



Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan Maraknya Calon Tunggal

Margie Rahayu Fauziah

Fakultas Hukum, Universitas Buana Perjuangan Karawang, Indonesia

Info Artikel

Penulis Korespondensi:

Margie Rahayu Fauziah

✉ margie.rahayu@ubpkarawang.ac.id

Linimasa:

Submit: 10-05-2025

Revisi: 05-07-2025

Diterima: 30-07-2025

Diterbitkan: 20-08-2025

Hal: 476 - 495

Kata Kunci:

[Calon tunggal; pilkada;
politik biaya tinggi.]

Abstrak

/Pengaturan pemilihan gubernur, bupati dan walikota (Pilkada) sejak Tahun 2015 telah mengalami perubahan sebanyak tiga kali, namun demikian fenomena politik biaya tinggi dan adanya calon tunggal yang mencerminkan rendahnya demokrasi dan kekuatan politik transaksional masih banyak terjadi. Penelitian ini hendak mengkaji dan menganalisa keterkaitan antara Undang-Undang Pilkada dengan politik biaya tinggi dan terjadinya calon tunggal. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pengambilan data menggunakan metode kepustakaan (*desk study*) dalam mengelaborasi berbagai macam literatur yang relevan. Hubungan sebab-akibat antara Undang-Undang Pilkada dengan terjadinya politik biaya tinggi antara lain: pemilihan yang berbasis partai politik, adanya ambang batas pencalonan yaitu jumlah kursi di DPRD, dan proses tahapan yang panjang. Keterkaitan antara Undang-Undang Pilkada dengan terjadinya calon tunggal adalah diperbolehkannya pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal dan koalisi besar gabungan partai politik sehingga menutup peluang calon lainnya. Keterkaitan antara politik biaya tinggi dengan terjadinya calon tunggal antara lain: perilaku pragmatis partai politik yang lebih mengutamakan kemenangan daripada platform partai bahkan etika dan hadirnya pemodal besar (oligarki) dalam pembiayaan calon yang mampu “memborong partai politik”. Kesimpulan dari kajian ini adalah: ada keterkaitan antara Undang-Undang Pilkada dengan terjadinya politik biaya tinggi dan terjadinya calon tunggal. Demikian juga ada keterkaitan antara politik biaya tinggi dengan terjadinya calon tunggal.]



Copyright © 2025 by
Viva Themis: Jurnal
Ilmu Hukum dan
Humaniora.

Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

I. PENDAHULUAN

Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang selanjutnya disebut sebagai Pilkada sebagai perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota melalui proses pemilihan yang berlangsung secara langsung maupun demokratis. Secara garis besar, penyelenggaraan pemilu, termasuk Pilkada, yang mana tujuannya guna: (1) memperkuat tatanan konstitusional yang demokratis; (2) menciptakan proses pemilihan yang adil serta berlandaskan integritas; (3) memastikan adanya konsistensi dalam sistem regulasi pemilihan; (4) menjamin kepastian hukum serta menghindari tumpang tindih regulasi pemilu; maupun (5) menyelenggarakan pemilu yang optimal dari segi efektivitas dan efisiensi.¹

Pengaturan Pilkada secara terpisah dengan Pemilihan Umum, melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, maupun Walikota. Pada undang-undang ini sistem pemilihannya dilakukan secara tidak langsung, yakni oleh DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Hal ini dianggap bertentangan dengan amanat UUD 1945, khususnya Pasal 8 Ayat (4), yang menyatakan bahwasanya kedaulatan ada di tangan rakyat, dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dengan demikian, penghormatan pada rakyat sebagai prasyarat fundamental yang tidak dapat dikesampingkan dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, maupun walikota.

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2013 mengamanatkan adanya pengaturan Pilkada secara langsung. Unsur hal-ikhwal kegentingan yang memaksa terpenuhi karena kemendesakan waktu sejak Putusan MK tersebut ditetapkan, sehingga Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti

¹ Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 4.

*Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang
Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan
Maraknya Calon Tunggal*

UU No. 1 Tahun 2014, yang kemudian disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 mengenai Pengesahan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, maupun Walikota menjadi UU 1/2015. Dalam Pasal 2, regulasi tersebut ditegaskan bahwasanya pemilihan dilangsungkan secara demokratis dengan berlandaskan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, maupun adil. Adapun Pilkada pertama yang menggunakan UU 1/2015 ini, yang diistilahkan sebagai Pilkada langsung, adalah Pilkada pada Tahun 2015.

Ketentuan dalam Pasal 40 UU No. 1 Tahun 2015 mengatur bahwasanya untuk dapat mencalonkan kandidat dalam pemilihan kepala daerah, partai politik atau gabungannya harus memenuhi prasyarat kepemilikan minimal 20% kursi legislatif daerah atau 25% suara sah pada pemilu anggota DPRD di wilayah terkait. Berdasarkan batasan tersebut, jumlah pasangan calon maksimal yang dapat diusulkan adalah lima. Sementara itu, Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (2) menyatakan bahwasanua jumlah minimum pasangan calon yang dapat ditetapkan untuk mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah adalah dua, sehingga secara hukum, jumlah kandidat berkisar antara 2 – 5 pasangan.

Pada prakteknya, untuk menjamin kemenangan kontestasi, ada kecenderungan para elit partai politik di daerah menggabungkan diri membentuk “koalisi besar” dalam mengusung pasangan calon tertentu; bahkan di beberapa daerah, koalisi besar ini menyisakan partai-partai politik yang jumlah kursinya di DPRD tidak mencapai 20%. Fenomena ini sering diistilahkan sebagai “memborong partai politik”. Hal inilah yang menjadi sebab Pilkada di beberapa daerah hanya diikuti oleh 1 (satu) pasang calon, atau yang disebut “calon tunggal”. Sementara itu, pengaturan Pilkada pada UU 1/2015 tidak memperbolehkan adanya calon tunggal, dan Pilkada di daerah itu harus ditunda sampai dengan Pilkada serentak berikutnya. Hal ini

Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan Maraknya Calon Tunggal

berarti ada kekosongan hukum yang tidak boleh terjadi.

Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 membuka ruang legalitas bagi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah meskipun hanya diikuti oleh satu kandidat pasangan. Sebagai tindak lanjutnya, lahir UU No. 10 Tahun 2016 yang merevisi ketentuan dalam UU No. 1 Tahun 2015. Dalam regulasi baru tersebut, tepatnya Pasal 54C, ditegaskan bahwasanya pemilu dengan satu pasangan calon tetap dapat dijalankan dalam kondisi tertentu, dengan format surat suara yang memuat dua bagian: satu berisi foto kandidat tunggal, sementara bagian lainnya kosong tanpa visualisasi apa pun.

Implikasi adanya ambang batas untuk mengusung pasangan calon dan diperbolehkannya calon tunggal dalam pelaksanaan Pilkada, telah memicu meningkatnya jumlah calon tunggal di berbagai daerah. Sebagai gambaran, tanpa melihat jumlah daerah yang melakukan Pilkada, ada kecenderungan jumlah calon tunggal terus meningkat. Pada Pilkada Tahun 2015 ada 3 (tiga) pasang calon tunggal, pada Tahun 2017 terdapat 9 (sembilan) pasang, pada Tahun 2019 terdapat 16 (enam belas) pasang, pada Tahun 2020 terdapat 25 (dua puluh lima) pasang, dan pada Tahun 2024 terdapat 41 (empat puluh satu) pasang.

Sistem Pilkada yang berbasis partai politik atau gabungan partai politik ditengarai telah memunculkan biaya politik yang besar, termasuk biaya untuk “mahar politik” atau “biaya perahu” yang menjadi beban bagi para pasangan calon kepala daerah. Adanya ambang batas dan rumit serta panjangnya tahapan Pilkada termasuk kampanye, juga ditengarai sebagai penyebab biaya politik yang tinggi, yang lagi-lagi harus ditanggung oleh pasangan calon kepala daerah.

Tulisan ini bermaksud hendak mengkaji dan menganalisa keterkaitan antara sistem Pilkada yang dibangun melalui Undang-Undang Pilkada dengan adanya Politik Biaya Tinggi dan maraknya

*Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang
Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan
Maraknya Calon Tunggal*

Calon Tunggal pada pelaksanaan Pilkada mulai Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2024.

Kecenderungan (*trend*) kenaikan jumlah calon tunggal pada pelaksanaan Pilkada sejak Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2024 diduga ada kaitannya dengan kenaikan biaya politik dalam Pilkada dan pengaturan Pilkada itu sendiri yaitu UU No. 1 Tahun 2015, yang kemudian diubah menjadi UU No. 8 Tahun 2015, kemudian diubah lagi menjadi UU No. 10 Tahun 2016, dan diubah lagi menjadi UU No. 6 Tahun 2020, khusus pada masa pandemi Covid-19.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat telah mengalami dinamika regulasi, mulai dari pemilihan tidak langsung oleh DPRD hingga kembali ke sistem pemilihan langsung pasca Putusan MK No. 138/PUU-VII/2013. Namun, pengaturan ambang batas pencalonan yang tinggi dalam UU Pilkada (20% kursi DPRD atau 25% suara sah) telah mendorong terbentuknya koalisi besar partai politik. Kondisi ini menimbulkan fenomena “memborong partai politik”, yang menyebabkan semakin maraknya calon tunggal karena tidak adanya partai lain yang mampu mengusung pasangan calon alternatif.

Di sisi lain, regulasi yang memperbolehkan adanya calon tunggal melalui revisi UU No. 10 Tahun 2016 justru memperkuat tren ini. Calon tunggal terus meningkat dari tahun ke tahun, diduga kuat terkait dengan tingginya biaya politik, termasuk “mahar politik” yang menjadi beban berat bagi calon kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa sistem Pilkada yang ada bukan hanya mempersempit ruang kontestasi demokratis, tetapi juga menciptakan iklim politik yang mahal dan tidak inklusif. Oleh karena itu, perlu dikaji secara mendalam keterkaitan antara desain regulasi Pilkada dengan fenomena calon tunggal dan tingginya biaya politik dalam kontestasi lokal.

Pada tulisan ini, penulis hendak menemukan keterkaitan ketiga

Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan Maraknya Calon Tunggal

hal tersebut di atas dengan tujuan untuk didikan pembelajaran dalam hukum ketatanegaraan, sehingga dapat diperbaiki dalam pelaksanaan Pilkada di masa mendatang. Setidaknya, ada tiga pertanyaan pokok yang hendak dijawab dalam analisa tulisan ilmiah ini, yaitu:

1. Bagaimana keterkaitan antara Undang-Undang Pilkada dengan Politik Biaya Tinggi?
2. Bagaimana keterkaitan antara Undang-Undang Pilkada dengan maraknya Calon Tunggal?
3. Bagaimana keterkaitan antara Politik Biaya Tinggi dengan maraknya Calon Tunggal dalam Pilkada?

II. METODE PENELITIAN

Tulisan ilmiah ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan pengambilan data menggunakan metode kepustakaan (*desk study*). Data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini berupa berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), antara lain: Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014, Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 2015, Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015, Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 tentang Pilkada pada Masa Pandemi, serta Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2013 dan Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari hasil kajian kepustakaan yang mencakup buku-buku hukum, artikel-artikel ilmiah dalam jurnal terakreditasi, laporan riset, opini para ahli hukum dalam media massa, serta data empiris mengenai pelaksanaan Pilkada, khususnya terkait dengan tren meningkatnya calon tunggal dan isu

biaya politik. Metode kepustakaan ini dipilih untuk mampu memadukan temuan-temuan dalam kajian terdahulu yang bertema sama dengan kajian kekinian untuk memverifikasi sekaligus menemukan unsur kebaruan guna memberikan solusi atas permasalahan yang terjadi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Keterkaitan Antara UU Pilkada dengan Politik Biaya Tinggi

Pengaturan dalam penyelenggaraan Pilkada sebagaimana disebutkan di atas, antara lain UU 1/2015, UU 8/2015, maupun UU 10/2016 serta aturan pelaksanaannya dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut PKPU), sebenarnya sudah cukup lengkap, namun demikian masih ada celah-celah yang menjadi sebab timbulnya biaya tinggi dan maraknya calon tunggal pada penyelenggaraan Pilkada. Pasal 2 pada UU 1/2015 menyebutkan bahwasanya proses pemilihan kepala daerah diselenggarakan dalam kerangka demokrasi yang berlandaskan prinsip-prinsip partisipasi langsung, universalitas hak pilih, kebebasan individu, kerahasiaan suara, kejujuran, dan keadilan. Ketentuan ini menjadi tonggak peralihan menuju sistem Pilkada Langsung, di mana otoritas eksekutif daerah—gubernur, bupati, maupun walikota ditentukan secara langsung oleh pemilih tanpa perantara lembaga legislatif.

Pasal 3 Ayat (1) UU 1/2015 mengamanatkan bahwasanya pelaksanaan pemilihan dilakukan secara berkala setiap lima tahun dengan sistem serentak di seluruh entitas administratif Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini merepresentasikan titik awal penerapan rezim Pilkada serentak sebagai mekanisme kolektif dalam demokrasi elektoral nasional.

1) Pengaturan Ambang Batas (*threshold*) Pencalonan.

Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan Maraknya Calon Tunggal

Pasal 40 Ayat (1) pada UU 1/2015 menyebutkan bahwasanya Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Ketentuan pada pasal dan ayat inilah yang disebut ambang batas (*threshold*) dalam mengusung pasangan calon. Khusus pada Pilkada Tahun 2024 ambang batas ini mengikuti Putusan MK No. 60/PUU-XIII/2024 yang menyatakan perubahan ambang batas berdasarkan jumlah penduduk di daerah yang bersangkutan, mengikuti prosentase dukungan pada Calon Perseorangan.

2) Pengaturan Jumlah Minimal Pasangan Calon

Jumlah pasangan calon yang diperbolehkan dalam Pilkada, diatur dalam Pasal 51 Ayat (2) dan Pasal 52 Ayat (2) pada UU 1/2015 yaitu paling sedikit 2 (dua) pasang. Jumlah pasangan calon yang diperbolehkan dalam Pilkada ini diubah menjadi paling sedikit 1 (satu) pasang dalam Pasal 54C Ayat (1) dan Ayat (2) pada UU 10/2016. Pengaturan ini menandai diperbolehkannya ada Calon Tunggal dalam pelaksanaan Pilkada.

3) Pengaturan Tahapan Pilkada

Pasal 5 Ayat (1) UU 1/2015 menyebutkan bahwasanya Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Sedangkan pada Ayat (3) menyebutkan rentetan tahapan penyelenggaraan Pilkada, yaitu:

- a) Tahapan awal berupa registrasi awal individu yang hendak mencalonkan diri sebagai Gubernur, Bupati, maupun Walikota;

- b) Pelaksanaan forum klarifikasi publik sebagai bentuk uji kelayakan dan kepatutan terhadap bakal calon;
- c) Penyampaian terbuka kepada masyarakat mengenai waktu dan mekanisme pendaftaran kandidat kepala daerah;
- d) Proses formalisasi pendaftaran resmi para kandidat yang telah memenuhi syarat administratif;
- e) Verifikasi menyeluruh terhadap dokumen dan kelengkapan persyaratan substantif calon kepala daerah;
- f) Penetapan secara resmi nama-nama individu yang dinyatakan sah sebagai calon peserta kontestasi;
- g) Aktivitas kampanye politik sebagai media sosialisasi visi, misi, dan program kerja kepada konstituen;
- h) Implementasi hari pemungutan suara sebagai titik kulminasi partisipasi elektoral masyarakat;
- i) Proses tabulasi suara serta rekapitulasi agregat hasil pemilihan di berbagai tingkat administratif;
- j) Deklarasi resmi terhadap kandidat yang memperoleh legitimasi elektoral tertinggi;
- k) Penanganan atas pelanggaran norma pemilihan serta penyelesaian perselisihan hasil secara hukum; dan
- l) Pengajuan kandidat terpilih kepada otoritas berwenang untuk proses legalisasi pengangkatan dalam jabatan publik.

4) Pengaturan Larangan Mahar Politik

Secara etimologis, istilah *mahar* merujuk pada mas kawin dalam konteks pernikahan. Namun, dalam ranah politik, istilah ini mengalami perluasan makna menjadi suatu bentuk transaksi terselubung (*illicit deal*), di mana calon pejabat publik baik dalam kontestasi Pemilu maupun Pilkada memberikan sejumlah besar dana kepada partai politik yang menjadi kendaraan politiknya, sebagai imbalan atas pencalonan. Praktik ini sebagai bentuk kompromi kekuasaan yang mencederai prinsip demokrasi.²

Pengaturan hukum terkait larangan praktik mahar politik termaktub dalam Pasal 47 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015, yang secara tegas melarang partai politik atau koalisi partai

² Ida Farida, "Mahar Politik Dalam Pandangan Politik Hukum Di Indonesia", Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Vol. 7, No. 1, 2019, hlm. 8

menerima kompensasi dalam bentuk apapun selama proses pencalonan kepala daerah. Larangan serupa juga diberlakukan kepada pihak eksternal, sebagaimana dinyatakan dalam Ayat (4) pasal yang sama, yang menyebutkan bahwa individu atau lembaga manapun dilarang memberikan bentuk apapun dari imbalan kepada partai politik dalam konteks pencalonan kepala daerah.

5) Pengaturan Larangan Politik Uang

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah “politik uang” atau “suap” diartikan sebagai bentuk pemberian uang sogokan. Secara substantif, politik uang merupakan praktik manipulatif berupa pemberian kompensasi materiil kepada masyarakat dalam rangka memengaruhi pilihan politik, yang sering kali mewujud dalam bentuk jual-beli suara, baik dalam konteks pemilihan umum maupun distribusi kekuasaan. Tindakan ini mencakup segala bentuk pembagian uang, baik yang bersumber dari pribadi maupun institusi partai, guna memperoleh dukungan elektoral³.

Regulasi terkait larangan politik uang tertuang dalam Pasal 73 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015, yang menyatakan bahwasanya calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan atau memberikan uang maupun bentuk materi lainnya sebagai upaya mempengaruhi pemilih. Ketentuan ini diperluas melalui UU No. 10 Tahun 2016, yang juga melarang segala bentuk janji atau pemberian materi kepada penyelenggara pemilihan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 73 Ayat (1), sehingga larangan tidak hanya berlaku bagi pemilih, melainkan juga terhadap aparat pelaksana Pilkada. Larangan terhadap praktek

³ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

*Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang
Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan
Maraknya Calon Tunggal*

politik transaksional, termasuk politik uang, selanjutnya diatur dalam pembatasan dana kampanye, yaitu Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76 pada UU 1/2015 dan diubah dalam Pasal 74 UU 10/2016.

Politik uang (*money politics*) secara esensial memiliki makna yang berbeda dari ongkos politik (*cost of politics*). Mengacu pada pandangan Teten Masduki, politik uang merujuk pada tindakan pemberian imbalan dalam bentuk uang tunai, barang, fasilitas, atau janji tertentu kepada individu atau kelompok sebagai bentuk suap terselubung demi memperoleh dukungan elektoral, misalnya dalam pemilihan kepala daerah. Sebaliknya, ongkos politik merupakan alokasi dana yang dikeluarkan secara sah oleh kandidat untuk mendukung aktivitas kampanye dan komunikasi politik, seperti penyelenggaraan pertemuan, kunjungan ke konstituen, atau logistik kampanye yang diperlukan dalam proses pencalonan jabatan publik. Pengaturan tentang biaya politik dalam UU 1/2015 pada Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76 dalam hal pengaturan dana kampanye, yang berupa pembatasan atas sumber dana, pengaturan penggunaan dana, termasuk pelarangan politik uang dalam kampanye. Pengaturan Pilkada yang dimaksudkan adalah Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yakni UU 1/2015, UU 8/2015 dan UU 10/16, serta Putusan MK No. 138/PUU-VII/2013, Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, dan Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 dan Peraturan pelaksanaan undang-undang pemilu, berupa Peraturan KPU.

1) Adanya Pilkada Berbasis Partai Politik.

Berbeda dengan Pemilihan Presiden yang hanya mampu diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, pada Pilkada calon kepala daerah dapat diusung oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan. Kenyataan tersebut

menjadikan partai politik sebagai kendaraan utama dalam mengantarkan calon kepala daerah untuk memenangkan kontestasi Pilkada. Sebagai “perahu politik”, tentu saja partai politik membutuhkan “bahan bakar” untuk menjalankan mesin partainya. Pasangan calon kepala daerah, agar bisa diusung menjadi “penumpang politik” biasanya bersedia menanggung biaya “bahan bakar” tersebut. Hal inilah yang sering disebut sebagai “mahar” atau “biaya sewa perahu”.

2) Adanya Ambang Batas Pencalonan.

Adanya ambang batas (*threshold*) sebagai persyaratan bagi partai politik atau gabungan partai politik dengan memberikan usungan pada pasangan calon, artinya dalam satu daerah pemilihan hanya sedikit pasangan calon yang dapat diusung. Sebagai contoh, dengan ambang batas 20%, artinya jumlah pasang calon yang dapat diusung paling banyak adalah 5 (lima) pasang. Konsekuensi logisnya, sebagaimana hukum pasar, semakin sedikit barang yang tersedia (dalam hal ini peluang untuk diusung sebagai calon), maka harganya semakin mahal. Kondisi ini erat kaitannya dengan “biaya sewa perahu”. Bakal Calon yang memiliki kekuatan finansial yang besar, akan bersedia menanggungnya, bahkan seperti dalam proses lelang, siapa yang menawar paling tinggi dialah yang mendapatkannya.

3) Adanya Tahapan Pilkada yang Panjang

Tahapan Pilkada yang panjang membawa konsekuensi pengeluaran biaya yang tinggi bagi pasangan calon kepala daerah. Biaya ini adalah untuk meningkatkan tingkat keterkenalan (popularitas) dan tingkat keterpilihan (ekstabilitas) pasangan calon, melalui sosialisasi, pembentukan jaringan dan kampanye. Tidak jarang masyarakat umum memanfaatkan momentum ini untuk

meminta bantuan untuk even-even perayaan keagamaan dan/atau bantuan pembangunan fasilitas umum.

Upaya meningkatkan, bahkan memastikan keterpilihan (elektabilitas) ini seringkali diakhiri menjelang waktu pemilihan dengan “serangan fajar”. Walaupun dalam pengaturan Pilkada hal ini dilarang dan ada sanksinya, namun kebanyakan pasangan calon tidak kehabisan cara. Mereka biasanya memanfaatkan orang luar yang tidak terdaftar dalam susunan Tim Sukses-nya, untuk membagikannya kepada calon pemilih.

4) Suburnya Politik Transaksional

Politik transaksional merepresentasikan mekanisme pertukaran kekuasaan yang dikemas dalam bentuk distribusi sumber daya baik berupa materi, jasa, kebijakan, maupun akses kekuasaan yang dimaksudkan guna membentuk pengaruh terhadap individu atau kelompok tertentu. Proses ini didasari oleh konsensus pragmatis antara pihak politik, utamanya partai politik atau elite, dengan orientasi utama pada perolehan manfaat strategis yang bersifat timbal balik dan terstruktur secara politis.⁴

Relasi antara kekuatan finansial dan arena politik begitu mengakar, sehingga ketika praktik politik transaksional terus berkembang, hanya kontestan dengan kapasitas modal besar yang mampu bersaing secara efektif. Berapapun besarnya biaya yang diinvestasikan dalam proses tersebut, keuntungan politis dan kekuasaan yang diraih oleh pelaku tetap jauh melebihi pengeluaran. Dalam konfigurasi ini, pihak pemberi dana yakni yang paling diuntungkan karena

⁴ Hidayat, Syarif (ed.). 2006. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Pengusaha, dan Penyelenggara Pemerintahan Pasca Pilkada*. Jakarta: P2E-LIPI

memperoleh legitimasi politik dan akses terhadap kekuasaan yang nilainya tidak terukur. Sebaliknya, rakyat justru menjadi pihak yang paling dirugikan, sebab ketika kandidat terpilih memegang otoritas, kebijakan yang diambil cenderung memprioritaskan kepentingan para penyokong atau kelompok oligarkis dibandingkan kepentingan kolektif masyarakat luas.⁵

5) Fenomena Politik Plutokrasi.

Politik Plutokrasi adalah kecenderungan partai politik yang mengusung para kandidat yang memiliki kekuatan finansial yang tinggi. Para politisi sering mengistilahkan sebagai koalisi berbasis kemampuan logistik calon yang akan diusung. Kecenderungan ini mendorong para petahana untuk diusung beramai-ramai yang menghasilkan Pilkada dengan calon tunggal. Politik Plutokrasi juga mendorong para elit partai di tingkat lokal untuk mengusung para Pengusaha sebagai calon kepala daerah. Hal ini dapat berdampak kepada makin tingginya biaya politik di daerah tersebut dari waktu ke waktu, dan maraknya kejadian ijon politik.

- 6) Lemahnya Penegakan Hukum terhadap Pelaku Politik Uang
- Sanksi terhadap pelaku politik uang telah diatur dalam Undang- Undang Pilkada, yang berupa sanksi administratif sampai dengan pembatalan pasangan calon. Demikian juga sanksi pidananya yang berupa penyuapan juga sudah banyak peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Namun demikian, hingga saat ini praktek politik uang di

⁵ Hirst, Paul and Sunil Khilnani (eds). 1966. *Reinventing Democracy*, dalam Eza Helyatha Begouvic, 2021, *Money Politic dalam Kepemiluan di Indonesia*, *Sol Justicia Vol. 4 Desember 2021*, hal. 110.

*Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang
Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan
Maraknya Calon Tunggal*

tingkat bawah sangat jarang dapat dibuktikan dan mendapat sanksi. Hal ini berakibat, masyarakat seolah-olah dibiasakan menerima sesuatu menjelang Pilkada yang dapat dikategorikan sebagai politik uang.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tingginya biaya politik dalam Pilkada bukan hanya persoalan moral kandidat atau budaya politik pragmatis, melainkan merupakan konsekuensi sistemik dari desain hukum dan kelemahan institusional dalam proses penyelenggaraan Pilkada. Regulasi yang memberikan peran dominan pada partai politik, ambang batas pencalonan yang tinggi, panjangnya tahapan Pilkada, serta lemahnya penegakan hukum, seluruhnya membentuk ekosistem politik yang mahal, eksklusif, dan rawan korupsi.

Oleh karena itu, reformasi terhadap desain regulasi Pilkada sangat diperlukan, tidak hanya dalam bentuk perubahan undang-undang, tetapi juga dalam memperkuat lembaga pengawas, mendorong partai untuk kembali ke fungsi kaderisasi, dan memperbesar peluang bagi calon-calon independen yang berkualitas untuk ikut bertarung dalam kontestasi secara adil.

B. Keterkaitan Antara Undang-Undang Pilkada dengan Maraknya Calon Tunggal dalam Pilkada

Calon Tunggal yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pelaksanaan Pilkada yang hanya diikuti oleh 1 (satu) pasang calon. Secara konstitusional, pelaksanaan Pilkada yang hanya diikuti calon tunggal adalah sah dan konstitusional, karena hal ini diatur sebagaimana Pasal 54C Ayat (1) dan (2) pada UU 10/2016, yang menandai diperbolehkannya ada Calon Tunggal dalam pelaksanaan Pilkada.

Berikut ini adalah data hubungan (korelasi) antara jumlah daerah yang melaksanakan Pilkada dengan jumlah Pilkada yang diikuti oleh hanya 1 (satu) pasang calon, atau calon tunggal, mulai

dari Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2024, yaitu sebanyak 5 (lima) kali dilaksanakannya Pilkada serentak. Data ini diambil dari berbagai sumber, baik jurnal maupun berita pada media elektronik.

Tabel 1. Tren Peningkatan Jumlah Calon Tunggal

No	Tahun	Jumlah Daerah Melaksanakan Pilkada	Jumlah Pilkada dengan Calon Tunggal	Prosen (%)
1	2015	240	3	1,25
2	2017	101	9	8,91
3	2018	171	16	9,36
4	2020	270	25	9,26
5	2024	545	41	7,52

Sumber: Berbagai sumber, diolah

Dari tabel di atas terlihat bahwasanya ada kecenderungan kenaikan jumlah Pilkada yang diikuti oleh calon tunggal. Penurunan pada Pilkada Tahun 2024 dimungkinkan karena adanya penurunan ambang batas oleh Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 dan ditindak-lanjuti dengan Peraturan KPU No. 2 Tahun 2024

Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 maupun diundangkannya UU 10/2016 yang mana dalam Pasal 54C mengatur diperbolehkannya Pilkada dengan calon tunggal, terbukti telah meningkatkan jumlah daerah yang menyelenggarakan Pilkada dengan calon tunggal. Pada Tabel 4.1. di atas terlihat bahwasanya jumlah Pilkada dengan calon tunggal meningkat dari 1,25 % pada Tahun 2015 menjadi 8,91 % pada Tahun 2017, serta terus naik pada Pilkada serentak Tahun 2018-2020.

Tingginya ambang batas perolehan kursi partai politik di DPRD sebagai syarat mengusung pasangan calon dalam Pilkada, secara empiris terbukti menyebabkan tingginya angka Pilkada yang

*Analisis Yuridis Tentang Keterkaitan Antara Undang-Undang
Pemilihan Kepala Daerah Dengan Politik Biaya Tinggi Dan
Maraknya Calon Tunggal*

diikuti oleh calon tunggal. Pada Pilkada serentak Tahun 2017, 2018, dan 2020, jumlah Pilkada yang diikuti oleh calon tunggal terus tinggi, yaitu 8,91 %, 9,36 %, dan 9,26 %. Angka itu turun menjadi 7,52 % pada Pilkada serentak Tahun 2024. Penurunan ini diduga karena ada Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 maupun PKPU No. 2 Tahun 2024, yang mana ambang batas pencalonan diturunkan dari 20% perolehan kursi di DPRD menjadi 5 – 10 %, berdasarkan jumlah penduduk di daerah yang bersangkutan, yang disamakan dengan persyaratan untuk menjadi calon jalur perseorangan.

Keterkaitan antara tinggi-rendahnya angka ambang batas pencalonan dengan dengan tinggi-rendahnya Pilkada yang diikuti oleh calon tunggal adalah sebagai berikut. Pertama, rendahnya ambang batas membuat para elit parpol di daerah lebih leluasa untuk berkoalisi sehingga memungkinkan munculnya lebih banyak pasangan calon. Kedua, rendahnya ambang batas pencalonan memungkinkan lebih banyak tokoh lokal potensial yang bisa diusung oleh parpol atau gabungan (koalisi) parpol. Ketiga, rendahnya ambang batas pencalonan yang berimplikasi makin banyaknya peluang koalisi parpol, dapat menyebabkan rendahnya peluang pasangan calon yang memiliki finansial yang kuat untuk “memborong parpol” yang menyebabkan adanya Calon Tunggal. Jika di bandingkan dengan dua negara lainya seperti india dan philifina ada beberapa perbedaan yang signifikan.

India menggunakan sistem demokrasi parlementer dengan lebih dari 2.000 partai politik. Dalam pemilu lokal dan negara bagian, tidak ada ambang batas kursi untuk mengusung calon. Partai sekecil apapun dapat mencalonkan kandidat asalkan memenuhi syarat administratif. Hasilnya, kontestasi politik tetap ramai, bahkan kadang terlalu ramai (overcrowded), namun hampir

tidak pernah ada calon tunggal. Pelajaran dari India: Semakin inklusif syarat pencalonan, semakin tinggi potensi kompetisi dan partisipasi masyarakat. Regulasi yang longgar dalam pengusungan tidak menyebabkan kekacauan, tetapi justru membuka ruang politik bagi lebih banyak pihak. Filipina memiliki sistem pemilihan langsung seperti Indonesia, namun dengan ketentuan larangan calon tunggal. Jika hanya ada satu pasangan calon dalam pemilihan lokal, maka pemilihan akan ditunda dan partai diberi waktu untuk mencalonkan kandidat lain.

Pelajaran dari Filipina: Melarang calon tunggal dapat menjadi mekanisme check and balance terhadap dominasi politik yang berlebihan dan memberikan insentif bagi partai untuk menciptakan kompetisi sehat. Pertambahannya jumlah calon tunggal dalam Pilkada bukan sekadar anomali statistik, tetapi indikasi serius tentang menyempitnya ruang demokrasi lokal. Kondisi ini bertentangan dengan semangat Pasal 2 UU No. 1 Tahun 2015 yang menekankan prinsip keadilan, kebebasan, dan partisipasi langsung dalam pemilu. Jika dibiarkan, tren calon tunggal akan menggerus kepercayaan publik terhadap demokrasi, menjadikan Pilkada sebagai formalitas belaka, dan mendukung konsolidasi kekuasaan oleh elit politik atau pemilik modal. Partai politik yang seharusnya menjadi instrumen demokrasi, justru berubah menjadi pintu masuk eksklusif yang hanya bisa dilalui oleh mereka yang kuat secara finansial dan struktural. Terutama terkait legalisasi calon tunggal dan tingginya ambang batas pencalonan—berkorelasi kuat dengan meningkatnya jumlah Pilkada yang hanya diikuti satu pasangan calon. Dibandingkan dengan praktik di negara-negara demokrasi lain, Indonesia masih memberikan terlalu banyak ruang bagi dominasi elite partai dan oligarki lokal dalam menentukan kontestan Pilkada.

IV. PENUTUP

Berdasarkan studi pustaka dan hasil pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara regulasi penyelenggaraan Pilkada—terutama melalui UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, UU No. 10 Tahun 2016, beserta Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU—dengan maraknya praktik politik biaya tinggi. Pengaturan tersebut menciptakan kondisi yang secara tidak langsung mendorong partai politik untuk bersikap pragmatis dan transaksional, sehingga lebih mengutamakan calon yang memiliki kekuatan finansial dibandingkan kader internal yang potensial. Selain itu, regulasi ambang batas pencalonan yang terlalu tinggi turut menyempitkan ruang kontestasi, yang pada akhirnya menjadi salah satu faktor penyebab munculnya calon tunggal dalam Pilkada.

Politik biaya tinggi tidak hanya mempersempit ruang demokrasi, tetapi juga melahirkan berbagai persoalan serius dalam sistem pemerintahan, mulai dari korupsi politik, lemahnya penegakan hukum, hingga kebijakan publik yang tidak berpihak pada rakyat. Lemahnya kontrol terhadap praktik politik uang telah membentuk pola pikir pragmatis di kalangan pemilih, yang mengorbankan idealisme demi keuntungan sesaat. Dalam jangka panjang, situasi ini berpotensi menyerahkan kedaulatan rakyat kepada segelintir elit dan oligarki melalui proses demokrasi yang prosedural namun tidak substantif. Oleh karena itu, reformasi menyeluruh terhadap regulasi Pilkada dan penguatan institusi pengawas menjadi sangat penting demi menjaga integritas demokrasi dan melahirkan kepemimpinan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Eza Helyatha Begouvic, 2021, *Money Politic dalam Kepemiluan di Indonesia*, Sol Justicia Vol. 4 Desember 2021, hal. 108.
- Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Hidayat, Syarif (ed.). 2006. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggara Pemerintahan Pasca Pilkada*. Jakarta: P2E-LIPI
- Hirst, Paul and Sunil Khilnani (eds). 1966. *Reinventing Democracy*, dalam Eza Helyatha Begouvic, 2021, *Money Politic dalam Kepemiluan di Indonesia*, Sol Justicia Vol. 4 Desember 2021, hal. 110.
- Ida Farida, "Mahar Politik Dalam Pandangan Politik Hukum Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol. 7, No. 1, 2019, hlm. 8.
- Masduki, Teten (2004), *Politik Uang Dalam Pemenangan Pemilu*, Kompas, 2 Juli 2004
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.