLEGNAS), Jakarta, halaman 9.

<sup>38</sup> *Ibid.*

calon tidak akan dapat maju menjadi kandidat dalam pemilihan kepala daerah.

b. Lemahnya daya saing bakal calon dalam kompetisi politik

Calon tunggal di pilkada dipicu oleh karena adanya satu pasangan calon yang memborong dukungan semua partai politik, sehingga menutup peluang bagi bakal calon lain untuk maju sebagai pasangan calon. Lemahnya daya saing bakal calon disebabkan karena tidak setiap pasangan calon memiliki kemampuan finansial yang baik. Pasangan calon yang mempunyai keterbatasan dalam hal finansial biasanya akan tersingkir dengan sendirinya.

Selain itu bakal calon yang tidak mendapat partai politik pengusung akan memilih maju lewat jalur perseorangan (independen). Namun sebagian besar dinyatakan tidak memenuhi syarat. Syarat yang dimaksud adalah ketentuan Pasal 41 UU No. 10 Tahun 2016. Para calon yang maju dari jalur perseorangan harus dapat menyerahkan bukti minimal dukungan dalam bentuk KTP sejumlah yang ditetapkan. Karena itu, semakin tinggi jumlah DPT, maka akan semakin besar pula jumlah dukungan yang diperlukan.<sup>39</sup>

c. Kepentingan para elite politik

Alih-alih sebagai bagian dari institusi sosial untuk menyiapkan calon-calon pemimpin, partai politik terkesan hanya digunakan untuk kepentingan hal-hal yang bersifat pragmatis oleh para elitnya, yang tak

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

menutup kemungkinan tak lepas pula dari adanya konflik elite terutama di lingkup politik lokal. Politik lokal merupakan masalah-masalah di tingkat lokal. Istilah lokal merujuk pada suatu wilayah geografis suatu tempat yang dibatasi kewenangan menurut undang-undang.<sup>40</sup> Secara geografis politik lokal dapat berupa politik di level provinsi, kabupaten/kota, atau bahkan desa. Dalam konteks lokal tersebut, peran tokoh dan pemimpin lokal sangat menentukan terhadap keberlangsungan politik dan pemerintahan. Para pemimpin tersebut dikenal dengan elite politik lokal.<sup>41</sup>

Partai mengusung pasangan calon kuat demi menjaga kesempatan untuk menang dan berkuasa, yang mana dapat memfasilitasi kepentingan para elite partai. Bakal calon lain yang tidak mendapat dukungan bisa dikatakan tidak mampu memenuhi kepentingan para elite tersebut. Akibatnya dalam jangka panjang partai politik seperti kehilangan identitas sebagai lembaga yang berkewajiban menjaring calon terbaik. Terkesan seolah partai hanya mencari kandidat yang dapat menghidupi partai dalam jangka waktu tertentu.

d. Kegagalan partai politik dalam kaderisasi

Munculnya calon tunggal menandakan gagalnya sebuah partai politik dalam melakukan kaderisasi untuk mempersiapkan pemimpin di daerah. Selain itu, partai politik juga tidak peduli dan abai dengan kadernya sendiri sehingga banyak partai yang lebih memilih untuk

---

<sup>40</sup> Siti Aminah. 2014. *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*. Jakarta: Prenadamedia Group, halaman 2.

<sup>41</sup> Abdul Chalik. 2017. *Pertarungan Elite Dalam Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 25-26.

mengusung calon lain yang lebih punya peluang besar untuk menang. Partai politik selain wajib memberikan pendidikan politik kepada masyarakat juga wajib untuk memberikan pendidikan politik kepada kader-kadernya, termasuk dalam hal ini adalah dengan menyiapkan kader terbaik untuk menjadi pemimpin di daerah masing-masing serta menyiapkan kader terbaiknya untuk menjadi pemimpin di kancah nasional. Tetapi, fenomena calon tunggal justru lahir karena mesin partai yang berfungsi untuk memberikan pendidikan politik bagi kader tidak berfungsi dengan baik. Perlu kita akui memang, partai politik menghadapi dilema politik jika membuka ruang partisipasi dan transparan dalam menentukan kandidat. Pertama, dengan mempertimbangkan tingkat pelembagaan partai yang belum matang, partisipasi yang tinggi cenderung memicu instabilitas politik dalam internal partai politik. Kedua, pertanyaan besar yang menggantung di benak partai adalah apakah ada jaminan bahwa proses kaderisasi yang demokratis akan menghasilkan kemenangan bagi partai politik dalam pemilu. Karena secara riil, sebuah partai politik mempunyai kewajiban untuk memenangkan pemilu.

Praktik pragmatisme dalam politik di Indonesia telah menyebabkan fenomena calon tunggal dalam pilkada. Dengan tren calon tunggal yang terus naik dari tahun ke tahun, tentunya bukanlah hal yang baik bagi demokrasi di Indonesia, terutama demokrasi di daerah. Seharusnya dalam sistem demokrasi yang baik harus ada penantang dalam kontestasi, sebagai

penyeimbang. Jika pasangan calon tunggal bertarung dengan kotak kosong, maka jelas tidak seimbang.

### **C. Konstitusionalitas Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Prinsip Negara Demokrasi Konstitusionalitas**

Keberadaan pasangan calon tunggal pada pilkada serentak telah menjadi suatu fenomena dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Seperti yang ditegaskan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*” Sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat atas segala-galanya, yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam pemerintahan.<sup>42</sup> Maka sudah barang pasti semua hal yang diberlakukan di Indonesia haruslah sah berdasarkan hukum dan tentunya tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Dalam pembahasan sebelumnya telah dipaparkan bagaimana pasangan calon tunggal diakui dan diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 atau UU Pilkada. Dengan demikian, pasangan calon tunggal sudah legal

---

<sup>42</sup> Jimly Asshidiqie. 1999. *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok-Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945), Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, halaman 146-147.*

keberadaannya dalam kontestasi politik di Indonesia. Kemudian telah dikemukakan juga bahwa pasangan calon tunggal adalah sesuai atau tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, sebab mekanisme pilkada dengan calon tunggal tetap memfasilitasi hak warga negara untuk memberikan hak pilihnya dalam pilkada sehingga kedaulatan rakyat tetap terjaga. Kini, mari kita melihat lebih dalam tentang pasangan calon tunggal pada pilkada dari perspektif demokrasi.

Kedaulatan rakyat adalah tonggak utama demokrasi Indonesia. Kedaulatan rakyat ini diwujudkan dalam pemilihan umum langsung yang memungkinkan rakyat memiliki perwakilan di pemerintahan serta menempatkan orang-orang pilihannya untuk menduduki jabatan publik. Kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat ini, dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar, sesuai aturan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Maka sistem demokrasi yang berlaku pun harus sesuai dengan pasal tersebut.

Dilihat dari sisi hukumnya, pasangan calon tunggal telah memenuhi ketentuan untuk dikatakan sesuai dengan UUD NRI 1945. Keberadaannya yang pada awalnya menimbulkan persoalan hukum besar terkait penyelenggaraan pilkada, akhirnya mengisi kekosongan hukum yang terjadi dan menjawab kebutuhan ketatanegaraan yang berkenaan dengan pilkada serentak. Mekanisme “setuju” atau “tidak setuju” yang divisualisasikan dengan sistem kotak kosong, membuat hak masyarakat untuk menyalurkan suaranya tetap terlaksana. Apabila masyarakat memilih pasangan calon tunggal tersebut, maka mereka dapat memilih “setuju”. Sebaliknya, apabila masyarakat tidak ingin memilih pasangan calon



tunggal tersebut, mereka dapat memilih “tidak setuju”. Pun, apabila terjadi penundaan pilkada karena masyarakat lebih banyak memilih “tidak setuju”, perlu digaris bawahi ialah meskipun hal itu terjadi, maka penundaan tersebut terjadi atas kemauan rakyat sendiri sebagai pemegang kedaulatan.

Menurut Joseph A. Schumpeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.<sup>43</sup> Ini berarti menurutnya, demokrasi adalah apabila warga negara (individu-individu) memperoleh kebebasan untuk menentukan cara perjuangan atas suaranya sendiri. Masyarakat yang tetap diberi keleluasaan untuk memilih setuju atau tidak setuju terhadap pasangan calon tunggal adalah wujud dari demokrasi itu sendiri. Jadi pasangan calon tunggal pada pilkada di Indonesia sudah sesuai dengan semangat demokrasi yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Justru, dapat dikatakan bahwa adanya mekanisme pilkada dengan pasangan calon tunggal merupakan bentuk perhatian dan kesungguhan dari para pembentuk undang-undang serta Mahkamah Konstitusi untuk memenuhi nilai-nilai demokrasi. Hakim Konstitusi Suhartoyo menyatakan, penundaan pilkada bertentangan dengan semangat demokrasi yang tertuang dalam UUD 1945. Oleh sebab itu pilkada harus tetap dilaksanakan. Demi menjamin terpenuhinya hak

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

konstitusional warga negara, pilkada harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon.<sup>44</sup>

Sukirman, Anggota DPRD sekaligus Sekretaris Dewan Pimpinan Wilayah PKB Jawa Tengah, menyatakan bahwa calon tunggal tidak melanggar asas demokrasi, kepantasan pun tidak dilanggar. Masyarakat tetap memiliki dua pilihan, petahana atau tidak memilih calon itu dengan cara mencoblos kotak kosong, atau tidak dengan menggunakan hak suara.<sup>45</sup> Artinya para pembentuk undang-undang dan juga hakim konstitusi masih menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi yang terkandung dalam UUD NRI 1945.

Namun, problem konstitusional pilkada dengan pasangan calon tunggal tidak serta merta berhenti hanya sampai disitu saja. Seperti yang sudah diuraikan dalam sub bab sebelumnya, partai politik memiliki kontribusi yang signifikan dalam lahirnya pasangan calon tunggal. Politik pragmatis yang diterapkan oleh partai-partai politik di Indonesia telah mendorong terbentuknya koalisi besar partai yang hanya memberi dukungan dan mengusung satu pasangan calon saja di pilkada. Pasangan calon tersebut adalah yang dianggap memiliki kesempatan menang paling besar diantara para bakal calon lainnya, demi untuk memperoleh kekuasaan sesuai tujuan partai.

Contoh kasus pada Pilkada Kota Gunungsitoli, Sumatera Utara tahun 2020 yang lalu. Pasangan petahana Lakhomizaro Zebua dan Sowaa Laoli maju sebagai satu-satunya pasangan calon dan melawan kotak kosong. Hal yang melatarbelakangi majunya pasangan tersebut sebagai calon tunggal adalah karena

---

<sup>44</sup> R. Nazriyah, *Op. Cit.*, halaman 394.

<sup>45</sup> *Ibid.*

partai-partai yang memiliki kursi di DPRD Gunungsitoli hampir seluruhnya bergabung dalam koalisi partai pengusung. Dari sembilan partai di DPRD, delapan partai dengan 23 kursi dari total 25 kursi mengusung Lakhomizaro Zebua dan Sowaa Laoli. Partai-partai tersebut yakni PDIP, Golkar, Perindo, PKPI, PAN, Demokrat, Hanura dan Gerindra.<sup>46</sup>

Sedangkan bakal pasangan calon lainnya yaitu Martinus Lase dan Hadirat Gea hanya didukung oleh partai NasDem dengan 2 kursi di DPRD. Bakal calon ini gagal mendaftar ke KPU karena tidak memenuhi syarat yaitu 20 persen dari jumlah kursi anggota DPRD, yaitu 5 kursi.<sup>47</sup> Karena hingga batas akhir masa pendaftaran tidak ada calon lain yang mendaftar, maka KPU Kota Gunungsitoli menetapkan Lakhomizaro dan Sowaa Laoli sebagai pasangan calon tunggal pada pilkada Kota Gunungsitoli Tahun 2020. Akhirnya pasangan petahana tersebut memenangkan kontes pilkada dengan perolehan sebanyak 47.546 suara, mengalahkan kotak kosong yang hanya memperoleh 12.271 suara.<sup>48</sup>

Dinamika yang terjadi pada proses pilkada dengan calon tunggal di Kota gunungsitoli ini merupakan gambaran ideal dari pragmatisme politik yang dipraktekkan oleh partai politik dalam pilkada. Pasangan Lakhomizaro Zebua dan Sowaa Laoli adalah petahana yang memiliki elektabilitas tinggi di Kota Gunungsitoli. Selama lima tahun masa kepemimpinan mereka sebelumnya, pasangan ini meraih popularitas dari berbagai lapisan masyarakat terutama dari

---

<sup>46</sup> Iman Jaya Lase, "Didukung 8 Partai Politik, Calon Petahana di Gunungsitoli Bakal Lawan Kotak Kosong" melalui, <https://sumut.inews.id>, diakses tanggal 18 Maret 2023, pukul 22.30 Wib.

<sup>47</sup> Ahmad Arfah, "Jagoannya Gagal Daftar, NasDem Bakal Menangkan Kotak Kosong di Gunungsitoli" melalui, <https://news.detik.com/berita>, diakses tanggal 18 maret 2023, pukul 22.30.

<sup>48</sup> *Ibid.*

golongan pengusaha dan pegawai pemerintahan. Sehingga pada saat pencalonan kembali, hal yang cukup mudah bagi mereka untuk mendulang dukungan. Hal ini merupakan modal besar yang menjadi dorongan bagi partai-partai di DPRD menjadi tidak begitu ragu untuk mengusung kembali pasangan petahana. Bisa dikatakan sedari awal pasangan petahana ini hampir tidak punya lawan di pilkada. Karena partai politik pun tidak melakukan usaha-usaha untuk mencari bakal calon lain. Hasilnya, satu-satunya bakal calon yang ingin menantang petahana pun tak sanggup melawan koalisi besar partai-partai ini. Pasangan calon Martinus Lase dan Hadirat Gea harus gugur sebelum bertarung karena terkendala dukungan partai.

Peristiwa semacam ini bukan hanya terjadi di satu daerah saja tapi juga di berbagai daerah lainnya yang juga turut serta pada penyelenggaraan pilkada serentak. Bakal calon yang tidak dapat mendaftar, atau mundur sebelum pendaftaran karena tidak memperoleh dukungan yang cukup. Pola ini banyak terjadi sehingga hanya tersisa satu pasangan saja yang ditetapkan sebagai peserta. Dinamika ini memang tidak melanggar aturan hukum yang berlaku, tetapi menimbulkan anomali baru dalam kontestasi pilkada karena berpotensi tidak sesuai dengan norma hukum lain dalam konstitusi.

Dalam setiap penyelenggaraan pilkada selalu terdapat berbagai pihak yang ingin berkompetisi untuk memperoleh jabatan kepala dan wakil kepala daerah. Terbukti dengan ramainya atribut-atribut perkenalan para tokoh yang memproklamkan diri sebagai bakal calon kepala daerah beredar di penjuru wilayah daerah bahkan jauh sebelum kontestasi pilkada benar-benar dimulai. KPU

mendata ada sebanyak 738 bakal pasangan calon kepala daerah untuk pilkada serentak 2020 yang dihimpun melalui sistem informasi pencalonan (silon) hingga perpanjangan pendaftaran sampai 13 September 2020 pukul 24.00. Jumlah ini adalah pasangan calon yang berhasil mendaftar ke KPU. Karena pada prosesnya tidak semua bakal calon berhasil menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seperti pasangan Martinus Lase dan Hadirat Gea di Kota Gunungsitoli yang terkendala kurangnya dukungan partai. Akhirnya, para bakal calon tersebut kehilangan hak dan kesempatan untuk bertarung dalam pilkada.

Selain bakal calon yang tidak berhasil mendaftar karena kurangnya dukungan partai, pasangan calon yang maju lewat jalur perseorangan (independen) namun tidak memenuhi syarat juga merupakan penyebab pilkada hanya memiliki calon tunggal saja. Sebanyak 16 bakal calon jalur perseorangan di Jawa Tengah batal mendaftar ke KPU karena tidak memenuhi syarat.<sup>49</sup> Sementara sebanyak empat pasangan calon independen yang tetap mendaftar ke KPU dinyatakan tidak memenuhi syarat jumlah dukungan untuk mengikuti Pilkada 2020 di Jawa Tengah setelah melalui proses verifikasi dan perhitungan dukungan. Empat pasangan calon independen tersebut yaitu Suyanto-Erfa Royani (Kabupaten Kendal), Said-Mat Solekan (Kabupaten Demak), Slamet Riyanto-Suyanto (Kabupaten Purworejo), dan Abah Ali-Gus Amak (Kota Solo).<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Danny Adriadhi Utama, “16 Bakal Calon Independen se-Jateng Gagal Bertarung di Pilkada” melalui, <https://m.merdeka.com/peristiwa>, diakses tanggal 20 Maret 2023, pukul 21.30 wib.

<sup>50</sup> Akhmad Safuan, “Empat Paslon Independen Gagal Maju Pilkada 2020” melalui, <https://m.mediaindonesia.com/nusantara/294139>, diakses tanggal 20 Maret 2023, pukul 21.35 wib.

Hanya ada satu pasangan calon independen yang berhasil memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai peserta pilkada. Pasangan tersebut adalah Bagyo Wahyono-FX Supardjo yang dinyatakan lolos perolehan syarat dukungan oleh KPUD Kota Solo pada 21 Agustus 2020. Untuk bisa dinyatakan memenuhi syarat, pasangan calon tersebut harus bekerja sangat keras. FX Supardjo menuturkan bahwa pihaknya membutuhkan waktu satu tahun sejak Mei 2019 untuk menggalang dukungan yang dibuktikan dengan pengumpulan kartu Tanda Penduduk (KTP) warga Solo dan surat dukungan bermaterai.<sup>51</sup>

Persyaratan untuk bisa mencalonkan diri sebagai peserta pilkada lewat jalur independen memanglah berat. Untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pasangan bakal calon independen di daerah dengan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) 0 hingga 2 juta, harus menggalang dukungan minimal 10 persen, DPT 2-6 juta sebesar 8,5 persen, DPT 6-12 juta minimal 7,5 persen dan DPT lebih dari 12 juta minimal 6,5 persen dukungan. Untuk pemilihan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, daerah dengan jumlah DPT 0-250 ribu syarat minimal dukungannya sebesar 10 persen, DPT 250-500 ribu sebanyak 8,5 persen, DPT 500 ribu- 1 juta sebanyak 7,5 persen, dan daerah dengan DPT lebih dari 1 juta minimal sebanyak 6,5 persen.

Syarat minimal dukungan itu masih ditambah dengan persyaratan bahwa dukungan tersebut harus tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota yang bersangkutan untuk pemilihan gubernur dan jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/walikota. Sementara untuk calon yang diusung oleh partai

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

politik, syarat yang harus dipenuhi relatif lebih mudah karena hanya perlu mengkonversi jumlah kursi di DPRD ke dalam jumlah persen dukungan. Sehingga pasangan calon dari partai politik tidak perlu mengorbankan banyak waktu dan tenaga untuk mengumpulkan bukti dukungan. Disini terlihat ada kesenjangan perlakuan oleh regulasi yang cukup besar terhadap calon perseorangan dengan calon dari partai politik.

Pengamat hukum Sunny Ummul Firdaus menilai regulasi pencalonan bagi jalur perseorangan atau independen berat dan rawan pemalsuan data. Pasalnya, persyaratan itu dibuat oleh partai politik.<sup>52</sup> Syarat calon perseorangan akan mudah jika sudah memiliki popularitas, tidak butuh modal banyak. Kalau regulasi calon perseorangan dilonggarkan, peluang lolos yang naik ini akan mengurangi eksistensi partai politik. Direktur Eksekutif Indonesia Political Review, Ujang Hasanuddin, menyatakan para calon independen memang sulit menang karena demokrasi kita didominasi oleh partai politik. Menurutnya harus ada perubahan regulasi bila hendak memudahkan calon independen, aturan calon independen sengaja dibuat sulit oleh pembuat undang-undang yang tak lain adalah anggota DPR. Dimana anggota DPR adalah kader-kader partai yang duduk di parlemen. Bisa dikatakan bahwa mereka adalah perpanjangan tangan partai politik dalam pembuatan peraturan perundangan-undangan. Sehingga regulasi yang dihasilkan adalah regulasi yang tidak merugikan dan malah menguntungkan partai politik. Politik hukum yang diterapkan oleh para pembuat undang-undang mendapat pengaruh besar dari partai.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

Sementara Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Pasal ini menegaskan tentang hak warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan. Hak turut serta dalam pemerintahan lebih lanjut dijabarkan dalam Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 43 ayat (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; ayat (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; ayat (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan. Peran besar partai politik dalam fenomena pasangan calon tunggal dikhawatirkan dapat mengurangi hak warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan.

Hal ini karena mekanisme pilkada dengan calon tunggal, dilihat oleh partai politik sebagai jalan pintas untuk memenangkan pilkada tanpa harus mengeluarkan banyak biaya dan tenaga. Partai tentu tidak ingin berada dalam posisi kalah. Kenapa ada koalisi besar? Karena ada aturan partai yang punya kursi tapi tidak mengusung calon tidak akan bisa ikut pilkada berikutnya. Jadi kalau kursi untuk mengusung calon kurang, mereka otomatis akan ikut ke partai lain. Jadi anggota koalisi semakin banyak.

Maka dari itu partai hanya perlu memberi dukungan kepada bakal calon kuat yang telah tersedia. Sementara bakal calon lainnya yang kalah kuat tersingkir



begitu saja. Begitu pula dengan pasangan calon jalur independen yang gagal mengikuti pilkada karena tidak memenuhi syarat. Syarat berat yang harus dipenuhi menunjukkan akses masuk sebagai peserta pilkada yang tidak sama antara calon perseorangan dengan calon yang diusung partai. Padahal bakal-bakal calon lain tersebut memiliki hak yang sama untuk maju dalam pilkada. Yang mana hak itu telah diatur dan dilindungi oleh konstitusi dan undang-undang seperti yang diuraikan diatas. Sehingga hadirnya pasangan calon tunggal pada pilkada, akibat kontribusi partai politik dengan praktek politik pragmatis untuk kepentingannya, berpotensi mengurangi hak warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan bagi bakal calon lain yang gagal mendaftar sebagai peserta pilkada.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pengaturan calon tunggal dalam undang-undang pemilihan kepala daerah pertama kali diatur lewat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 yang kemudian diadopsi dalam mekanisme pelaksanaan pilkada dengan satu pasangan calon di Pasal 54C UU No. 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Langkah ini merupakan upaya untuk menjaga proses demokrasi tetap berjalan sesuai amanah Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.
2. Fungsi partai politik dalam melahirkan calon kepala daerah memiliki kontribusi yang besar dalam fenomena pasangan calon tunggal di pilkada karena praktek politik yang dijalankannya. Sebagai pihak pengusung pasangan calon, praktek politik yang dilaksanakan oleh partai antara lain koalisi besar partai yang mengusung satu pasangan calon tertentu, serta produk hukum yang dipengaruhi oleh kepentingan partai seperti Pasal 41 UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur persyaratan calon independen.
3. Konstitusionalitas calon tunggal kepala daerah dalam prinsip negara demokrasi telah diakui dan diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 atau UU Pilkada. Dengan demikian, pasangan calon tunggal sudah legal keberadaannya dalam kontestasi politik di

Indonesia. Kemudian telah dikemukakan juga bahwa pasangan calon tunggal adalah sesuai atau tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, sebab mekanisme pilkada dengan calon tunggal tetap memfasilitasi hak warga negara untuk memberikan hak pilihnya dalam pilkada sehingga kedaulatan rakyat tetap terjaga.

## **B. Saran**

1. Partai Politik sebagai pengusung pasangan calon peserta pilkada sebaiknya diatur ulang persyaratannya oleh undang-undang. Perlu diberi batasan-batasan tertentu agar koalisi besar partai politik yang hanya mengusung satu pasangan calon bisa dicegah.
2. Pembentuk undang-undang juga perlu meninjau ulang persyaratan pencalonan peserta pilkada lewat jalur perseorangan (independen) yang persyaratannya dinilai terlalu berat. Perlu diberikan keleluasaan bagi bakal calon jalur perseorangan untuk dapat mendaftar sebagai peserta pilkada sehingga kemungkinan adanya pasangan calon tunggal dapat diminimalisir serta hak warga negara untuk mendapat kesempatan yang sama dalam pemerintahan bisa terpenuhi.
3. Putusan MK yang melegalkan Pasangan calon Tunggal dengan ketentuan yang telah di atur oleh MK haruslah dipandang sebagai Pembaharuan Hukum termasuk didalamnya Pemaknaan yang baru tentang Pasal-Pasal yang berkaitan dengan syarat minimal 2 Pasangan Calon sebagaimana yang telah diatur dalam pertimbangan hakim MK. Oleh karena itu, hendaknya bagi Pembuat Undang-Undang untuk memasukkan

pemaknaan baru yang telah diatur oleh MK dalam satu rumusan Perundang-undangan yang utuh sehingga memudahkan masyarakat dalam memahami mekanisme Pemilihan Kepala Daerah

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Malik Haramain dan M.F Nurhuda. 2014. *Mengawal Transisi: Refleksi atas Pemantauan Pemilu 1999*. Jakarta: UNDP dan JAMPPI
- Abdul Chalik. 2017. *Pertarungan Elite Dalam Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ahmad Nadir. 2015. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*. Malang: Averroes Press
- Amalia dan Sandra Luky. 2017. *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- Jimly Asshiddiqie. 2012. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI 2002
- Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing
- Mahfud MD. 2017. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press
- MB. Zubakhrum Tjenreng. 2016. *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*. Depok: Pustaka Kemang
- Miriam Budiarjdo. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Ni'Matul Huda. 2011. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press
- Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari. 2015. *Pilkada Penuh Euforia dan Miskin Makna*. Jakarta: Penerbit Bestari
- Siti Aminah. 2014. *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*. Jakarta: Prenadamedia Group

Sri Soemantri M. 2013. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan

Sri Soemantri. 2017. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni

Taufiqurrohman Syahuri. 2020. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana

Wirjono Projodikoro. 2009. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian rakyat

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

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,

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan 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,

Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015

## **C. Laporan Penelitian**

Achmadudin Rajab, *Tinjauan Hukum Eksistensi Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 setelah 25 Kali Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2015*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No.3, E-ISSN: 2503-1465, 3 Juli-September 2016

Djayadi Hanan, “*Calon Tunggal, Kaderisasi dan Kolusi Partai*”, Suara Pakar, Majalah Suara KPU, Edisi 4 Juli-Agustus 2015

Editorial, *Jangan Tunda Pilkada*, Majalah Konstitusi No. 104, Oktober 2015, Jakarta, Mahkamah Konstitusi

Endah Yuli Ekowati. “*Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, dan Calon Tunggal Dalam Pilkada*”. Jurnal Transformative, vol 5 No. 1, Mei 2019

- Firman Noor, "*Perilaku Politik Pragmatis Dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian atas Menyusutnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi*", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP), Vol. 40 No. 1, 2014
- Hani Adhani, *Sengketa Pilkada Pasangan Calon Tunggal*, Opini Majalah Konstitusi No.105, November 2015, Jakarta, Mahkamah Konstitusi
- Iza Rumesten RS. "Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi", Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 1 Maret 2016
- Jimly Asshidiqie. 1999. *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok-Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)*, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI
- Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei 1987
- Nur Rohim Yunus, "*Mahar Politik Calon Kepala Daerah*", Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 2 No. 1e, 2018, Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKOLEGNAS), Jakarta
- R. Nazriyah, "*Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015*", Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 2, Juni 2016

#### **D. Internet**

- Inggried Dwi Wedhaswary, "*Ini Isi Perppu Pilkada yang Dikeluarkan Presiden SBY*" melalui, <http://nasional.kompas.com> Diakses tanggal 3 Maret 2023 pukul 17.00 wib
- Matias Toto Waluyo, "*Polemik Calon Tunggal Pilkada Serentak*" melalui, <http://print.kompas.com/baca/opini/duduk-perkara/2015/08/13> Diakses tanggal 3 Maret 2023 pukul 17.15 wib