

Problematika Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia

Nurfaika Ishak

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Alauddin
Makassar, Indonesia Email: nurfaika.ishak@uin-alauddin.ac.id

Info Artikel

Keywords:

Local Elections; Sovereignty;
Democracy.

Kata kunci:

Pemilihan Umum Kepala
Daerah; Kedaulatan;
Demokrasi.

Corresponding Author:

Nurfaika Ishak, E-mail:
nurfaika.ishak@uin-alauddin.ac.id

P-ISSN: 1412-6605

E-ISSN: 2301-6426

Abstract

This study aims to explain the arrangements for a single candidate regional head election and how people's sovereignty is channeled into the democratic process of regional head elections. This type of research is a descriptive normative juridical study. The data used are secondary data in the form of primary legal materials and secondary legal materials obtained through literature study. The results showed that the regulation of regional head elections with only 1 (one) pair of candidates began with the issuance of the Constitutional Court decision Number 100 / PUU-XIII / 2015 which was subsequently followed by the issuance of General Election Commission Regulation Number 14 of 2015 and Law Number 10 of 2016. Whereas the people are the determinants of government administration power through the regional head election process so that the people as the main activator of the wheel of democracy should not be hindered in choosing candidates for regional head leaders even though there is only one pair of candidates involved in the election. Election of heads must be carried out honestly and fairly so that political awareness by all citizens can be realized..

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengaturan pemilihan kepala daerah calon tunggal dan bagaimana kedaulatan rakyat tersalurkan dalam proses demokrasi pemilihan kepala daerah. Jenis penelitian merupakan penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan pemilihan kepala daerah dengan hanya 1 (satu) pasangan calon dimulai dengan dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang selanjutnya diikuti dengan diterbitkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Bahwa rakyat adalah penentu kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan melalui proses pemilihan kepala daerah sehingga rakyat sebagai penggerak utama roda demokrasi tidak boleh terhalang dalam memilih calon pemimpin kepala daerah walaupun hanya ada satu pasangan calon yang terlibat dalam pemilihan. Pemilihan kepala harus dilaksanakan dengan jujur dan adil agar kesadaran berpolitik oleh seluruh warga negara dapat terwujud.

I. Pendahuluan

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam Negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).¹ Salah satu bentuk kedaulatan rakyat dalam suatu sistem negara demokrasi adalah dengan diselenggarakannya pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah/ pilkada merupakan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat dalam suatu negara. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.² Rakyat berdaulat untuk menentukan pemerintahan melalui pemilihan kepala daerah.

Pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang merupakan salah satu perwujudan kedaulatan rakyat secara serentak pada Tahun 2015, muncul persoalan baru pada akhir masa pencalonan yaitu polemik calon tunggal. Dari 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten yang ikut kontestasi pesta demokrasi, terdapat 11 daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon, bahkan ada satu daerah yang tidak memiliki calon sama sekali. Adanya calon tunggal menjadi tanda bahwa demokrasi secara nyata dalam pelaksanaannya terus mengalami perkembangan dan dipengaruhi oleh sistem politik yang terjadi di suatu daerah.³ Berdasarkan hal tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian membuka kembali pendaftaran calon kepala daerah namun hal ini tidak berjalan lancar karena masih ada empat daerah yang masih tetap memiliki hanya satu (1) pasangan calon kepala daerah. Keempat daerah tersebut adalah Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur), dan Kota Mataram (Nusa Tenggara Barat) sehingga diputuskanlah pelaksanaan pilkada di daerah tersebut diundur hingga tahun 2017.⁴ Hal ini dinilai oleh Effendi Gazali sebagai bentuk pelanggaran hak konstitusional warga negara sehingga ia mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi terkait dengan Undang-Undang yang mengatur tentang

¹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.70.

² Mohammad Syaifei, "Tinjauan Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUUXIII/2015 tentang Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", *Jurnal Legal Opinion*, Vol. 4 Nomor 5, 2016, hlm.1-12.

³ Wafia Silvia Dhesinta, "Calon Tunggal dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi", *Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta*, Vol.4 Nomor 1, 2016, hlm.87-104, Doi: 10.15408/jch.v4i1.2578.2016.4.1.87-104.

⁴ Majalah Suara Komisi Pemilihan Umum Edisi IV. Juli-Agustus 2015, hlm.4.

syarat minimal 2 (dua) pasangan calon kepala daerah untuk menyelenggarakan pesta demokrasi yaitu pemilihan kepala daerah.

Objek permohonan (*Objectum Litis*) uji materiil pada Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) 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. Adapun yang menjadi batu uji atas permohonan tersebut yaitu 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". Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan"; Pasal 28 C 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"; Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"; Pasal 28 H 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 28 I ayat (2) UUD 1945: "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".

Mahkamah konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan untuk sebagian dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015. Bahwa Pasal 49 ayat (9) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai 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 tiga (3) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada satu (1) pasangan calon gubernur dan wakil gubernur". Pasal 50 ayat (9) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian "menetapkan satu (1) pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta satu (1) pasangan calon walikota dan calon wakil walikota peserta pemilihan dalam hal setelah jangka waktu tiga (3) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada satu (1) pasangan calon bupati dan wakil bupati serta satu (1) pasangan calon walikota dan calon wakil walikota".

Pasal 51 ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup "menetapkan 1 (satu)

pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur dalam hal hanya terdapat satu (1) pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur". Pasal 52 ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup "menetapkan satu (1) pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta satu (1) pasangan calon walikota dan calon wakil walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta satu (1) pasangan calon walikota dan calon wakil walikota". Kemudian, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak permohonan pemohon untuk selain dan selebihnya. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU-XIII/2015 tentang Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah merupakan dasar hukum yang berkekuatan hukum tetap agar tidak terjadinya penundaan pemilihan kepala daerah, guna menjaga hak konstitusional warga negara yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dapat menyelamatkan prinsip demokrasi di daerah dengan tetap mengikutsertakan calon tunggal dalam pelaksanaan Pilkada.⁵

Calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk demokrasi empirik. Keadaan munculnya "calon tunggal" adalah keadaan yang secara normatif tidak terbayangkan sebagaimana konsep demokrasi yang diungkapkan oleh Robert Dahl.⁶ Namun, fenomena ini sejatinya tidak menjadi penghambat pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam memilih dan dipilih sehingga dikeluarkanlah putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 menjadi alas hukum yang bersifat yuridis normatif yang bersifat preskriptif serta konstitusional.⁷ Hal ini menjadi jalan diberlakukannya pemilihan kepala daerah dengan hanya satu calon kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan ajang demokrasi lokal yang dilaksanakan untuk memilih kepala daerah seperti Gubernur, Bupati maupun Walikota.⁸ Lebih lanjut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pengaturan pemilihan kepala daerah calon tunggal dalam hukum positif setelah adanya

⁵ Erniyanti, "Kajian Kritis Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol.13 Nomor 2, Desember 2018, hlm.250-259.

⁶ Siti Nurrahmah, "Gagasan Mencegah Timbulnya Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak dalam Perpektif Demokrasi di Indonesia", *Jurnal JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol.6 Nomor 1, Juni 2019, hlm.1-15.

⁷ Muhammad Anwar Tanjung dan Retno Saraswati, "Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015", *Jurnal Yudisial* Vol.12 Nomor 3, Desember 2019, hlm.269-285.

⁸ Imawan Sugiharto, "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.18 Nomor 1, 2019, hlm.24-29.

putusan Mahkamah Konstitusi tentang dibolehkannya pemilihan kepala daerah dengan hanya 1 (satu) calon kepala daerah dan bagaimana kedaulatan rakyat dapat tersalurkan secara langsung dalam proses demokrasi pemilihan kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah 5 (lima) tahun dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

II. Hasil dan Pembahasan

1. Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal

Pemilihan kepala daerah (pilkada) adalah upaya demokrasi untuk mencari pemimpin daerah yang berkualitas dengan cara-cara yang damai, jujur, dan adil. Salah satu prinsip demokrasi yang terpenting adalah pengakuan terhadap perbedaan dan penyelesaian perbedaan secara damai tanpa pertikaian. Oleh karena itu, pihak-pihak yang berbeda pendapat wajib mengembangkan sikap toleran, saling menghargai, dan saling menghormati antara satu dengan lainnya.⁹ Indonesia sebagai negara yang berprinsip Bhineka Tunggal Ika menghargai segala perbedaan yang ada dengan saling menghormati satu sama lain. Dengan bentuk negara kesatuan, dan ideologi Pancasila, Indonesia diharapkan mampu mengatasi segala macam konflik perpecahan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa salah satunya adalah penyelesaian atas permohonan fenomena calon tunggal pada pemilihan kepala daerah di dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Calon tunggal disinyalir lahir karena mesin partai yang berfungsi untuk memberikan pendidikan politik bagi kader tidak berfungsi dengan baik. Faktor lain yang juga dapat menyebabkan lahirnya calon tunggal adalah kriteria yang diatur dalam undang-undang mengenai syarat dukungan dari jalur partai politik dan syarat dukungan pencalonan perseorangan. Selain itu, calon tunggal ini lahir karena mahalnnya mahar dari partai pengusung. Maka secara rasional, jika ada calon petahana yang kuat, calon lain pasti akan berkalkulasi rasional".¹⁰ Pemilihan kepala daerah dengan hanya 1 (satu) pasangan calon yang dilegalkan oleh Mahkamah Konstitusi menjadi peristiwa penting dalam perjalanan tata pemerintahan Negara Indonesia untuk tetap menjalankan kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin apalagi jika suatu daerah tertentu hanya memiliki calon tunggal.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", berdasarkan amanat dari konstitusi yang merupakan hukum dasar tertinggi dalam suatu negara, maka fenomena calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah dapat diatasi.

⁹ Amirudin dan A.Zainal Bisri, 2005, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.12.

¹⁰ Habibi, "Implikasi Calon Tunggal Pilkada Kabupaten Tasikmalaya terhadap Kualitas Demokrasi Daerah", *Jurnal Asy-Syari'ah*, Vol.20 Nomor 2, Desember 2018, hlm.213-225.

Sebagaimana Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan walaupun hanya ada 1 (satu) pasangan calon kepala daerah. Dalam konteks putusan MK di atas, MK melakukan terobosan hukum yang mampu mengatasi persoalan masa kini dengan mengikuti perkembangan yang ada di masyarakat, yaitu fenomena calon tunggal.¹¹ Dalam pertimbangannya, majelis hakim konstitusi menilai bahwa pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung dan demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pilkada merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat sehingga perumusan norma yang ada pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mensyaratkan adanya lebih dari satu pasangan calon kepala daerah dapat menimbulkan permasalahan baru seperti tidak dilaksanakannya pemilihan kepala daerah/tertundanya pelaksanaan pilkada sehingga Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pemilihan kepala daerah walaupun hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon/ calon tunggal, hal tersebut tetap dilaksanakan.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini menurut penulis jika dikaitkan dengan pertimbangan majelis hakim bahwa untuk melindungi hak konstitusional warga negara dengan diberinya solusi atas masalah kekosongan hukum terkait dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 yang dapat menyebabkan penundaan pemilihan kepala daerah sampai batas waktu yang tidak menentu memang benar apalagi hal ini berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara demokrasi Indonesia. Ruh dari demokrasi itu sendiri tentunya terletak pada implementasi kedaulatan rakyat yang tidak boleh diciderai oleh aturan hukum yang dapat menimbulkan ketidakadilan. Penundaan pemilihan kepala daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah berdampak pada tidak terpenuhina hak politik masyarakat.

Selain berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi, landasan yuridis pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal juga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon dan 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 yang menyatakan bahwa “pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:

¹¹ Allan Fatchan Gani Wardhana, “Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Perspektif Hukum Progresif”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.23 Nomor 2, April 2016, hlm.206-229.

- 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.

Pelaksanaan pemilihan calon tunggal kepala daerah dilaksanakan apabila telah dibuka pendaftaran calon kepala daerah dan yang mendaftar serta memenuhi syarat hanya 1 (satu) pasangan calon. Selain itu, pilkada calon tunggal terlaksana apabila terdapat salah satu atau bahkan beberapa calon kepala daerah yang berhalangan tetap kemudian tidak ada usul calon pengganti yang memenuhi syarat menjadi calon kepala daerah. Lebih lanjut, pilkada dengan hanya 1 (satu) pasangan calon juga dapat terjadi apabila terdapat pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta pilkada seperti yang terjadi pada pemilihan Walikota Makassar pada tahun 2018 silam.

Selanjutnya, terdapat mekanisme penentuan kemenangan yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu pada Pasal 107 dan Pasal 109 untuk penetapan sebagai calon kepala daerah terpilih. Bahwa pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai

kepala daerah terpilih. Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama, maka pasangan calon yang lebih merata penyebarannya yang ditetapkan sebagai kepala daerah terpilih. Selanjutnya, dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon kepala daerah, maka penetapan kepala daerah terpilih dilakukan apabila calon tunggal kepala daerah tersebut memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.

Faktor yang menyebabkan munculnya calon tunggal yaitu pragmatisme partai politik; kegagalan kaderisasi, persyaratan sebagai calon yang semakin berat, dan mahar politik yang semakin mahal.¹² Bahwa pada tahun 2018, pemilihan kepala daerah calon tunggal diadakan di 16 (enam belas) daerah yang tersebar di seluruh Indonesia. Hal ini meningkat 56% dari tahun 2017 yang diisi oleh 9 calon tunggal pilkada. Selain itu, adanya hanya satu pasangan calon pemimpin kepala daerah, hal ini disebabkan karena calon tunggal mendapat dukungan sebegini besar partai politik sehingga mengurangi peluang dari calon lain untuk dapat maju menjadi calon kepala daerah dalam pilkada. Perkembangan demokrasi di daerah provinsi, kabupaten/ kota melalui pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat walaupun hanya ada 1 (satu) pasangan calon secara otomatis akan meningkatkan kuantitas partisipasi dan penggunaan hak politik masyarakat. Rakyat berwenang dan berdaulat untuk dapat menentukan sendiri siapa gubernur, bupati atau walikota mereka dengan melihat rekam jejak calon kepala daerah baik dari jalur partai politik maupun calon perseorangan/independen.

2. Kedaulatan Rakyat dalam Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan representasi dari kedaulatan rakyat dengan menggunakan hak politiknya secara nyata, di mana sebelum pilkada langsung diterapkan, pilkada dilaksanakan melalui sistem perwakilan oleh para dewan perwakilan rakyat daerah atau ditunjuk langsung oleh pemerintah pusat. Pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat dalam rangka demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan teori kedaulatan. Konsep kedaulatan menurut Jean Bodin memiliki 3 (tiga) unsur yaitu: kekuasaan bersifat *supreme* artinya tidak ada kedaulatan/kekuasaan yang lebih tinggi, dan bersifat asli yang dapat dimaknai tidak bersumber dari kekuasaan lain yang lebih tinggi; mutlak dan sempurna yaitu tidak ada kekuasaan yang dapat membatasinya; Utuh, bulat dan abadi, yaitu tidak terbagi-bagi. Adapun menurut J. Jacques Rousseau, kedaulatan bersifat: kesatuan (*unite*), bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*), tak dapat dialihkan (*inalienabilite*), tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*). Dari

¹² Lili Romli, "Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal", *Jurnal Politik*, Vol.15 Nomor 2, Desember 2018, hlm.143-160.

konsep yang dikemukakan oleh Jean Bodin dan J. Jacques Rousseau, penulis menyimpulkan bahwa kedaulatan, dalam hal ini kedaulatan rakyat untuk memilih kepala daerah merupakan sesuatu yang tidak dapat direnggut atau diciderai oleh alasan atau kepentingan apapun.

Pemilihan umum kepala daerah dengan hanya (1) satu pasang calon dalam pemilihan serentak tetap harus dilaksanakan agar kedaulatan rakyat terselamatkan dan tidak berdampak pada terganggunya pelaksanaan pemerintah daerah. Pemilihan kepala daerah sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih secara langsung dan demokratis. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat maka Pemilihan Kepala Daerah haruslah menjamin terwujudnya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat.¹³ Selain itu, dalam Pasal 54C ayat 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, bahwa "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". Adanya opsi untuk dapat memilih kepala daerah dengan calon tunggal yang disandingkan dengan kotak kosong menjadi bukti bahwa masyarakat memiliki kedalatan penuh atas penggunaan hak politik dalam memilih dan dipilih.

Demokrasi sangat mahal biayanya karena sesungguhnya membangun demokrasi sama dengan membangun peradaban. Demokrasi bukan hanya sebuah peristiwa pemilihan yang dilakukan oleh mereka yang berhak memilih tetapi jauh lebih luas daripada itu. Demokrasi harus diikuti oleh kedewasaan berpolitik, penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, dilaksanakan secara bebas, jujur dan terbuka.¹⁴ Demokrasi, satu kata yang memiliki jutaan makna dan akibat bagi keberlangsungan kehidupan ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, dan lain sebagainya. Kesuksesan ataupun kegagalan dari proses demokrasi akan berdampak pada tata pemerintahan suatu negara dan juga berdampak pada keberlangsungan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Demokrasi merupakan salah satu asas dalam mengelola negara di abad modern. Asas demokrasi ingin menegaskan bahwa rakyat merupakan *stackholder* utama dalam sebuah negara. Oleh karena itu dalam negara demokrasi, rakyat sangat berperan penting dalam ikut menentukan kebijakan yang dibuat oleh negara melalui pemerintahnya. Pilkada memiliki tiga fungsi yaitu pertama, Pilkada sebagai sarana memilih pemimpin daerah yang

¹³ Hardiyanto, Suharso, dan Budiharto, "Pemilihan Umum Kepala Daerah Periode 2015/2020 (Studi Politik Hukum Calon Tunggal)", *Jurnal Varia Justicia*, Vol.12 Nomor 1, Oktober 2016, hlm.204-221.

¹⁴ Amirudin dan A.Zainal Bisri, 2005, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.6.

memiliki legitimasi. Kedua, Pilkada sebagai Pendalaman Demokrasi di aras lokal. Ketiga, Pilkada sebagai wujud nyata kedaulatan rakyat.¹⁵ Dalam negara demokrasi, rakyat sebagai pemegang kedaulatan memiliki hak untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam urusan pemerintahan seperti memilih pemimpin negara dan pemimpin kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah wajib menjamin terwujudnya kedaulatan rakyat. Bahwa perumusan norma Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 yang mensyaratkan adanya lebih dari satu pasangan calon nyatanya tidak memberikan solusi yang dapat menyebabkan terjadinya penundaan pemilihan kepala daerah. Demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pemilihan kepala daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah walau pun sebelumnya telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.¹⁶ Hal ini dilakukan agar rakyat tidak kehilangan hak untuk memilih kepala daerah secara langsung dalam memperjuangkan kehidupan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dengan tersalurkannya hak berpolitik masyarakat.

Implementasi pelaksanaan demokrasi yang mengutamakan kedaulatan rakyat dalam keterlibatannya pada pemerintahan dengan cara memilih pemimpin kepala daerah. Rakyat adalah penentu kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan melalui proses pemilihan kepala daerah. Adanya fenomena calon tunggal disebabkan karena demokrasi yang berjalan seiring dengan perkembangan atau dinamika sistem politik sehingga hukum wajib untuk dapat menjadi penengah/ menyesuaikan dinamika tersebut. Pemilihan kepala daerah calon tunggal merupakan wujud perkembangan politik dalam negara demokrasi. Oleh karena itu, rakyat sebagai penggerak utama roda demokrasi tidak boleh terhalang dalam memilih calon pemimpin kepala daerah walaupun hanya ada satu pasangan calon yang terlibat dalam pemilihan.

Salah satu bentuk kedaulatan rakyat dalam suatu sistem negara demokrasi adalah dengan diselenggarakannya pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah. Pemilihan Kepala Daerah merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat sehingga harus terselenggarakan secara demokratis tanpa adanya ketidakpastian hukum, dimana hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan karena hal tersebut

¹⁵ Indra Syahril dan Dadan Herdiana, "Calon Tunggal dan Kemenangan Kotak Kosong sebagai Sebuah Realita Demokrasi di Tingkat Lokal", *Jurnal Nagari Law Review*, Vol.3 Nomor 1, Oktober 2019, hlm.13-26.

¹⁶ R. Nazriyah, "Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XII/2015", *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 Nomor 2, Juni 2016, hlm.379-405.

sama dengan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Pemilihan kepala daerah yang hanya dengan satu pasangan calon seyogyanya tidak menghalangi proses demokrasi yang sesungguhnya. Pilkada calon tunggal harus dilaksanakan dengan jujur dan adil tanpa ada permainan kotor *money politic* apalagi permufakatan jahat yang dilakukan oleh segelintir orang/ kelompok tertentu yang tidak bertanggung jawab agar kesadaran berpolitik oleh seluruh warga negara terutama masyarakat daerah untuk dapat bijak dan cerdas dalam memilih pemimpin yang benar-benar berkualitas dan akan berjuang untuk memegang amanah rakyat dengan baik.

Sebagai negara demokrasi, rakyat Indonesia memiliki kedaulatan/ hak untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam urusan pemerintahan seperti memilih pemimpin negara dan pemimpin kepala daerah. Pemilihan kepala daerah calon tunggal merupakan wujud perkembangan politik dalam negara demokrasi. Oleh karena itu, rakyat sebagai penggerak utama roda demokrasi tidak boleh terhalang dalam memilih calon pemimpin kepala daerah walaupun hanya ada satu pasangan calon yang terlibat dalam pemilihan. Sejarah mencatat, pemilihan dengan hanya 1 (satu) pasangan calon tunggal pada kenyataannya tidak selalu mendapatkan kemenangan tetapi rakyat dapat memenangkan kotak kosong sebagai bentuk penolakan calon kepala daerah yang dianggap tidak dapat memenuhi harapan masyarakat

III. Kesimpulan

Pelaksanaan pemilihan calon tunggal kepala daerah dilaksanakan apabila telah dibuka pendaftaran calon kepala daerah dan yang mendaftar serta memenuhi syarat hanya 1 (satu) pasangan calon. Selain itu, pilkada calon tunggal terlaksana apabila terdapat salah satu atau bahkan beberapa calon kepala daerah yang berhalangan tetap kemudian tidak ada usul calon pengganti yang memenuhi syarat menjadi calon kepala daerah. Lebih lanjut, pilkada dengan hanya 1 (satu) pasangan calon juga dapat terjadi apabila terdapat pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta pilkada seperti yang terjadi pada pemilihan Walikota Makassar pada tahun 2018 silam. Selanjutnya, terdapat mekanisme penentuan kemenangan yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu pada Pasal 107 dan Pasal 109 untuk penetapan sebagai calon kepala daerah terpilih. Bahwa pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai kepala daerah terpilih. Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama, maka pasangan calon yang lebih merata penyebarannya yang ditetapkan sebagai kepala daerah terpilih. Selanjutnya, dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon kepala daerah, maka penetapan kepala daerah terpilih dilakukan apabila calon tunggal kepala daerah tersebut memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.

References

- Allan Fatchan Gani Wardhana, "Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Perspektif Hukum Progresif", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.23 Nomor 2, April 2016.
- Amirudin dan A.Zainal Bisri, 2005, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Amirudin dan A.Zainal Bisri, 2005, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Erniyanti, "Kajian Kritis Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol.13 Nomor 2, Desember 2018.
- Habibi, "Implikasi Calon Tunggal Pilkada Kabupaten Tasikmalaya terhadap Kualitas Demokrasi Daerah", *Jurnal Asy-Syari'ah*, Vol.20 Nomor 2, Desember 2018.
- Hardiyanto, Suharso, dan Budiharto, "Pemilihan Umum Kepala Daerah Periode 2015/2020 (Studi Politik Hukum Calon Tunggal)", *Jurnal Varia Justicia*, Vol.12 Nomor 1, Oktober 2016.
- Imawan Sugiharto, "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.18 Nomor 1, 2019.
- Indra Syahrial dan Dadan Herdiana, "Calon Tunggal dan Kemenangan Kotak Kosong sebagai Sebuah Realita Demokrasi di Tingkat Lokal", *Jurnal Nagari Law Review*, Vol.3 Nomor 1, Oktober 2019.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Lili Romli, "Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal", *Jurnal Politik*, Vol.15 Nomor 2, Desember 2018.
- Majalah Suara Komisi Pemilihan Umum Edisi IV. Juli-Agustus 2015.
- Mohammad Syafei, "Tinjauan Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUUXIII/ 2015 tentang Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", *Jurnal Legal Opinion*, Vol. 4 Nomor 5, 2016.
- Muhammad Anwar Tanjung dan Retno Saraswati, "Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015", *Jurnal Yudisial* Vol.12 Nomor 3, Desember 2019.
- R. Nazriyah, "Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XII/2015", *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 Nomor 2, Juni 2016.
- Siti Nurrahmah, "Gagasan Mencegah Timbulnya Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak dalam Perpektif Demokrasi di Indonesia", *Jurnal JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol.6 Nomor 1, Juni 2019.

- Wafia Silvia Dhesinta, "Calon Tunggal dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi", *Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta*, Vol.4 Nomor 1, 2016, hlm.87-104, Doi: 10.15408/jch.v4i1.2578.2016.4.1.87-104.
- Erina Pane & Adam Muhammad Yanis. Reconstruction of Mining Policies on Justice in Lampung Province, *Jurnal Bestuur* Vol. 8, Issue 2, December, 2020.
- Saputra, Rian, Development of Creative Industries as Regional Leaders in National Tourism Efforts Based on Geographical Indications, *Jurnal Bestuur* Vol. 8, Issue 2, December, 2020.
- Luthviati, R.D, The Role of Local Governments in the Defense of Leading Products, *Jurnal Bestuur* Vol. 8, Issue 2, December, 2020.
- Ika Khairunnisa Simanjuntak, Pengecualian Rahasia Perbankan untuk Kepentingan Perpajakan di Indonesia, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020
- Abdul Kadir Jaelani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Lego Karjoko. The Political Law of the Constitutional Court In Canceling the Concept of the Four Pillars as an Pancasila as the State Foundation, *Talent Development & Excellence*, Vol.12, No.2s, 2020.
- Anggri Rudianto, Suhariningsih, Bambang Winarno. Kewenangan Pemegang Protokol Notaris yang Meninggal Dunia untuk Mengeluarkan Salinan Akta dari Minuta Akta yang Belum Lengkap Tanda Tangannya, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020.
- Taufiq Taufiq, Sanksi Hukum Terhadap PelakuTindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020.
- Sugianto, Optimalisasi Kemandirian Kelautan dalam Mewujudkan Pembangunan Budaya Maritim Nasional, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020.
- Multimatun Ni'ami, Bisnis Transportasi dalam Pusaran Globalisasi, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020.
- Anik Indriono, Implementasi Standar Sumber Daya Manusia dan Pelayanan Minimal Kesehatan di Kota Pekalongan, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020.
- Endang Yuliana Susilawati Tabah Budi Prasetyo, Law Compliance Against Perpetrators of Covid-19's Forced Retrieval, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol.19, No.1, Juni, 2020.
- Ach.Tahir, Iswantoro, Siti Fatimah, Resti Dian Luthviati, Rian Saputra, Abdul Kadir Jaelani, The Model Of Criminal Policy To Customary Law Society After Decision Of The Constitutional Court Of The Republic Of Indonesia Number 95/Puu-Xii/2014, *International Journal of Advanced Science and Technology* Vol. 29, No. 4, (2020).
- Siti Fatimah, Iswantoro, Udiyo Basuki, Rian Saputra, Abdul Kadir Jaelani. The Public Policy Of Local Government In Protecting Geographic Indication As A Leading Regional Product, *International Journal of Advanced Science and Technology* Vol. 29, No. 4, (2020).