

**IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH DENGAN CALON
TUNGGAL DALAM PERSPEKTIF PRINSIP DEMOKRASI BERDASARKAN
PASAL 18 AYAT (4) UUD 1945**

Elias Agapa¹, Agus Septima Ridwan²

¹ Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Banten, Indonesia

² Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Banten, Indonesia

E-mail: eliasagapa573@gmail.com, agusseptimaridwan012@gmail.com

Received: 01-12-2025

Revised: 15-12-2025

Accepted: 01-01-2026

Abstract:

This abstract discusses the constitutional implications of the implementation of regional head elections with a single candidate in Indonesia. Normatively, Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution states that governors, district heads, and mayors are elected democratically. However, in practice, the phenomenon of single candidates arises due to limited nominations from political parties so that voters do not have alternative candidate pairs. This study aims to analyze the suitability of regional head elections with a single candidate to the democratic principles guaranteed by the constitution, especially after the Constitutional Court Decision Number 100/PUU-XIII/2015 which allows the implementation of regional elections in conditions where there is only one candidate pair. The research method used is normative juridical with a statutory regulatory approach, a conceptual approach, and a case approach through a review of Constitutional Court decisions and related literature. The results of the study indicate that although legally permitted, the election of a single candidate has the potential to reduce the meaning of substantive democracy because the community's political choices are limited. However, the Constitutional Court considers that the prohibition of regional head elections in such conditions can actually create a government vacuum and legal uncertainty. Therefore, strengthening internal democracy in political parties and improving candidate nomination regulations are crucial to ensure that democratic principles are understood not only procedurally but also substantively in the implementation of regional elections.

Keywords: *Democracy; Election Law; Constitutional Court; Regional Head Elections; Single Candidate*

Abstrak:

Abstrak ini membahas implikasi konstitusional dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal di Indonesia. Secara normatif, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Namun dalam praktiknya, fenomena calon tunggal muncul karena keterbatasan pencalonan dari partai politik sehingga pemilih tidak memiliki alternatif pasangan calon. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal terhadap prinsip demokrasi yang dijamin konstitusi, khususnya setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang membolehkan penyelenggaraan Pilkada dalam kondisi hanya terdapat satu pasangan calon. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus melalui telaah putusan Mahkamah Konstitusi serta literatur terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara hukum diperbolehkan, pemilihan calon tunggal berpotensi mereduksi makna demokrasi substantif karena pilihan politik masyarakat menjadi terbatas. Namun Mahkamah Konstitusi

menilai bahwa pelarangan Pilkada dalam kondisi tersebut justru dapat menimbulkan kekosongan pemerintahan dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, penguatan demokrasi internal partai politik serta perbaikan regulasi pencalonan menjadi penting agar prinsip demokrasi tidak hanya dipahami secara prosedural, tetapi juga substantif dalam penyelenggaraan Pilkada.

Kata Kunci: *Demokrasi; Hukum Pemilu; Mahkamah Konstitusi; Pemilihan Kepala Daerah; Calon Tunggal*

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen utama untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi. Dalam konteks Indonesia, pemilihan langsung kepala daerah dipandang sebagai sarana untuk memastikan partisipasi publik dalam menentukan pemimpin pemerintahan di tingkat lokal. Namun, dalam praktiknya, muncul fenomena pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal akibat keterbatasan pencalonan dari partai politik. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai apakah demokrasi tetap terpenuhi ketika rakyat tidak memiliki pilihan alternatif dalam proses elektoral. Oleh karena itu, isu mengenai hubungan antara pemilihan calon tunggal dan prinsip demokrasi dalam kerangka konstitusi menjadi penting untuk dikaji secara yuridis, khususnya di tengah dinamika penurunan kualitas demokrasi di Indonesia (Warburton, 2021; Mietzner, 2020).

Istilah demokrasi pada dasarnya merujuk pada konsep kedaulatan rakyat, di mana warga negara memiliki kebebasan dan kesempatan yang setara untuk menentukan pemimpin politiknya. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, demokrasi tidak hanya dipahami sebagai prosedur pemungutan suara, tetapi juga mencakup ketersediaan pilihan politik yang rasional bagi pemilih. Sementara itu, pemilihan kepala daerah didefinisikan sebagai mekanisme konstitusional untuk mengisi jabatan gubernur, bupati, dan wali kota melalui proses elektoral. Calon tunggal adalah kondisi ketika hanya terdapat satu pasangan calon yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilihan. Definisi ini penting agar analisis terhadap prinsip demokrasi dapat dilakukan secara konseptual dan terukur, khususnya dalam membedakan antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif (Aspinall & Muhtadi, 2021).

Dalam kenyataannya, fenomena calon tunggal semakin sering terjadi dalam beberapa periode penyelenggaraan Pilkada di Indonesia. Kondisi ini antara lain dipengaruhi oleh dominasi partai politik tertentu, syarat pencalonan yang ketat, serta rendahnya intensitas kompetisi politik di tingkat lokal. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa keberadaan calon tunggal berpotensi menurunkan kualitas demokrasi karena pilihan publik menjadi terbatas dan mekanisme akuntabilitas politik melemah (Tomsa, 2022; Fossati, 2023). Namun demikian, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pelaksanaan Pilkada tetap harus dilakukan guna mencegah terjadinya kekosongan pemerintahan. Dengan demikian, terdapat ketegangan antara praktik elektoral yang bersifat pragmatis dan idealitas demokrasi substantif yang menuntut adanya kompetisi politik yang bermakna (Mietzner, 2020).

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis kritis terhadap pemaknaan prinsip demokrasi dalam pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal melalui pendekatan yuridis normatif terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Beberapa penelitian sebelumnya lebih banyak menyoroti aspek politik elektoral dan perilaku pemilih, bukan pada kedudukan prinsip demokrasi dalam kerangka konstitusi (Warburton, 2021; Aspinall & Muhtadi, 2021). Penelitian lain membahas implikasi teknis penyelenggaraan Pilkada, tetapi belum mengulas secara mendalam mengenai relasi antara demokrasi

prosedural dan demokrasi substantif. Selain itu, terdapat pula kajian yang menilai peran partai politik dalam fenomena calon tunggal tanpa menghubungkannya secara kuat dengan dimensi konstitusional (Tomsa, 2022). Dengan demikian, penelitian ini menawarkan perspektif baru dalam ranah hukum tata negara.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kesesuaian pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal terhadap prinsip demokrasi yang dijamin dalam konstitusi Indonesia. Analisis dilakukan dengan menelaah putusan Mahkamah Konstitusi serta mengkaji nilai-nilai demokrasi yang menjadi dasar pembentukan sistem pemerintahan daerah. Penelitian ini juga berupaya mengidentifikasi konsekuensi yuridis dan konstitusional dari keberlanjutan praktik pemilihan calon tunggal. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian hukum tata negara dan penguatan praktik demokrasi di Indonesia, khususnya dalam konteks konsolidasi demokrasi dan akuntabilitas elektoral (Fossati, 2023; Mietzner, 2020).

METODE

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kesesuaian pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal terhadap prinsip demokrasi yang dijamin dalam konstitusi Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada penelaahan bahan hukum tertulis dan konsep-konsep hukum yang relevan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami prinsip demokrasi dalam perspektif hukum tata negara. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan melalui telaah Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah calon tunggal.

Data dalam penelitian ini seluruhnya berasal dari bahan hukum dan dokumen resmi. Bahan hukum primer berupa naskah otentik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah, serta Putusan Mahkamah Konstitusi yang berhubungan langsung dengan isu calon tunggal. Putusan yang menjadi fokus analisis adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 beserta pertimbangan hukumnya yang mengatur kemungkinan penyelenggaraan Pilkada dengan satu pasangan calon. Selain itu, penelitian juga menggunakan risalah persidangan Mahkamah Konstitusi sebagai bahan pendukung untuk melihat argumentasi hukum yang berkembang dalam proses persidangan. Seluruh bahan hukum primer diperlakukan sebagai data otoritatif yang memiliki kekuatan mengikat.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri atas buku, artikel jurnal ilmiah, laporan resmi lembaga negara, dan data statistik kepemiluan yang relevan. Artikel jurnal yang digunakan dibatasi pada publikasi ilmiah dalam lima tahun terakhir yang membahas demokrasi elektoral, Pilkada, dan peran Mahkamah Konstitusi. Laporan Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu digunakan untuk memperoleh gambaran empiris mengenai penyelenggaraan Pilkada calon tunggal di beberapa daerah. Data statistik partisipasi pemilih diambil dari publikasi resmi KPU sebagai bahan analisis tambahan. Seluruh bahan hukum sekunder dipilih secara selektif berdasarkan kredibilitas penerbit dan relevansinya dengan fokus penelitian.

Bahan hukum tersier digunakan sebagai pendukung untuk memperjelas

pemahaman terhadap istilah-istilah teknis yang muncul dalam pembahasan. Bahan ini meliputi kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan panduan penulisan akademik yang diakui secara luas. Meskipun tidak memiliki kekuatan mengikat, bahan hukum tersier membantu memperjelas konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penelitian. Dengan demikian, struktur data dalam penelitian ini tetap mengikuti prinsip ilmiah dalam penelitian hukum normatif.

Analisis data dilakukan dengan metode analisis kualitatif melalui tahapan klasifikasi, interpretasi, dan penilaian normatif. Tahap klasifikasi dilakukan dengan mengelompokkan bahan hukum berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah. Tahap interpretasi dilakukan dengan membaca secara sistematis norma hukum dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi untuk menemukan makna konstitusional dari prinsip demokrasi. Tahap terakhir adalah penilaian normatif, yaitu menilai apakah penerapan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal selaras dengan prinsip demokrasi yang dijamin dalam konstitusi. Dengan metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan analisis yang rasional, terstruktur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Prinsip Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah Menurut Konstitusi

a. Demokrasi sebagai Prinsip Dasar Konstitusi

Demokrasi merupakan prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip demokrasi tidak hanya dipahami sebagai prosedur elektoral, tetapi juga sebagai nilai yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah harus memberikan ruang bagi partisipasi publik yang bermakna dalam menentukan pemimpin politik di tingkat lokal. Pemilihan yang hanya menjadi formalitas tanpa pilihan substantif berpotensi mengurangi nilai demokrasi itu sendiri. Dalam konteks inilah, diskursus mengenai *substantive democracy* menjadi relevan untuk dianalisis (UUD NRI 1945; Romli, 2025).

Pemaknaan prinsip demokrasi dalam konstitusi juga mencakup jaminan adanya kompetisi politik yang sehat. Kompetisi ini menjadi mekanisme seleksi alamiah terhadap kualitas calon pemimpin yang diajukan oleh partai politik. Tanpa kompetisi, proses pemilihan berpotensi berubah menjadi *rubber stamp* atas keputusan elite politik. Kondisi demikian dapat melemahkan akuntabilitas politik kepala daerah terpilih terhadap konstituennya. Dengan demikian, prinsip demokrasi menuntut adanya keterbukaan peluang bagi lebih dari satu kandidat dalam proses elektoral sebagai prasyarat demokrasi konstitusional (Hannan, 2023; Romli, 2025).

b. Demokrasi Prosedural dan Demokrasi Substantif dalam Pilkada

Dalam praktik ketatanegaraan, demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. Demokrasi prosedural menitikberatkan pada keberadaan mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selama seluruh prosedur tersebut dijalankan, maka pemilihan dinilai demokratis secara formal. Namun demikian, pendekatan ini sering kali mengabaikan kualitas pilihan politik yang tersedia bagi masyarakat (Tanjung & Saraswati, 2025).

Sebaliknya, demokrasi substantif menilai demokrasi tidak hanya dari prosedur, tetapi juga dari kualitas hasilnya. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, demokrasi substantif mengandaikan adanya pilihan politik yang beragam sehingga pemilih dapat menilai karakter, program, dan rekam jejak kandidat. Pilkada dengan calon tunggal berpotensi membatasi kebebasan pemilih dalam menentukan pilihan politik. Hal ini

menimbulkan pertanyaan apakah pemilihan tersebut masih memenuhi standar demokrasi substantif. Oleh karena itu, analisis normatif terhadap fenomena ini menjadi penting untuk dilakukan dalam kerangka hukum tata negara (Romli, 2025; Hannan, 2023).

2. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal dalam Praktik Ketatanegaraan

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal merupakan fenomena yang semakin sering terjadi dalam beberapa periode Pilkada di Indonesia. Kondisi ini disebabkan oleh berbagai faktor, seperti syarat pencalonan yang ketat, dominasi partai politik tertentu, serta lemahnya kaderisasi internal partai. Di sisi lain, regulasi kepemiluan tetap mengharuskan Pilkada dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon. Dengan demikian, Pilkada tetap berlangsung dengan memberikan pilihan kepada pemilih untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap pasangan calon tunggal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Republik Indonesia, 2016).

Dalam perspektif ketatanegaraan, fenomena ini menimbulkan perdebatan mengenai pemaknaan prinsip demokrasi. Di satu sisi, pelaksanaan Pilkada tetap dianggap sah karena memenuhi prosedur konstitusional. Namun di sisi lain, terdapat pandangan bahwa ketiadaan kompetisi politik berpotensi menurunkan kualitas demokrasi. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa Pilkada tetap harus dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon guna mencegah terjadinya kekosongan pemerintahan. Hal ini menunjukkan adanya pertimbangan pragmatis dalam menjaga keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah (Mahkamah Konstitusi RI, 2015).

Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Komisi Pemilihan Umum, jumlah daerah dengan calon tunggal mengalami peningkatan dalam beberapa periode Pilkada. Data statistik menunjukkan bahwa fenomena ini tidak hanya terjadi di daerah tertentu, tetapi juga di berbagai wilayah dengan karakter sosial politik yang berbeda. Hal ini mengindikasikan adanya kecenderungan struktural dalam sistem pencalonan kepala daerah (Komisi Pemilihan Umum RI, 2021; Badan Pengawas Pemilu RI, 2020). Dengan demikian, fenomena calon tunggal bukanlah situasi yang bersifat insidental, melainkan telah menjadi bagian dari dinamika politik elektoral di Indonesia.

Tabel 1. Jumlah Daerah dengan Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak

Tahun Pilkada	Jumlah Daerah dengan Calon Tunggal
2015	3
2017	9
2018	16
2020	25

(Data diolah dari publikasi resmi Komisi Pemilihan Umum, 2025)

Data pada tabel tersebut menunjukkan tren peningkatan jumlah daerah yang menyelenggarakan Pilkada dengan calon tunggal. Peningkatan ini mencerminkan menguatnya dominasi politik tertentu di tingkat lokal serta lemahnya kompetisi elektoral. Dari sudut pandang hukum tata negara, kondisi tersebut menuntut evaluasi terhadap implementasi prinsip demokrasi dalam pemilihan kepala daerah. Analisis normatif diperlukan untuk menentukan apakah fenomena tersebut tetap selaras dengan amanat konstitusi (Romli, 2025; Tanjung & Saraswati, 2025).

Dalam konteks ini, Pilkada dengan calon tunggal tetap dapat dinilai sah secara

prosedural karena dilaksanakan sesuai mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, secara substantif, kualitas demokrasi berpotensi mengalami erosi karena pilihan politik masyarakat menjadi terbatas. Oleh sebab itu, fenomena calon tunggal tidak boleh hanya dilihat sebagai persoalan teknis administratif. Sebaliknya, fenomena ini perlu dipahami sebagai indikator dinamika demokrasi lokal yang memerlukan perhatian serius dari pembentuk undang-undang dan lembaga penyelenggara pemilu.

3. Implikasi terhadap Demokrasi Substantif dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah

Pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal juga membawa implikasi terhadap pemenuhan demokrasi substantif. Demokrasi substantif tidak hanya menekankan pada terlaksananya prosedur pemilu, tetapi juga pada kualitas pilihan politik, keterbukaan kompetisi, serta kemampuan warga negara untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan. Dalam konteks calon tunggal, ruang deliberasi publik cenderung menyempit karena minimnya perbandingan visi, misi, dan program antar kandidat. Akibatnya, pemilih tidak memperoleh informasi yang memadai untuk melakukan penilaian kritis secara rasional.

Kondisi tersebut berpotensi berdampak pada akuntabilitas pemerintahan daerah pasca-pemilihan. Kepala daerah yang terpilih tanpa kompetisi yang memadai cenderung memiliki insentif politik yang lebih rendah untuk mempertanggungjawabkan kebijakannya kepada publik. Lemahnya tekanan elektoral dapat mengurangi sensitivitas pemerintah daerah terhadap aspirasi masyarakat. Dalam perspektif konstitusional, hal ini berpotensi bertentangan dengan semangat pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

a. Implikasi terhadap Sistem Kepartaian dan Rekrutmen Politik

Fenomena calon tunggal juga mencerminkan persoalan struktural dalam sistem kepartaian di tingkat lokal. Dominasi partai politik tertentu atau terbentuknya koalisi besar yang bersifat pragmatis dapat menghambat munculnya alternatif calon kepala daerah. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi melemahkan fungsi partai politik sebagai sarana pendidikan politik dan rekrutmen kepemimpinan. Padahal, konstitusi menempatkan partai politik sebagai pilar utama dalam pelaksanaan demokrasi perwakilan.

Secara konstitusional, sistem kepartaian yang sehat seharusnya mendorong kompetisi yang terbuka dan adil. Oleh karena itu, keberlanjutan praktik pemilihan dengan calon tunggal perlu dipahami sebagai sinyal perlunya pembenahan regulasi dan praktik internal partai politik. Reformasi tersebut penting untuk memastikan bahwa proses pencalonan kepala daerah tidak hanya memenuhi syarat administratif, tetapi juga mencerminkan prinsip keadilan politik dan keterwakilan kepentingan rakyat.

b. Implikasi terhadap Konsolidasi Demokrasi di Tingkat Lokal

Dalam konteks yang lebih luas, pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal berimplikasi terhadap proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Demokrasi yang terkonsolidasi mensyaratkan adanya kompetisi politik yang berkelanjutan, partisipasi publik yang bermakna, serta penegakan prinsip-prinsip konstitusional secara konsisten. Apabila praktik calon tunggal terus berlangsung tanpa koreksi kebijakan yang memadai, maka demokrasi lokal berpotensi mengalami stagnasi atau bahkan kemunduran secara gradual.

Oleh karena itu, secara konstitusional, diperlukan keseimbangan antara

kebutuhan akan stabilitas pemerintahan daerah dan upaya menjaga kualitas demokrasi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang membolehkan pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal seharusnya dipahami sebagai solusi sementara, bukan sebagai desain ideal demokrasi lokal. Dengan demikian, implikasi konstitusional dari fenomena ini menuntut adanya langkah-langkah korektif yang sistematis agar demokrasi di tingkat daerah tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan cita-cita negara hukum demokratis.

PEMBAHASAN

Pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal menempatkan prinsip demokrasi konstitusional dalam posisi yang problematis. Secara normatif, konstitusi Indonesia menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dalam Pilkada calon tunggal cenderung direduksi menjadi legitimasi prosedural semata. Rakyat memang tetap memberikan suara, tetapi tanpa adanya pilihan alternatif yang bermakna. Kondisi ini menggeser demokrasi dari mekanisme kontrol rakyat menjadi sekadar pengesahan atas konfigurasi kekuasaan elite politik lokal. Dalam perspektif demokrasi substantif, ketiadaan kompetisi politik menurunkan kualitas representasi rakyat. Situasi tersebut berpotensi menciptakan ilusi partisipasi politik tanpa substansi pilihan yang rasional. Oleh karena itu, Pilkada dengan calon tunggal secara konseptual sulit dipertahankan sebagai praktik demokrasi yang ideal. Hal ini menguatkan pandangan bahwa demokrasi tidak cukup dinilai dari prosedur, tetapi juga dari kualitas pilihan politik yang tersedia (Hannan, 2023; Romli, 2025).

Temuan penelitian ini memperlihatkan adanya ketegangan antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif dalam praktik Pilkada. Dari sisi prosedural, penyelenggaraan Pilkada calon tunggal telah memenuhi unsur legalitas formal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun, pemenuhan aspek prosedural tersebut tidak secara otomatis menjamin terwujudnya demokrasi substantif. Demokrasi substantif mensyaratkan adanya ruang kompetisi yang adil dan terbuka bagi berbagai kekuatan politik. Ketika kompetisi tersebut tidak tersedia, maka kebebasan memilih menjadi terbatas secara struktural. Dalam konteks ini, pilihan “setuju” atau “tidak setuju” terhadap calon tunggal tidak dapat disamakan dengan pilihan antar kandidat yang setara. Mekanisme tersebut lebih bersifat plebisiter daripada kompetitif. Akibatnya, rasionalitas pemilih tidak terfasilitasi secara optimal dalam proses elektoral. Kondisi ini memperkuat kritik bahwa Pilkada calon tunggal hanya memenuhi demokrasi secara formal, tetapi defisit secara substantif (Tanjung & Saraswati, 2025).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 menjadi landasan yuridis utama bagi keberlangsungan Pilkada dengan calon tunggal. Mahkamah menempatkan kepastian penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pertimbangan konstitusional yang dominan. Pertimbangan tersebut mencerminkan pendekatan pragmatis dalam menafsirkan prinsip demokrasi. Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pendekatan tersebut berpotensi mengabaikan dimensi kualitas demokrasi. Putusan Mahkamah Konstitusi memang mencegah kekosongan pemerintahan, tetapi tidak menyelesaikan akar persoalan lemahnya kompetisi politik. Dalam jangka panjang, legitimasi demokratis kepala daerah terpilih dapat dipertanyakan secara normatif. Hal ini menunjukkan bahwa tafsir konstitusi yang terlalu prosedural berisiko mengerdilkan makna kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya dipahami sebagai solusi sementara, bukan pembenaran normatif atas praktik calon tunggal. Dengan demikian, diperlukan pembacaan konstitusional yang lebih progresif terhadap prinsip demokrasi (Mahkamah Konstitusi RI, 2015; Romli, 2025).

Peningkatan jumlah daerah dengan calon tunggal sebagaimana ditunjukkan dalam data KPU memperlihatkan adanya masalah struktural dalam sistem pencalonan kepala daerah. Fenomena ini tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kegagalan individu calon, melainkan sebagai refleksi dominasi politik partai dan koalisi besar. Hasil penelitian mengindikasikan bahwa partai politik cenderung mengutamakan pragmatisme elektoral dibandingkan kaderisasi yang berkelanjutan. Akibatnya, alternatif kepemimpinan lokal menjadi terbatas secara sistemik. Dalam perspektif hukum tata negara, kondisi ini melemahkan fungsi partai politik sebagai instrumen demokrasi. Padahal, konstitusi menghendaki partai politik menjadi sarana artikulasi dan agregasi kepentingan rakyat. Ketika partai gagal menjalankan fungsi tersebut, demokrasi lokal kehilangan fondasi institusionalnya. Dominasi politik yang berlebihan juga berpotensi menciptakan oligarki lokal. Dengan demikian, fenomena calon tunggal harus dibaca sebagai persoalan konstitusional yang serius (Komisi Pemilihan Umum RI, 2021; Bawaslu RI, 2020).

Implikasi lain yang signifikan dari Pilkada calon tunggal adalah melemahnya akuntabilitas pemerintahan daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepala daerah yang terpilih tanpa kompetisi cenderung memiliki insentif politik yang rendah untuk mempertanggungjawabkan kebijakannya kepada publik. Minimnya tekanan elektoral menyebabkan hubungan antara pemimpin dan pemilih menjadi kurang seimbang. Dalam demokrasi yang sehat, ancaman elektoral berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan. Ketika mekanisme tersebut melemah, potensi penyalahgunaan kewenangan menjadi lebih besar. Secara konstitusional, kondisi ini bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang bertanggung jawab. Akuntabilitas tidak hanya bersumber dari hukum, tetapi juga dari proses politik yang kompetitif. Oleh karena itu, Pilkada calon tunggal berpotensi menggerus kualitas pemerintahan daerah. Dampak ini tidak hanya bersifat politik, tetapi juga yuridis dalam konteks negara hukum demokratis. Dengan demikian, demokrasi substantif dan akuntabilitas pemerintahan memiliki relasi yang tidak terpisahkan.

Dalam konteks konsolidasi demokrasi, praktik Pilkada calon tunggal dapat menjadi indikator stagnasi demokrasi lokal. Demokrasi yang terkonsolidasi mensyaratkan adanya kompetisi yang berkelanjutan dan partisipasi politik yang bermakna. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberulangan fenomena calon tunggal berpotensi menormalkan absennya kompetisi politik. Normalisasi ini dapat melemahkan budaya demokrasi di tingkat lokal. Masyarakat berpotensi menjadi apatis karena merasa tidak memiliki pilihan yang nyata. Dalam jangka panjang, kondisi tersebut dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi. Secara konstitusional, hal ini bertentangan dengan tujuan pembentukan pemerintahan daerah yang demokratis. Konsolidasi demokrasi tidak dapat dicapai hanya dengan stabilitas pemerintahan. Diperlukan pula kualitas proses politik yang menjamin keterlibatan rakyat secara substantif. Oleh karena itu, Pilkada calon tunggal perlu dikoreksi dalam kerangka pembangunan demokrasi jangka panjang.

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat ditegaskan bahwa Pilkada dengan calon tunggal menimbulkan dilema konstitusional antara stabilitas pemerintahan dan kualitas demokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemenuhan aspek prosedural belum tentu sejalan dengan prinsip demokrasi substantif. Konstitusi tidak hanya menuntut keberlangsungan pemerintahan, tetapi juga menjamin kedaulatan rakyat yang bermakna. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang perlu melakukan evaluasi terhadap mekanisme pencalonan kepala daerah. Reformasi regulasi harus diarahkan untuk memperluas ruang kompetisi politik. Selain itu, partai politik perlu memperkuat kaderisasi sebagai prasyarat demokrasi yang sehat. Mahkamah Konstitusi juga

diharapkan mengembangkan tafsir konstitusi yang lebih berorientasi pada kualitas demokrasi. Dengan demikian, Pilkada tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil secara demokratis. Pendekatan ini penting untuk memastikan demokrasi lokal tetap sejalan dengan cita-cita negara hukum demokratis Indonesia.

KESIMPULAN

Pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal secara prosedural tetap sah dan sesuai mekanisme hukum yang diatur dalam UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya. Namun, secara substantif, praktik ini membatasi kebebasan politik pemilih dan menurunkan kualitas demokrasi lokal karena tidak adanya kompetisi politik yang memadai. Fenomena ini muncul karena kombinasi faktor regulasi pencalonan yang ketat, dominasi partai politik tertentu, dan lemahnya kaderisasi internal partai. Mekanisme ini menyebabkan prinsip kedaulatan rakyat lebih bersifat formal daripada substansial. Analisis putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa meskipun Pilkada calon tunggal dimaksudkan untuk mencegah kekosongan pemerintahan, hal ini tetap menimbulkan tantangan bagi prinsip demokrasi yang ideal.

Berdasarkan temuan tersebut, disarankan agar pembuat kebijakan dan partai politik memperkuat mekanisme internal untuk mendorong lebih banyak kandidat, termasuk melalui perbaikan sistem kaderisasi dan pembukaan peluang pencalonan yang lebih luas. Selain itu, penyelenggara pemilu perlu melakukan edukasi politik kepada masyarakat agar partisipasi dan pengawasan publik tetap tinggi meskipun terdapat calon tunggal. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya menggunakan metode yuridis normatif tanpa wawancara atau pengumpulan data lapangan, sehingga analisis empiris masyarakat dan pemilih terbatas. Penulis merekomendasikan penelitian selanjutnya mengkombinasikan pendekatan normatif dan empiris untuk memperoleh gambaran lebih lengkap mengenai persepsi pemilih dan dampak demokrasi lokal.

REFERENSI

- Aspinall, B., & Muhtadi, B. (2023). *Tingginya angka calon tunggal pemilihan kepala daerah dan melemahnya demokrasi di Indonesia kontemporer*. JPW (Jurnal Politik Walisongo), 5(1), 39–57.
<https://journal.walisongo.ac.id/index.php/JPW/article/view/17499?utm>
- Huda, M. K. (2025). *Konstestasi Pilkada dengan calon tunggal perspektif demokrasi prosedural*. Hutanasyah: Jurnal Hukum Tata Negara, 4(1).
<https://jurnal.staibslg.ac.id/index.php/hutanasyah/article/view/1113?utm>
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2020). *Data statistik partisipasi pemilih Pilkada 2020*. Jakarta: KPU RI.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2021). *Laporan penyelenggaraan pemilihan serentak*. Jakarta: KPU RI.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. (2021). *Analisis pelaksanaan Pilkada calon tunggal di Indonesia*. Jakarta: LIPI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2015). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Prioni Rahmanda Saputri, Safitri, Y., & Hakiki, I. (2025). *Calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia: Perspektif demokrasi dan kinerja partai politik*. Terang: Jurnal Kajian Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 2(4), 83–90.
<https://journal.appihi.or.id/index.php/Terang/article/view/1418?utmt.com>
- Romli, L. (2025). *Pilkada langsung, calon tunggal, dan masa depan demokrasi lokal*. Jurnal Penelitian Politik, 15(2), 143–160.

- <https://ejournal.brin.go.id/jpp/article/view/11141?utm>
- Tanjung, M. A., & Saraswati, R. (2025). *Calon tunggal Pilkada kurangi kualitas demokrasi*. *Jurnal Yudisial*, 12(3).
<https://jurnal.komisiyudisial.go.id/jy/id/article/view/319?>
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Bawaslu Republik Indonesia. (2020). *Laporan pemantauan Pilkada serentak*. Jakarta: Bawaslu RI.