

Desain Pengaturan Pencegahan Munculnya Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Jamaludin Ghafur

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

✉ jamaludin.ghafur@uii.ac.id

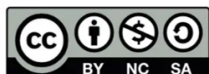
DOI: <https://doi.org/10.55292/20v0na07>

Abstrak

Fenomena calon tunggal secara jumlah terus bertambah dari satu penyelenggaraan pilkada ke penyelenggaraan pilkada berikutnya. Pada Pilkada 2015 hanya terdapat tiga paslon tunggal, kemudian bertambah menjadi 9 paslon tunggal di Pilkada 2017, dan angkanya naik kembali pada Pilkada 2018 menjadi 16 paslon tunggal serta bertambah menjadi 25 paslon tunggal di Pilkada 2020. Pada pilkada 2024, terdapat 37 daerah dengan kondisi paslon tunggal. Tulisan ini bertujuan untuk merumuskan satu desain pengaturan dalam undang-undang Pilkada guna mencegah munculnya calon tunggal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan perlu mewajibkan agar pelaksanaan pilkada minimal harus diikuti oleh dua calon. Caranya adalah dengan mengatur pembentukan koalisi partai agar terpecah ke dalam dua kelompok di mana masing-masing kelompok koalisi memenuhi syarat untuk mengajukan calon. Bagi partai yang tidak mengajukan calon, perlu ada sanksi tertentu.

Kata Kunci

Desain Pengaturan, Calon Tunggal, dan Pemilihan Kepala Daerah



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

I. Pendahuluan

Awalnya peraturan perundang-undangan menentukan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) pada Tahun 2015 minimal harus diikuti oleh 2 pasangan calon. Hal ini dapat dibaca dalam 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), ayat (6) 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. Berbagai ketentuan tersebut pada intinya mensyaratkan bahwa pelaksanaan pilkada harus diikuti oleh paling sedikit dua paslon. Apabila sampai pada akhir pendaftaran KPU hanya menghasilkan satu paslon yang memenuhi syarat atau hanya ada satu pendaftar, maka pilkada harus ditunda sampai dengan pemilihan serentak berikutnya yang rencananya diselenggarakan pada 2017.

Penundaan pilkada karena alasan hanya tersedia satu paslon dipertegas kembali dalam Pasal 54 ayat (5) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang mengatur

bahwa: “Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya.”

Ternyata, pada pelaksanaan pilkada tahun 2015 terdapat beberapa daerah tepatnya tiga kabupaten yang paslonnya tunggal sehingga Pilkadanya terancam ditunda dan tidak bisa dilaksanakan, yaitu: (i) Kabupaten Tasikmalaya, (Jawa Barat); (ii) Kabupaten Blitar (Jawa Tengah); dan (iii) Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur). Hal inilah yang menyebabkan kegalauan bagi sebagian masyarakat mengenai nasib demokrasi lokal di Indonesia yang pada akhirnya mereka membawa persoalan ini ke Mahkamah Konstitusi dengan mengajukan permohonan uji materi atas beberapa pasal dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengharuskan ada dua paslon.

Effendi Ghazali selaku pemohon *judicial review* dalam permohonannya pada intinya meminta agar seluruh frasa yang bermakna “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” dinyatakan konstitusional bersyarat yaitu harus dimaknai sebagai “pasangan calon

tunggal dengan kotak kosong yang ditampilkan pada kertas suara". Pemohon juga meminta agar seluruh tahapan pilkada tetap dapat dilanjutkan serta jika pada hari pemungutan dan penghitungan suara ternyata paslon tunggal menang terhadap kotak kosong, maka paslon tunggal akan ditetapkan sebagai paslon terpilih. Akan tetapi, apabila paslon tunggal kalah terhadap kotak kosong, maka pilkada diulang atau ditunda sampai pada pemilihan selanjutnya.

MK pada akhirnya mengeluarkan Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang pada intinya mengabulkan sebagian permohonan. Terdapat beberapa pertimbangan hukum yang mendasari dikabulkannya sebagian dari pokok permohonan pemohon, yakni:¹ *Pertama*, MK menilai bahwa penundaan pemilihan ke pilkada serentak berikutnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada pilkada serentak saat itu; dan *Kedua*, andai katapun penundaan demikian dapat dibenarkan, *quod non*, maka tetap tidak ada jaminan bahwa pada pilkada serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi. Hal itu dikarenakan penyebab tidak dapat dipenuhinya hak rakyat untuk dipilih dan memilih itu tetap ada, yaitu ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua paslon dalam kontestasi pilkada.

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 42.

MK menegaskan bahwa perlu ditemukan cara agar hak konstitusional warga negara yang juga merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat, yakni berupa hak untuk dipilih dan memilih dalam pilkada, tetap terpenuhi tanpa tersandera oleh syarat paling sedikit adanya dua paslon yang mengikuti pilkada. Menurut MK, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pilkada harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu paslon setelah sudah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk bisa mendapatkan paling sedikit dua paslon yang mengikuti kontestasi.²

Terkait dengan teknis pemberian suara untuk daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon, KPU mengikuti apa yang telah diputuskan oleh MK. Pasal 18 PKPU No. 14 tahun 2015 mengatur bahwa pemberian suara pemilihan satu Pasangan Calon dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada kolom pilihan “setuju” atau “tidak setuju”. Sedangkan dalam hal penetapan pasangan calon terpilih diatur dalam Pasal 22 PKPU No. 14 tahun 2015 yang menyebutkan bahwa KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih apabila perolehan suara “setuju” lebih banyak daripada perolehan suara “tidak setuju”.

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 42-43

Seiring berjalannya waktu, terjadi perubahan pengaturan di mana jika sebelumnya yakni pada Pilkada 2015 menggunakan mekanisme plebisit yaitu pemilih mencoblos opsi “setuju” atau “tidak setuju” yang terdapat di dalam kertas suara, maka dalam pelaksanaan pilkada 2017 dan setelahnya, pemilih diberi dua opsi yakni foto pasangan calon tunggal dan kolom kosong yang tidak bergambar.³ Pemilih memilih satu dari dua opsi tersebut dengan cara mencoblos.⁴ Perubahan ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Dengan demikian, filosofi plebisit atau kotak kosong adalah untuk menyelesaikan masalah anomali dalam demokrasi prosedural. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu prinsip utama demokrasi adalah adanya kompetisi sehingga munculnya satu pasangan calon dalam kontestasi pilkada dipandang sebagai sebuah anomali demokrasi karena hal ini meniadakan kompetisi. Dengan adanya kotak kosong, rakyat yang tidak setuju dengan pasangan calon yang telah ditetapkan KPU, bisa mencoblos kolom kosong sebagai

³ Pasal 54 C angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴ Pasal 54 C angka 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

alternatifnya. Dengan demikian, unsur kempetisi sebagai ciri demokrasi tetap terpenuhi.

Menurut ketentuan Pasal 54C angka (1) Undang Undang 10 tahun 2016 tentang Pilkada, pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi sebagai berikut:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) 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;

- 4) 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
- 5) terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Adapun mekanisme untuk menentukan pemenangnya diatur dalam Pasal 54D UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa KPU di daerah menetapkan paslon tunggal sebagai paslon terpilih, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah. Dan dalam hal perolehan suara paslon tunggal kurang dari 50% plus satu, maka paslon tunggal yang kalah di pilkada masih boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya. Pemilihan

berikutnya akan diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

Sejak diperbolehkannya pelaksanaan pilkada dengan satu pasangan calon, jumlah daerah yang pilkada-nya hanya diikuti oleh satu pasangan calon dari waktu ke waktu semakin meningkat. Berdasarkan data yang dirilis oleh KPU, pada Pilkada 2015 hanya terdapat tiga paslon tunggal. Jumlahnya kemudian bertambah menjadi 9 paslon tunggal di Pilkada 2017, dan angkanya naik kembali pada Pilkada 2018 menjadi 16 paslon tunggal serta bertambah menjadi 25 paslon tunggal di Pilkada 2020.

Menurut analisa banyak kalangan, salah satu alasan semakin meningkatnya jumlah paslon tunggal dalam pilkada disebabkan oleh syarat pencalonan baik oleh parpol maupun perorangan yang dianggap sangat berat. Karena itu, ketika Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 menurunkan syarat ambang batas pencalonan dari sebelumnya 20 persen jumlah kursi atau 25 persen suara sah menjadi berkisar 6,5-10 persen dari jumlah daftar pemilih tetap pada Pilkada Serentak 2024, banyak pihak yang optimis bahwa jumlah daerah yang paslonnya tunggal akan berkurang signifikan, bahkan diharapkan tidak ada sama sekali. Namun sayang sekali, harapan dari masyarakat luas tersebut tidak

menjadi kenyataan sebab faktanya jumlah paslon tunggal meningkat menjadi 37 daerah pada Pilkada 2024.

Mengapa Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 tidak bisa mencegah munculnya calon tunggal? Ternyata menurut pandangan para ahli, penyebabnya tidak semata-mata soal syarat ambang batas yang terlalu berat, tetapi ada faktor-faktor lain. Ramlan Surbakti misalnya mengemukakan bahwa faktor penyebab munculnya calon tunggal di antaranya adalah: *Pertama*, Parpol peserta pemilu gagal melaksanakan fungsi utamanya, yaitu mempersiapkan perekrutan dan kaderisasi calon pemimpin; *Kedua*, proses pencalonan yang diatur dalam UU Pilkada belum bersifat terbuka dan kompetitif; *Ketiga*, di seluruh Indonesia komposisi keanggotaan DPRD berdasarkan partai politik cenderung terfragmentasi, tidak ada parpol yang memiliki kursi mayoritas sehingga jarang sekali ditemui 1 (satu) partai yang mampu memenuhi ambang batas pencalonan, sehingga mengharuskan koalisi; dan *Keempat*, agar keterpilihan calon kepala daerah tinggi, dikondisikan agar hanya muncul satu paslon melalui aksi borong semua dukungan parpol, dan parpol lain tidak bisa mengajukan paslon.⁵

⁵ Ratna Rosanti, “Calon Tunggal di Pilkada Serentak 2020, Bak Cendawan di Musim Hujan”, dalam Ucu Martanto (ed). *Demokrasi dan Politik Elektoral di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2021), hlm. 186

Hasil penelitian yang dilakukan Bawaslu juga menunjukkan hal yang sama bahwa penyebab munculnya calon tunggal dipengaruhi banyak faktor. Temuan di lapangan soal dinamika 16 Pilkada pasangan calon tunggal melawan kotak kosong di Pilkada serentak tahun 2018, tim peneliti Bawaslu menyimpulkan faktor-faktor penyebab yang memengaruhi terjadinya paslon tunggal adalah sebagai berikut:⁶ (a) tindakan borong partai politik yang umumnya dilakukan oleh calon kepala daerah petahana; (b) syarat calon kepala daerah yang berat; dan (c) terjadi pelanggaran aturan pilkada yang menyebabkan paslon tersebut harus didiskualifikasi dari pencalonan oleh Mahkamah Agung.

Menurut Titit Anggraeni, terjadi pergeseran alasan munculnya calon tunggal dalam pilkada. Calon tunggal pada pilkada serentak 2015 dipilih sebagai solusi untuk mengatasi kebuntuan politik dan kekosongan hukum penyelenggaraan pilkada. Tetapi dalam perkembangannya, calon tunggal menjadi pilihan pragmatis untuk mengamankan kemenangan paslon yang mayoritas tetap berlatar belakang petahana.⁷

⁶ Abhan, et., al. *Fenomena Calon Tunggal: Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/ Kota*, (Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2018), hlm. 202-204.

⁷ Titi Anggraeni, Calon Tunggal di Tengah Pragmatisme dan Hegemoni Elite Politik, terdapat dalam <https://law.ui.ac.id/calon-tunggal-di-tengah-pragmatisme-dan-hegemoni-elite-politik-olehtiti-anggraini-s-h-m-h/>, diakses tanggal 1 November 2024.

Fenomena adanya calon tunggal dalam Pilkada adalah suatu anomali bagi demokrasi di Indonesia sebab dalam praktik pemilu global, calon tunggal biasanya terjadi di daerah pemilihan yang kecil. Di daerah-daerah kecil tersebut partai politik kecenderungannya tidak terlalu bertaruh tentang eksistensinya. Namun di Indonesia, calon tunggal muncul di tengah sistem multi partai dan di daerah-daerah dengan jumlah pemilih besar. Menguatnya calon tunggal bisa disebut sebagai insiden tragis di dalam sistem demokrasi Indonesia yang multi partai.⁸

Pihak yang paling dirugikan dari calon tunggal tentu adalah rakyat pemilih karena secara otomatis tidak dapat memilih dalam arti sebenarnya karena tidak ada pembandingan visi, misi dan program kerja yang diusung oleh pasangan calon tunggal tersebut. Mengingat dampak yang ditimbulkan oleh calon tunggal sangat negatif dan merusak kualitas demokrasi, maka harus ada upaya untuk memitigasinya.

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka paper ini ingin menjawab satu pertanyaan penting yakni bagaimana desain pengaturan guna mencegah munculnya calon tunggal dan kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia?

⁸ Ratna Rosanti, *Calon Tunggal di Pilkada Serentak 2020 ...*, hlm. 188.

II. Pembahasan

Pemilihan Kepala Daerah dan Demokratisasi di Indonesia

Penyelenggaraan pemilu dan pilkada tidak bisa dilepaskan dari prinsip dasar bernegara yakni Indonesia adalah negara demokrasi sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Menurut asal kata, arti demokrasi ialah rakyat berkuasa (*government by the people*).⁹ Makna etimologis demokrasi yang berasal dari dua kata mandiri kosakata Yunani, yakni: *demos* yang berarti ‘yang banyak’, atau lebih spesifik lagi ‘rakyat banyak’; sementara *kratos/kratein* berarti ‘peraturan’ atau ‘kekuasaan’. Jadi, secara harfiah istilah demokrasi merujuk pada secorak kekuasaan atau pemerintahan yang daulat kuasanya berada pada tangan ‘yang banyak’, pada orang

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 105

banyak, pada mayoritas, pada pleithos (massa), atau gamblangnya pada rakyat.¹⁰

Demokrasi dalam pengertian yang lebih partisipatif menurut Jimly Asshidiqie merupakan konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.¹¹

Demokrasi yang diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat bermakna bahwa rakyatlah yang sesungguhnya memiliki kekuasaan dalam mengelola dan mengarahkan jalannya sebuah pemerintahan dalam suatu negara. Awal mulanya, praktik demokrasi ini dilaksanakan

¹⁰ Budiarto Danujaya, *Demokrasi Disensus: Politik dalam Paradoks* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm, xvi

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, dalam Zainal A.M. Husein (ed), *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241

secara langsung yaitu rakyat secara keseluruhan terlibat langsung dalam penentuan pengambilan kebijakan negara. Namun seiring berjalannya waktu, akibat semakin berkembangnya populasi penduduk dan kompleksitas permasalahan negara yang memerlukan keahlian spesifik untuk menyelesaikannya, praktik demokrasi langsung tentu tidak lagi rasional untuk diimplementasikan lagi. Sebagai penggantinya, dalam negara modern, demokrasi dijalankan melalui mekanisme perwakilan (*representatif democracy*).¹² Artinya, rakyat tidak lagi secara langsung menjadi penentu dalam perumusan berbagai kebijakan pemerintahan tetapi menunjuk beberapa orang yang dikehendaki melalui untuk menjadi kepanjangan tangan di pemerintahan yang akan bertindak untuk dan atas nama kepentingan rakyat.

Secara historis, demokrasi tidak langsung atau representatif baru menjadi cita-cita pemikiran politik setelah terjadi dua peristiwa dahsyat, yakni: *Pertama*, revolusi anti-Kerajaan Inggris di Amerika Utara yang kemudian melahirkan

¹² Bernard Manin mengemukakan 4 (empat) prinsip pemerintahan demokrasi dengan rezim perwakilan yaitu: (1) *Those who govern are appointed by election at regular intervals*; (2) *The decision-making of those who govern retains a degree of independence from the wishes of the electorate*; (3) *Those who are governed may give expression to their opinions and political wishes without these being subject to the control of those who govern*; and (4) *Public decisions undergo the trial of debate*. Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, (UK: Cambridge University Press, 1997), hlm.

negara baru Amerika Serikat pada 1776; dan *Kedua*, revolusi Prancis yang terjadi 13 tahun sesudahnya.¹³ Kedaulatan rakyat atau demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*), atau juga disebut dengan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan adalah wakil-wakil rakyat yang bertindak atas nama rakyat, sehingga para wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu pendek, menengah, ataupun jangka waktu yang panjang.

Karena itu, demokratisasi menuntut kompetisi secara terbuka dalam rangka mendapatkan hak menguasai pemerintahan, dan ini pada gilirannya mengharuskan dilaksanakannya pemilihan umum bebas yang bersifat kompetitif, yang hasilnya dapat menentukan siapa yang boleh memerintah.¹⁴ Atau dengan kata lain, pemilu diperlukan agar rakyat dapat menentukan secara langsung siapa yang akan diangkat menjadi wakilnya sehingga para wakil tersebut sah bertindak atas nama rakyat. Jadi pemilu tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Suatu negara yang mentasbihkan dirinya sebagai negara demokrasi, wajib

¹³ Victor Silaen, *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*, (Jakarta: Permata Aksara, 2012), hlm. 7.

¹⁴ Juan J. linz dan Alfred Stepan, dalam Rahmani Astuti (penterjemah), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar Dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 26

mengadakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu secara reguler. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar pendapat para ilmuwan politik dan ketatanegaraan bahwa penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu ukuran minimal bagi sebuah negara demokrasi.

Brian C. Smith berpendapat bahwa pilkada secara khusus merupakan ajang demokrasi yang sangat penting guna mendukung penguatan demokrasi pada level negara. Demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional, setidaknya karena beberapa alasan sebagaiberikut:¹⁵ *Pertama*, demokrasi di daerah adalah ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara dalam suatu masyarakat yang demokratis; *Kedua*, Pemerintah daerah adalah pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti demokrasi; *Ketiga*, Demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional; dan *Keempat*, Pengalaman Kolombia menunjukkan bahwa legitimasi pemerintah pusat akan mengalami penguatan manakala melakukan reformasi di tingkat lokal.

¹⁵ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 170

Dalam konteks Indonesia, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokratis (melalui pemilu); tetapi juga sebuah implementasi pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya. Keduanya merupakan reaksi atas model penyelenggaraan pemilu Rezim Orde Baru yang tidak demokratis dan kekuasaan yang sentralistik.¹⁶

Prinsip-Prinsip Fundamental Demokrasi: Kompetisi, Partisipasi dan Kebebasan Politik

Prinsip atau nilai utama pemerintahan demokrasi adalah kesetaraan. Menurut Robert A. Dahl, “... *the ideal of democracy presupposes that political equality is desirable. Consequently, if we believe in democracy as a goal or ideal, then implicitly we must view political equality as a goal or ideal*”.¹⁷ Prinsip ini menekankan adanya kesamaan kesempatan bagi seluruh rakyat atau warga negara yang dewasa untuk memainkan peran dalam proses

¹⁶ Noor M. Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, 2009), hlm. 5

¹⁷ Robert A. Dahl, *On Political Equality* (New Haven: Yale University Press, 2006), hlm. 2.

pembuatan keputusan politik suatu negara.¹⁸ Alasan fundamental mengapa kesetaraan politik menjadi sangat penting karena kebijakan pemerintah tidak selalu memberikan keuntungan tetapi juga dapat menimbulkan kerugian. Sebuah proses pemerintahan yang dengan jelas dan tetap mengistimewakan hak dan kepentingan orang tertentu di atas yang lainnya mungkin menarik jika orang tersebut yakin bahwa dia atau kelompok dia akan selalu berkuasa. Namun, bagi banyak orang hal itu sangat tidak mungkin, atau paling tidak belum tentu terjadi, sehingga lebih aman untuk menuntut agar kepentingan kita mendapatkan pertimbangan yang sama dengan yang lainnya.¹⁹

Selain persamaan, di dalam demokrasi juga mengandung nilai kebebasan. Kesetaraan dan kebebasan adalah ciri utama dari demokrasi sejak sistem ini dipraktikkan pada era Yunani kuno dulu sebagaimana yang disampaikan oleh Ros Harrison bahwa, *Ever since the Greeks, liberty and equality have been taken to be the central marks of democracy.*²⁰ Berdasarkan nilai kebebasan dan kesetaraan itulah, para ahli kemudian mengemukakan tiga dimensi utama demokrasi politik, yaitu kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik.

¹⁸ Miftah Thoah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, cet. 9 (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 103.

¹⁹ Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University, 1998), hlm. 67.

²⁰ Ros Harrison, *Democracy*, (London: Routledge, 1993), hlm. 177.

Dengan latar belakang ini, demokrasi politik menurut Larry Diamond, Juan J. Linz, dan Lipset dapat dilihat sebagai sebuah sistem pemerintahan yang memenuhi kondisi-kondisi berikut:²¹ *Pertama*, kompetisi yang luas dan bermakna di antara individu dan kelompok organisasi (khususnya partai-partai politik) pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif, dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekerasan. *Kedua*, tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial (dewasa) utama yang disingkirkan. *Ketiga*, tingkat kebebasan politik dan sipil-kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi-cukup untuk memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik.

Jika dikaitkan dengan prinsip dasar demokrasi tersebut, maka fenomena munculnya calon tunggal dalam pilkada langsung tentu sangat mencederai dan kontradiktif. Hakekat dari demokrasi dan pemilihan umum adalah partisipasi dan kontestasi. Namun dengan adanya calon tunggal maka dua prinsip dasar tersebut tidak berjalan. Partisipasi hanya berjalan searah, hanya diarahkan untuk memilih calon

²¹ Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, "Preface", dalam *Democracy in Developing Countries: Latin America*, eds. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989), hlm. xvi.

tunggal. Regulasi yang ada hanya mengatur bagi calon tunggal dan tidak ada regulasi untuk Kolom Kosong sehingga tidak sederajat. Begitu juga dengan kontestasi, tidak ada persaingan, tidak ada pertarungan gagasan, visi, misi, dan program. Kampanye dan debat publik bersifat monoton karena hanya calon tunggal saja yang melaksanakannya, begitu juga dengan bentuk-bentuk kampanye lainnya hanya untuk pasangan calon tunggal. KPU juga hanya memfasilitasi pasangan calon tunggal.²²

Desain Pengaturan Pencalonan Kepala Daerah: Mencegah Munculnya Calon Tunggal dan Kotak Kosong

Dalam negara demokrasi, warga masyarakat dalam menyalurkan aspirasi politiknya dapat melalui 3 (tiga) alternatif kelompok organisasi yakni: (i) partai politik, (ii) kelompok kepentingan, ataupun (iii) kelompok penekan. Sekalipun memiliki kemiripan fungsi, ketiga saluran aspirasi

²² Lili Romli, Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 2, Desember 2018, hlm. 158.

masyarakat itu berbeda ciri dan cara kerjanya. Di antara ketiga saluran politik tersebut, partai menempati posisi kunci, sebab partailah yang secara langsung terlibat dalam proses politik. Partai ikut dalam pemilu dan menempatkan wakil-wakil rakyat ke dalam mesin politik. Adapun kelompok kepentingan (*interest group*) ataupun kelompok penekan (*pressure group*) bertugas sebagai penghimpun atau broker kepentingan dan tuntutan masyarakat. Tugas mereka hanya sebatas menampilkan isu-isu penting dalam masyarakat agar mendapat perhatian pembuat keputusan, tanpa berniat menduduki satu jabatan dalam jaringan birokrasi.²³

Karena merekrut kandidat pejabat publik adalah identitas kunci organisasi partai politik, para ahli seperti Giovanni Sartori misalnya lalu serta merta mengartikan partai sebagai setiap kelompok politik yang menjadi peserta pemilu, dan mampu menempatkan atau mengantarkan calonnya ke berbagai jabatan publik berdasarkan hasil pemilu yang dimenangkannya.²⁴ Definisi serupa dirumuskan oleh Dewan Eropa (*the Council of Europe*) bahwa partai politik adalah asosiasi yang menyediakan para kandidat dalam pemilu, dan berusaha untuk mengantarkan para calonnya tersebut berhasil

²³ Riswandha Imawan, “Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan di Indonesia”, dalam *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Riza Noer Arfani, ed. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 162.

²⁴ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A framework for analysis*, (UK: ECPR Press, 2005), hlm. 57.

meraih kekuasaan dalam lembaga politik, dan selanjutnya mengelola dan menjalankan kekuasaan politik.²⁵

Dalam negara demokrasi, di mana perebutan kekuasaan harus melalui pemilu, hal ini telah menimbulkan satu konsekuensi yaitu menjadikan pencalonan sebagai aktivitas terpenting partai. Nominasi dengan demikian telah menjadi ciri khas partai politik modern sehingga jika suatu partai tidak dapat membuat nominasi (mengajukan calon) dan/atau tidak sukses mengantarkan calonnya menduduki jabatan di parlemen, maka ia sebenarnya tidak layak lagi disebut sebagai partai politik.

Sebab itu, tidak mengherankan bila Lester G. Seligman menyampaikan bahwa rekrutmen kepemimpinan pada jabatan publik adalah fungsi utama partai politik dan bisa dikatakan sebagai fungsi minimumnya. Lester G. Seligman mengemukakan sebagai berikut:

The recruitment of leadership is one of the principal functions of political parties. It might be said to be almost a minimum function of political parties. Numerous studies, particularly in the postwar years, have been pointing to the shrinking capacity of our parties in various other functions - as ideological agencies, as mobilizers of the electorate, as objects of social identification. The task of selecting candidates and instruments

²⁵ Tim Wood, Reinforcing Participatory Governance Through International Human Rights Obligations of Political Parties, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 28. (2015), hlm. 146

*of political mobility remains one of the principal functions of the parties.*²⁶

Hal yang sama disampaikan oleh E. E. Schattschneider, Neil MacDonald, S. Neumann, dan R. T. McKenzie, yang secara tegas menyatakan bahwa: *The recruitment of political candidates is a basic function of political parties: a party that cannot attract and then nominate candidates surrenders its elemental opportunity for power.*²⁷ Rekrutmen kandidat politik adalah fungsi dasar partai politik: partai yang tidak dapat memikat para calon kandidat sehingga kemudian tidak dapat mengusung kandidat berarti telah menyerahkan peluang elementalnya untuk memperoleh kekuasaan. Aktifitas partai politik yang memonopoli pemilihan kandidat pejabat publik menjadikan fungsi ini sebagai fitur organisasi dan fungsional yang membedakan parpol dari organisasi-organisasi sosial dan politik lainnya. Setidaknya kesimpulan inilah yang dapat kita ambil dari pendapat Reuven Y. Hazan yang menyatakan:

Selecting candidates is one of the first things that political parties must do prior to elections. Candidate selection is thus one of the defining functions of a political party in a pluralist democracy. Indeed, the selection of candidates to compete in

²⁶ Lester G. Seligman, *Party Roles and Political Recruitment*, *Op., Cit*, hlm. 360

²⁷ *Ibid*, hlm. 77

*elections may be the function that separates parties from other organizations.*²⁸

Kewenangan mengajukan kandidat pejabat publik ini telah memberi mereka (parpol) kekuatan penting dalam meracik menu pilihan dari proses representasi. Oleh karena itu, mengetahui bagaimana suatu parpol melakukan seleksi atas kandidat mereka merupakan suatu hal penting untuk mengetahui siapa sebenarnya yang mengendalikan sebuah partai politik. Perkataan Schattschneider yang terkenal tentang hal ini menyatakan: *'The [...] [selection] process has become the crucial process of the party. He who can make the [...] [selections] is the owner of the party'*.²⁹

Dengan demikian, partai-partai politik memainkan peran sentral dalam nominasi kandidat kepemimpinan pada jabatan-jabatan publik terutama yang dipilih melalui pemilu (*elected officials*). Parpol mencalonkan kandidat untuk berpartisipasi dalam pemilu dan menentukan serangkaian daftar calon politisi yang dapat dipilih oleh pemilih. Austin Ranney mengartikan nominasi kandidat oleh parpol sebagai

²⁸ Reuven Y. Hazan, Candidate Selection: Implications and Challenges for Legislative Behaviour, dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (editors), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (Oxford: Oxford University Press, 2014), hlm. 214.

²⁹ Jorge M. Fernandes, Lucas Geese & Carsten Schwemmer, The Impact of Candidate Selection Rules and Electoral Vulnerability on Legislative Behaviour in Comparative Perspective, *European Journal of Political Research*, Volume 58, Issue 1, February 2019, hlm. 272

proses di mana partai politik menentukan sosok yang akan menjadi kandidat yang akan ditawarkan pada pemilih dalam pemilu, baik pemilu presiden maupun pemilu legislatif.³⁰ Dalam kepustakaan ilmu politik dan sosiologi politik, saat terpenting untuk rekrutmen politik oleh partai politik, adalah pada momen pemilihan umum (pemilu). Ini tentu dapat dipahami karena pemilu merupakan sarana bagi rakyat atau para konstituen untuk memilih calon-calonnya melalui partai-partai politik yang menjadi peserta pemilu.

Berdasarkan penjelasan tentang fungsi penting parpol dalam hal rekrutmen politik sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa akar masalah yang menjadi pemicu terjadinya calon tunggal di berbagai daerah adalah partai politik itu sendiri yakni parpol gagal menjalankan fungsinya dengan baik dalam melakukan rekrutmen politik. Padahal Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara tegas menyebutkan fungsi-fungsi partai politik salah satu di antaranya adalah sebagai rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

³⁰ Merete Bech Seeberg, Michael Wahman & Svend-Erik Skaaning, Candidate Nomination, Intra-Party Democracy, and Election Violence in Africa, *Democratization*, Volume 25, Issue 6, 2018, hlm. 6

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

Tabel 1. Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu Era Reformasi

No	Pemilu	Jumlah Partai Politik
1	1999	48
2	2004	24
3	2009	38 (termasuk partai politik lokal)
4	2014	15 (termasuk partai politik lokal)
5	2019	17 (termasuk partai politik lokal)
6	2024	24 (termasuk partai politik lokal)

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

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

Dalam Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 tersebut, Mahkamah juga memberikan rincian ambang batas yang harus dipenuhi partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk dapat mendaftarkan pasangan calon kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota). Mahkamah menyatakan Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan untuk mengusulkan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000

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

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

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

1.000.000 (satu juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) di Kabupaten/Kota tersebut.

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

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

Ketika MK mengeluarkan Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang mengabulkan calon tunggal, sebenarnya ada satu Hakim Konstitusi yakni Patrialis Akbar yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Salah satu alasannya

adalah apabila calon tunggal dibenarkan dalam pilkada, maka bisa jadi suatu saat akan terjadi penyelundupan hukum yakni dikuatirkan akan melahirkan liberalisasi yang dilakukan oleh para pemilik modal untuk 'membeli' partai politik untuk hanya mencalonkan satu pasangan saja.³¹ Kekhawatiran tersebut hari ini terbukti di mana para oligarki seringkali membeli seluruh partai untuk hanya mengusung satu pasangan calon. Akibatnya, pelaksanaan pilkada tidak berjalan secara kompetitif.

Padahal, terselenggaranya pemilu yang kompetitif, dibutuhkan untuk beberapa tujuan. *Pertama*, meningkatkan kuantitas jumlah partisipasi pemilih. Tingkat partisipasi pemilih adalah sesuatu yang penting untuk mengukur derajat demokrasi sebuah pemilihan. Semakin banyak pemilih berpartisipasi, mengindikasikan sehatnya demokrasi, begitu sebaliknya, jika tingkat partisipasi rendah, hal itu merupakan tanda atau sinyal merosotnya demokrasi. Menurut berbagai hasil penelitian yang dilakukan oleh para pakar, menyimpulkan bahwa pemilihan yang berlangsung secara kompetitif akan mendorong pemilih untuk menggunakan hak pilihnya sebab pemilihan yang kompetitif akan menghasilkan tingkat pengeluaran kampanye yang lebih tinggi, liputan media yang lebih besar, dan keterlibatan berbagai kelompok

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 53.

dan partai yang lebih kuat. Akibatnya, dalam pemilihan yang kompetitif, pemilih memiliki cenderung yang kuat untuk berpartisipasi memberikan suaranya.³²

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

³² Heather K. Evans, Michael J. Ensley & Edward G. Carmines, “The Enduring Effects of Competitive Elections”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Volume 24, Issue 4, 2014, hlm. 457.

bagi publik untuk menghukum (tidak memilih kembali) pemimpin yang tidak kompeten atau tidak populer (*inept or unpopular leaders*).³³

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

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa demokrasi akan berfungsi dengan baik ketika di satu sisi warga negara memiliki ketertarikan pada masalah politik dan mau berpartisipasi yang salah satunya disalurkan melalui

³³ Kyle Haynes, "Lame Ducks and Coercive Diplomacy: Do Executive Term Limits Reduce the Effectiveness of Democratic Threats?", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 5 (October 2012), hlm. 775.

³⁴ Heather K. Evans, Michael J. Ensley & Edward G. Carmines, "The Enduring Effects of Competitive Elections", hlm. 457.

pemberian suara dalam pemilu; dan pada sisi yang lain, dalam memilih, para pemilih memiliki pengetahuan yang luas tentang pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan sehingga masyarakat akan memiliki peluang yang sangat tinggi untuk hanya menjatuhkan pilihannya pada calon yang terbaik. Kedua hal ini akan terwujud manakala sifat sebuah pemilih bersifat kompetitif yaitu melibatkan lebih dari satu calon. Adalah mustahil para pemilih untuk didorong dalam menentukan pilihannya berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional jika pada saat yang bersamaan calon yang akan dipilih hanya tersedia satu calon (calon tunggal). Tanpa adanya alternatif pilihan, maka kalkulasi dan perhitungan apapun (misalnya tentang kriteria pemimpin yang baik) sama sekali tidak akan pernah berguna. Dengan demikian, tanpa terpenuhinya syarat pemilihan yang kompetitif, maka peningkatan partisipasi pemilih baik secara kuantitas maupun kualitas, niscaya akan sulit terlaksana.

Selain alasan tersebut di atas, alasan ketiga tentang pentingnya terselenggara pemilihan yang kompetitif adalah dalam rangka meningkatkan responsifitas atau daya tanggap pemimpin terpilih. Jika pemilihan yang berlangsung secara kompetitif akan merangsang nalar kritis pemilih, maka salah satu efeknya adalah ia akan mempromosikan kampanye-kampanye di mana ide-ide kebijakan diperdebatkan. Konsekuensinya, jika paslon petahana (*incumbent*) tidak

memiliki kebijakan yang disukai oleh mayoritas pemilih, calon lain akan mendapat kesempatan untuk memperoleh dukungan yang lebih populer dengan menawarkan platform yang lebih dekat dengan preferensi pemilih. Dengan demikian, proses pemilihan yang demokratis dan kompetitif akan menuntut para calon untuk responsif terhadap "kehendak" pemilih.

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

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

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

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

nilai demokrasi tetapi hanya menjadi instrumen bagi rezim penguasa otoriter untuk mempertahankan *status quo*. Oleh Schedler hal demikian disebut, *elections as a 'instruments of authoritarian rule rather than instruments of democracy'*.³⁵

III. Kesimpulan

Pilkada secara merupakan ajang demokrasi yang sangat penting guna mendukung penguatan demokrasi pada level negara. Banyak ahli berkeyakinan bahwa demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Agar pilkada dapat menyuguhkan pelaksanaan demokrasi yang baik, maka harus berlangsung secara kompetitif dalam makna diikuti oleh pasangan calon lebih dari satu. Sayangnya, pelaksanaan pilkada justru dihantui oleh munculnya calon tunggal yang secara jumlah terus bertambah dari satu penyelenggaraan pilkada ke penyelenggaraan pilkada berikutnya. Pada Pilkada 2015 hanya terdapat tiga paslon tunggal, kemudian bertambah menjadi 9 paslon tunggal di Pilkada 2017, dan angkanya naik kembali pada Pilkada 2018 menjadi 16 paslon tunggal serta bertambah menjadi 25 paslon tunggal di Pilkada 2020. Pada

³⁵ Andreas Schedler, "The Logic of Electoral Authoritarianism", dalam *Electoral Autoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, ed. Andreas Schedler (USA: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2006), hlm. 3.

pilkada 2024, terdapat 37 daerah dengan kondisi paslon tunggal.

Guna mencegah munculnya calon tunggal di masa yang akan datang, maka peraturan perundang-undangan perlu mewajibkan agar pelaksanaan pilkada minimal harus diikuti oleh dua calon. Selain itu, perlu juga diatur mengenai pembentukan koalisi partai agar tidak terkonsentrasi ke dalam satu kekuatan tetapi terpecah minimal ke dalam dua kelompok di mana masing-masing kelompok koalisi memenuhi syarat untuk mengajukan calon. Bagi partai atau kelompok koalisi parpol yang sebenarnya memenuhi kualifikasi untuk mengusung calon, namun tidak mengajukan calon, perlu ada sanksi tertentu secara tegas.

IV. Daftar Pustaka

- Abhan, et., al. *Fenomena Calon Tunggal: Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/ Kota*, (Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2018).
- Andreas Schedler, "The Logic of Electoral Authoritarianism", dalam *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, ed. Andreas Schedler (USA: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2006).
- Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, (UK: Cambridge University Press, 1997).
- Budiarto Danujaya, *Demokrasi Disensus: Politik dalam Paradoks* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012).
- Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A framework for analysis*, (UK: ECPR Press, 2005).
- Heather K. Evans, Michael J. Ensley & Edward G. Carmines, "The Enduring Effects of Competitive Elections", *Journal*

of Elections, Public Opinion and Parties, Volume 24, Issue 4, 2014.

Heather K. Evans, Michael J. Ensley & Edward G. Carmines, "The Enduring Effects of Competitive Elections".

Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, dalam Zainal A.M. Husein (ed), *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

Jorge M. Fernandes, Lucas Geese & Carsten Schwemmer, The Impact of Candidate Selection Rules and Electoral Vulnerability on Legislative Behaviour in Comparative Perspective, *European Journal of Political Research*, Volume 58, Issue 1, February 2019.

Juan J. Linz dan Alfred Stepan, dalam Rahmani Astuti (penerjemah), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar Dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001).

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).

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

Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, "Preface", dalam *Democracy in Developing Countries: Latin America*, eds. Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989).

Lili Romli, *Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal*, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 2, Desember 2018.

-
- Merete Bech Seeberg, Michael Wahman & Svend-Erik Skaaning, Candidate Nomination, Intra-Party Democracy, and Election Violence in Africa, *Democratization*, Volume 25, Issue 6, 2018.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, cet. 9 (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012).
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 105
- Noor M. Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, 2009).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.
- Ratna Rosanti, "Calon Tunggal di Pilkada Serentak 2020, Bak Cendawan di Musim Hujan", dalam Ucu Martanto (ed). *Demokrasi dan Politik Elektoral di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2021).
- Riswandha Imawan, "Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan di Indonesia", dalam *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Riza Noer Arfani, ed. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996).
- Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University, 1998).
- Robert A. Dahl, *On Political Equality* (New Haven: Yale University Press, 2006)
- Ros Harrison, *Democracy*, (London: Routledge, 1993).
- Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (editors), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (Oxford: Oxford University Press, 2014).
- Tim Wood, Reinforcing Participatory Governance Through International Human Rights Obligations of Political Parties, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 28. (2015).

Titi Anggraeni, Calon Tunggal di Tengah Pragmatisme dan Hegemoni Elite Politik, terdapat dalam <https://law.ui.ac.id/calon-tunggal-di-tengah-pragmatisme-dan-hegemoni-elite-politik-olehtiti-anggraini-s-h-m-h/>, diakses tanggal 1 November 2024.

Victor Silaen, *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*, (Jakarta: Permata Aksara, 2012).

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

This page intentionally left
blank