



## CALON TUNGGAL DALAM PILKADA SERENTAK 2015

Aryojati Ardipandanto\*)

### Abstrak

*Pilkada serentak tahun 2015 mengalami kendala teknis. Di beberapa daerah tercatat hanya ada satu pasangan calon. Awalnya, ada 11 kabupaten/kota yang memiliki calon tunggal. Bahkan, ada daerah yang sama sekali tidak mengajukan pasangan calon kepala daerah. Setelah KPU memperpanjang masa pendaftaran, jumlahnya berkurang menjadi hanya di 7 daerah. Persoalan muncul ketika UU tentang Pilkada saat ini belum mencantumkan ketentuan mengenai apa yang harus dilakukan bila terjadi fenomena calon tunggal. Mengingat waktu pentahapan pilkada serentak itu terus berjalan, Pemerintah, DPR RI, dan KPU serta Bawaslu perlu duduk bersama untuk mencarikan solusinya. Alternatif-alternatif yang ada menyangkut penerbitan sebuah Perppu, perpanjangan masa pendaftaran, dan merevisi UU tentang Pilkada. Akhirnya, berdasarkan rekomendasi Bawaslu, KPU memperpanjang masa pendaftaran calon untuk menghindari penundaan pelaksanaan Pilkada serentak hingga tahun 2017. Kasus ini menunjukkan dua sisi kelemahan yang harus segera diperbaiki, yaitu masalah pengkaderan di tubuh partai politik dan masalah substansi UU tentang Pilkada yang harus segera diperbaiki.*

### Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2015 akan digelar di 269 wilayah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten (kab), dan 36 kota. Dari 269 daerah tersebut, paling tidak ada 11 kab./kota yang figur calon petahannya kuat, yaitu Serang, Bantul, Boyolali, Surabaya, Situbondo, Banyuwangi, Pacitan, Kediri, Kutai Kartanegara, Jembrana, dan Denpasar.

Belakangan diduga bahwa akan ada paling tidak 3 daerah yang mungkin akan terjadi penundaan pilkada akibat terlalu kuatnya calon petahana, yaitu di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, Kab. Bantul, DI Yogyakarta, dan Banyuwangi, sedangkan di Kota Surabaya,

walaupun figur petahannya sangat kuat, yaitu pasangan Tri Rismaharini-Wisnu Sakti Buana, namun koalisi Majapahit yang terdiri atas Partai Demokrat, Gerindra, PKB, Golkar, PKS, dan PAN masih berupaya untuk memunculkan calon penantang. Di Jawa Tengah pun masih ada calon tunggal. Di Kab. Boyolali, misalnya, calon yang maju hanyalah pasangan Senosamudra-M.Said Hidayat, yang diusung PDIP. Di Solo, ada duet F.X.Hadi Rudyatmo-Achmad Purnomo, yang juga dari PDIP. Sedangkan di Demak, hanya ada pasangan Harwanto-Maskuri, yang diusung koalisi Gerindra, PAN, dan Demokrat.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyatakan bahwa jumlah daerah yang memiliki

\*) Peneliti Pertama Politik pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Email: aryojati.ardipandanto@gmail.com.



calon tunggal dalam Pilkada serentak 2015, sampai Sabtu, 1 Agustus 2015 pukul 19.30 WIB, berkurang menjadi 11 daerah dari sebelumnya 12 daerah. Jumlah daerah dengan pasangan calon tunggal berkurang menjadi 11 karena ada penambahan satu pasangan calon di Kab. Serang, Banten. 11 daerah yang masih memiliki calon tunggal: Kab. Asahan di Sumatera Utara, Kab. Tasikmalaya di Jawa Barat, Kota Surabaya, Kab. Blitar di Jawa Timur, Kab. Purbalingga di Jawa Tengah, Kab. Pacitan di Jawa Timur, Kab. Minahasa Selatan di Sulawesi Utara, Kota Mataram, Kota Samarinda, Kab. Timor Tengah Utara di NTT dan Kab. Pegunungan Arfak di Papua Barat. Sementara daerah yang sama sekali tidak memiliki pasangan calon adalah Kab. Bolaang Mongondow Timur di Sulawesi Utara.

Sesuai Surat Edaran Nomor 403 Tahun 2015 tentang Perpanjangan Masa Pendaftaran menegaskan bahwa daerah-daerah yang memiliki kurang dari dua pasangan calon kepala daerah, harus melakukan perpanjangan masa pendaftaran dengan istilah "3-3-3". Apabila dalam masa tiga hari pendaftaran (26-28 Juli) tidak ada atau kurang dari dua pasangan calon yang mendaftar, maka akan dilakukan jeda pendaftaran selama tiga hari (29-31 Juli). Setelah selesai masa jeda untuk sosialisasi, KPU provinsi dan kabupaten/kota akan membuka kembali pendaftaran selama tiga hari (1-3 Agustus). Setelah KPU memperpanjang waktu pendaftaran pilkada serentak, ternyata dari 269 daerah yang menggelar pilkada, ada 7 daerah yang belum bisa dilanjutkan prosesnya karena hanya ada satu pasangan calon yang mendaftar di masing-masing KPU daerah. Yakni di Kab. Tasikmalaya, Blitar, Kota Mataram, Kota Samarinda, Kab. Timor Tengah Utara, Kab. Pacitan, serta Kota Surabaya.

### Alternatif Upaya Solutif

Terkait dengan pilkada di 7 daerah yang hanya punya satu calon yaitu Kab. Blitar, Kab. Tasikmalaya, Kota Mataram, Kab. Timor Tengah Utara, Kota Surabaya, Kab. Pacitan, dan Kota Samarinda, Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan, Tedjo Edhi Purdijatno, mengatakan ada tiga opsi sebagaimana didiskusikan dengan Presiden Joko Widodo.

*Pertama*, adalah menerbitkan perppu supaya pilkada di 7 daerah tersebut bisa tetap dilaksanakan meskipun hanya diikuti satu pasangan calon. *Kedua*, adalah memperpanjang lagi masa pendaftaran meskipun KPU sudah memperpanjang masa pendaftaran sampai 3 Agustus 2015 setelah sebelumnya ditutup pada 28 Juli 2013. *Ketiga*, tetap melaksanakan pilkada sesuai Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015,

yakni akhirnya berujung dengan penundaan pilkada di daerah yang hanya punya calon tunggal sampai tahun 2017.

Pemerintah sendiri sebetulnya telah menyiapkan draf rancangan perppu tersebut. Salah satu poin dalam perppu – menurut Menteri Hukum dan Hak Asasi Yasonna Laoly – akan diatur soal jumlah dukungan. Pasangan calon tak boleh mendapat dukungan lebih dari 50-60 % suara. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya praktek beli suara. Laoly mengatakan terbitnya perppu juga dimaksudkan untuk menjaga hak dipilih.

Menurut Mendagri Tjahjo Koemolo, partai politik (parpol) tidak dapat disalahkan apabila tidak mengajukan calon. Kasus yang sama terhadap para calon, sehingga calon yang pada awalnya menyatakan kesiapannya untuk mencalonkan diri, tiba-tiba mundur karena takut menghadapi petahana (*incumbent*). Meminta parpol memecah diri juga tidak mungkin. Bagi mereka, pencalonan diri yang dipastikan bakal kalah juga dianggap sia-sia. Ada juga yang alasan yang terkait dengan tingginya biaya Pilkada. Oleh karena itu, Mendagri menjelaskan, KPU tetap berpegang pada pilihan penundaan pilkada hingga 2017 bagi daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon.

Akhirnya, Presiden Jokowi memilih tidak menerbitkan Perppu untuk menyelesaikan masalah Pilkada serentak. Ketua DKPP Jimly Assididqie menyatakan bahwa dengan adanya sikap dari Presiden tersebut, itikad baik yang tersisa adalah hanya datang dari KPU dan Bawaslu. KPU – setelah mendapat rekomendasi dari Bawaslu – akhirnya resmi mengumumkan pendaftaran tambahan untuk 7 daerah yang hanya memiliki pasangan calon tunggal. Namun demikian, KPU hanya mengalokasikan 3 hari untuk pendaftaran, dan 3 hari untuk sosialisasi. Pendaftaran untuk Pilkada di 7 daerah yang ditunda kembali dibuka selama 3 hari, mulai Minggu tanggal 9 Agustus 2015 s.d. Selasa tanggal 11 Agustus 2015. Ketua KPU Husni Kamil Malik mengakui sosialisasi yang hanya 3 hari, yaitu dari Kamis tanggal 6 Agustus 2015 s.d. Sabtu tanggal 8 Agustus 2015 cukup “mepet”, mengingat tahapan Pilkada yang harus dilaksanakan. Ketua KPU mengingatkan seluruh jajaran KPU di daerah untuk mengoptimalkan waktu yang tersedia. Pasalnya, jika ada satu saja tahapan tidak berjalan sesuai rencana, maka berpengaruh terhadap tahapan lainnya.

Ketua KPU mengatakan rekomendasi dari Bawaslu sudah sesuai aturan dan menjadi landasan yang cukup untuk kebijakan perpanjangan penambahan waktu ini. Kekuatan rekomendasi sudah dilegitimasi dalam UU.

Jadi bagi KPU, landasan rekomendasi Bawaslu sudah cukup untuk kebijakan tersebut. Husni menjelaskan bahwa alasan KPU menerima rekomendasi dari Bawaslu adalah karena memiliki dasarnya yaitu UU 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam UU itu mengatur mandat Bawaslu untuk memberikan rekomendasi. Komisioner KPU Hadar Nafis Gumay mengatakan keputusan tersebut sudah berdasarkan pertimbangan yang sesuai aturan, sehingga alasan adanya intervensi pihak-pihak tertentu menjadi tidak berdasar.

Pertanyaannya, bagaimana bila setelah itu 7 daerah tersebut tetap hanya memiliki 1 pasangan calon? KPU menegaskan akan diterapkan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 12 Tahun 2015 yaitu Pilkada yang bersangkutan harus ditunda sampai tahun 2017, kecuali jika Perppu dikeluarkan.

## Langkah Strategis ke Depan

Calon tunggal berbahaya bagi demokrasi. Calon tunggal mengandaikan tidak ada kompetisi. Padahal, semakin banyak calon yang bersaing, kualitas demokrasi akan semakin baik. Keberadaan calon tunggal bisa berarti tingginya tingkat kepercayaan publik terhadap seorang tokoh. Namun demikian, kondisi ini juga menyelipkan kemungkinan adanya politik uang karena ada kemungkinan calon tunggal telah untuk tidak mengajukan calon lain.

### a. Aspek Partai Politik

Fenomena calon tunggal menunjukkan kaderisasi partai gagal. Hal ini memperlihatkan betapa partai kesulitan memiliki calon-calon alternatif. Sesungguhnya mengajukan sebanyak mungkin calon alternatif untuk maju dalam pilkada merupakan sebuah investasi bagi partai. Partai akan memiliki kader-kader masa depan yang punya pengalaman kompetisi. Adapun kurangnya calon dari jalur independen bisa dimaklumi karena persyaratan dukungan yang jauh lebih banyak dibanding dalam pilkada sebelumnya.

Selanjutnya, bila dikaji lebih lanjut, upaya untuk menunda pelaksanaan pilkada serentak pada 9 Desember 2015, baik secara keseluruhan di semua daerah atau hanya di sebagian daerah pemilihan, menunjukkan betapa sebagian parpol di Indonesia tidak menjalankan peran dan fungsinya secara baik.

Gejala yang mengemuka tampaknya adalah sejak 1998 bicara mengenai desentralisasi dan otonomi daerah di bidang pemerintahan, parpol justru memperkuat konsep sentralisasi kekuasaan di tangan Dewan Pimpinan Pusat Partai. Penentuan para bakal calon kepala daerah

juga sangat ditentukan oleh DPP parpol. Hal ini semakin diperkuat di dalam UU politik yang terkait dengan parpol dan pilkada. Walaupun PDIP – sebagai contoh – melakukan sekolah partai untuk mempersiapkan para bakal calon kepala daerah yang berasal dari partainya, secara keseluruhan semua partai belum melakukan pendidikan politik, rekrutmen politik, dan kaderisasi politik yang baik. PKS mungkin adalah partai yang masih melakukan kaderisasi politik secara berjenjang dengan baik. Namun, dalam hal penentuan siapa menjadi bakal calon kepala daerah, semua parpol masih mengandalkan – sebagaimana yang diistilahkan Peneliti LIPI Ikrar Nusa Bhakti – sebagai 'politik keroyokan' agar dukungannya semakin kuat menghadapi satu atau gabungan parpol yang memiliki calon amat kuat untuk memenangi pilkada.

Dari sisi keberanian politik, fenomena yang menarik terkait munculnya kasus calon tunggal dalam pilkada adalah bahwa para pengurus di sebagian besar parpol lebih banyak mengajukan para bakal calon kepala daerahnya atas dasar hitung-hitungan untung rugi finansial dan kalah menang politik, ketimbang keberanian untuk maju terus pantang mundur, menang atau kalah. Padahal, kita tahu bahwa seorang calon kepala daerah yang kuat, apakah *incumbent* atau bukan, dapat saja dikalahkan seorang calon *underdog* seperti yang terjadi dalam kasus pilgub di Jawa Barat saat Ahmad Heryawan mengalahkan Agum Gumelar, atau saat Ganjar Pranowo meluluhlantakkan petahana Bibit Waluyo pada Pilgub Jawa Tengah.

Wacana untuk menunda pilkada di beberapa wilayah pun dihembuskan oleh parpol atau kelompok parpol yang tidak mampu memilih pasangan bakal calon kepala daerah yang dapat menantang dan mengalahkan pasangan petahana yang kuat. Bila kita cermati, bisa jadi alasan politik di balik penundaan pilkada itu ialah jika pilkada ditunda pada 2017, berarti calon petahana tidak akan memiliki posisi dan karisma politik yang cukup kuat sehingga dapat dikalahkan pada kontestasi politik tersebut. Sungguh tepat bila ditegaskan bahwa strategi politik seperti itu secara belum tentu menjadi kenyataan. Rakyat tentunya sudah cukup jeli untuk mengetahui dengan pasti parpol atau kelompok parpol mana yang mengorbankan kepentingan rakyat. Jangan lupa bahwa jika pilkada ditunda dan kepala daerah dijabat seorang *caretaker*, ia tidak memiliki otoritas untuk membuat kebijakan strategis pembangunan di wilayah itu yang berarti kepentingan rakyat akan terganggu.

Jadi, ke depan, parpol harus lebih merapikan sistem kaderisasinya, sehingga

akan bermunculan calon-calon yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang tinggi, yang memiliki program-program alternatif untuk dapat dijadikan faktor penarik kepercayaan dari masyarakat. Masyarakatlah yang akan menilai dari banyak tawaran-tawaran program dari para calon tadi, dan dengan demikian, demokrasi berjalan dengan seharusnya.

#### b. Aspek Peraturan Perundang-undangan

Saat ini, sudah tidak ada waktu lagi untuk merevisi UU tentang Pilkada guna mengatasi masalah calon tunggal Pilkada. Namun, ke depan memang UU tentang Pilkada perlu disempurnakan guna memberikan koridor hukum bila hal seperti ini terjadi. Dalam UU yang berlaku saat ini memang tak diatur secara tegas bagaimana bila setelah perpanjangan waktu masih tetap hanya memiliki satu pasangan calon.

UU tentang Pilkada ke depan harus lebih bersifat antisipatif, sehingga segala resiko dan kemungkinan teknis yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada dapat diantisipasi dengan baik. Ke depan, dukungan terhadap kemudahan persyaratan bagi calon independen harus digalakkan. UU tentang Pilkada juga harus direvisi untuk memenuhi spirit ini.

Jadi, sebetulnya ada 2 poin penting yang dapat dilakukan untuk merevisi peraturan perundang-undangan yang ada tentang Pilkada. *Pertama*, peraturan-peraturan yang ada harus mendukung penguatan pengajuan calon independen. *Kedua*, peraturan-peraturan dalam UU tentang Pilkada harus mengakomodasi nilai-nilai demokrasi. Nilai-nilai demokrasi sebetulnya sudah tampak pada spirit UU yang sekarang, dimana dinyatakan bahwa minimal harus ada 2 pasangan calon untuk pelaksanaan Pilkada. Calon tunggal bila tidak hati-hati – meskipun itu dengan alasan sang pemimpin didukung dan dicintai oleh mayoritas masyarakat daerah setempat – dapat membahayakan demokrasi. Pada awalnya memang seakan-akan tidak menjadi masalah, tetapi bila dibiarkan berlarut-larut, tidak mustahil hal ini lama-lama suatu saat akan merembet pada pemilihan Presiden. Bila itu terjadi, maka tidak ada demokrasi lagi. Yang ada adalah penguasaan individu terhadap parpol. Imbasnya adalah kembali kepada peringatan Lord Acton : *Power tends to corrupt, and absolutely power corrupts absolutely*. Ini adalah untuk menyelamatkan suara rakyat.

## Penutup

Dalam kondisi saat ini, pentahapan Pilkada tetap harus dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada. Namun untuk kedepan, revisi terhadap

UU tentang Pilkada harus dilakukan guna mengantisipasi berbagai permasalahan teknis yang akan ditemukan di lapangan. Tidak hanya masalah kemungkinan munculnya calon tunggal, tetapi juga perlu diperhitungkan permasalahan-permasalahan lainnya yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan Pilkada. Pemerintah, DPR RI, dan Penyelenggara Pemilu harus duduk bersama untuk merumuskan hal ini.

## Referensi

- UU 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.
- UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Peraturan KPU 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.
- "Golkar Ajak Parpol Sepaham Soal Calon Tunggal Pilkada", <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150731142016-32-69332/golkar-ajak-parpol-sepaham-soal-calon-tunggal-pilkada/> , diakses 7 Agustus 2015.
- "KPU akan Buat Kesepakatan Soal Pengajuan Calon dari Parpol yang Dualisme", <http://us.news.detik.com/berita/2968168/jk-kpu-akan-buat-kesepakatan-soal-pengajuan-calon-dari-parpol-yang-dualisme>, diakses 4 Agustus 2015.
- "KPU Pastikan Pilkada Serentak diikuti Semua Parpol", <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/07/29/ns7qjx313-kpu-pastikan-pilkada-serentak-diikuti-semua-parpol> , diakses 4 Agustus 2015.
- "Mendagri : Pendaftaran Calon di Pilkada Picu Kehebohan Luar Biasa", <http://www.beritasatu.com/politik/295443-mendagri-pendaftaran-calon-di-pilkada-picu-kehebohan-luar-biasa.html> , diakses 4 Agustus 2015.
- "Pilkada Serentak Hak Konstitusional Pasangan Tunggal tak Hilang", <http://kabar24.bisnis.com/read/20150803/15/458950/pilkada-serentak-hak-konstitusional-pasangan-tunggal-tak-hilang> , diakses 4 Agustus 2015.