

## **Kajian Yuridis Dinamika Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah dengan Pasangan Calon Tunggal di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2019)**

**Nila Aulia Khairunnisa<sup>1\*</sup>, Anang Puji Utama<sup>2</sup>, Bayu Setiawan<sup>2</sup>, Pujo Widodo<sup>3</sup>**

<sup>1\*,2,3,4</sup> Universitas Pertahanan RI, Bogor, Indonesia

\*email: nilaauliak@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.37729/amnesti.v6i2.5226>

*Submitted: Juni 2024*

*Revision: Juli 2024*

*Accepted: Agustus 2024*

---

### **ABSTRAK**

**Kata Kunci:**  
*Pasangan  
Calon  
Tunggal,  
Kemunduran  
Demokrasi,  
Kolom Kosong*

Fenomena pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal terus berkembang bahkan meningkat di setiap penyelenggaraannya. Keadaan ini dipandang sebagai sebuah strategi yang dilakukan partai politik untuk memenangkan pemilihan sehingga praktik ini juga dianggap sebagai pragmatisme politik. Hanya satu daerah yang pernah kalah dalam pengusungan calon tunggal, yaitu Kota Makassar pada tahun 2018, yang kemudian membuat pasangan calon tunggal tersebut mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi sehingga tercetuslah Putusan Nomor 14/PUU-XII/2019 yang pada intinya tetap menyatakan bahwa pemilihan dengan pasangan calon tunggal yang disandingkan dengan kolom kosong adalah sah dan konstitusional. Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana kajian yuridis dalam Putusan MK No 14/PUU-XII/2019 terkait pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal. Metode penelitian menggunakan normatif yuridis dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ancaman kemunduran demokrasi dalam fenomena ini. Para pembuat Undang-Undang diharapkan mengkaji kembali regulasinya agar fenomena ini tidak terus berkembang. Selain itu, edukasi terhadap masyarakat oleh penyelenggara pemilihan juga harus dimasifkan karena banyak masyarakat yang tidak tahu bahwa mencoblos kolom kosong adalah hal yang diperkenankan sebagai upaya dalam menggunakan hak pilihnya.

**ABSTRACT**

**Keywords:**  
Single  
Candidate  
Pair,  
The Decline of  
Democracy,  
Empty  
Column.

*The phenomenon of regional head elections with a single candidate pair continues to grow and even increases in each implementation. This situation is seen as a strategy by political parties to win the election so that this practice is also considered as political pragmatism. Only one region has ever lost a single candidate, namely Makassar City in 2018, which then made the single candidate pair submit a judicial review request to the Constitutional Court so that Decision Number 14 / PUU-XII / 2019 was issued, which in essence still states that elections with a single candidate pair paired with an empty column are valid and constitutional. The purpose of the research is to find out how the juridical study in Constitutional Court Decision No. 14/PUU-XII/2019 related to regional head elections with a single candidate pair. The research method uses normative juridical with a qualitative descriptive approach. The results show that there is a threat of democratic decline in this phenomenon. Lawmakers are expected to review the regulations so that this phenomenon does not continue to grow. In addition, education of the public by election organizers must also be intensified because many people do not know that voting for an empty column is permitted as an effort to exercise their right to vote.*

**1. PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sebagaimana amanah dalam pembukaan Undnag-Undang Dasar 1945 (UUD 1945 ) alinea keempat. Selain itu, dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) mempertegas lagi bahwa kedaulatan rakyat yang dimaksud adalah berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Terkait kedaulatan rakyat, (Asshiddiqie, 2008) mengklasifikasikannya sebagai salah satu teori dari kedaulatan negara. Dalam penjelasannya, teori kedaulatan rakyat muncul dari akibat penerapan kekuasaan yang dipegang oleh penguasa tunggal dengan sistem pemerintahan absolut pada suatu negara, di mana faktanya bahwa pemimpin negara tersebut memiliki kecenderungan tanpa batas atau sekehendak hati dalam memimpin. Oleh sebab itu, hadirilah teori kedaulatan rakyat guna mengimbangi hal tersebut dengan menekankan pengertian bahwa pemerintahan itu adalah dari rakyat, oleh rakyat, serta untuk rakyat.

Dengan lahirnya teori kedaulatan rakyat, maka negara yang menganutnya akan menerapkan sebuah sistem yang merupakan cikal bakal dari sistem demokrasi serta konsep dari trias politika yang pertama kali diutarakan oleh filsuf asal Inggris bernama John Locke yang kemudian dikembangkan lagi oleh Montesquieu (Nugraha, 2014). Sistem demokrasi serta konsep dari trias politika

tersebut saat ini dianut oleh Indonesia supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh para pemimpin atau penguasa. Untuk mencapai hal yang dicita-citakan ini, maka dibuatlah mekanisme pemilihan secara nasional yang dikenal dengan Pemilihan Umum (Pemilu) serta pemilihan di wilayah daerah berdasarkan batas wilayah dan administrasinya yang dikenal oleh khlayak umum sebagai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menjelaskan bahwa Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat dalam memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan Pilkada yang dalam peraturannya hanya memakai istilah Pemilihan merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota dalam memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada juga telah diatur penguatan kedudukan lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) guna menciptakan penyelenggaraan pemilihan yang sistematis, lancar, dan demokratis. Namun pada beberapa kasus, terdapat keadaan yang membuat penyelenggaraan ini menjadi terhambat dan bahkan dinilai inkonstitusional karena dianggap tidak demokratis, seperti penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan mengusung pasangan calon tunggal di beberapa daerah. Fenomena ini sudah ada sejak awal dilaksanakannya pemilihan serentak pada tahun 2015 bagi kepala daerah dan wakilnya yang telah memasuki akhir masa jabatan dengan ditemukannya tiga pasangan calon tunggal, kemudian bertambah pada pemilihan 2017 menjadi sembilan pasangan calon tunggal, pemilihan 2018 naik menjadi 16 pasangan calon tunggal, serta pada pemilihan 2020 menjadi 25 pasangan calon tunggal. Melihat perkembangan fenomena ini, pada Rapat Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020, Abhan yang saat itu menjabat sebagai Ketua Bawaslu mengemukakan pandangan bahwa kenaikan drastis dari fenomena pasangan calon tunggal ini menarik untuk diteliti dengan mempertanyakan kenapa banyak partai sampai tidak

mengusung calon dalam kontestasi ini (Ardianto, 2021). Berikut daerah-daerah yang mengusung pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerahnya:

**Tabel 1.**  
**Data Daerah dengan Pasangan Calon Tunggal dalam Pemilihan**

No.	Tahun Pemilihan	Jumlah Daerah dengan Paslon Tunggal
1.	Desember 2015	3 daerah, yaitu Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupten Timor Tengah Utara ( <a href="#">Bawaslu, 2018</a> ).
2.	Februari 2017	9 daerah, yaitu Kabupaten Buton, Kabupaten Landak, Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Tambrauw, Kota Sorong, Kota Jayapura, Kota Tebing Tinggi, Kabpaten Tulung Bawang Barat, Kabupaten Pati ( <a href="#">Bawaslu, 2018</a> ).
3.	Juni 2018	16 daerah, yaitu Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Prabumulih, Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kabpaten Pasuruan, Kabupaten Tapin, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Enrekang, Kabupaten Bone, Kota Makassar, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Puncak, Kabupaten Mambrano Tengah)
4.	Desember 2020	25 daerah, yaitu Kabupaten Humbang Hasundutan, Kota Gunungsitoli, Kota Pematangsiantar, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan, Bengkulu Utara, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Kebumen, Kota Semarang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Kediri, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Badung, Kabupaten Sumbawa Barat, Kota Balikpapan, Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Gowa, Kabupaten Soppeng, Kabupaten Mamuju Tengah, Kabupaten Manokwari Selatan, Kabupaten Arfak, Kabupaten Raja Ampat ( <a href="#">Kompas, 2020</a> ).

Fenomena pasangan calon tunggal bahkan diprediksi akan terus meningkat pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024 karena dinilai sebagai strategi dari partai politik dalam memenangkan Pilkada ([Salam, 2024](#)). Meskipun begitu, pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal ini telah mendapatkan legitimasi berdasarkan Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 sehingga sah untuk dilakukan.

Perhelatan demokrasi elektoral tingkat lokal dengan adanya pasangan calon tunggal telah mencerminkan pragmatisme partai politik karena nyatanya memang secara keseluruhan daerah yang mengusung pasangan calon tunggal ini menang telak. Hanya satu daerah yang pernah kalah dalam pengusungan calon tunggal, yaitu Kota Makassar dalam pemilihan walikota dan wakil walikota pada tahun 2018, yang kemudian membuat pasangan calon tunggal tersebut mengajukan permohonan ke MK sehingga tercetuslah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2019 terkait uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dalam putusan ini, pada intinya Majelis Hakim menegaskan bahwa pemilihan dengan pasangan calon tunggal yang disandingkan dengan kolom kosong adalah sah dan konstitusional.

Namun, jika dilihat dari sudut pandang lain, apabila tren ini dinormalisasikan dan dianggap lazim maka dapat menjadi ancaman kemunduran demokrasi bagi Indonesia. Mekanisme pemilihan calon tunggal yang teknisnya sama dengan mekanisme pemilihan biasa sehingga pasangan calon tunggal disandingkan dengan kolom kosong mengisyaratkan lemahnya daya saing atau kompetisi dalam lingkup pemilihan kepala daerah, padahal Indonesia merupakan negara yang multipartai dengan jumlah pemilih yang juga besar. Akan menjadi sebuah dilema apabila pemilihan tersebut dimenangkan oleh kolom kosong karena pastinya pemilihan akan diulang dan dijadwalkan kembali sehingga jumlah pemilih kemungkinan dapat menurun serta negara juga harus siap menanggung biaya yang tidak sedikit untuk mempersiapkannya. Namun, menjadi sebuah kekhawatiran juga apabila pemilihan dimenangkan oleh pasangan calon tunggal karena banyak dari rakyat yang akhirnya terpaksa memilih sebab berpikir bahwa pasangan calon tunggal tersebut adalah satu-satunya yang dapat dicoblos, padahal masih ada kolom kosong yang dapat dicoblos apabila pasangan calon tunggal tersebut dirasa tidak cocok atau layak sebagai pemimpin (Perludem, 2020). Selain itu, keadaan ini juga dapat mempengaruhi kualitas kepemimpinan serta rentannya terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan (Helen, 2020).

## **2. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif atau yuridis normatif karena mengacu kepada norma hukum serta asas hukum dengan cara mengkaji data primer, yaitu

berupa yurisprudensi, Undang-Undang, hingga keputusan atau regulasi lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini (Diantha, 2019). Selain itu, sebagai bahan penunjang peneliti menggunakan data sekunder berupa artikel terkait hingga *online newspaper*. Kemudian, dalam menganalisis data primer dan sekunder tersebut peneliti menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif untuk memecahkan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini. Pembahasan dalam penelitian akan menggambarkan bagaimana penormalisasian fenomena pasangan calon tunggal pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dapat menimbulkan ancaman kemunduran demokrasi di Indonesia.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Sejarah Singkat Pemilihan Kepala Daerah dan Mekanisme Pemilihan Pasangan Calon Tunggal

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan pemilihan langsung oleh rakyat pertama kalinya dilakukan pada tahun 2005 sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintah Daerah). Sebelum tahun 2005, pemilihan kepala daerah dilakukan dan dipilih oleh DPRD masing-masing daerah. Dengan adanya peraturan tentang pelaksanaan otonomi daerah dalam UU Pemerintah Daerah, maka di setiap provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintahan sendiri dengan pembagian urusan apa saja yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat dan apa saja yang menjadi kewenangan dari pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, dibutuhkan pemimpin daerah yang dapat mengemban amanah dalam menyejahterakan masyarakatnya karena pemerintah daerah telah diberikan kewenangan dalam mengurus wilayahnya sendiri .

Dua tahun kemudian, diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang membuat pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim pemilihan umum dengan diberi nama Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Lalu, pada tahun 2011 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU PPU), dimana dalam peraturan ini pemilihan kepala daerah menggunakan istilah Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Selanjutnya, pada akhir masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, terjadi konfigurasi politik

yang berdampak pada proses otonomi daerah di mana DPR saat itu menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan mekanisme pemilihan secara tidak langsung oleh rakyat seperti sebelum tahun 2005, yaitu dengan ditetapkan oleh DPRD.

Dinamika politik ini menuai banyak resistensi karena akan menyebabkan hilangnya hak pilih rakyat serta membuat anggota DPRD tidak hanya mempunyai hak legislasi, tetapi juga hak pilih (Rumokoy, 2016). Bahkan banyak masyarakat yang mengkhawatirkan pelaksanaan dari Undang-Undang ini karena mereka tidak lagi menginginkan demokrasi yang lemah seperti rezim orde baru yang dikenal otoriter di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto (Dhesinta, 2016). Keadaan tersebut lantas membuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengambil kebijakan dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang seiring berjalannya waktu terdapat perubahan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Dalam peraturan ini, pemilihan terhadap kepala daerah yang dimaksud hanya melingkupi pemilihan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dengan istilah yang digunakan dan diamanatkan dalam peraturannya adalah istilah Pemilihan. Akan tetapi, istilah yang sering dipakai oleh masyarakat adalah Pilkada yang merupakan singkatan dari pemilihan kepala daerah. Dari pandangan peneliti, untuk menghormati amanah dari perundang-undangan yang berlaku maka selanjutnya dalam tulisan ini peneliti akan menggunakan istilah Pemilihan.

Dengan berlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang memuat konsep pemilihan kepala daerah serentak ternyata menimbulkan fenomena pasangan calon tunggal di beberapa daerah. Pasangan calon tunggal dalam Pemilihan memiliki pengertian bahwa hanya ada satu pasangan kandidat yang mendaftar atau memenuhi syarat untuk maju dan dipilih oleh rakyat. Terkait mekanisme penyelenggaraannya sudah diatur dalam Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon, beserta perubahannya pada Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 dan Nomor 20 Tahun 2020. Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut,



peneliti menganalisis bahwa dilaksanakannya Pemilihan dengan pasangan calon tunggal harus memenuhi beberapa kondisi, yaitu sebagai berikut:

- a. Hanya terdapat satu pasangan calon yang mendaftar dan memenuhi syarat bahkan setelah dilakukan penundaan serta perpanjangan masa pendaftaran.
- b. Terdapat lebih dari satu pasangan calon yang mendaftar, tetapi hanya ada satu pasangan calon yang memenuhi syarat bahkan sesudah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran.
- c. Terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap sejak penetapan hingga dimulainya kampanye. Terkait hal ini, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan penggantinya atau pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat sehingga keadaan ini akhirnya mengakibatkan hanya terdapat satu pasangan calon.
- d. Terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap sejak dimulainya kampanye hingga hari pemungutan suara. Terkait hal ini, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan penggantinya atau pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat sehingga keadaan ini akhirnya mengakibatkan hanya terdapat satu pasangan calon.
- e. Terdapat pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan hingga pada akhirnya hal ini mengakibatkan hanya terdapat satu pasangan calon.

Peraturan ini juga menjelaskan bahwa pasangan calon tunggal tetap melakukan kampanye yang di dalamnya bahkan terdapat metode debat publik dalam bentuk pemaparan visi misi yang dipandu oleh moderator serta dilakukan pendalaman materi oleh panelis. Sedangkan untuk desain dari surat suara dengan pasangan calon tunggal yang berlaku saat ini diatur dalam Pasal 14 Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2020, yaitu dengan menampilkan dua kolom. Satu kolom memuat foto pasangan calon dan satu kolom lagi adalah kolom kosong yang tidak ada gambarnya. Kemudian, dalam Pasal 18 dijelaskan bagaimana cara pemberian suaranya, yaitu dengan cara mencoblos salah satu kolom tersebut.

Dapat ditelaah bahwa pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon tunggal ternyata membutuhkan kondisi khusus agar pelaksanaannya dapat dilangsungkan sehingga penyelenggaraan Pemilihan tidak terus mengalami penundaan. Surat suara sebagai sarana yang digunakan untuk memberikan



suara oleh rakyat juga terbilang unik dengan adanya tampilan kolom kosong yang ternyata bisa dicoblos apabila rakyat tidak ingin memilih pasangan calon tunggal tersebut sebagai pemimpin mereka. Namun, hal ini yang masih kurang disosialisasikan oleh pihak penyelenggaranya kepada rakyat di daerah dengan pasangan calon tunggal. Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini mengemukakan pandangan bahwa banyak masyarakat tidak mengetahui apakah mencoblos kolom kosong tersebut diperkenankan sebagai upaya dalam menggunakan hak pilihnya, seperti Pemilihan kepala daerah Kota dan Kabupaten Tangerang (Perludem, 2020). Oleh sebab itu, masyarakat perlu diedukasi dan diberikan pemahaman terkait aturan yang digunakan dalam proses Pemilihan dengan pasangan calon tunggal karena calon tunggal bukanlah satu-satunya pilihan untuk dicoblos sebab masih ada kolom kosong. Hal ini berkaitan dengan ketentuan di mana perolehan suara yang harus dicapai oleh pasangan calon tunggal agar dapat ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih adalah lebih dari 50% suara sah.

Namun, terkait adanya kolom kosong dalam surat suara Pemilihan dengan pasangan calon tunggal, terdapat perbedaan pandangan dari para kalangan, seperti pandangan para ahli dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2019 tentang uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dalam putusan ini, keterangan ahli dari Moh. Mahfud MD menjelaskan bahwa ketentuan dengan adanya kolom kosong yang disandingkan dengan pasangan calon tunggal sebagaimana isi dari Pasal 54C ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengandung komplikasi serta tidak memberikan kepastian hukum karena apabila berlandaskan kepada Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang intinya menjelaskan bahwa yang berhak menjadi calon dan dapat dicoblos adalah “manusia yang menjadi warga negara Indonesia” sebagai *natuurlijke persoon* sehingga penerapan terkait adanya kolom kosong tersebut harus dinyatakan inkonstitusional. Kemudian, keterangan ahli dari Bambang Eko dalam putusan ini juga menjelaskan bahwa Pemilihan dengan pasangan calon tunggal sebetulnya memperbesar ketidakpastian hukum terkait siapa yang akan mewakili masyarakat dalam mengambil keputusan strategis apabila Pemilihan tersebut dimenangkan oleh kolom kosong. Meskipun kekosongan pejabat pemerintah nantinya akan ditunjuk pejabat sementara, tetapi hal ini tidak memiliki legitimasi yang cukup untuk mengambil keputusan strategis.

Kemudian, Pemilihan dengan kolom kosong haruslah dinyatakan tidak konstitusional karena keadaan ini lebih memenuhi demokrasi prosedural dibandingkan demokrasi substansial.

Dalam pertimbangannya, ternyata mahkamah berpendapat lain dengan menjelaskan bahwa ketentuan terkait pasangan calon tunggal yang dilaksanakan dengan surat suara yang memuat kolom kosong serta dipilih oleh rakyat dengan cara mencoblos sebagaimana isi dari Pasal 54C ayat (2) dan ayat (3) telah sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Mahkamah juga menegaskan bahwa kolom kosong yang tidak bergambar bukanlah pasangan calon, melainkan tempat bagi pemilih untuk menentukan pilihannya apabila tidak setuju dengan satu-satunya pasangan calon yang ada. Mahkamah kembali menegaskan bahwa mekanisme inilah yang lebih mencerminkan demokrasi daripada hanya dengan menyatakan pasangan calon tunggal langsung dinyatakan sebagai kepala daerah tanpa perlu pendapat dari rakyat karena tidak memiliki pesaing.

Dari pertimbangan tersebut, dapat diketahui bahwa kolom kosong adalah semacam peblisit bagi pemilih dalam menentukan sikap apakah setuju dengan pasangan calon tunggal untuk menjadi kepala daerah terpilih, ataukah tidak setuju dengan cara mencoblos pada kolom kolong. Pertimbangan ini juga menjadi dasar hukum bahwa Pemilihan dengan pasangan calon tunggal dengan mekanisme adanya kolom kosong yang dapat dipilih dalam surat suaranya adalah suatu hal yang diperbolehkan terjadi pada penyelenggaraan Pemilihan di Indonesia karena tidak bertentangan dengan UUD 1945.

### **3.2 Ancaman Kemunduran Demokrasi terhadap Munculnya Pasangan Calon Tunggal**

Awal munculnya fenomena pasangan calon tunggal pada Pemilihan 2015, belum ada peraturan serta istilah yang mengaturnya baik dalam ketentuan yang mengatur tentang Pemilihan, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, serta Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 yang berlaku pada saat itu. Dengan munculnya fenomena ini, seorang akademisi sekaligus peneliti bernama Efendi Gazali mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi terkait uji materiil atas beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Dalam putusan dengan Nomor 100/PUU-XIII/2015, mahkamah mengabulkan sebagian permohonannya dengan pertimbangan bahwa pelaksanaan Pemilihan

yang ditunda karena tidak terpenuhinya syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah meskipun sudah diusahakan dengan sungguh-sungguh, dapat merugikan hak konstitusional warga negara dalam hal untuk dipilih dan memilih. Oleh sebab itu, demi menjamin hak konstitusional tersebut, maka pelaksanaan Pemilihan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon harus tetap dilaksanakan. Dalam hal ini, mahkamah menekankan bahwa pelaksanaan Pemilihan dengan satu pasangan calon atau calon tunggal harus dijadikan sebagai upaya yang paling terakhir semata-mata untuk memenuhi konstitusional rakyat setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh dalam menemukan paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah.

Kedati demikian, nyatanya fenomena ini terus berkembang dan bertambah di setiap pelaksanaan Pemilihan. Menjadi sebuah pertanyaan, kenapa hal ini bisa terjadi mengingat banyaknya partai politik di Indonesia serta jumlah penduduk yang tidak sedikit di setiap daerah. Apabila mengacu kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, calon kepala daerah baik pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan. Akan tetapi, dalam mendaftarkan calon ini memang terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi. Bagi partai politik atau gabungan partai politik yang ingin mendaftarkan pasangan calon kepala daerah, maka sebelumnya harus sudah mengantongi 20% persetujuan dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi suara sah dalam Pemilu anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Terkait persyaratan ini, seorang dosen Hukum Tata Negara Universitas Ekasakti Padang, Zennis Helen menyorotinya sebagai sebuah standar yang berat dan akan sulit dipenuhi oleh bakal pasangan calon karena di daerah sangatlah jarang partai politik memperoleh jumlah kursi mayoritas. Hal ini membuat partai politik harus menjalin koalisi dengan partai politik lainnya. Banyaknya jumlah partai yang dihitung dari jumlah kursi, akan berbanding lurus dengan dana yang harus dikeluarkan oleh bakal calon tersebut karena menurut Zennis tidak ada rekomendasi yang gratis (Helen, 2020). Titi Anggraini juga berpendapat bahwa mahalnyanya syarat untuk menjadi calon baik melalui 20% kursi DPRD, 25% Pemilu DPRD, atau calon perseorangan yang akhirnya memunculkan fenomena pasangan calon tunggal pada pelaksanaan Pemilihan kepala daerah (Perludem, 2020).

Peneliti menganalisis bahwa pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon tunggal dapat membawa ancaman kemunduran demokrasi bagi

Indonesia. Kemunduran demokrasi dalam konteks ini mempunyai pengertian melemahnya proses pembaharuan pemerintah karena tidak adanya daya saing atau kompetisi dalam pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon tunggal (Jati, 2021). Hal yang dikhawatirkan di kemudian hari adalah munculnya kepemimpinan yang otoriter karena dalam memperoleh suara pada Pemilihan dengan pasangan calon tunggal mempunyai peluang besar untuk melakukan berbagai kecurangan oleh para oknum. Pragmatisme partai politik juga dinilai besar apabila menjadikan pengusungan bakal calon tunggal ini sebagai strategi baru untuk memenangkan Pemilihan.

Harus dipahami bahwa proses dari demokratisasi itu berbanding lurus dengan partisipasi dari *civil society*. Sedangkan penguatan oligarki berbanding lurus dengan pelemahan *civil society* (Suryani et al., 2021). Maka ancaman kemunduran demokrasi dapat dipahami dari semakin berkembangnya fenomena Pemilihan dengan pasangan calon tunggal pada beberapa daerah di Indonesia. Apabila fenomena ini dinormalisasikan dan dipandang sebagai suatu hal yang biasa, maka dikhawatirkan di kemudian hari dapat menjadi suatu metode untuk melakukan penyeludupan hukum seperti membeli partai politik oleh para pemilik modal sehingga tidak ada calon pesaing yang sanggup memenuhi persyaratan sebagai bakal calon kepala daerah. Hal ini juga berlaku kepada calon perseorangan karena mereka harus memenuhi persyaratan yang dianggap juga cukup berat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Kedati, tidak dapat dikesampingkan juga bahwa pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon tunggal dapat terjadi karena adanya *incumbent* atau petahana yang susah untuk dikalahkan oleh pasangan calon baru (Ryn & Ain, 2020). Apalagi dengan berkembangnya tendensi dinasti politik sebagai masalah favoritisme politik yang dapat membuat fenomena pelaksanaan Pemilihan dengan calon tunggal ini semakin marak dan meningkat. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang merupakan awal dari dibolehkannya pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon tunggal, terdapat pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) oleh Hakim Konstitusi Patrialis Akbar. Pendapat yang berbeda ini juga menyuarakan kekhawatiran terhadap pembenaran Pemilihan dengan pasangan calon tunggal. Dalam pendapatnya, Hakim Patrialis Akbar menjelaskan bahwa seyogyanya Pemilihan ditunda hingga tenggang waktu yang ditentukan oleh pembuat Undang-Undang apabila tidak terpenuhinya minimal dua pasangan calon.

Untuk memenuhi ini, maka tanggung jawabnya ada pada partai politik yang telah diberikan hak untuk mengusung calon kepala daerah. Beliau juga menyatakan bahwa kedudukan pasangan calon tunggal pada dasarnya meniadakan kontestasi apabila dilihat dari asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pada hakikatnya Pemilihan tanpa kontestasi adalah Pemilihan yang tidak senafas dengan asas tersebut karena hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilihan calon tunggal membuat pemilih dihadapkan pada pilihan yang semu atau artifisial.

Dengan menganalisis dampak yang akan ditimbulkan dalam penormalisasian Pemilihan dengan pasangan calon tunggal ini, maka Indonesia harus bersiap dengan ancaman kemunduran demokrasi yang perlahan tapi pasti juga dapat memunculkan disintegrasi di tengah kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu, para pembuat Undang-Undang harus mendiskusikan kembali ketentuan terkait Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota guna menekan perkembangan fenomena pasangan calon tunggal tidak semakin bertambah dan meningkat (Prilani & Hutomo, 2020). Dalam hal ini, apabila hanya ada satu calon yang diusungkan oleh partai politik atau gabungan partai politik hingga akhir masa pendaftaran, maka persyaratan yang diusungkan oleh perseorangan haruslah diringkaskan. Hal ini dapat menjadi peringatan bagi partai politik yang menggunakan pasangan calon tunggal sebagai pragmatisme politik karena rakyat akhirnya dapat memilih dan menentukan kualitas dari calon pamimpin pasangan masa depan dengan adanya kandidat beberapa calon. Partai politik pastinya mempunyai gengsi karena tidak ingin calon yang diusungnya kalah oleh pasangan calon perseorangan sehingga mau tidak mau partai politik atau gabungan partai politik akan mensiasati bagaimana Pemilihan ini mempunyai minimal dua kandidat pasangan calon dari pilihan mereka.

#### 4. KESIMPULAN

Secara peblisit, kolom kosong yang termuat dalam surat suara pada pemilihan daerah dengan pasangan calon tunggal merupakan tempat bagi pemilih dalam menentukan sikap apakah setuju dengan pasangan calon tunggal untuk menjadi kepala daerah terpilih, atau tidak. Hal ini dipertimbangkan lebih demokratis oleh Mahkamah Konstitusi daripada pemilihan secara aklamasi. Namun, penormalisasian terhadap fenomena Pemilihan dengan pasangan calon tunggal dapat menjadi ancaman

kemunduran demokrasi karena pemilih dihadapkan pada pilihan yang semu atau artificial. Berkembangnya fenomena ini juga menjadi cerminan dari pragmatisme partai politik yang menjadikannya sebagai strategi dalam memenangkan Pemilihan. Peringatan persyaratan pendaftaran dari perseorangan dalam hal apabila hanya ada satu pasangan calon yang diusungkan oleh partai politik atau gabungan partai politik hingga akhir pendaftaran, dimungkinkan dapat mengantisipasi timbulnya fenomena ini karena dapat menjadi peringatan bagi partai politik bahwa bisa jadi pasangan calon dari perseorangan tersebutlah yang dapat memenangkan Pemilihan. Selain itu, edukasi juga harus dimasifkan kepada masyarakat dari penyelenggara terkait teknis pemilihan dengan pasangan calon tunggal karena banyak masyarakat yang tidak tahu bahwa mencoblos kolom kosong adalah hal yang diperkenankan sebagai upaya dalam menggunakan hak pilihnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ardianto, R. (2021). *Fenomena Calon Tunggal dalam Pilkada Meningkat, Abhan: Menarik Dijadikan Penelitian*. Bawaslu.
- Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*. PT Bhuana Ilmu Populer.
- Bawaslu. (2018). *Fenomena Calon Tunggal Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/Kota*. BAWASLU.
- Dhesinta, W. S. (2016). Calon Tunggal dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015). *Jurnal Cita Hukum*, 4(1), 87–104. <https://doi.org/10.15408/jch.v4i1.2578>
- Diantha, P. (2019). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Cat. 3). Kencana.
- Helen, Z. (2020, December). Musim Kemenangan Calon Tunggal di Pilkada. *DetikNews*.
- Jati, W. R. (2021). Fenomena Kemunduran Demokrasi Indonesia 2021. *The Habibie Center THC Insights*, 27, 1–6.
- Kompas. (2020, September). Ini Daftar 25 Daerah dengan Bakal Paslon Tunggal di Pilkada 2020. *Kompas.Com.Com*.
- Nugraha, W. E. (2014). Implementasi Trias Politika dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. *Gema Keadilan*, 1(1), 66–70.
- Perludem. (2020). *Pasangan Calon Tunggal Bukan Berarti Wajib Dipilih*. Perludem.

- 
- Prilani, P., & Hutomo, S. B. H. (2020). Konfigurasi Komunikasi Politik atas Fenomena Calon Tunggal Pada Pilkada Kabupaten Kediri Tahun 2020. *Jurnal Komunikasi*, 12(2), 282–297. <https://doi.org/10.24912/jk.v12i2.9624>
- Rumokoy, N. K. (2016). Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Setelah Berlakunya UU No 9 Tahun 2015. *Jurnal Hukum Unsrat*, 22(6), 22–33.
- Ryn, & Ain. (2020, August). Kualitas Demokrasi Dibayang-bayang Calon Tunggal Pilkada. *CNN Indonesia*.
- Salam, H. (2024, May). Pragmatisme Politik, Calon Tunggal Diprediksi Bakal Menjamur. *Kompas.Id*.
- Suryani, D., Izzati, F. F., Syafi'i, I., Adaba, P. Y., & Satriani, S. (2021). Kemunduran Demokrasi Tata Kelola SDA: Penguatan Oligarki dan Pelemahan Partisipasi Civil Society. *Jurnal Penelitian Politik*, 18(2), 173–189.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

---