

## **Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah**

Kharis Syahrial Alif Mamonto, Joko Setiyono  
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
Kharismamonto@gmail.com

Submit: 29-09-2021; Review: 17-11-2021; Terbit: 23-12-2021

### ***Abstract***

*Based on the philosophical basis, the purpose of holding direct regional head elections is to achieve sustainable democratic values, namely the process of community participation in exercising their right to vote. The simultaneous regional head elections that were held in December 2020 gave rise to the phenomenon of a single candidate. One of the regencies/cities that carry out regional elections with a single candidate is Boyolali Regency, which is located in Central Java Province. This study discusses whether simultaneous regional elections by presenting a single candidate pair are in accordance with democratic principles; How is voter participation in Boyolali Regency where there is only a single candidate in the simultaneous regional elections in 2020. This study uses a normative juridical approach, data is obtained from primary data and secondary data, this writing uses descriptive analysis method by collecting data from literature review and legal literature. Results of the study, it is known that the presence of a single candidate in the 2020 regional head election in Boyolali Regency is a form of empirical democracy and develops dynamically and the law must follow every social development of the community in their respective regions.*

***Keywords: Democracy, Pilkada, Single Candidate, Participation***

### **Abstrak**

Berdasarkan landasan filosofis tujuan diselenggarakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yaitu tercapainya nilai demokrasi yang berkelanjutan yakni proses partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih. Pemilihan kepala daerah serentak yang telah terlaksana pada bulan Desember 2020 memunculkan lagi fenomena calon tunggal. Salah satu diantaranya kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada dengan calon tunggal adalah Kabupaten Boyolali yang berada di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini membahas Apakah pilkada serentak dengan menghadirkan pasangan calon tunggal sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang demokratis; Bagaimanakah partisipasi pemilih di Kabupaten Boyolali yang hanya terdapat calon tunggal dalam Pilkada serentak tahun 2020. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, data diperoleh dari data primer dan data sekunder, penulisan ini menggunakan metode deskriptif analisis dengan mengumpulkan data dari kajian kepustakaan dan literatur hukum. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa hadirnya calon tunggal pada pemilihan kepala daerah 2020 di Kabupaten Boyolali merupakan bentuk demokrasi empirik dan berkembang

secara dinamis dan hukum harus mengikuti setiap perkembangan sosial masyarakat yang ada di daerah masing-masing.

### **Kata Kunci: Demokrasi, Pilkada, Calon Tunggal, Partisipasi**

#### **Pendahuluan**

Pasca reformasi Indonesia telah mengalami perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan yang sangat signifikan untuk menuju arah yang lebih baik, hal tersebut ditandai dengan dilaksanakannya pergantian kepemimpinan Kepala Negara dan Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dengan penyelenggaraan dilaksanakan secara serentak yang menjadi bagian dari penguatan partisipasi oleh rakyat dalam pesta demokrasi di Indonesia sehingga dapat diartikan sebagai penerapan demokrasi secara prosedural (Rahmanto, 2018).

Sebagai wujud implementasi demokrasi, maksud dan tujuan penyelenggaraan Pilkada tidak hanya untuk memenuhi keinginan merubah mekanisme lama sebelum reformasi dimana pemilihan pemimpin dan wakil rakyat dipilih dengan gaya otoriter, melainkan berdasarkan landasan filosofis tersebut tujuannya

ialah tercapainya pelaksanaan pilkada dengan nilai demokrasi yang berkelanjutan yakni proses menaikkan partisipasi masyarakat yang masih belum maksimal secara menyeluruh dan terpenuhinya hak-hak konstitusional masyarakat dalam menentukan pemimpinnya (Suyatno, 2016).

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya akan disebut UUD NRI 1945) menjelaskan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”, dapat dilihat bahwa pasal tersebut menempatkan frasa “Demokratis” dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah. Sejarah pengaturan tentang pemilihan kepala daerah berawal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Tentang Pemerintahan Daerah juga diatur mengenai pemilihan langsung Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 DPRD yang memilih Kepala Daerah sedangkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 rakyat secara langsung yang memilih Kepala Daerah melalui pemilihan umum. Pada tahun 2014 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku karena telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari sejarah berlakunya Peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Pilkada, dapat dipahami bahwa para pembuat undang-undang telah menterjemahkan yang dimaksud dengan kata “*demokratis*” dalam UUD NRI Tahun 1945 ialah “*Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*” (Nazriyah, 2016).

Alasan ditetapkannya UU No.8 Tahun 2015 adalah terwujudnya sistem pemilihan kepala daerah yang lebih baik. Penyelenggaraan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) merupakan pemilihan aras lokal yang masuk ke dalam ranah pemilu

sehingga KPU (Komisi Pemilihan Umum) menetapkan penyelenggaraan pilkada serentak dengan tujuan memberikan peran serta masyarakat sesuai dengan semangat reformasi pelaksanaan pemilu di Indonesia (Nazriyah, 2015)

Pada tahun 2020 Indonesia kembali menyelenggarakan pesta demokrasi yakni Pilkada serentak, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 201 ayat 6 UU No. 10 Tahun 2016, disebutkan bahwa “Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan pada tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September 2020”. Dengan munculnya pandemi Covid-19 pada awal tahun 2020 tepatnya pada bulan Maret menyebabkan seluruh perkembangan situasi dan kondisi di Indonesia mengalami perubahan yang sangat drastis. Salah satunya berdampak pada penyelenggaraan pilkada yang sebelumnya sudah dijadwalkan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi tertunda. Tertundanya pelaksanaan pilkada serentak ditetapkan dengan

dikeulkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas UU No. 1 Tahun 205 tentang penetapan Perppu UU No. 1 Tahun 2014. Dalam pasal 201 ayat (2) disebutkan bahwa “Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020”. Perubahannya pada bulan pelaksanaannya saja, artinya pilkada serentak dijadwalkan pada tahun yang sama dan diselenggarakan pada Desember 2020. Namun pelaksanaannya harus dijalankan dengan mematuhi protokol kesehatan agar tidak menambah penyebaran virus covid-19.

Jadwal penyelenggaraan pilkada serentak sempat tertunda, akhirnya terlaksana secara serentak pada tanggal 9 Desember 2020. Salah satu provinsi di Indonesia yang sudah menyelenggarakan pilkada serentak yang akan dianalisis ialah di Provinsi Jawa Tengah. Pilkada serentak telah terlaksana di 21 Kabupaten/Kota, yaitu: Kota Semarang; Surakarta; Magelang; Pekalongan dan Kabupaten Semarang; Kendal;

Demak; Grobogan; Blora; Rembang; Boyolali; Klaten; Sukoharjo; Sragen; Wonogiri; Purworejo; Wonosobo; Kebumen; Purbalingga; Pekalongan; Pemalang.

Muncul fenomena terbaru yang terjadi pada penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2020 yakni pilkada terlaksana dengan adanya calon tunggal atau istilah lainnya ialah melawan kotak kosong. Fenomena tersebut terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Salah satunya Provinsi Jawa Tengah, dari 21 Kabupaten atau Kota di Provinsi Jawa Tengah yang menyelenggarakan pilkada serentak terdapat 5 Kabupaten dan 1 Kota dengan menampilkan pasangan calon tunggal atau melawan kotak kosong, adalah Kabupaten Grobogan; Boyolali; Sragen; Kebumen; Wonosobo; dan Kota Semarang

Fakta empiris tentang pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal menarik untuk dibahas sebagai wujud penerapan demokrasi lokal yang penuh dinamika dengan partisipasi langsung masyarakat menjadi ukuran nyata demokrasi yang demokratis. Dan mengingat bahwasannya 6 daerah di Jawa Tengah yang

menghadirkan calon tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah 2020 itu semuanya menang sampai dilantik menjadi kepala daerah dengan tingkat partisipasi pemilih yang cukup tinggi.

Penulisan artikel ini menggunakan referensi penelitian sebelumnya yang membahas mengenai calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah, yaitu sebagai berikut:

Dalam tulisan yang berjudul “Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015)” Muhammad Anwar Tanjung & Retno Saraswati menjelaskan bahwa konstruksi hukum yang tepat tentang calon tunggal pada pilkada sangat diperlukan karena untuk menjamin berjalannya demokrasi yang demokratis pasca Putusan MK No. 100/PUU-XII/2015 dan perlu adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembatasan maksimal dukungan kursi calon kepala daerah yang diusung partai atau gabungan partai politik; mengurangi persentase dukungan perolehan suara sah bagi

partai atau gabungan partai politik; mengurangi jumlah dukungan dan persebaran bagi pasangan calon perseorangan; membuat bentuk sosialisasi pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal yang baik dan mudah untuk dipahami oleh masyarakat sehingga pengguna hak pilih bersedia menggunakan hak pilihnya dalam rangka berlangsungnya pemilihan kepala daerah yang demokratis (Tanjung & Saraswati, 2019).

Ayu Lestari, Ridwan, Iza Rumesten, menjelaskan bahwa terdapat faktor yuridis dan faktor non yuridis yang menjadi penyebab munculnya calon tunggal dalam pilkada. *Pertama*, faktor yuridis yaitu berawal dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015 yang ditindaklanjuti dengan ketentuan Pasal 14 Ayat 1 PKPU (Peraturan Komisi Pemilihan Umum) Nomor 13 Tahun 2018, yang menyatakan bahwa “daerah yang hanya memiliki satu pasang calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak”. *Kedua*, faktor non yuridis yaitu dalam proses pencalonan membutuhkan biaya

tinggi; daya saing yang kurang kuat dari bakal calon dalam kompetisi; banyaknya kepentingan politik dari para elite politik; dan partai politik tidak berhasil dalam memberikan pendidikan politik dengan baik kepada para kader (Lestari, Ridwan, & Rumesten, 2015).

Dalam tulisannya yang berjudul “Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih dan Dipilih Di Provinsi Banten” Tony Yuri Rahmanto berpandangan, belum terlihat jaminan atau pemenuhan hak secara penuh bahwa Pemilihan Kepala Daerah dengan adanya calon tunggal adalah bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat jika ditinjau dari perspektif hak memilih dan dipilih. Terkait dengan mekanisme untuk mencegah terjadinya calon tunggal yaitu difokuskan pada sisi perbaikan regulasi dan sisi penguatan kelembagaan (Rahmanto, 2018).

Wafia Silvi Dhesinta telah menganalisis Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) Kabupaten Blitar Tahun 2015 dengan calon tunggal yaitu, *pertama* karena ketidakinginan partai politik lain untuk mendorong calonnya untuk maju dalam

kontestasi demokrasi tersebut dan *kedua* kurangnya sosialisasi oleh KPUD Kabupaten Blitar (Dhesinta, 2016).

Iza Rumentan menulis bahwa terdapat beberapa alternatif untuk menyasati munculnya calon tunggal dalam pilkada yaitu, *pertama*, dengan membuat peraturan dalam bentuk undang-undang dalam bab khusus mengatur mekanisme calon tunggal sebagaimana praktek yang sering terjadi pada saat hanya terdapat calon tunggal pada saat pilkades, *kedua*, dengan menunda pelaksanaan pilkada sampai dengan pilkada serentak berikutnya, *ketiga* yaitu dengan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Rumentan, 2016).

Artikel-artikel tersebut membahas fenomena calon tunggal pada pilkada (pemilihan kepala daerah) di Indonesia yang telah terjadi selama masa pasca reformasi. Fenomena tersebut muncul karena beberapa faktor yang terbagi menjadi faktor yuridis yaitu terkait putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015 dan faktor non yuridis yaitu lemahnya daya saing

kandidat dalam kompetisi politik. Sehingga kebaruan penulisan ini adalah pada pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal di Provinsi Jawa Tengah tahun 2020 dengan fokus kepada prinsip-prinsip dalam demokrasi dan tingkat partisipasi masyarakat dalam memberikan hak suaranya. Adapun yang dibahas dalam tulisan ini yaitu Apakah pilkada serentak dengan menghadirkan pasangan calon tunggal sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang demokratis; Bagaimanakah partisipasi pemilih di Kabupaten Boyolali yang hanya terdapat calon tunggal dalam Pilkada serentak tahun 2020

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian normatif sering disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen perundang-undangan dan bahan pustaka. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan atau data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan

dan dokumen yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku atau dokumen (Soekanto & Mamudji, 2011).

Data sekunder diperoleh melalui bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari UUD NRI 1945; peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Pemerintahan Daerah. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku-buku; jurnal hasil penelitian (Soemitro, 1994).

Kemudian data yang telah terkumpul tersebut diinventarisir dan diklasifikasikan serta disusun secara komprehensif dengan menggunakan metode deskriptif analisis.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **Pilkada Dengan Calon Tunggal Dan Prinsip-Prinsip Demokrasi Yang Demokratis**

Pemilihan kepala daerah memiliki korelasi yang erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga akan terjalin hubungan yang erat

antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis dan partisipatif (Nopyandri, 2011).

Perlunya partisipasi yang kuat dari masyarakat agar supaya terlibat langsung dalam proses pemilihan pemimpinnya, maka pemilihan kepala daerah menjadi momentum demokrasi yang penting dalam kehidupan benegara di tingkat daerah (Suyatno, 2016)

Pemilihan Kepala Daerah sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah, dimana Pilkada adalah untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dimana Pemerintah Daerah memiliki hak dan mengatur mengurus sendiri segala urusan pemerintahan daerah dan segala kepentingan masyarakat setempat karena dalam memilih Kepala Daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya adalah ditentukan oleh pemimpin lokal, semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan oleh pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan

tujuan Otonomi Daerah dapat diwujudkan (Yusyanti, 2015)

Secara filosofi, pilkada langsung merupakan koreksi terhadap penyelenggaraan pilkada sebelumnya, perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah kearah yang lebih demokratis terjadi pasca amandemen UUD NRI 1945, pada Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa *“gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”* Rumusan *“dipilih secara demokratis”* tersebut kemudian ditafsirkan oleh pemerintah dan DPR menjadi *“dipilih secara langsung”*. Kemudian dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa *“gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih dalam satu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”* Oleh karena itu, pilkada (pemilihan kepala

daerah) masuk pada ranah rezim hukum pemilu, terlebih setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang salah satu muatannya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (Kuswanto, 2021)

Kata “demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 mempunyai makna, yaitu :

- 1) Demokratis yang bermakna pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah melalui perwakilan oleh anggota DPRD sebagai wakil rakyat yang telah dipilih melalui Pemilihan Umum.
- 2) Demokratis mempunyai makna bahwa pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah harus dilakukan secara

langsung dan yang menentukan adalah rakyat bukan anggota DPRD.

- 3) Demokratis memiliki makna yaitu pemilihan dilakukan oleh majelis rakyat, dewan adat, dan mekanisme yang telah disepakati bersama sama oleh seluruh masyarakat di daerah tersebut (Jurdi, 2018).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah landasan hukum dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung yang dilaksanakan tahun 2015, 2016, 2017, 2018, dan 2020. Pilkada secara langsung diselenggarakan untuk memilih pemimpin daerah yang dikehendaki oleh rakyat melalui cara dan mekanisme yang demokratis. Pilkada langsung merupakan suatu sistem yang terdapat elemen-elemen teknis untuk menghasilkan kepala daerah dan kebijakan. Elemen-elemen tersebut antara lain pendaftaran pemilih; pencalonan; kampanye; pemungutan suara; dan penetapan calon terpilih, sebagaimana organ tubuh pada manusia yang bekerja dan saling terhubung menurut fungsi masing-masing, elemen-elemen

tersebut juga bekerja dan saling terhubung satu dengan yang lain (Joko, 2018).

Pilkada langsung menjadi jawaban tuntutan desentralisasi pasca orde baru yang berimbas pada perluasan partisipasi dan otonomi masyarakat lokal serta demokrasi. Pada September 2014 sistem pilkada diganti menjadi pilkada oleh DPRD melalui UU No 22 Tahun 2014. Perdebatan dan protes banyak terjadi dikalangan masyarakat karena selain masyarakat tidak percaya terhadap lembaga legislatif, masyarakat memandang apabila pilkada tidak langsung melalui DPRD adalah sebagai pemberangusan terhadap hak konstitusi masyarakat daerah untuk memilih kepala daerah nya dan sekaligus menghilangkan partisipasi masyarakat dalam ikut serta untuk pembangunan daerah. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merespon pergolakan tersebut dengan menerbitkan Perppu No1 Tahun 2014 yang mengembalikan sistem pilkada secara langsung oleh masyarakat (Frensiska, 2015)

Alasan Pilkada secara langsung lebih demokratis yaitu, memberikan

kesempatan untuk menampilkan kepala daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat dan untuk menjaga keseimbangan pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan. Praktik saat UU Nomor 22 Tahun 1999 masih dipergunakan menunjukkan bahwa pilihan DPRD tidak jarang berseberangan dengan kehendak rakyat. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat. Bahkan sering terjadi salah paham antara kepala daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut meninggalkan cerita perihal pemberhentian kepala daerah oleh DPRD yang terjadi di berbagai tempat. (Huda & Nasef, 2017).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengatur pemilihan kepala daerah dengan menghadirkan calon tunggal harus dipahami bahwa pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal adalah upaya terakhir demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya telah diusahakan untuk menemukan

minimal dua pasangan calon. (Tanjung & Saraswati, 2019).

Ni'matul Huda menjelaskan, "Selain itu efek lain yang dirasakan adalah penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikarenakan calon tunggal merupakan kemunduran terhadap pelaksanaan demokrasi dan bisa disebut salah satu pelanggaran hak asasi manusia". Karena menurut Henry B. Mayo salah satu nilai demokrasi adalah menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (Huda, 2015).

Di desa pada saat kontestasi pemilihan kepala desa, apabila hanya memunculkan calon kepala desa tunggal, maka calon kepala desa tersebut akan melawan kotak kosong. Untuk membuktikan bahwa calon tunggal tersebut sejalan antara pilihan rakyat dan pilihan partai politik dan bahwa proses calon tunggal terjadi karena proses demokratis dalam partai politik yang baik bukan sengaja dibuat untuk menjatuhkan calon yang mumpuni hanya karena partai politik tidak sedang dalam kondisi yang siap untuk berkompetisi dalam suatu pemilihan dalam rangka pergantian kepemimpinan, hal tersebut adalah

hal yang menjadi ujian kepada calon tunggal apakah benar-benar mempunyai elektabilitas dan legitimasi yang baik. Meskipun calon tunggal dihadapkan dengan melawan kotak kosong, calon tunggal harus tetap melalui tahapan pilkada secara keseluruhan, sehingga calon tunggal tidak hanya diam saja tidak berkampanye melainkan tetap harus bekerja keras menyampaikan visi misi kepada masyarakat dan meyakinkan pemilih untuk menjadi pilihan yang pantas serta tepat. Tidak ada yang menjamin bahwa calon tunggal dalam suatu pemilihan untuk pergantian kepemimpinan akan selalu menang melawan kotak kosong (Rumesten, 2016).

Butler mengemukakan terdapat tujuh kriteria untuk pemilu yang demokratis, yaitu

- 1) semua orang dewasa memiliki hak suara;
- 2) pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan;
- 3) semua kursi legislatif adalah subjek yang dikompetisikan dan dipilih;
- 4) tidak ada kelompok substansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat;
- 5) administrator pemilu harus bertindak adil, tidak ada

- pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya
- 6) pilihan dilakukan dengan bebas rahasia dihitung dan dilaporkan secara jujur dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan;
  - 7) hasil pilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh (Dhesinta, 2016)

#### Prinsip Pemilihan Umum

Demokratis di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945, secara substansial mengandung tujuh asas pemilu, maksud asas tersebut dibahas dan diulas pada bagian penjelasan umum dalam UU No 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah. Setiap asas tersebut memiliki makna sebagai berikut:

- 1) Langsung adalah rakyat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung menurut kehendak hati nuraninya, tanpa perantara;
- 2) Umum adalah semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak

mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial;

- 3) Bebas adalah setiap warga negara yang berhak memilih siapa saja untuk menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hari nurani dan kepentingannya;
- 4) Rahasia adalah ketika memberikan suara, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan cara apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan;
- 5) Jujur adalah ketika dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 6) Adil adalah pada saat penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun (Supriyanto & Subekti, 2014).

Selain asas yang ada pada Pasal 22 E Ayat (1) UUD NRI 1945, asas hak pilih universal juga terkandung dan diatur di dalam konstitusi hasil perubahan, khususnya Pasal 27 Ayat (1), dan 22E Ayat (3), (4), (5) UUD NRI 1945. Terkait dengan hak pilih tersebut, MK dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 menegaskan bahwa Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional hak pilih warga negara dalam pemilu. Konstitusi menghendaki pemilu dilaksanakan secara demokratis. Pemilu harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang dimaksudkan UUD NRI Tahun 1945. Prinsip-prinsip demokrasi tersebut mencakup prinsip esensial dan prinsip prosedural. Prinsip esensial berupa adanya jaminan hak pilih sebagai bagian dari hak asasi manusia, kebebasan dalam memberikan suara dan kesetaraan atau persamaan hak pilih antar warga negara. Adapun prinsip prosedural mencakup prinsip pertanggungjawaban pejabat yang dipilih dalam pemilu terhadap konstituennya. Sesuai prinsip demokrasi menurut UUD NRI 1945

tersebut, prinsip pemilu demokratis yang dikehendaki konstitusi setidaknya adalah prinsip, kebebasan dan kerahasiaan pilihan, kesetaraan hak pilih, suara terbanyak, kepastian dan kejujuran, serta keterbukaan dan pertanggung jawaban (Fahmi, 2011)

Ramlan Surbakti mengemukakan paling tidak terdapat empat parameter yang digunakan sebagai ukuran proses penyelenggaraan pemilu dapat dikatakan demokratis, setiap tahapan penyelenggaraan pemilu harus memiliki aturan yang mengandung kepastian hukum, pengaturan setiap tahapan berdasarkan pada asas pemilu yang demokratis yaitu langsung; umum; bebas; rahasia; jujur; dan adil, pengaturan sistem pengawasan pemilu dilaksanakan sesuai ketentuan, pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa untuk semua jenis dan bentuk sengketa pemilu (Surbakti, 2008).

### **Partisipasi pemilih di Kabupaten Boyolali yang hanya terdapat calon tunggal pada pilkada serentak 2020**

Runtuhnya rezim orde baru membuat masyarakat sadar untuk merubah konsep demokrasi dari yang

bersifat otoriter menjadi demokratis sesuai dengan harapan yaitu kesejahteraan dan kebebasan. Demokrasi menjamin hak asasi masyarakat yang tidak diberikan oleh sistem yang otoriter, diantaranya adalah penghormatan perihal otonomi moral; ruang gerak yang bebas untuk menentukan nasib sendiri; dan kebebasan umum. Dalam sistem demokrasi pemerintah memberikan kesempatan untuk menjalankan tanggung jawab moral dan mengembangkan kadar persamaan politik. (Ridwan, 2015).

Menurut S.H. Srundrajang, “perubahan-perubahan ketentuan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah itu merupakan akibat dari tuntutan demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintahan di tingkat lokal.” Sudah lama rakyat menginginkan Pilkada dilakukan secara langsung. Karena perubahan tersebut, esensi dari Pilkada secara langsung adalah kelanjutan dari pengaturan kelembagaan menuju demokrasi, khususnya bagi peningkatan demokrasi di daerah. Bagaimanapun, pemimpin yang

terpilih melalui proses pemilihan secara langsung oleh rakyat akan mendapat dukungan yang nyata sebagai bentuk kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Sebab keinginan atau aspirasi dari rakyat yang memilih akan menjadi pegangan bagi pemimpin dalam menjalankan pemerintahan (Gusmansyah, 2017).

Calon tunggal tetap harus melalui semua tahapan dalam pilkada meskipun dihadapkan dengan kotak kosong, sehingga akan tetap bekerja menyampaikan visi dan misi serta merebut hati rakyat untuk memilih. Meskipun calon tunggal, tidak ada jaminan bahwa calon tunggal akan selalu menang melawan kotak kosong (Rumesten, 2016)

Mohammad Alexander berpandangan bahwa “Sebagai produk dari dinamika politik lokal, calon tunggal dalam pilkada memberikan alternatif untuk tercapainya partisipasi dalam rangka menghindari kerugian hak konstitusional dari warga negara dan calon yang maju akan tetapi disisi lain menempatkan pilkada *uncontested election* yang mana *uncontested*

*election* akan mendegradasi unsur partisipasi dalam demokrasi” (Rahmanto, 2018).

Pemilihan Kepala Daerah berkaitan sangat erat dengan penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam suatu negara, yang berarti bahwa rakyat yang semestinya menentukan corak pemerintahan dan rakyat pula yang menentukan tujuan yang akan diwujudkan. Pada hakikatnya pemilihan kepala daerah merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat, pengakuan dan

perwujudan daripada hak-hak politik rakyat (Erniyanti, 2018)

Pada pilkada serentak 2020 di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Boyolali adalah salah satu Kabupaten yang menyelenggarakan pesta demokrasi lokal tersebut dengan hanya menghadirkan calon tunggal. Berikut adalah tabel hasil perolehan suara di Kabupaten Boyolali pada Pilkada serentak 2020 dan hasil perolehan suara di Kabupaten Boyolali pada Pilkada serentak 2015 dengan tidak menghadirkan calon sebagai perbandingan

**Tabel 1**  
**Perolehan Suara Pilkada 2020 Kabupaten Boyolali**

Nama Calon	Perolehan Suara
Muhammad Said Hidayat, S.H. Wahyu Irawan, S.H.	666.956
Kolom Kosong	30.719

Sumber: KPU

**Tabel 2**  
**Perolehan Suara Pilkada 2015 Kabupaten Boyolali**

Nama Calon	Perolehan Suara
Seno-Said	413.572
Agus-Sugiyarto	179.956

Sumber: KPU

Dapat diketahui bersama bahwa calon tunggal pada Pilkada serentak 2020 di Kabupaten Boyolali menang melawan kolom kosong dengan selisih 636.237 suara dan total suara antara kepala daerah yang menang dan kotak kosong adalah 697.675 suara.

Sebagai perbandingan, pada Pilkada Serentak 2015 di Kabupaten Boyolali tidak menghadirkan calon tunggal, pasangan Seno-Said memperoleh 413.572 suara dan pasangan Agus-Sugiyarto memperoleh 179.956 suara. Total suara adalah 593.528.

Berdasarkan Sejarah Calon tunggal memiliki kecenderungan memenangi pilkada, kecuali Kota Makassar pada saat pilkada 2018 dimenangkan oleh kotak kosong, dengan perolehan suara hanya terpaut 36.550 suara pemilih. Adapun calon tunggal yang memenangkan pilkada, rata-rata memiliki perolehan suara

yang berada pada kisaran 70% sampai 90 % (Ekowati, 2019)

Robert Dahl menjelaskan dalam konsep demokrasi prosedural terdapat dimensi konstestasi dan partisipasi. Calon bersaing untuk merebutkan suara pemilih dengan cara meyakinkan pemilih supaya memberikan suaranya kepada calon tersebut. Dari itu secara tidak langsung partisipasi pemilih telah terpenuhi (Simanjuntak, 2020)

Sejalan dengan apa yang dimaksud oleh Dahl, maka pada pilkada serentak 2020 di Kabupaten Boyolali sudah memenuhi kriteria terkait demokrasi dan partisipasi seperti yang dikatakan Dahl tersebut. Berikut adalah tabel pengguna hak pilih pada pilkada serentak 2020 di Kabupaten Boyolali, dan sebagai pembanding adalah pengguna hak pilih pada pilkada serentak 2015 di Kabupaten Boyolali dengan tidak meghadirkan calon tunggal

**Tabel 3**  
**Data Pemilih dan Pengguna Hak Pilih Pada Pilkada 2020 Kabupaten Boyolali**

Data Pemilih		Pengguna Hak Pilih	
Daftar Pemilih	796.844	Daftar Pemilih	715.510

Tetap (DPT)		Tetap (DPT)	
Daftar Pemilih Pindahn (DPPh)	192	Daftar Pemilih Pindahn (DPPh)	187
Daftar Pemilih Tmbhan (DPTb)	2.953	Daftar Pemilih Tmbhan (DPTb)	2.953
Jumlah	799.989	Jumlah	718.650

Jumlah Suara Tidak Sah	Surat	20.975
Jumlah Suara Sah	Surat	697.675
Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah (Partisipasi)	Surat	718.650

Sumber: K

Dari tabel tersebut di atas partisipasi masyarakat Kabupaten Boyolali pada Pilkada Serentak 2020 yang menggunakan hak pilih sangat tinggi yaitu 718.650 dari total data pemilih yang berjumlah 799.989.

**Tabel 4**  
**Data Pilkada 2015 Kabupaten Boyolali**

Suara Sah	593.528
Suara Tidak Sah	13.573
Jumlah (Partisipasi)	607.101

Sumber: KPU

Dari tabel di atas, partisipasi masyarakat Kabupaten Boyolali pada Pilkada serentak 2015 yang menggunakan hak pilih (Partisipasi) adalah 607.101.

Secara kasat mata sudah terlihat bahwa pilkada dengan hanya menghadirkan calon tunggal tidak menegasikan tingkat partisipasi masyarakat untuk memilih dan tanpa disadari justru partisipasi pemilih meningkat pada saat 2020 dengan hanya menghadirkan calon tunggal, terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi diantaranya adalah bertambahnya Pemilih Pemula dan Pemilih yang sudah meninggal serta Pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya.

Untuk mengukur derajat demokrasi dengan membandingkan sistem demokrasi diberbagai daerah adalah menggunakan konsep demokrasi ala Dahl sebagai pijakan awal yakni melalui ukuran kompetisi dan ukuran partisipasi. Demokrasi sejatinya memiliki makna pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Adapun maksudnya adalah setiap kebijakan itu harus selalu dilandasi untuk kebaikan dan

kepentingan masyarakat (Ristyawati, 2020).

Tingginya partisipasi rakyat dalam memberikan suaranya pada saat proses memilih pemimpin menunjukkan bahwa sistem demokrasi sudah berjalan dengan baik dan dipercaya oleh rakyat. Partisipasi masyarakat adalah bentuk tingkah laku sosial yang telah terkontaminasi oleh nilai-nilai yang tumbuh disekitarnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan ruang kebebasan bagi masyarakat untuk menentukan pemimpin di daerah (Engkus dkk, 2019).

### **Simpulan**

Calon tunggal pada pemilihan kepala daerah secara langsung adalah keadaan yang secara normatif terbayangkan yang bermakna demokrasi dalam implementasi selalu berproses penuh dengan dinamika dan dipengaruhi oleh dialektika politik di daerah tersebut. Calon tunggal pada pilkada langsung merupakan bentuk demokrasi empirik. Secara konsep pemilihan kepala daerah secara langsung dengan hanya menghadirkan calon tunggal

tidak bisa dikatakan tidak demokratis karena hakikat utama demokrasi yaitu keikutsertaan masyarakat dalam bentuk partisipasi memberikan hak suaranya pada saat pelaksanaan pemilihan di tempat pemungutan suara.

Tanpa partisipasi masyarakat, pilkada tidak dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya, karena masyarakatlah yang menentukan arah pembangunan suatu daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung dengan hanya menghadirkan calon tunggal memberikan suatu pemahaman bahwa demokrasi yang telah terlaksana dalam ranah praktek selalu akan berkembang dengan dinamis dan hukum harus mengikuti setiap perkembangan sosial masyarakat. Seperti yang terjadi di Kabupaten Boyolali, partisipasi masyarakat sangat tinggi untuk memberikan hak suaranya dalam menyukseskan pesta demokrasi lokal yang digelar secara periodik.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Fahmi, Khairul 2011, Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat, Jakarta : Rajawali Pers.
- Gusmansyah, Wery, 2017, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dalam Perspektif Siyasah, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Huda, Ni'matul, 2015, Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review, Yogyakarta : UII Press.
- Huda, Ni'matul, Imam Nasef, 2017, Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi, Yogyakarta : Kencana .
- Jurdi, Fajlurrahman 2018, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Jakarta : Kencana.
- Kuswanto, 2021, Politik Hukum Pilkada Langsung, Malang : Setara Press.
- Ramlan Surbakti, 2008, Perekrayaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Jakarta : Partnership For Governance Reform in Indonesia.
- Soekanto, Soerjono, & Sri Mahmudji, 2003, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), Jakarta : Raja Grafindo Persada.

- Soemitro, Ronny Hanintjo 1994, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Supriyanto, Didik Ramlan Subekti, 2014, Integritas Pemilu 2014 (Kajian Pelanggaran, Kekerasan, Dan Penyalahgunaan Uang Pada Pemilu 2014), Jakarta : Kemitraan Partnership
- Jurnal**
- Ekowati, Endah Yuli 2019, Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, dan Calon Tunggal Dalam Pilkada, Jurnal Transformative, Vol.5, Nomor 1.
- Engkus dkk, 2019, Implikasi Kebijakan Penetapan Calon Tunggal Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Terhadap Partisipasi Pemilih Di Kabupaten Tasikmalaya, Politicon: Jurnal Ilmu Politik Vol.1 No.1.
- Erniyanti, 2018, Kajian Kritis Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, Jurnal Hukum Samudra Keadilan Volume 13 Nomor 2.
- Lestari, Ayu dkk, 2015, Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah, Jurnal Simbur Cahaya Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
- Nopyandri, 2011, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945, Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 No.2.
- Ristyawati, Aprista 2020, Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia, Jurnal Crepido, Volume 02 Nomor 02.
- Rumesten, Iza, 2016, Fenomena Calon Tunggal Dalam Pesta Demokrasi, Jurnal Konstitusi, Volume 13 Nomor 1.
- Simanjuntak, Novembri Yusuf, 2020, Pilkada Satu Pasang Calon Tahun 2017 Di Kabupaten Pati Dan Kota Tebing Tinggi (Studi Tentang Third Party Campaign) Dalam Pilkada Satu Pasang Calon Tahun 2017 Sebagai Persaingan Yang Bebas Dan Adil, Bunga Rampai Tata Kelola Pemilu Indonesia Edisi 2, [www.journal.kpu.go.id](http://www.journal.kpu.go.id).
- Tanjung, Muhammad Anwar & Retno Saraswati, 2019, Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015), Jurnal Yudisial Vol. 12 No.3.
- Yusyanti, Diana, 2015, Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi

Daerah, Jurnal  
Rechtsvinding, Volume 4  
Nomor 1.

Nazriyah, R. 2016, Calon Tunggal  
Dalam Pilkada Tahun 2015  
Terhadap Putusan  
Mahkamah Konstitusi No  
100/PUU-XIII/2015, Jurnal  
Konstitusi Volume 13,  
Nomor 2.

Frensiska, Ryna, 2015, Perubahan  
Sistem Pemilihan Kepala  
Daerah: Implikasi Terhadap  
Calon Perseorangan Dalam  
Perspektif Hak Asasi  
Manusia, Jurnal  
Rechtsvinding, Volume 4  
Nomor 1.

Suyatno, 2016, Pemilihan Kepala  
Daerah Dan Tantangan  
Demokrasi Lokal Di  
Indonesia, Politik  
Indonesia: Indonesian  
Political Science Review  
1(2).

Rahmanto, Tony Yuri 2018, Calon  
Tunggal Dalam Perspektif  
Hak Memilih Dan Dipilih Di  
Provinsi Banten, Jurnal  
HAM Vol. 9 No.2