Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja Vol. 12, No. 1, Mei 2022: 1 - 11
ISSN 2301-6965 : E-ISSN 2614-0241

ANALISIS FENOMENA PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI KABUPATEN GROBOGAN TAHUN 2020

Riky Fajar Sujatmiko[1], Teguh Ilham[2]
[1]Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Grobogan, Jl. S. Parman No.23, Kabupaten Grobogan, 58111
[2] Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jl. Ir. Soekarno Km. 20, Kabupaten Sumedang, 45363
Email: rf.sujatmiko@gmail.com, t.ilham@ipdn.ac.id

ABSTRAK. Terhitung sudah 53 daerah telah melaksanakan pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal hingga tahun 2020. Kabupaten Grobogan menjadi salah satunya. Penulis berfokus pada permasalahan munculnya fenomena pasangan calon tunggal di Kabupaten Grobogan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan faktor-faktor penyebab munculnya pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Grobogan tahun 2020. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan induktif dan analisis terhadap fenomena pasangan calon tunggal menggunakan teori elit menurut Vilfrdo Pareto dan Gaetano Mosca. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam terhadap 10 informan dan studi dokumentasi. Penelitian ini menemukan faktor-faktor yang menyebabkan munculnya pasangan calon tunggal, yaitu kekuatan personal petahana, pembatasan bagi anggota legislatif dan PNS untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, biaya politik yang tinggi, dan pengurangan masa jabatan kepala daerah. Guna mengantisipasi munculnya lagi fenomena tersebut, disarankan agar partai politik memaksimalkan fungsi rekrutmen dan adanya revisi Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah dan Aparatur Sipil Negara.

Kata Kunci: Pasangan Calon Tunggal, Pilkada, Demokrasi

ANALYSIS OF SINGLE CANDIDACY IN THE GROBOGAN REGENT ELECTION IN 2020

ABSTRACT. *It has been calculated that 53 regions have held regional head elections with a single candidate pair until 2020. Grobogan Regency is one of them. The author focuses on the problem of the emergence of the phenomenon of single candidate pairs in Grobogan Regency. The purpose of this study is to analyze the implementation of regional head elections and the factors causing the emergence of a single candidate pair in the regional head election in Grobogan Regency in 2020. The method used in this paper is a descriptive method with an inductive approach. This study found the personal strength of the incumbent, restrictions for members of the legislature and civil servants to nominate themselves as regional heads, high political costs, and reduction in the term of office of regional heads causing the emergence of a single candidate pair. In order to anticipate the reappearance of this phenomenon, it is recommended that political parties maximize their recruitment function and revise the Law on the election of regional heads and the State Civil Apparatus.*

Keywords: *single candidate pair; local election; democracy.*

PENDAHULUAN

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan bagian dari pemilu sebagai implementasi demokrasi. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai bagian dari rezim pemilihan umum, istilah ini muncul karena lingkup pemilihan berada pada konteks lokal. Menurut Goran Hyden, Pilkada merupakan pintu masuk bagi penciptaan tatanan pemerintahan lokal yang baik dan demokratis (Permana, 2011). Pemilihan kepala daerah adalah kondisi dimana sekumpulan kader-kader yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang kemudian akan diseleksi oleh rakyat, baik sebagai Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota (Sasongko, 2016). Sistem pemilihan

DOI: https://10.33701/jiwbp.v12i1.2459
Terbit Tanggal 31 Mei 2022

kepala daerah berpengaruh signifikan terhadap karakteristik dan watak persaingan calon kepala daerah. Karakter dan watak persaingan merupakan ciri utama dan kecenderungan persaingan dalam pemilihan kepala daerah adalah mengedepankan perilaku politik tertentu, karena sistem pemilu yang mudah dimanipulasi (Prihatmoko, 2005).

Adanya pemilihan kepala daerah merupakan salah satu cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang legal, serta sebagai sarana untuk mengungkapkan keinginan dan kepentingan rakyat (Tricahyono, 2009). Pemilihan kepala daerah harus memenuhi asas-asas demokrasi sebagai sarana pergantian pemimpin daerah. Juliansyah mengemukakan enam asas pemilihan kepala daerah, yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pilkada disebut menjadi salah satu jalan demokrasi untuk mencari pemimpin daerah yang berkualitas (Sasongko, 2016). Untuk mencapainya, cara yang digunakan haruslah dengan cara yang damai, jujur, dan adil juga (Amirudin & Zaini, 2006). Pilkada sekaligus merupakan langkah penting dalam proses demokratisasi, memberikan ruang yang luas bagi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Diharapkan kebijakan pemerintah dapat memenuhi harapan dan aspirasi masyarakat secara umum, dan diharapkan pemerintah semakin dekat dengan masyarakat. Itu yang disebut sistem akuntabilitas publik. Salah satu parameter untuk mencapai demokrasi, selain adanya pemilihan umum, rotasi kekuasaan, dan rekrutmen terbuka (Sasongko, 2016).

Pilkada serentak merupakan upaya pemerintah dengan keinginannya yang kuat untuk meningkatkan kualitas demokrasi di wilayah yang telah melaksanakannya. Selain menghindari tirani, demokrasi juga bertujuan untuk mencapai tujuan yang lain. Pilkada memberikan lebih banyak kesempatan kepada publik untuk berpartisipasi dalam proses politik.

Proses pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pilkada selalu disiapkan dengan baik dan didukung oleh peraturan-peraturan yang mengikat. Namun, pada prakteknya, anomaIi politik tidak bisa dihindarkan yang menyebabkan pelaksanaan pilkada tidak sesuai dengan yang diharapkan. Berbagai kepentingan yang menyelimuti pasangan calon, menyebabkan mereka berusaha dengan segala cara untuk dapat meraih kedudukan yang diinginkan. Perbuatan yang dilakukan tersebut menyebabkan proses pilkada tidak berjalan dengan sehat. Hal tersebut jelas merugikan rakyat, karena pada dasarnya, rakyat menginginkan kepala daerah yang terpilih dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan yang diharapkan oleh rakyat bukan sesuai harapan pribadi ataupun partai.

Pelaksanaan Pilkada juga merupakan perwujudan desentralisasi politik. Desentralisasi politik memiliki dampak yang menarik pada perubahan dan dinamika politik di daerah. Pemerintah pusat tidak bisa lagi ikut campur dalam pemilihan kepala daerah. Bupati dipilih langsung oleh masyarakat di daerahnya melalui pemilihan umum secara demokratis.

Menurut Halim, politik lokal adalah tingkat mikro secara teritorial, sosial dan administratif dari aspek politik, sebagai dasar dari semua entitas konstruksi politik di tingkat makro (Bunga, 2017). Politik lokal merupakan muatan inti politik nasional. Bersamaan dengan itu, daerah adalah elemen penting sebuah negara. Tanpa daerah, negara tidak akan ada. Tanpa politik lokal, tidak akan ada politik nasional. Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa politik lokal merupakan penyangga politik nasional.

Politik lokal adalah arena perebutan kepentingan ekonomi dan politik untuk menetapkan bagaimana membagi-bagikan sumber daya dan kekuasaan (Permana, 2011). Terlebih pemerintah daerah memiliki hak otonom yang menyebabkan keleluasaan dalam mengurus persoalan pemerintahan daerah. Tak bisa dipungkiri bahwa politik lokal yang dalam hal ini pemerintah daerah bisa disebut juga kerajaan kecil di negara Indonesia berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

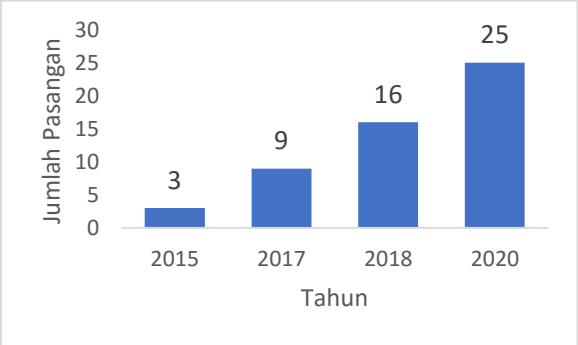
Politik lokal memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih sendiri

pemimpin daerahnya. Kesempatan tersebut bukan tanpa masalah seperti yang disampaikan oleh Bisri terkait dua isu kunci tentang dampak politik liberal yang memunculkan calon dengan modal kuat dan kekuatan mendominasi eksekutif karena rakyat memilih secara langsung (Labolo & Ilham, 2015). Modal yang tinggi memungkinkan *money politics* terjadi guna mempengaruhi masyarakat agar bersedia memilihnya. Kemudian dominasi eksekutif dapat dilihat dari segenap rencana hingga perwujudan APBD yang dilaksanakan secara mandiri oleh pasangan kepala daerah terpilih sedangkan DPRD hanya bisa mengesahkan kebijakan tersebut (Labolo & Ilham, 2015).

Pada sisi lain, keterlibatan masyarakat Indonesia dalam keberpolitikan di Negeri Republik Indonesia ini masih sangat kental dengan budaya politik dinasti (*otokrasi*), sensitivitas pencitraan moyang, kakek, nenek, ayah, ibu, saudara, maupun kerabatannya masih menjadi benteng pertahanan *legitimation power*. Pemilihan kepala daerah menjadi tidak objektif dan cenderung subjektif karena masyarakat tidak melihat potensi maupun rekam jejak yang dimiliki oleh calon pemimpin daerah, namun garis keturunan yang menjadi dasar untuk memilihya. Terlepas dari kemampuan dan kualitas tokoh masyarakat atau calon wakil rakyat, pengaruh demokrasi politik lokal di negara masih dalam tahap erotis dinasti kekuasaan. Ini pada akhirnya adalah sikap pragmatis, nepotisme, dan ketidakdewasaan mendukung partai politik. Hal tersebut dapat menghancurkan tatanan demokrasi yang sebenarnya.

Secara konseptual politik dinasti tidak bertentangan dengan demokrasi karena setiap orang dijamin haknya untuk mencalonkan diri dan dipilih. Bershidsky (2015) misalnya, menemukan bahwa pada dasarnya dinasti politik tidaklah negatif. Penelitian yang dilakukan oleh Mendoza, Beja, Venida, dan Yap (2014) menemukan fakta menarik bahwa politisi yang berasal dari keluarga dinasti cenderung lebih menerapkan perencanaan jangka panjang dan pelaksanaan proyek pemerintahan dibandingkan dengan politisi yang memerintah dalam waktu yang singkat. Artinya politisi yang memiliki ikatan kekerabatan dengan pendahulunya membawa kontinuitas perencanaan kebijakan dan program. Namun, terdapat juga penelitian yang menunjukkan bahwa hasil yang yang didapatkan sebaliknya. Penelitian yang dilakukan oleh Tusalem dan Pe-Aguirre (2013) misalnya menunjukkan bahwa provinsi dengan politik dinasti yang mengakar di Filipina menunjukkan efek yang merusak pada aspek pendistribusian barang dan layanan publik. Ketidakmerataan distibusi ini pada akhirnya menyebabkan kesenjangan ekonomi. Walaupun demikian, potensi penyalahgunaan kukuasaan cukup besar karena kekuasaan yang dipegang oleh satu keluarga.

Belum selesai persoalan dinasti politik, beberapa tahun belakangan ini muncul fenomena calon tunggal. Tren munculnya calon tunggal pada pelaksanaan pilkada mulai sejak tahun 2015, kemudian berlanjut pada tahun-tahun berikutnya. Berdasarkan data yang diperoleh dari Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia menunjukkan peningkatan signifikan jumlah pasangan calon tunggal pada pilkada serentak pada tahun 2015 hingga 2020 sebagaimana pada Gambar 1 berikut ini.



Sumber: *Komisi Pemilihan Umum RI, Katadata Indonesia, 2020.*

Gambar 1. Jumlah Pasangan Calon Tunggal pada Pilkada 2015-2020

Gambar 1 menunjukkan bahwa pada tahun 2015 hanya terdapat tiga daerah yang melaksanakan pilkada serentak dengan calon tunggal. Jumlah tersebut meningkat tiga kali

lipat pada tahun 2017, kemudian terus naik hingga 16 tahun 2018. Sedangkan pada tahun 2020, fenomena ini mencapai 25 daerah.

Kabupaten Grobogan merupakan salah satu daerah yang menyelenggarakan pilkada tahun 2020 dengan satu pasangan calon. Ketua KPU Grobogan, Agung Sutopo, menjelaskan "bahwa pada tahapan pendaftaran bakal pasangan calon bupati dan wakil bupati yang dimuIai pada 4-6 September 2020 dan dilakukan perpanjangan pada 11-13 September 2020, hingga saat ini hanya ada satu pasangan calon yang mendaftar yakni pasangan Sri Sumarni dan Bambang Pujiyanto. Dengan demikian, perpanjangan pendaftaran pasangan calon ditutup" (KPU Kabupaten Grobogan, 2020). Hingga pada hari pelaksanaan pada tanggal 23 September 2020 sesuai jadwal yang telah disusun KPU Kabupaten Grobogan tidak ada pasangan lain yang mendaftar. Persyaratan mendasar demokrasi adalah adanya pemilihan umum yang diperebutkan (Burden & Snyder, 2021). Oleh karena itu, fenomena calon tunggal merupakan fenomena yang tidak wajar dalam demokrasi.

Salah satu kendala yang dianggap berperan dalam minimnya jumlah kandidat adalah partai politik. Partai politik pada kontestasi pemilihan kepala daerah dihadapkan dengan persyaratan yang cukup tinggi untuk mampu mencalonkan kepala daerah. Sekurang-kurangnya 20% jumlah anggota DPRD ataupun 25% total suara sah pada pemilihan legislatif di daerah yang berkaitan sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Hal tersebut dapat diartikan bahwa partai politik yang ingin memenuhi persyaratan tersebut harus berkoalisi dengan partai lain yang memungkinkan untuk terpenuhinya persyaratan itu.

Membangun pemerintahan yang kuat, berdikari, serta tahan lama merupakan inti dari koalisi. Kenyataannya justru membingungkan karena adanya kepentingan dari masing-masing partai politik. Kepentingan elit sangat berkaitan erat dengan sebuah koalisi politik yang menunjukkan bahwa tujuan koalisi bukan berdasarkan material namun bersifat politis. Walaupun agak tidak lazim dalam sistem persidensial dengan sistem multipartainya, namun koalisi menjadi suatu keniscayaan (Asrinaldi, 2013). Hubungan kelembagaan eksekutif yang dipimpin oleh Bupati dengan legislatif yang diisi oleh partai politik oposisi harus dipertimbangkan agar kebijakan Bupati bisa menemui kesepakatan dengan DPRD.

Partai politik menjadi bagian penting dari masyarakat dalam kehidupan bernegara (Surbakti, 2010). Partai politik menurut Carl Friederich adalah sebuah partai yang terdiri dari sekelompok orang, terorganisir dengan konsisten, yang bertujuan untuk merenggut atau memelihara materi yang dibutuhkan oleh pemimpin ideal dan anggotanya dalam pemerintahan (Surbakti, 2010). Sedangkan menurut Max Weber, partai politik dijelaskan sebagai organisasi massa yang memiliki tujuan untuk mengantar pemimpinnya menuju tampuk kekuasaan dan memungkinkan pendukungnya (politisi) untuk memperoleh keuntungan dari dukungan tersebut (Firmanzah, 2011). Tidak berbeda jauh dengan pendapat dari Sigmund Neumann bahwa partai politik merupakan Sebuah organisasi aktivis politik yang mencoba untuk mengontrol kekuasaan pemerintah dan mengambil dukungan rakyat berdasarkan rivalitas dengan kelompok yang berbeda pandangan (Budiardjo, 2015). Partai politik berfungsi untuk mencari dan menjaga otoritas untuk merealisasikan kegiatan-kegiatan yang dibentuk berlandaskan ideologi tertentu. Menurut Ramlan Surbakti, partai politik memiIiki 7 (tujuh) fungsi (Surbakti, 2010). Fungsi tersebut terdiri dari sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik, dan kontrol politik.

Namun, banyak yang menilai bahwa partai politik saat ini mengalami disfungsi yang menyebabkan partai politik berjarak dari kepentingan masyarakat. Partai politik tidak lagi dianggap sebagai cerminan kehendak konstituennya, namun kepentingan sekelompok elit saja. Elit merupakan *the ruling class*, yaitu suatu kekuasaan formal maupun informal yang dipegang oleh sekelompok orang dalam strata

sosial. Kedudukan tersebut bisa mempengaruhi kehidupan masyarakat yang bersifat timbal balik. Dapat dipahami bahwa elite merupakan bagian dari masyarakat tersebut namun memiliki sebuah kekuatan di mata masyarakat serta antar elit menjalankan komunikasi dengan baik sehingga tercipta suatu generasi yang berkelanjutan.

Menurut S.P. Varma elite politik terdapat dua bagian, yaitu elite politik lokal dan elite non politik lokal. Elite politik lokal adalah seseorang yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum sehingga mampu memperoleh jabatan politik di eksekutif maupun legislatif. Sedangkan elite non politik lokal adalah seseorang yang memiliki pengaruh di lingkup masyarakat sehingga apa yang disampaikan akan dilaksanakan seperti tokoh agama (Ilham, 2020).

Dilihat dari lamanya berkuasa, sirkulasi politik merupakan suatu keniscayaan. Karena tidak mungkin seseorang akan selalu berjaya ataupun hidup selamanya. Menurut Pareto, sirkulasi politik terjadi dalam dua kategori yaitu pergantian dalam kelompok yang memerintah dan pergantian antara elite dengan penduduk lainnya. Pada model kedua, seseorang yang akan menggantikan elite dapat bersumber dari lapisan yang berbeda dari kelompok elite yang sedang berkuasa. Namun bisa juga bersumber dari seseorang yang membentuk kelompok elite baru dan ikut dalam perebutan kekuasaan (Ilham, 2020).

Berdasarkan sejarah manusia, Masyarakat terbagi menjadi dua kelas sesuai dengan pendapat Michel. Kelas tersebut adalah kelas borjuis dengan kekuasaan politik dari pemilik alat produksi dan kelas proletar tanpa kekuasaan politik serta alat produksi. Kelas borjuis memiliki tujuan untuk memperoleh kekayaan serta kekuasaan yang ditempuh dengan cara merebut kekuasaan dan memberikan pengaruh kepada elite politik (Ilham, 2020). Kekuatan utama negara yang dikuasai oleh sekelompok orang dapat terjadi tanpa bergantung pada sistem politik yang dianut sesuai penjelasan dari Mosca. Ia juga membagi masyarakat menjadi dua kelas, yaitu kelas penguasa dan kelas yang dikuasai. Kelas penguasa memiliki jumlah yang sedikit namun mampu memonopoli kekuasaan dan menikmati keuntungannya. Sedangkan kelas yang dikuasai memiliki jumlah yang sangat banyak namun dikuasai oleh kelas penguasa. Upaya mempertahankan dan kecenderungan mewariskan kekuasaan pada keluarga merupakan kemampuan yang dimiliki oleh kelompok penguasa (Ilham, 2020). Sedangkan Pareto memberikan pendapat yang berbeda tentang kemunculan elite. Menurutnya, kekuatan ekonomi dan modal bukanlah dasar dari kemunculan elite melainkan dari kemampuan yang dimiliki. Kemampuan yang dimiliki oleh individu diukur dan dinilai sesuai dengan keberhasilannya. Poin 10 akan diberikan pada mereka yang menempati posisi puncak, sedangkan poin 0 akan diberikan pada mereka yang berada pada posisi terbawah. Elite yang dimaksud adalah mereka yang menempati posisi puncak.

Pemilihan dengan calon tunggal ini bukanlah khas Indonesia, tetapi juga dipraktikkan di negara lain dengan bentuk yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan oleh Burden & Snyder (2021) di Amerika Serikat menemukan bahwa tren meningkatnya *uncontested election* (pemilu yang tidak diperebutkan) di Kongres AS telah menurun dan sebaliknya terjadi peningkatan pada badan legislatif negara bagian. Pada penelitian yang lain, Koninsky menemukan bahwa pemilihan tanpa kontestasi menghasilkan anggota parlemen yang kurang aktif dalam pembuatan undang-undang (Konisky & Ueda, 2011). Dalam sejarah negara tersebut, pemilu yang diikuti oleh calon tunggal juga terjadi pada pemilihan eksekutif. Dukungan yang terlalu kuat kepada kandidat menyebabkan pemilihan presiden Amerika Serikat tahun 1788-89 dan 1792 hanya diikuti oleh George Washington sebagai satu-satunya calon. Begitu juga dalam pemilihan 1820, James Monroe juga mengikuti pemilihan tanpa saingan.

Di Indonesia, penelitian terkait pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon telah dilakukan oleh banyak peneliti. Cornelis

Lay, dkk meneliti fenomena ini di Kabupaten Pati dan Kota Jayapura pada pilkada tahun 2017. Penelitiannya menemukan persamaan bahwa terjadinya persaingan antar elit lokal pada saat sebelum pilkada. Namun berbeda dengan di Pati dimana petahana dan pasangannya yang memiliki sumber daya finansial yang tinggi berupaya untuk menghalang-halangi kandidat dan partai lain, di Jayapura dua kandidat penantang lain yang mendapatkan dukungan politik dari partai harus gagal karena tersangkut masalah hukum (Lay et al., 2017).

Berbeda dengan penelitian tersebut, munculnya satu pasangan calon tunggal di Kabupaten Grobogan karena semua partai politik mendukung pasangan tersebut. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang awalnya ingin mengusung kandidat lain akhirnya bergabung dengan koalisi pendukung petahana karena gagal mengajak partai lain untuk mengusung kandidat yang berbeda.

Ketidakmampuan partai politik untuk menyuguhkan kandidat alternatif bagi masyarakat Kabupaten Grobogan mengindikasikan semakin pragmatisnya partai politik. Partai lebih tertarik untuk mendapatkan manfaat jangka pendek (Ekowati, 2019). Berpihaknya semua partai politik pada satu pasangan calon akan berpotensi melemahnya fungsi *checks and balances* ketika mereka terpilih. Tulisan ini berupaya untuk mengelaborasi proses pencalonan Bupati Grobogan dan menganalisis penyebab tidak adanya penantang yang berhasil mencalonkan diri dalam proses pemilihan tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan induktif dikarenakan masalah yang diteliti dianggap belum begitu jelas dan jawaban atas pertanyaan yang disusun penulis untuk responden nantinya dianggap memberi jawaban yang kompleks dan diskursif (Brannen, 2005). Menurut Whitney, metode deskriptif adalah mempelajari permasalahan, situasi, tata cara, sikap, pandangan dari suatu fenomena yang ada di masyarakat dan mencari fakta dengan interpretasi yang tepat (Nazir, 2011). Oleh karena itu, metode deskriptif menjelaskan secara rinci permasalahan yang muncul berdasarkan kondisi di lapangan, sehingga pertanggungjawaban data dapat diperoleh. Penulis mengumpulkan data melalui wawancara studi dokumentasi, observasi. Dalam melakukan pengumpulan data, penulis melakukan wawancara secara mendalam terhadap 10 orang informan yang terdiri dari Sekretaris KPU, Ketua Bawaslu, Ketua Partai Gerindra, Ketua Partai PKB, dan tokoh masyarakat. Adapun analisisnya menggunakan teori elit yang digagas oleh Vilfrdo Pareto dan Gaetano Mosca dengan dua dimensi, yaitu elit politik lokal dan elit politik non lokal (Ilham, 2020).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Pemilihan Bupati dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Grobogan Tahun 2020

Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Grobogan tahun 2020 dimenangkan oleh pasangan Sri Sumarni dan Bambang Pujiyanto. Sri Sumarni merupakan petahana sedangkan Bambang Pujiyanto merupakan dokter yang pernah menjabat sebagai Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Grobogan. Sri Sumarni diusung oleh PDI-P, dan didukung oleh seluruh partai yang menduduki kursi di DPRD Kabupaten Grobogan.

Berdasarkan teori Elite, terdapat dua dimensi yang perlu dibahas yaitu elit politik dan sirkulasi politik. Elit politik dibagi menjadi dua yaitu elit politik lokal dan elit politik non lokal. Sedangkan sirkulasi politik dibagi menjadi dua yaitu pergantian kelompok penguasa dan non penguasa. Sri Sumarni dapat digolongkan sebagai elit politik lokal dangan sirkulasi pergantian kelompok penguasa. Hal tersebut disebabkan karena Sri Sumarni merupakan petahana yang telah dipilih secara langsung oleh masyarakat pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebelumnya dan beliau

memenangkan kembali pemilihan kepala daerah pada tahun 2020 dengan mengangkat wakil yang berbeda.

Pemilihan kepala daerah di Kabupaten Grobogan tahun 2020 hanya diiukuti oleh pasangan Sri Sumarni dan Bambang Pujiyanto. Fenomena tersebut baru pertama kali muncul sejak digelarnya pemilihan kepala daerah Kabupaten Grobogan. Hasil penelitian penulis yang dilihat dari proses pemilihan, tidak terdapat kesalahan. Semua proses dilalui berdasarkan aturan yang jelas yaitu Keputusan KPU Kabupaten Grobogan Nomor 83/PP.01.2-Kpt/3315/KPU-Kab/Vl/2020 tentang perubahan ketiga keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Grobogan Nomor: 1/PP.01.2-Kpt/3315/KPUKab/lX/2019 teknis tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati grobogan tahun 2020. Proses tersebut dibagi menjadi dua tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Pada tahapan persiapan tidak terjadi kendala apapun. Sedangkan pada tahapan penyelenggaraan, KPU Kabupaten Grobogan dihadapkan pada masalah dimana hanya terdapat satu bakal calon pasangan kepala daerah hingga masa pendaftaran berakhir. Menanggapi hal tersebut, KPU Kabupaten Grobogan melakukan perpanjangan pendaftaran selama tiga hari pada tanggal 11-13 September 2020 sesuai ketentuan Pasal 4 PKPU Nomor 14 Tahun 2015. Namun selama masa perpanjangan, tidak ada yang mendaftar. Sehingga sesuai Pasal 3 PKPU Nomor 14 Tahun 2015, hanya Pasangan Sri Sumarni dan Bambang Pujiyanto yang melanjutkan ke tahap verifikasi dan pada tanggal 23 September 2020 ditetapkan sebagai pasangan calon tunggal pemilihan kepala daerah Kabupaten Grobogan tahun 2020.

Fenomena tersebut tidak diinginkan oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Kabupaten Grobogan karena menunjukkan demokrasi yang tidak berjalan. Sebelumnya PKB telah melaksanakan konsolidasi dengan Dewan Pimpinan Cabang Nahdhotul Ulama (NU) pada 24 Juni 2020 dan sepakat mengusung H. Solikin untuk maju menjadi calon kepala daerah. Namun hal tersebut gagal yang disebabkan karena PKB tidak mampu mengajak partai lain untuk berkoalisi sedangkan hanya memiliki tujuh kursi di DPRD. Menyikapi hal tersebut, Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PKB menginstruksikan untuk ikut dalam koalisi yang dibentuk oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang mengusung petahana.

Faktor-Faktor Penyebab Munculnya Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Grobogan Tahun 2020

Fenomena calon tunggal di Kabupaten Grobogan merupakan hal yang langka karena baru pertama kali terjadi sejak dilaksanakannya pilkada. Hal tersebut menyusul trend munculnya calon tunggal pada pemilihan kepala daerah semenjak Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pasangan Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah. Sehingga KPU RI menyesuaikan aturan tersebut dengan menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah dengan Satu Pasangan Calon. Menurut sekretaris KPU Kabupaten Grobogan, kemunculan pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kabupaten Grobogan disebabkan karena tidak ada yang berani mencalonkan diri. Seorang calon kepala daerah harus memiliki kesiapan mental, finansial dan pendukung-pendukung dibelakangnya. Berbeda dengan pendapat dari Ketua PKB Kabupaten Grobogan, beliau mengatakan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah memberatkan partai. Dalam Undang-Undang, *threshold* agar bisa maju di pilkada minimal 20%, sehingga di Kabupaten Grobogan harus memiliki 10 orang dari 50 anggota DPRD. Karena PKB hanya memiliki 7 orang, solusinya adalah harus mencari koalisi. Sedangkan semua partai sudah diborong oleh PDI.

Fenomena calon tunggal muncul di Kabupaten Grobogan pada pelaksanaan Pilkada tahun 2020 tidak bisa disalahkan karena payung hukumnya telah tersedia. Namun pelaksanaan pilkada menjadi tidak menarik karena tidak

adanya lawan bertanding. Terjadinya hal tersebut tidak mungkin terjadi tanpa adanya sebab yang jelas. Berikut faktor-faktor munculnya calon tunggal di Kabupaten Grobogan berdasarkan analisis dari penulis.

a. Kekuatan Personal Petahana

Sri Sumarni merupakan sosok perempuan yang memiliki segudang pengalaman baik sebagai pengusaha maupun politisi. Sebelum terpilih sebagai bupati, Sri adalah pengusaha pupuk yang sukses. Karir politiknya diawali dengan menjadi pengurus di DPC PDIP (Plt PAC kec.Godong, bendahara DPC, dan Ketua DPC PDIP Grobogan). Untuk pertama kalinya ia mencalonkan diri sebagai anggota DPRD Grobogan untuk periode 2004 dan terpilih. Karir politiknya berlanjut pada periode berikutnya, yaitu tahun 2009 dan periode 2014. Selama menjabat tersebut, ia dipercaya sebagai Ketua DPRD Kab. Grobogan (2012-2014) dan (2014-2016).

Merasa sudah memiliki cukup sumber daya dan dukungan, Sri mencalonkan diri sebagai bupati dan menang pada pilkada 2015. Pencalonannya mendapat dukungan yang solid dari partai pengusung, termasuk dukungan dari tokoh agama (kyai), ormas, kades, dan kelompok tani. Tidak hanya pada level kabupaten, Sri berhasil membangun jaringan dengan pengurus DPP PDIP tingkat provinsi Jawa Tengah dan DPP pusat.

Selama lima tahun menjabat, Sri Sumarni seorang diri dalam menjalankan kepemimpinan sebagai seorang Bupati Kabupaten Grobogan periode 2016-2021. Hal tersebut disebabkan karena sebelum pelantikan, Edy Maryono sebagai calon Wakil Bupati terpilih meninggal dunia dan selama periode kepemimpinannya, DPRD Kabupaten Grobogan tidak menentukan siapa penggantinya. Namun hal tersebut tidak menyebabkan kualitas beliau dalam bekerja menjadi menurun.

Sri Sumarni menunjukkan kualitasnya sebagai pemimpin tunggal yang dapat dilihat dari hasil kinerjanya selama menjabat. Sri Sumarni dalam masa kepemimpinannya sebagai Bupati Grobogan tahun 2016-2021 telah menunjukkan kinerja yang bagus. Beliau mampu bekerjasama dengan jajarannya untuk melakukan pembangunan di Kabupaten Grobogan sehingga terjadi peningkatan dari berbagai sektor. Bukti fisik dari pembangunan banyak terlihat, seperti pembuatan hutan kota, taman kota, pembangunan monumen, revitalisasi bundaran simpang, pendirian gedung MPP (Mall Pelayanan Publik), serta masih banyak lagi. Dari segi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), pemerintah Kabupaten Grobogan 4 kali berturut-turut mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada tahun 2016, 2017, 2018, dan 2019 yang diserahkan langsung oleh Ketua BPK RI Perwakilan Jawa Tengah. Informasi tersebut dapat dilihat pada laman web *grobogan.go.id*.

Selain itu, di bawah kepemimpinan Sri, Pemerintah Kabupaten Grobogan dapat menekan angka kemiskinan di Kabupaten Grobogan. Berdasarkan data BPS Kabupaten Grobogan, angka kemiskinan mencapai 13,68% pada tahun 2015 sedangkan pada tahun 2019 menurun hingga 11,77%. Kemudian infrastruktur jalan juga telah diperbaiki hingga mencapai 76% dimana pada tahun 2016 baru mencapai 46,8%. Selanjutnya, Kabupaten Grobogan dinobatkan sebagai produsen padi, jagung, dan kedelai tertinggi tahun 2019. Berdasarkan BPS Provinsi Jawa Tengah, produktivitas padi 772.521 ton, 737.183 ton, kedelai 13.961 ton dan kacang hijau 27.242 ton. Hal tersebut membantu Provinsi Jawa Tengah memperoleh penghargaan sebagai daerah produksi beras tertinggi se-Indonesia tahun 2019.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa Bu Sri merupakan sosok pemimpin yang hebat dan memiliki banyak prestasi dan inovasi. Selain itu, beliau juga mampu menunjukkan kepemimpinannya meski tidak didampingi oleh wakil selama lima tahun. Beliau bisa memaksimalkan potensi dan kemampuan jajaran yang dimiliki sehingga pembangunan dapat terlaksana dengan cukup baik.

b. Pembatasan bagi Anggota Legislatif dan ASN untuk Mencalonkan Diri sebagai Kepala Daerah

Polemik terjadi ketika muncul Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Politikus merasakan ketidakadilan dari Undang-Undang tersebut. Pasal 7 ayat (2) huruf s dianggap bertentangan dengan asas kesamaan kedudukan. Hal tersebut disebabkan karena calon petahana hanya diwajibkan cuti sedangkan anggota DPRD harus mengundurkan diri semenjak ditetapkan sebagai calon peserta pemilihan. Padahal kita ketahui, kedua jabatan tersebut memiliki kesamaan yaitu jabatan politik.

Peraturan tersebut menyebabkan para anggota DPRD Kabupaten Grobogan yang sebenarnya potensial untuk mencalonkan diri sebagai calon Bupati Grobogan mengurungkan niatnya. Anggapan bahwa anggota DPRD akan menyalahgunakan wewenangnya jika tidak mengundurkan diri sebagai anggota adalah hal yang salah. Kita pahami bahwa jabatan DPRD tidak memiliki jaringan birokrasi yang bisa dijadikan alat untuk mengupayakan kemenangannya.

Apalagi pengmbilan keputusan dalam DPRD dengan cara kolektif, bukan perorangan. Sehingga dirasa mustahil jika anggota DPRD menyalahgunakan jabatannya jika tidak mundur dari keanggotaan jika ditetapkan sebagai calon peserta pemilihan Bupati.

Justru petahana yang berpotensi besar menyalahgunakan kekuasaannya karena memiliki jaringan birokrasi dan mampu mengelola anggaran. Pasangan calon petahana kabupaten Ogan Hilir (Sumatera Selatan) yaitu Ilyas Panji Alam – Endang PU Ishak merupakan contoh pelanggaran yang dilakukan oleh petahana tahun 2020 (Inge, 2020). Mereka menggunakan dana bansos untuk melakukan sosialisasi pencalonan mereka dan telah ditindak tegas dengan didiskualifikasi oleh KPU Kabupaten Ogan Ilir. Namun petahana hanya diminta untuk cuti diluar tanggungan ketika melaksanakan kampanye. Terlihat bahwa MK memihak salah satu pihak dan merugikan pihak yang lain. Hal tersebut sesuai dengan teori elit bahwa masyarakat dibagi menjadi 2 kelompok yaitu kelompok penguasa dan kelompok dikuasai. MK merupakan wujud dari kelompok penguasa sedangkan DPRD merupakan wujud dari kelompok yang dikuasai.

Ketidakadilan juga dirasakan oleh PNS. Pasal 7 huruf t Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah menjelaskan bahwa PNS harus menggundurkan diri ketika ditetapkan sebagai calon. Kita ketahui bahwa PNS merupakan pegawai yang bekerja di lingkungan pemerintahan sehingga tidak diragukan lagi pengetahuan dan pengalamannya tentang pemerintahan. Kualitas yang demikian terjegal dengan diharuskannya PNS mengundurkan diri dari kedudukannya. Hal tersebut disebabkan karena meraih kemenangan dalam pemilihan kepala daerah tidak bisa dipastikan. Sehingga mengundurkan diri dari PNS seperti sebuah perjudian.

Sebelumnya undang-undang Nomor 5 tahun 2014 yang berkaitan dengan pencalonan ASN yang salah satunya memuat tentang larangan bagi ASN untuk pencalonan telah digugat ke MK tetapi gagal. Pasal yang digugat adalah pasal 119 dan 123 ayat (3) yang menyebutkan jika PNS mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara (Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota), mereka diwajibkan menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon. Para penggugat berpandangan bahwa PNS tidak mendapatkan hak yang sama sebagaimana profesi lain untuk dipilih pada jabatan politik karena harus mengundurkan diri semenjak pencalonan.

c. Biaya Politik yang Tinggi

Uang dan politik merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Apalagi jika sudah mendekati proses pemilihan lembaga eksekutif maupun legislatif yang berada dipusat dan daerah, politik uang menjadi hal yang tidak bisa

dihindarkan. Calon kepala daerah dan partai politik harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit.

Biaya yang dikeluarkan oleh pasangan Sri Sumarni dan Bambang Pujiyanto dalam pelaksanaan Pilkada tahun ini sebesar Rp.3.402.328.993,- sesuai Pengumuman KPU Nomor 952/KPU.Kab-012.329260/XII/2020 tentang laporan dana kampanye yang telah diaudit. Nominal tersebut tidaklah sedikit. Mengingat pelaksanaan pilkada tahun ini hanya diikuti oleh satu pasang calon saja. Sehingga biaya yang dikeluarkan lebih sedikit daripada jika memiliki saingan dalam perebutan kedudukan sebagai Bupati dan Wakil Bupati Grobogan.

Biaya politik tinggi yang dikeluarkan oleh pasangan calon merupakan salah satu bentuk bagaimana sentralnya peran calon dalam menggaet suara pemilih. Sesuai dengan temuan Aspinall dan Berenschot (2019) menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan dalam pemilihan umum di Indonesia dimana sistem pemilihan berpusat kepada calon yang pada gilirannya berkontribusi pada meningkatnya biaya politik yang harus dikeluarkan. Akibatnya, potensi untuk melakukan tindak korupsi selama menjabat menjadi semakin tinggi.

d. Pengurangan Masa Jabatan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah berangsur-angsur akan dilakukan secara serentak di seluruh daerah. Rencana tersebut dilaksanakan untuk meminimalisir biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah. Namun selama ini pelaksanaan pilkada masih belum dapat dilaksanakan secara serentak untuk seluruh daerah yang disebabkan karena akhir masa jabatan yang berbeda-beda bagi tiap kepala daerah. Kemungkinan hal tersebut dapat terwujud pada tahun 2024.

Periode yang hanya 3 tahun menjadi pertimbangan bagi mereka untuk mencalonkan diri sebagai calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan. Biaya yang harus dikeluarkan tidak sebanding dengan masa jabatan yang akan diperoleh nantinya. Karena biaya politik pemillihan tidaklah sedikit, bisa sampai ratusan juta untuk kegiatan kampanye, pembentukan tim, dan lain sebagainya.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penulisan terkait fenomena pasangan calon tunggal dalam pilkada Kabupaten Grobogan Tahun 2020, dapat disimpulkan bahwa proses pemilihan Bupati Kabupaten Grobogan tahun 2020 dilaksanakan deengan baik berdasarkan peraturan yang berlaku melalui dua tahapan yaitu tahap persiapan dan tahap penyelenggaraan. Adapun faktor-faktor penyebab munculnya fenomena pasangan calon tunggal adalah kekuatan personal petahana (figure), pembatasan bagi anggota legislatif dan ASN untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, biaya politik yang tinggi, dan pengurangan masa jabatan kepala daerah. Guna mengantisi munculnya pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Grobogan periode mendatang, disarankan untuk setiap partai politik memaksimalkan fungsi rekrutmen agar kader-kader yang diperoleh memiliki kualitas yang bagus. Sehingga dalam pelaksanaan pilkada, kader partai telah siap untuk bersaing memperoleh kursi nomer satu di Kabupaten Grobogan serta merevisi Undang-Undang tentang Pilkada dan ASN dimana anggota DPRD dan ASN diijinkan untuk mengikuti pemilihan kepala daerah tanpa harus mengundurkan diri. Hal tersebut didasarkan pada pengetahuan dan pengalaman yang mereka miliki tentang pemerintahan daerah. Sehingga dapat menjadi pesaing dari petahana dan nilai demokrasi lebih kuat.

DAFTAR PUSTAKA

Amirudin, & Zaini, B. A. (2006). *Pilkada Langsung Problem dan Prospek*. Pustaka Pelajar.

Asrinaldi. (2013). Koalisi Model Parlementer Dan Dampaknya Pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial Di

Indonesia. *Jurnal Penelitian Politik*, *10*(2).

Berenschot, W., & Aspinall, E. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

Bershidsky, L. (2015). What's Wrong With Political Dynasties. *Bloomberg View*. diakses pada 10 Juni 2022 dari http://www.bloombergview.com/articles/2015-06-16/what-s-wrong-with-political-dynasties

Brannen, J. (2005). *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. Pustaka Pelajar.

Budiardjo, M. (2015). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama.

Bunga, N. (2017). *Sisi Gelap Politik Lokal*. Transisi. https://transisi.org/sisi-gelap-politik-lokal/

Burden, B. C., & Snyder, R. (2021). Explaining Uncontested Seats in Congress and State Legislatures. *American Politics Research*, *49*(3), 247–258. https://doi.org/10.1177/1532673X20960565

Ekowati, E. Y. (2019). Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, dan Calon Tunggal Dalam Pilkada. *Jurnal Transformative*, *5*(1), 16–37.

Firmanzah. (2011). *mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Partai Politik di Era Demokrasi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Ilham, T. (2020). Fenomena Calon Tunggal dalam Demokrasi Indonesia. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, *XII*(2). http://ejournal.ipdn.ac.id/JAPD/article/view/1359/768

Inge, N. (2020, October 16). Fakta Pelanggaran Paslon Petahana yang Didiskualifikasi KPUD Ogan Ilir. *Liputan 6*. https://www.liputan6.com/regional/read/4384500/fakta-pelanggaran-paslon-petahana-yang-didiskualifikasi-kpud-ogan-ilir

Konisky, D. M., & Ueda, M. (2011). The effects of uncontested elections on legislator performance. *Legislative Studies Quarterly*, *36*(2), 199–229. https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2011.00011.x

KPU Kabupaten Grobogan. (2020). *PU Grobogan Tutup Perpanjangan Pendaftaran Pencalonan*. https://kpud-grobogankab.go.id/2020/09/kpu-grobogan-tutup-perpanjangan-pendaftaran-pencalonan/

Labolo, M., & Ilham, T. (2015). *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia : Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Rajawali Pers.

Lay, C., Hanif, H., Ridwan, & Rohman, N. (2017). The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura. *Contemporary Southeast Asia (CSEA)*, *39*(3), 427–448. http://www.jstor.org/stable/44684049

Mendoza, R., Beja, E., Venida, V., and Yap, D. (2014). An Empirical Analysis of Political Dynasties in the 15th Philippine Congress. *Research Gate*. Diakses pada tanggal 10 Juni 2022 dari http://www.researchgate.net/publication/228276641_An_Empirical_Analysis_of_Political_Dynasties_in_the_15th_Philippine_Congress

Nazir, M. (2011). *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia.

Permana, Y. S. (2011). *Membaca Politik Lokal Bima*. LIPI. http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-lokal/513-membaca-politik-lokal-bima

Prihatmoko, J. J. (2005). *Pemilihan Kepala daerah langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar.

Sasongko, R. W. (2016). *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Partisipasi Politik Masyarakat*. Cendekia Press.

Surbakti, R. (2010). *Memahami ilmu politik*. Gramedia widiasarana indonesia.

Tricahyono, I. (2009). *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan*

Lokal. In Trans Publishing.

Tusalem, R. and Pe-Aguirre, J. (2013). The Effects of Political Dynasties on Effective Democratic Governance: Evidence From the Philippines 5(3). Research Gate. Diakses pada 10 Juni 2022 dari http://www.researchgate.net/publication/264399095_The_Effect_of_Political_Dynasties_on_Effective_Democratic_Governance_Evidence_From_the_Philippines

© 2022 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/).