

KONSTITUSIONALITAS CALON TUNGGAL DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELAWAN KOTAK KOSONG

THE CONSTITUTIONALITY OF SINGLE CANDIDATE IN THE ELECTION OF REGIONAL HEADS AGAINST EMPTY BOXES

Wilma Silalahi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jalan Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat – 10110

silalahiwilma@gmail.com

Abstrak

Pilkada dengan satu pasangan calon atau calon tunggal mulai dikenal pada pilkada tahun 2015, karena sebelumnya, peraturan perundang-undangan tidak mengakomodir pasangan calon yang kurang dari dua pasangan calon. Yang menjadi permasalahan pada tulisan ini adalah bagaimana konstitusionalitas calon tunggal dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah melawan kotak kosong. Isu ini menjadi menarik, mengingat bangsa Indonesia tanggal 9 Desember 2020 akan melaksanakan pesta demokrasi pilkada serentak, sehingga perlu adanya kepastian hukum dan keadilan dalam pelaksanaan pilkada dengan hanya satu pasangan calon. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif atau penelitian doktrinal. Pada surat suara pemilihan satu pasangan calon yang akan dicoblos memuat dua kolom yang terdiri atas satu kolom yang memuat foto dan nama pasangan calon dan kolom kosong yang tidak bergambar. Pelaksanaan pilkada pasangan calon tunggal lawan kotak kosong merupakan pembelajaran politik bagi bangsa Indonesia. Hal ini merupakan bukti bahwa perkembangan sistem ketatanegaraan dan sistem pemilu bangsa Indonesia semakin menunjukkan bahwa hak konstitusional warga negara, baik hak untuk dipilih maupun hak sebagai pemilih akan terpenuhi walaupun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Untuk itu, pelaksanaan Pemilihan satu pasangan calon harus secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan dan pendidikan politik baik kepada partai politik maupun kepada masyarakat sangat perlu, guna pembelajaran politik yang lebih baik.

Kata Kunci: calon tunggal, hak konstitusional, kotak kosong, pemilihan kepala daerah serentak.

Abstract

Elections for regional heads and deputy regional heads with one pair of candidates or single candidates began to be known in the 2015 regional head elections, because previously, regulations did not accommodate candidate pairs with less than two pairs of candidates. The problem is how the constitutionality of a single candidate in the implementation of regional head elections against empty boxes. This issue is interesting, considering that the Indonesian nation will hold a simultaneous democratic regional head election on 9 December 2020, so there is a need for legal certainty and justice in the implementation of regional head elections with only one pair of candidates. This study uses normative juridical or doctrinal research methods. In the ballot for the election of a pair of candidates to be punched, it contains two columns consisting of one column containing photos and names of the pairs of candidates and a blank column with no pictures. The implementation of regional head elections for single pairs of candidates against empty boxes is a political lesson for the Indonesian nation. This is evidence that the development of the state administration system and the Indonesian national election system increasingly shows that the constitutional rights of citizens, both the right to be elected and the right to vote, will be fulfilled even though there is only one pair of candidates for regional and deputy head.

Keyword: *single candidate, constitutional rights, empty box, simultaneous regional head elections.*

A. Pendahuluan

Dalam negara demokrasi, pesta demokrasi merupakan cara pergantian pimpinan melalui pemilihan merupakan cara yang paling sesuai dilaksanakan. Hak memberikan suara atau memilih (*right to vote*) merupakan hak dasar (*basic right*) setiap individu atau warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara.¹ Pesta demokrasi tetap menjadi masalah hangat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), karena setiap 5 (lima) tahun sekali bangsa Indonesia melaksanakan pesta demokrasi, baik pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maupun pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) akan berlangsung pada 9 Desember 2020 sebagaimana telah disepakati dalam Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI bersama Kementerian Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pilkada 2020 yang akan diikuti oleh 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah, meliputi 9 (sembilan) provinsi, 224 (dua ratus dua puluh empat) kabupaten, dan 37 (tiga puluh tujuh) kota.

Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis.² Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Perkembangan kebijakan politik dibuktikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

¹ Agus Riewanto, *Melindungi Hak Pilih*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 69.

² Pasal 1 ayat (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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678, selanjutnya disebut UU 8/2015).

Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, selanjutnya disebut UU 12/2008) belum mengakomodir mengenai Calon Perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam UU 12/2008 dan UU 8/2015, tidak mengakomodir pasangan calon yang kurang dari 2 (dua) pasangan calon, dalam kontestasi pilkada setidaknya harus ada 2 (dua) pasangan calon. Begitu juga sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1057, selanjutnya disebut PKPU 12/2015), hanya mengenal minimal 2 pasangan calon, dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, KPU/KIP Provinsi/Kabupaten/Kota menetapkan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya.

Dengan demikian, UU 8/2015 dan PKPU 12/2015 pada saat kontestasi pilkada, apabila hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon, akan menunda pelaksanaan pilkada pada Pemilihan serentak berikutnya, tetapi tetap akan dilakukan tahapan-tahapan pelaksanaan pemilihan sampai menghasilkan minimal 2 (dua) pasangan calon. Hal ini kembali ditegaskan pada Pasal 49 ayat (8) UU 8/2015, yang menyatakan bahwa “Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari”. Selain itu, Pasal 49 ayat (9) UU 8/2015 menyatakan bahwa, KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8). Sementara Pasal 50 ayat (8) UU 8/2015 menyatakan, “Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari”. Sementara Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 menyatakan bahwa, KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Bupati

dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).

Selain itu, Pasal 51 ayat (2) UU 8/2015 juga mensyaratkan bahwa “Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi”. Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015 menyatakan bahwa, “Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota”. Pasal 54 ayat (4) UU 8/2015 menyatakan bahwa, “Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari”. Pasal 54 ayat (6) UU 8/2015 menyatakan bahwa, “Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari”.

Sampai dengan berlakunya UU 8/2015 tidak mengakomodir terjadinya pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan calon atau 1 (satu) pasangan calon, sehingga dapat terganggunya atau bahkan tidak dapat terselenggaranya Pemilihan disebabkan oleh adanya ketentuan norma di atas. Dengan demikian, agar tercipta konstusionalitas dalam pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal yang belakangan semakin meningkat pasangan calon tunggal, perlu ada pengaturan dengan tegas. Keadaan dari munculnya “calon tunggal” merupakan keadaan yang secara normatif dan tidak terbayangkan, tidak dapat diduga, bahkan minus rekayasa. Sehingga menurut Nur Rohim Yunus, bahwa demokrasi secara empirik dalam implementasinya terus berkembang dan dipengaruhi oleh sistem politik yang terjadi di daerah tersebut.³

Oleh karena itu, dipandang perlu ada pengaturan yang tegas apakah pasangan calon tunggal konstusional atau inkonstitusional. Dengan demikian, yang menjadi permasalahan yang menarik pada tulisan ini adalah bagaimana konstusionalitas calon

³ Nur Rohim Yunus, *Saat Kotak Kosong Memenangkan Pilkada*, ADALAH, Buletin Hukum & Keadilan, Volume 2, Nomor 7e (2018), hlm. 69.

tunggal dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah melawan kotak kosong. Isu ini menjadi menarik, mengingat bangsa Indonesia tanggal 9 Desember 2020 akan melaksanakan pesta demokrasi pilkada serentak. Dengan banyaknya kejadian-kejadian yang terjadi belakangan ini ditambah pandemi covid-19 dan masih belum ditemukan pengobatan maupun vaksinnnya, sehingga perlu adanya kepastian hukum dan keadilan dalam pelaksanaan pilkada dengan hanya satu pasangan calon. Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi bahwa dalam pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal apakah sudah sesuai dengan konstitusi atau justru bertentangan, tapi hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian untuk mengetahui apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal melawan kotak kosong adalah konstitusionalitas atau tidak.

Kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *post-positivisme*, bahwa dengan banyaknya permasalahan atau problem hukum yang sedang dialami oleh bangsa Indonesia, Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah kongkrit dan kebijakan-kebijakan dalam menyelesaikan semua permasalahan yang sedang dihadapi oleh bangsa Indonesia agar tercipta pesta demokrasi pilkada sesuai dengan asas pemilu. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif⁴ atau menurut Wignjosuebrototo adalah penelitian doktrinal,⁵ yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang bahwa hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut normatif analisis.⁶

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985), hlm. 15.

⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 42.

⁶ *Ibid.*, hlm. 67-68.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang memusatkan perhatiannya pada persoalan-persoalan asas-asas hukum, sinkronisasi hukum, dan perbandingan hukum guna menemukan jawaban atas permasalahan yang diteliti, sebagaimana dirumuskan dalam indentifikasi masalah.⁷ Dengan demikian, dilihat dari sudut tujuannya, penelitian ini sekaligus merupakan penelitian “problem solution”,⁸ dalam hal ini adalah solusi berupa *legal remedy* terhadap permasalahan pengaduan konstitusional bagi warga negara yang hak-hak konstitusionalnya dirugikan bukan hanya dengan diberlakukannya suatu undang-undang melainkan oleh tindakan atau kelalaian aparat negara (*state officials*). Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini terutama adalah data sekunder yang terdiri atas bahan-bahan hukum, baik bahan-bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Bahan-bahan hukum primer dimaksud di antaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi RI, konstitusi maupun undang-undang (*act, legislation*) beberapa negara yang mengatur tentang mahkamah konstitusi negara-negara yang bersangkutan. Sementara itu, bahan-bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain, terdiri atas literatur, hasil-hasil penelitian yang relevan dengan masalah yang diteliti, tulisan atau artikel yang dimuat dalam jurnal-jurnal atau media publikasi ilmiah lain yang relevan dengan masalah yang diteliti, makalah atau karya tulis yang disampaikan dalam pertemuan-pertemuan ilmiah (seminar, *workshop*, simposium, dan sebagainya). Sedangkan bahan-bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer maupun sekunder dalam penelitian ini adalah berupa kamus dan ensiklopedia.⁹

⁷ Soerjono Soekanto mengelompokkan penelitian hukum, dari sudut tujuan penelitian hukum, ke dalam (1) Penelitian Hukum Normatif yang mencakup: a. penelitian terhadap asas-asas hukum; b. penelitian terhadap sistematika hukum; c. penelitian terhadap taraf sinkroniasasi hukum; d. penelitian sejarah hukum; e. penelitian perbandingan hukum; (2) Penelitian Hukum Sosiologis atau Empiris yang mencakup : a. penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis); b. penelitian terhadap efektivitas hukum; lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 2005, hlm. 51. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, ...*Op.cit.*

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar.. op.cit.*, hlm. 50.

⁹ Lihat *ibid.*, hlm. 52

C. Analisis dan Pembahasan

Fenomena pilkada dengan satu pasangan calon mulai dikenal pada pilkada tahun 2015. Pilkada dengan satu pasangan calon, sebelum tahun 2015 tidak dikenal, hal ini pada saat diajukan pengujian undang-undang oleh Effendi Ghazali, Pemohon pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, bertanggal 29 September 2015, memutuskan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti pilkada serentak. Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1567, selanjutnya disebut PKPU 14/2015), yang menyatakan “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju”. Kemudian direvisi kembali dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 431, selanjutnya disebut PKPU 13/2018) yang menyatakan, “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon 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”.

Pelaksanaan pilkada dengan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 54C ayat (1) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016) menyatakan bahwa, “Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi: (a) setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat; (b) terdapat lebih

dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; (c) sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti 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.

Sementara ketentuan Pasal 54C ayat (2) UU 10/2016 menyatakan, “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. Selain itu, ketentuan Pasal 54D UU 10/2016 menyatakan:

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

4. Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.”

Sementara, dalam ketentuan Pasal 18 PKPU 13/2018 menyatakan bahwa, “Pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom yang memuat foto Pasangan Calon atau kolom kosong yang tidak bergambar”. Dengan demikian, pada surat suara pemilihan 1 (satu) pasangan calon yang akan dicoblos memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas satu kolom yang memuat foto dan nama pasangan calon dan kolom kosong yang tidak bergambar, sehingga secara yuridis, dalam pelaksanaan pilkada dengan 1 (satu) pasangan calon lawan kolom kosong berlaku.

Pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah Tahun 2015 terdapat pada 3 (tiga) daerah pemilihan, yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kota Mataram, dan Kabupaten Timor Tengah Utara. Untuk pilkada serentak tahun 2017 yang digelar pada 15 Februari 2017, dari total daerah yang melaksanakan pilkada sebanyak 101 (seratus satu) daerah, terdapat 9 (sembilan) daerah yang pelaksanaan pilkadanya diikuti hanya oleh 1 (satu) pasangan calon tunggal, yaitu Kabupaten Pati¹⁰, Kabupaten Buton¹¹, Kabupaten Tulang Bawang Barat, Kota Tebing tinggi, Kabupaten Landak, Kabupaten

¹⁰ Pilkada Kabupaten Pati merupakan salah satu pilkada paling menarik, antara lain: *pertama*, pilkada Kabupaten Pati merupakan pilkada satu-satunya pilkada calon tunggal tahun 2017 di pulau Jawa, sebelumnya pilkada 2015 dua daerah yang pilkadanya terdiri dari calon tunggal adalah pilkada Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Blitar; *kedua*, meskipun secara persentase perolehan suara Kabupaten Pati nomor tiga terbesar dibandingkan Kabupaten Maluku Tengah (29,1%) dan Kota Tebing Tinggi (28,61%), akan tetapi perolehan suara “kotak kosong” pilkada Kabupaten Pati adalah yang tertinggi di Indonesia (177.694 atau 25,48%). Memang jumlah pemilih di Kabupaten Pati adalah paling tinggi dibandingkan dengan delapan daerah lainnya, hal ini menunjukkan bahwa pada dasarnya jumlah pemilih tertinggi itu bukanlah sebuah jaminan bahwa jumlah “kotak kosong” pasti akan lebih atau bahkan paling tinggi di antara daerah lain. *Ketiga*, dibandingkan dengan daerah lain, di Kabupaten Pati terdapat sebuah kelompok yang menyuarakan “kotak kosong” yang fenomenal. Kelompok yang menamakan diri dengan Aliansi Kawal Demokrasi Pilkada (AKDP) Kabupaten Pati ini melakukan kegiatan menyuarakan dan memperjuangkan pilihan “kotak kosong” sejak Oktober 2016 atau lima bulan sebelum pilkada.

¹¹ Forum Amanah Masyarakat Buton baru melakukan aksi demonstrasi beberapa hari sebelum pilkada, yaitu pada tanggal 6 Februari 2017.

Maluku Tengah, Kota Jayapura, Kabupaten Tambrau, dan Kota Sorong.¹² Sementara pada pilkada tahun 2018, ada 16 (enam belas) pasangan calon tunggal untuk pemilihan bupati dan walikota, yaitu Padang Lawas Utara Sumatera Utara, Prabumulih Sumatera Selatan, Kabupaten Tangerang Banten, Kota Tangerang Banten, Tapin Kalimantan Selatan, Mamasa Sulawesi Barat, Minahasa Tenggara Sulawesi Utara, Mamberamo Tengah Papua, Jayawijaya Papua, Kabupaten Puncak Papua, Deli Serdang Sumatera Utara, Lebak Banten, Pasuruan Jawa Timur, Enrekang Sulawesi Selatan, Bone Sulawesi Selatan, dan Makassar.¹³ Selain itu, untuk pilkada tahun 2020, bakal pasangan calon kepala daerah tunggal terdapat 27 (dua puluh tujuh) kabupaten/kota.

Pilkada Calon Tunggal Lawan Kotak Kosong

Pilkada calon tunggal mempunyai lawan “kotak kosong”. Perolehan kotak kosong merupakan hal yang tidak mudah. Kelompok kotak kosong tidak mendapat fasilitas dari negara sehingga harus membiayai sendiri kampanye mereka. Selain itu, kelompok kotak kosong tidak diberi kesempatan yang leluasa untuk menyampaikan dan mengkampanyekan suara mereka. Kampanye kotak kosong dapat dikatakan merupakan pendidikan berdemokrasi buat warga negara, sehingga warga negara harus memberikan pilihan terhadap suara mereka. Pemilihan dengan pasangan calon tunggal melawan kotak merupakan suatu pilihan yang tidak mengenakan buat pasangan calon tunggal, karena masih adanya anggapan yang mengatakan, menang melawan kotak kosong bukan sesuatu yang membanggakan, sementara kalah melawan kotak kosong merupakan hal yang memalukan. Dengan demikian, masih perlu adanya pembelajaran terhadap pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal.

Dalam prakteknya, kampanye kotak kosong banyak menimbulkan persoalan karena dianggap membatasi dan mengajak orang lain untuk golput atau tidak memilih. Pada saat mengkampanyekan kotak kosong, dianggap mengkampanyekan golput, artinya, mengkampanyekan untuk tidak memilih dan dibatasi dengan alasan keamanan. Padahal dalam pengaturannya bahwa pemilih diperkenankan untuk memberikan hak suaranya kepada kotak kosong yang menjadi lawan pasangan calon tunggal. Kurangnya

¹² Ikhsan Darmawan, *Peran dan Strategi Kelompok “Kotak Kosong” Dalam Pilkada Calon Tunggal Kabupaten Pati Tahun 2017: Studi Pendahuluan*, Jurnal Wacana Politik, Vol. 2, No. 1, (Maret 2017), hlm. 46.

¹³ Lili Romli, *Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 15, No. 2, (Desember 2018).

pemahaman dan sosialisasi kepada masyarakat, yang akhirnya menimbulkan pemikiran dan anggapan yang berbeda-beda.

Pelaksanaan pilkada pasangan calon tunggal melawan kotak kosong merupakan pembelajaran politik bagi bangsa Indonesia. Hal ini merupakan bukti bahwa perkembangan sistem ketatanegaraan dan sistem pemilu bangsa Indonesia semakin menunjukkan bahwa hak konstitusional warga negara, baik hak untuk dipilih maupun hak sebagai pemilih akan terpenuhi walaupun hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Kemenangan kotak kosong pada pilkada tahun 2018 di Kota Makassar membuktikan bahwa fenomena kotak kosong seolah membuka lebar mata seluruh komponen bangsa, bahwa sejatinya pilkada harus dapat benar-benar menampilkan tokoh pilihan rakyat, bukan hanya pilihan partai politik.¹⁴

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, bertanggal 29 September 2015 yang merupakan alas hukum calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah, dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah berpendapat bahwa, secara sistematis tampak nyata pembentuk Undang-Undang, di satu pihak, bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidaknya harus ada dua pasangan calon, di lain pihak, sama sekali tidak memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tidak terpenuhi, yang berakibat tidak dapat diselenggarakannya pilkada yang hanya memiliki 1 (satu) pasangan calon. Dengan demikian, menurut Mahkamah, untuk dapat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak lagi semata-mata digantungkan pada keharusan paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sementara menurut Mohammad Alexander, sebagai produk dari dinamika politik lokal, calon tunggal dalam pilkada memberikan alternatif untuk tercapainya partisipasi dalam rangka menghindari kerugian hak konstitusi dari warga negara dan calon yang maju, akan tetapi di sisi lain menempatkan pilkada sebagai *uncontested election* yang mana *uncontested election* akan mendegradasi unsur partisipasi dalam

¹⁴ Ahmad Gelora Mahardika, *Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 4, No. 2, 2018, hlm. 69-84.

demokrasi.¹⁵ Penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah apabila dikarenakan alasan calon tunggal, menurut Ni'matul Huda, merupakan kemunduran terhadap pelaksanaan demokrasi dan dapat disebut sebagai salah satu pelanggaran hak asasi manusia.¹⁶

Landasan yuridis calon tunggal dalam pilkada sebagaimana diatur dalam UU 10/2016, dimana pemenang pilkada dengan calon tunggal harus memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah. Apabila suara yang diperoleh tidak mencapai lebih dari 50% (lima puluh persen), maka pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya. Sementara dalam Pasal 25 ayat (1) PKPU 13/2018 disebutkan bahwa apabila perolehan suara pada kolom foto pasangan calon, KPU menetapkan penyelenggaraan pemilihan kembali pada pilkada periode berikutnya. Selain itu, Pasal 25 ayat (2) PKPU 13/2018 menyatakan bahwa, "Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Apabila dalam suatu Pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, tetapi yang menjadi pemenang adalah kotak kosong, maka sesuai dengan UU pilkada yang menyatakan, "Jika belum ada pasangan yang terpilih, maka pemerintah menugaskan pejabat untuk menjalankan pemerintahan".

Pemicu adanya calon tunggal di pilkada, contoh di Kota Makassar menurut Nur Rohim Yunus, antara lain disebabkan karena calon yang maju memborong dukungan semua partai politik, sehingga menutup peluang bagi putra daerah lain untuk dapat maju menjadi calon walikota. Artinya, dengan modal yang besar, calon kepala daerah mengunci kesempatan bagi calon yang lain untuk mendapat dukungan, meskipun hal ini tidak juga dapat disalahkan karena pada pelaksanaan pilkada, merupakan pertarungan untuk dapat menang dan menduduki kekuasaan. Akan tetapi yang salah adalah ketidakbenaran melakukan kompetisi dalam pertarungan. Lawan dikalahkan sebelum maju dalam pertempuran. Bahkan kata yang pantas untuk kondisi tersebut yaitu adanya egoisme kekuasaan. Padahal pertarungan yang sejati adalah saat ada

¹⁵ Mohammad Alexander M., Thesis mengenai *Anomali Demokrasi: Studi Proses Kemunculan Calon Tunggal Dalam Pilkada Calon Tunggal Kabupaten Blitar*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2015, hlm. 1.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 69.

lawan yang berhadapan, sehingga bila kemenangan yang diraih atau kekalahan yang didapat semua merupakan wujud ketangguhan dan keberanian yang sebenarnya.¹⁷

Dengan demikian, faktor terjadinya pencalonan dengan pasangan calon tunggal, antara lain:¹⁸

1. Faktor yuridis adanya calon tunggal Putusan.

Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, yang diikuti dengan UU 10/2016 dan PKPU 14/2015, yang kemudian mengalami perubahan dengan PKPU 13/2018.

2. Faktor non yuridis proses pencalonan membutuhkan biaya tinggi dan *money politic*.

Mahalnya mahar (*money politic*)¹⁹ dari partai pengusung, maka secara rasional jika ada calon Petahana yang kuat, calon lain pasti akan berkalkulasi rasional, daripada hilang segalanya lebih baik mengurungkan niat untuk jadi calon karena untuk menjadi calon saja mereka harus membayar mahar. Belum lagi dana yang akan digunakan untuk kampanye, dana untuk meraih suara pemilih, dana untuk mengamankan suara mulai dari tingkat TPS sampai mengamankan suara di KPU, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, KPU Pusat, bahkan sampai di tingkat Mahkamah Konstitusi jika terjadi sengketa.²⁰ Praktik mahar politik merupakan hal yang sangat sulit untuk dicegah dalam politik praktis di Indonesia. Mahar politik seolah menjadi wajib untuk diberikan ketika pasangan calon ingin maju menjadi pengantin dalam proses pencalonan kepala daerah. Jika mahar politik tidak dibayarkan dapat dipastikan pasangan calon tersebut tidak akan dapat maju menjadi kandidat dalam pilkada.

3. Faktor non yuridis lemahnya daya saing bakal calon dalam kompetisi politik.

¹⁷ Nur Rohim Yunus, *Op,cit*.

¹⁸ Ayu Lestari Ridwan, Iza Rumesten RS, *Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Simbur Cahaya, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, hlm. 251.

¹⁹ Mahar politik seakan menjadi hal yang lumrah karena dianggap sebagai ongkos perahu yang dalihnya dijadikan sebagai dana pembiayaan untuk menjalankan roda kendaraan partai.

²⁰ Iza Rumesten, *Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No. 1, Maret 2016, Universitas Sriwijaya Palembang, hlm. 80.

Hal ini dapat disebabkan karena calon yang maju memborong dukungan semua partai politik sehingga menutup peluang bagi peserta lain untuk dapat maju menjadi calon peserta pilkada, artinya dengan modal yang besar, calon kepala daerah mengunci kesempatan bagi calon yang lain untuk mendapat dukungan. Sehingga dapat dilihat adanya pelemahan daya saing dan ketidakberanian melakukan kompetisi dalam pertarungan.²¹ Lawan dikalahkan sebelum maju dalam pertempuran, atau yang disebut juga adanya egoisme kekuasaan.²²

4. Faktor non yuridis kepentingan politik para elite politik.

Partai gagal melakukan kaderisasi di satu pihak dan di lain pihak telah terjadi krisis kepemimpinan di daerah. Partai terkesan hanya digunakan untuk kepentingan hal-hal yang sifatnya pragmatis oleh para elitennya, yang tidak menutup kemungkinan tak lepas dari adanya konflik elite.²³ Demi kepentingan politik praktis, terkadang dalam mengusung pasangan calon yang akan dimajukan sebagai kontestan dalam pilkada partai politik melupakan ideologi partai. Praktik politik praktis yang demikian biasanya dilakukan demi tercapainya tujuan partai politik jangka pendek. Akibatnya dalam jangka panjang adalah partai politik seperti kehilangan identitas sebagai lembaga yang

²¹ Robert A. Dahl, *On Democracy*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 21. Secara teoritis, kriteria demokrasi masyarakat adanya kompetisi dan partisipasi, namun keadaan-keadaan empirik tidak dapat dibatasi perubahan dan perkembangannya. Demokrasi yang berkualitas harus disertai proses *check and balance*, sehingga kekuasaan dapat terdistribusi secara adil untuk menghindari tirani kekuasaan.

²² Lili Romli, *Calon Tunggal dan Defisit Demokrasi*, <http://mediaindonesia.com/read/detail/141847-calon-tunggal-dan-defisit-demokrasi>, diunduh 29 Oktober 2020. Keberadaan calon tunggal sebagai akibat dua pihak yang saling berkepentingan, yaitu Petahana dan partai politik. Petahana berkepentingan untuk menjaga status *quo*, tetap berkuasa, dengan cara menjegal saingan lewat “borong partai”. Sementara itu, partai-partai berkepentingan untuk menang dan/atau mendompleng petahana.

²³ Siti Dwi Puspitasari, *Peran AKDPP (Aliansi Kawal Demokrasi Pilkada Pati) Dalam Kemenangan Kotak Kosong di Desa Gajahmati dan Desa Maitan pada Pilkada Kabupaten Pati Tahun 2017*, Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang, hlm. 4. Konflik elite dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu elite politik lokal dan elite non politik lokal. Elite politik lokal merupakan seseorang yang menduduki jabatan jabatan politik (kekuasaan) di eksekutif dan legislatif yang dipilih melalui pemilihan umum dan dipilih dalam proses politik yang demokratis ditingkat lokal. Elite non politik lokal adalah seseorang yang menduduki jabatan-jabatan startegis dan mempunyai pengaruh untuk memerintah orang lain dalam lingkup masyarakat. Dalam sirkulasi elite, konflik dapat muncul dari dalam kelompok itu sendiri maupun antar kelompok pengusaha maupun kelompok tandingan. Konflik elite dapat dipahami dari berbagai dimensi untuk melihat faktor penyebab motif dan kepentingan politiknya.