

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Dinamika Politik Lokal

Dinamika politik lokal merupakan konsep yang menggambarkan bagaimana serangkaian proses politik berkembang, berubah dan dipengaruhi oleh interaksi antara aktor politik, institusi serta kondisi sosial, budaya, dan historis setempat. Secara teoretis, dinamika politik lokal tidak dapat dilepaskan dari karakteristik kekuasaan lokal, struktur pemerintahan daerah, dan relasi sosial yang membentuk pola kompetisi serta distribusi kekuasaan. Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa dinamika politik pada dasarnya merupakan hasil interaksi antara perilaku aktor politik, struktur kelembagaan, dan lingkungan sosial yang terus mengalami perubahan secara simultan.⁶ Oleh karena itu, politik lokal tidak dapat dipahami semata-mata sebagai turunan politik nasional, melainkan sebagai arena kontestasi yang memiliki karakter, logika dan konfigurasi kekuasaan yang khas.

Dalam konteks Indonesia, dinamika politik lokal mengalami penguatan signifikan sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi tersebut memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan menciptakan ruang politik baru yang memungkinkan aktor lokal berperan lebih besar dalam menentukan arah kekuasaan.⁷ Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian

⁶ Miriam. Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Gramedia Pustaka Utama, 2007), Www.Bacaan-Indo.Blogspot.Com.

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah (1999).

menyempurnakan struktur otonomi tersebut dan menjadi fondasi institusional bagi konsolidasi politik lokal di berbagai wilayah, termasuk dengan memperkenalkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung.⁸ Dalam konteks ini, politik lokal tidak dapat dipahami sebagai miniatur politik nasional, melainkan sebagai arena yang dibentuk oleh sejarah, struktur sosial, dan relasi kekuasaan yang khas di setiap daerah. Desentralisasi menjadikan politik lokal sebagai ruang kontestasi yang bersifat mandiri, di mana elite formal dan informal berinteraksi, bernegosiasi, dan berkompetisi untuk memengaruhi distribusi kekuasaan di tingkat daerah.

Untuk memahami bagaimana dinamika ini bekerja, teori sistem politik yang diperkenalkan oleh David Easton memberikan kerangka analisis yang relevan. Easton memandang sistem politik sebagai rangkaian proses *input*, *konversi* dan *output* yang terus bergerak. Aspirasi, tuntutan, tekanan sosial, serta dukungan politik masyarakat menjadi *input* yang kemudian dikonversi oleh pemerintah daerah, partai politik, dan aktor-aktor kunci lainnya. *Output* dari proses tersebut muncul dalam bentuk kebijakan publik, keputusan politik, atau konfigurasi koalisi yang kemudian *Output* tersebut memunculkan *feedback* yang kembali memengaruhi sistem politik secara keseluruhan untuk menjaga keseimbangan dan keberlangsungan sistem politik.⁹ Siklus ini berlangsung secara terus-menerus, dan berpotensi berubah ketika terdapat stimulus baru seperti perubahan regulasi pemilu atau kebijakan nasional yang berdampak pada struktur kekuasaan lokal.

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (2004).

⁹ David Easton, *Systems Analysis Of Political Life*, Ed. John Wiley And Inc. Sons (New York, 1965).

Dinamika politik di tingkat lokal tidak dapat dilepaskan dari peran elite. Berbagai teori elite, seperti yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl, C. Wright Mills, dan Joel S. Migdal, menjelaskan bahwa distribusi kekuasaan di tingkat lokal umumnya berlangsung melalui proses negosiasi antar elite. Elite tersebut dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu elite formal dan elite informal. Elite formal adalah aktor yang memiliki posisi dalam struktur pemerintahan, seperti pejabat birokrasi atau aktor politik yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan. Sementara itu, elite informal adalah individu yang tidak memiliki kekuasaan struktural, tetapi memiliki pengaruh sosial yang kuat, seperti tokoh agama, pengusaha, pemuka masyarakat, dan figur publik yang memiliki legitimasi sosial tinggi. Dalam konteks Pilkada, interaksi antara elite formal dan informal ini sering menjadi faktor penentu dalam pembentukan koalisi, proses pencalonan, hingga strategi mobilisasi dukungan politik.¹⁰ Dalam konteks Pilkada, interaksi antar elite ini sering kali menjadi penentu arah koalisi, proses pencalonan, hingga strategi mobilisasi dukungan.

Selain faktor aktor/elite, dinamika politik lokal juga dibentuk secara signifikan oleh kerangka institusional pemerintahan daerah. Teori desentralisasi menegaskan bahwa pemberian otonomi kepada pemerintah daerah membuka ruang kompetisi yang lebih luas sekaligus memungkinkan aktor politik di daerah berperan aktif menentukan arah kebijakan.¹¹ Ketika regulasi pemilu berubah seperti dalam Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang mengubah syarat ambang batas

¹⁰ Joel S. Migdal, *Strong Societies And Weak States*, Princeton University (New Jersey, 1988).

¹¹ James. Manor, *The Political Economy Of Democratic Decentralization* (World Bank, 1999).

pencalonan kepala daerah bagi partai politik atau gabungan partai politik, pengaruh struktur insentif politik juga berubah. Dalam pendekatan *Institusionalisme historis* menegaskan bahwa perubahan aturan dapat mendorong penyesuaian perilaku aktor politik dan menghasilkan konfigurasi kekuasaan baru.¹²

Di samping elite dan institusi, perilaku politik masyarakat juga menjadi elemen penting dalam dinamika politik lokal. Pemilih di tingkat lokal cenderung dipengaruhi oleh kedekatan sosial, afiliasi keagamaan, hubungan patron klien, serta figur yang mereka kenal secara langsung, sebagaimana dijelaskan Scott bahwa relasi sosial dan jaringan informal sering kali lebih menentukan perilaku politik masyarakat dibandingkan struktur formal.¹³ Pilkada menjadi arena politik yang unik karena daya tarik kandidat tidak selalu ditentukan oleh visi ideologis yang besar, tetapi lebih oleh kedekatan simbolik, reputasi personal dan hubungan sosial yang terbangun di tingkat akar rumput.

Dari berbagai perspektif tersebut, dinamika politik lokal dapat dipahami sebagai hasil pertemuan antara struktur institusional, strategi elite, dan perilaku masyarakat. Ketiganya saling berinteraksi membentuk pola kompetisi politik yang bersifat cair dan kontekstual. Perubahan regulasi, kemunculan figur baru, persaingan internal partai politik, serta meningkatnya partisipasi masyarakat merupakan faktor-faktor yang menjadikan politik lokal sangat dinamis.¹⁴

¹² B. Guy. Peters, *Institutional Theory In Political Science : The New Institutionalism* (Edward Elgar Publishing, 2019).

¹³ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (1998).

¹⁴ Edward Aspinall and Marcus Mietzner, *Problems of Democratisation in Indonesia - Elections, Institutions and Society*. (2010).

Dalam konteks Pilkada Kota Tasikmalaya Tahun 2024, dinamika politik lokal menunjukkan intensitas perubahan yang tinggi seiring dengan diberlakukannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang mengubah syarat ambang batas pencalonan kepala daerah bagi partai politik atau gabungan partai politik. Perubahan aturan tersebut membuka ruang politik yang lebih kompetitif bagi partai politik untuk mengusung pasangan calon, sebelum putusan tersebut, kekuatan politik lokal cenderung tersentralisasi pada beberapa partai besar karena adanya keterbatasan dalam memenuhi syarat pencalonan. Setelah putusan tersebut diberlakukan, struktur koalisi menjadi lebih cair, manuver elite semakin intens, dan fragmentasi politik meningkat dengan munculnya lima pasangan calon. Fenomena ini mencerminkan bagaimana perubahan institusional dapat secara cepat memengaruhi perilaku elite dan pola kontestasi politik di tingkat lokal.

Dengan demikian, konsep dinamika politik lokal memberikan kerangka analitis yang penting untuk memahami perubahan-perubahan politik pasca Putusan MK tersebut. Perubahan regulasi tidak hanya menciptakan aturan baru, tetapi juga membentuk ulang interaksi antara institusi, elite, dan masyarakat dalam arena politik. Kerangka ini menjadi landasan konseptual bagi penelitian ini untuk menganalisis bagaimana perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah memengaruhi dinamika politik Pilkada Kota Tasikmalaya Tahun 2024.

2.2 Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Runtuhnya rezim Orde Baru menjadi titik balik fundamental dalam perjalanan bangsa Indonesia. Tuntutan masyarakat luas yang mendambakan perubahan memberikan dampak perbaikan dalam seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Momentum ini sekaligus menandai langkah menuju kedewasaan politik nasional, di mana kedaulatan secara penuh dikembalikan ke tangan rakyat sesuai dengan semangat demokrasi yang sejak lama menjadi cita-cita kolektif bangsa dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan.

Transformasi tersebut kemudian bergerak cepat menuju upaya perwujudan demokrasi yang lebih substansial. Reformasi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen untuk meruntuhkan rezim otoriter, melainkan juga sebagai sarana untuk menata kembali kebijakan negara agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat secara kolektif. Dalam kerangka pengelolaan pemerintahan daerah, lahirnya kebijakan otonomi daerah menandai babak baru dalam memperjelas orientasi pembangunan bangsa dan negara ke depan.

Gerakan reformasi yang lahir setelah kejatuhan Orde Baru bukan semata upaya untuk meruntuhkan kekuasaan otoriter, melainkan juga sebuah proses rekonstruksi politik yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, Robert A. Dahl menegaskan bahwa demokrasi sejatinya mengandaikan keterlibatan rakyat dalam proses pengambilan keputusan melalui prinsip *polyarchy*, yang mencakup partisipasi luas dan kompetisi yang sehat.¹⁵ Dengan demikian,

¹⁵ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (Yale University Press, 1971).

reformasi dapat dipahami sebagai upaya untuk mengembalikan fungsi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi melalui partisipasi politik yang lebih nyata.

Salah satu capaian penting dari reformasi tersebut adalah lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini menjadi tonggak awal pergeseran dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju desentralisasi. Menurut Smith (1985), desentralisasi merupakan instrumen yang memungkinkan distribusi kekuasaan lebih merata, memperpendek jarak antara pemerintah dengan masyarakat, serta menjamin bahwa kebijakan publik lebih responsif terhadap kebutuhan lokal.¹⁶ Dengan demikian, setiap kebijakan pemerintah dituntut untuk lebih berpihak pada kepentingan masyarakat, serta memberikan ruang partisipasi bagi rakyat dalam menentukan arah kebijakan.

Selain itu, Reformasi juga membawa dampak signifikan terhadap arah politik Indonesia pasca rezim Soeharto, salah satunya melalui agenda perubahan konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 mengalami empat kali perubahan (*amandement*). Perubahan pertama disahkan pada 19 Oktober 1999, diikuti perubahan kedua pada 18 Agustus 2000, perubahan ketiga pada 10 November 2001 dan perubahan keempat pada 10 Agustus 2002. Rangkaian Amandemen tersebut merupakan upaya fundamental untuk menyesuaikan sistem ketatanegaraan dengan prinsip-prinsip demokrasi modern. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa Amandemen UUD 1945 tidak sekadar bersifat kosmetik,

¹⁶ B. C. Smith, *Decentralization : The Territorial Dimensions of the State.* , ed. Allen and and Unwin (London, 1985).

melainkan bertujuan memperkuat prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan sistem *checks and balances* agar kehidupan bernegara lebih demokratis dan akuntabel.

Selain mengubah struktur ketatanegaraan, Reformasi juga berdampak pada mekanisme pengisian jabatan publik serta instrumen politik yang digunakan dalam proses pemerintahan. Dua instrumen utama yang menjadi fondasi penting dalam tata kelola pemerintahan pascareformasi adalah pemilihan umum yang lebih demokratis dan penerapan kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi. Miriam Budiardjo menyebut pemilu sebagai sarana paling otentik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, karena melalui pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya secara langsung, bebas, dan terbuka.¹⁷ Sementara itu, menurut Smith desentralisasi merupakan strategi penting dalam memperkuat legitimasi pemerintahan lokal karena mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang terdampak langsung dengan kebijakan yang akan dijalankan.¹⁸ sehingga masyarakat tidak hanya sebagai objek politik melainkan juga subjek politik.

Hal yang paling esensial dari kebijakan desentralisasi ini adalah lahirnya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Kebijakan ini dipandang sebagai arus utama dalam memperkuat demokrasi di Indonesia, sekaligus sebagai wujud nyata dari komitmen untuk menghadirkan sistem pemerintahan yang lebih partisipatif dan berakar pada kedaulatan rakyat. Dengan demikian, reformasi tidak

¹⁷ Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik.

¹⁸ Smith, Decentralization : The Territorial Dimensions Of The State. .

hanya membentuk ulang struktur ketatanegaraan, tetapi juga mengubah praktik politik lokal melalui mekanisme demokrasi elektoral yang semakin inklusif.

Mekanisme pemilihan kepala daerah sebagaimana di atur dalam undang-undang nomor 22 Tahun 1999 dalam praktiknya belum sepenuhnya menghadirkan yang selaras dengan aspirasi masyarakat. Proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan melalui DPRD justru menimbulkan jarak dengan kehendak rakyat, karena keputusan akhir hanya ditentukan oleh konfigurasi politik di lembaga perwakilan tersebut. Kondisi ini hanya memperkuat dominasi partai politik sebagai aktor utama yang mengarahkan jalannya proses politik di tingkat lokal, termasuk dalam menentukan siapa yang berhak menduduki kursi kepala daerah.

Seiring dinamika tersebut, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi baru ini bertujuan memperbaiki kelemahan sebelumnya dengan memberikan landasan hukum yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan menandai pergeseran penting dalam sistem politik Indonesia dengan memberikan kewenangan penyelenggaraan Pilkada secara langsung di pilih oleh rakyat. Sebagaimana di atur dalam Pasal 56 ayat 1 dan 2 yang menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon melalui mekanisme demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Regulasi ini juga mengatur bahwa pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.¹⁹

¹⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah (2004).

Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme demokratis dalam pengisian jabatan publik, tetapi juga menjadi wujud nyata pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi politik pasca runtuhnya Orde Baru. Hal ini sejalan dengan amanah UUD 1945 Amandemen kedua, khususnya terkait mekanisme pemilihan kepala daerah. Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 yang menegaskan bahwa; “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.*”²⁰ Sehingga ini memperkuat prinsip kedaulatan rakyat dan membuka ruang bagi masyarakat untuk menentukan pemimpinnya secara langsung. Perubahan ini menjadi dasar konstitusional lahirnya sistem Pilkada langsung sebagai wujud nyata demokrasi yang tidak lagi bersifat representatif semata.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat mulai dilaksanakan pada tahun 2005 dan menandai babak baru dalam sejarah demokrasi elektoral di Indonesia. Untuk pertama kalinya, rakyat diberikan hak konstitusional untuk memilih secara langsung kepala daerahnya, sehingga Pilkada tidak lagi sekadar menjadi mekanisme administratif, melainkan berkembang sebagai agenda politik nasional yang strategis. Pada fase awal pelaksanaannya, Pilkada langsung diselenggarakan di 213 daerah yang meliputi 7 provinsi, 174 kabupaten, dan 32 kota. Namun demikian, pada periode ini penyelenggaraan Pilkada masih dilakukan secara terpisah di setiap daerah, disesuaikan dengan kondisi, kepentingan, dan tingkat kesiapan masing-masing pemerintah daerah.

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2002).

Seiring berjalannya waktu, pola penyelenggaraan Pilkada yang tidak serentak tersebut menimbulkan sejumlah persoalan struktural, terutama terkait efisiensi penggunaan anggaran, efektivitas manajemen penyelenggaraan pemilu, serta stabilitas politik di tingkat daerah. Fragmentasi waktu pelaksanaan Pilkada kerap memicu dinamika politik yang berkepanjangan dan berpotensi mengganggu kontinuitas pemerintahan daerah. Kondisi inilah yang kemudian mendorong lahirnya kebijakan reformulasi melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, yang selanjutnya disempurnakan melalui Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, khususnya Pasal 201, yang menetapkan penyelenggaraan Pilkada secara serentak nasional. Regulasi tersebut bertujuan untuk menyederhanakan tahapan penyelenggaraan, menekan pemborosan anggaran negara, serta memperkuat konsolidasi demokrasi lokal melalui penyelarasan siklus politik nasional dan daerah.

Pilkada serentak pertama kali dilaksanakan pada 9 Desember 2015 di 269 daerah, yang terdiri atas 9 Provinsi, 224 Kabupaten dan 36 Kota. Penyelenggaraan ini menjadi tonggak penting dalam perjalanan demokrasi elektoral Indonesia, karena mengubah pola pemilihan kepala daerah yang sebelumnya terfragmentasi menjadi lebih terstruktur, efisien, dan terjadwal secara nasional. Pilkada serentak ini kemudian dilaksanakan secara bertahap dalam beberapa gelombang. Pilkada serentak kedua digelar pada 15 Februari 2017 di 101 daerah, yaitu 7 Provinsi, 76 Kabupaten dan 18 Kota. Pilkada serentak fase ketiga dilaksanakan pada 27 Juni 2018 di 171 daerah, yaitu 17 Provinsi, 115 Kabupaten dan 39 Kota. Selanjutnya, Pilkada serentak tahun 2020 dilaksanakan di 270 daerah, yaitu 9 provinsi, 224

kabupaten, dan 37 kota, Penyelenggaraan Pilkada serentak 2020 memiliki karakteristik khusus karena berlangsung di tengah pandemi *Covid-19*, sehingga memaksa penyelenggara pemilu melakukan berbagai penyesuaian regulasi dan teknis.

Konsolidasi demokrasi melalui Pilkada serentak akhirnya mencapai puncaknya pada tahun 2024, ketika untuk pertama kalinya seluruh daerah di Indonesia menggelar pemilihan kepala daerah dalam satu momentum nasional. Pilkada serentak 2024 dilaksanakan di 37 Provinsi, 415 Kabupaten dan 93 Kota, sehingga menciptakan ke serentakan politik yang menyeluruh dan mempertegas arah demokrasi elektoral Indonesia menuju sistem yang lebih terintegrasi.

Seiring dengan perkembangan tersebut, mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung juga mengalami berbagai perubahan melalui sejumlah regulasi turunan maupun revisi undang-undang. Perubahan regulasi ini umumnya lahir sebagai respons terhadap dinamika politik, tuntutan penguatan kualitas demokrasi, serta perkembangan kondisi sosial dan kelembagaan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, untuk memahami dinamika Pilkada Serentak 2024 secara utuh, penting untuk menelaah sejumlah regulasi kunci yang membentuk desain pencalonan dan kontestasi politik pada level daerah. Beberapa regulasi penting yang penulis temukan antara lain:

1. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004* tentang Pemerintahan Daerah merupakan regulasi penting yang menggantikan *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999*, menjadi tonggak penting dalam memperkuat demokrasi lokal dan

menggeser mekanisme pemilihan kepala daerah dari sistem perwakilan di DPRD menuju sistem pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat.²¹

2. *Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005*, yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Regulasi ini mengatur penundaan pemilihan kepala daerah akibat bencana alam, kerusuhan, dan keadaan luar biasa lainnya.²²
3. *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008* yang merevisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan memberikan ruang bagi calon perseorangan atau independen dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.²³
4. *Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014*, yang mengembalikan mekanisme pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota melalui DPRD, sehingga menandai kembalinya pola pemilihan tidak langsung.
5. *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014*, Peraturan ini mencabut undang-undang yang sebelumnya mengatur terkait pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah yaitu; *Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005*, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008*, *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, dan juga *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah*.²⁴

²¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah.

²² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (2005).

²³ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang (2015).

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah (2014).

6. *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015*, yang menetapkan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-undang. Regulasi ini muncul sebagai respons terhadap kontroversi sebelumnya, Dengan mencabut UU No. 22 tahun 2014 dan mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung dan demokratis.²⁵
7. *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015*, yang menetapkan PERPPU Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Aturan ini memperkuat kembali prinsip pemilihan kepala daerah secara langsung.²⁶
8. *Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015*, yang mengubah Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan menambahkan ketentuan baru mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak di seluruh Indonesia.²⁷
9. *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016*, yang merupakan perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014. Regulasi ini semakin menyempurnakan mekanisme pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota secara langsung, sekaligus mempertegas konsistensi sistem Pilkada sebagai bagian integral dari praktik demokrasi elektoral di Indonesia.²⁸

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan wali kota Menjadi Undang-Undang (2015).

²⁶ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (2015).

²⁷ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali kota menjadi Undang-Undang.

²⁸ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-

10. *Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020* yang menetapkan PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015. Regulasi ini lahir sebagai respons terhadap pandemi *Covid-19* yang memengaruhi penyelenggaraan Pilkada. Undang-undang ini juga sekaligus mengubah sebagian ketentuan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, dengan tujuan menyesuaikan pelaksanaan pemilihan kepala daerah agar tetap berlangsung secara demokratis, namun tetap memperhatikan aspek kesehatan dan keselamatan masyarakat.²⁹

2.3 Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah

Konsep ambang batas minimal (*threshold*) pertama kali diperkenalkan di Indonesia pada tahun 2004 dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum (Pemilu).³⁰ *Threshold* pada dasarnya bertujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian dalam konteks ketatanegaraan. Selain berfungsi sebagai mekanisme penyederhanaan, *threshold* juga menjadi instrumen seleksi terhadap partai politik agar hanya partai dengan basis dukungan signifikan yang dapat mengajukan calon dalam kontestasi elektoral.

Dalam sudut pandang politik hukum penerapan ambang batas atau *threshold* dalam sistem pemilihan di Indonesia pada awalnya dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan utama, *pertama* pembatasan jumlah partai politik bertujuan untuk

Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

²⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang (2020).

³⁰ Harun Fadhli And Nur Rahman, "Dampak Presidential Threshold Terhadap Regent Threshold" 5, No. 1 (2021), <https://doi.org/10.14710/Mmh.47.1.2018.63-70.Hlm.65>.

menyederhanakan sistem kepartaian sehingga kompetisi politik menjadi lebih terkonsolidasi, yang pada gilirannya diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang lebih stabil. *kedua* Ambang batas dirancang untuk mendorong terbentuknya aliansi antar partai yang lebih efektif dalam membangun koalisi pemerintahan. *Ketiga* mekanisme ini diharapkan dapat menjaga keseimbangan antara kelompok mayoritas dan minoritas dalam sistem politik, sehingga mencegah dominasi satu kelompok tertentu, dan *Keempat* adanya *threshold* juga dianggap sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas calon yang diusung dalam pemilu, dengan asumsi bahwa hanya kandidat dengan dukungan politik yang signifikan yang dapat maju dalam kontestasi elektoral.³¹

Dalam perkembangan konseptualnya, *threshold* di Indonesia dapat dibedakan menjadi beberapa bentuk, yaitu *electoral threshold* yang kemudian pada tahun 2004 berkembang menjadi *parliamentary threshold* yang diterapkan dalam pencalonan anggota legislatif, *Parliamentary Threshold* adalah perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum yang menentukan layak tidaknya masuk parlemen. Sementara itu, *Presidential Threshold* digunakan sebagai syarat ambang batas minimal pencalonan presiden dan wakil presiden dalam Pilpres. Dan ambang batas pencalonan kepala daerah (*Regent Threshold*) digunakan untuk mengatur syarat minimal dukungan Partai politik, Gabungan partai politik dan Perseorangan untuk mencalonkan pasangan calon kepala daerah.

³¹ Ari Ariyadi, "Politik Hukum Presidential Threshold Sebagai Bentuk Pembatasan Partai Politik," *Jurnal Kewarganegaraan* 8, no. 1 (2024).

Ambang batas pencalonan kepala daerah pertama kali diatur secara eksplisit melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa :

- 1) *Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.*
- 2) *Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”.*

Ketentuan ini menandai lahirnya konsep ambang batas pencalonan kepala daerah (*regent threshold*) dalam kerangka hukum Pilkada Indonesia. Aturan tersebut mulai berlaku dalam Pilkada langsung pertama tahun 2005.

Sejak awal penerapannya, ambang batas pencalonan kepala daerah telah menjadi objek uji materiil di MK, ketentuan ini kerap menuai pro dan kontra di masyarakat. Sebagian pihak menilai bahwa *threshold* diperlukan untuk mencegah banyaknya calon yang berpotensi memecah suara pemilih dan membuat rumit jalannya pemerintahan pasca Pilkada. Namun, dari perspektif lain, aturan ini dianggap membatasi hak partai politik kecil maupun calon independen untuk berkompetisi secara adil.

Perdebatan ini berujung pada sejumlah *judicial review* di MK, yang membentuk yurisprudensi penting bagi perkembangan regulasi Pilkada, Putusan MK Nomor 005/PUU-III/2005 merupakan *judicial review* pertama terkait ambang batas pencalonan kepala daerah. Permohonan ini diajukan oleh gabungan partai politik di Sulawesi Utara yang dirugikan oleh *Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU*

Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan hanya partai politik pemilik kursi DPRD yang berhak mengusulkan pasangan calon. MK menegaskan bahwa pembatasan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 karena mengabaikan suara sah partai kecil yang tidak memperoleh kursi, padahal suara tersebut tetap sah dan konstitusional.³² Putusan ini menjadi dasar penting bagi koreksi regulasi Pilkada, sekaligus fondasi lahirnya putusan-putusan berikutnya.

Koreksi ini kemudian diperluas melalui Putusan MK No. 5/PUU-V/2007, yang menyatakan bahwa Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai memberi ruang bagi calon perseorangan. Mahkamah berpandangan bahwa kedaulatan rakyat tidak boleh hanya dimonopoli oleh partai politik, melainkan juga harus membuka akses bagi warga negara yang memiliki kapasitas dan dukungan nyata dari masyarakat. Putusan ini membuka jalur calon independen dalam Pilkada, yang kemudian diformalkan melalui *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008*.

Dua tahun kemudian, muncul permohonan *judicial review* yang diajukan oleh sejumlah warga negara terhadap Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Para pemohon menilai bahwa ketentuan tersebut diskriminatif karena hanya membuka ruang pencalonan melalui partai politik dengan syarat minimal 15% kursi DPRD atau 15% suara sah, sehingga menutup peluang bagi warga negara non-partisan untuk mencalonkan diri. MK mengabulkan permohonan ini dengan Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 tentang calon independen,

³² Putusan Perkara Nomor 005/PUU-III/2005.

yang menyatakan bahwa pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai memberi ruang bagi calon perseorangan.³³

Putusan ini merupakan tonggak sejarah Pilkada Indonesia, karena untuk pertama kalinya jalur independen diperbolehkan. Implikasinya kemudian diakomodasi dalam *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008*, Pasal 59 ayat (1) diubah, di antara ayat (2) dan ayat (3) disisipkan 5 (lima) ayat, yakni ayat (2a), ayat (2b), ayat (2c), ayat (2d), dan ayat (2e), ayat (3) dihapus, di antara ayat (4) dan ayat (5) disisipkan 1 (satu) ayat, yakni ayat (4a), dan di antara ayat (5) dan ayat (6) disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (5a) dan ayat (5b).³⁴

Di antaranya Pasal 59 Ayat (1) dan (2) tentang Ambang batas menyatakan :

- 1) *Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:*
 - a. *pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.*
 - b. *pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.*
- 2) *Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.*
- 2a) *Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:*
 - a. *provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);*
 - b. *provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);*
 - c. *provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan*

³³ Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 (2007).

³⁴ Undnag-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (2008).

- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- 2b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
 - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
 - c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
 - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Secara substantif, putusan ini memperluas partisipasi politik, memperkuat demokrasi lokal, dan memberikan alternatif bagi masyarakat terhadap dominasi partai politik. Namun demikian, dari sisi dinamika politik, kebijakan ini juga menimbulkan tantangan berupa meningkatnya fragmentasi calon serta potensi polarisasi politik di daerah.

Seiring dengan dinamika politik berkembang, regulasi pemilihan kepala daerah sempat mengalami tarik menarik. Munculnya undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 sempat mengembalikan pola pemilihan kepala daerah oleh DPRD, yang memicu kontroversi publik karena dinilai sebagai kemunduran demokrasi. Kritik keras dari masyarakat sipil dan desakan politik akhirnya mendorong lahirnya *PERPPU Nomor 1 Tahun 2014* dan *PERPPU Nomor 2 Tahun 2014*, yang kemudian ditetapkan menjadi *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015* dan *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015*, dengan substansi utama mengembalikan Pilkada langsung sebagai wujud kedaulatan rakyat.

Konsolidasi regulasi selanjutnya hadir melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, yang memperkenalkan Pilkada serentak nasional, dalam undang-undang ini syarat ambang batas pencalonan dinaikkan menjadi minimal 20% kursi DPRD atau 25% suara sah, dengan harapan dapat memastikan bahwa Partai politik yang mengusung calon kepala daerah memiliki basis masa dan dukungan stabil di tingkat daerah, hal ini untuk mencegah fragmentasi politik ekstrem dan mendorong stabilitas pemerintahan lokal. Ketentuan ini kemudian disempurnakan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, yang memperjelas mekanisme aturan ambang batas pencalonan kepala daerah bagi Partai Politik dan Gabungan Partai Politik, yang diatur dalam Pasal 40 ayat (1), (2) dan (3) yang menyatakan bahwa :

- 1) *Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.*
- 2) *Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.*
- 3) *Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Setelah lebih dari satu dekade penerapan ambang batas pencalonan kepala daerah diterapkan mulai dari 15% sampai terakhir 20% hingga 25%, dinamika politik baru dalam pelaksanaan Pilkada kembali muncul. Banyak pihak menilai bahwa *threshold* yang tinggi hanya menguntungkan partai politik besar, dan juga

mempersempit ruang kompetisi politik, bahkan memunculkan fenomena calon tunggal selain itu dukungan politik partai non parlemen menjadi di abaikan karena syarat pencalonan hanya untuk partai politik pemilik kursi di parlemen.

Seiring dengan dinamika tersebut, akhirnya kondisi ini mendorong permohonan *judicial review* terhadap pasal 40 ayat (3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 yang diajukan oleh Partai Buruh dan Partai Gelora, dua partai politik berbadan hukum yang telah disahkan pemerintah dan juga ditetapkan KPU sebagai partai peserta Pemilu 2024. Para Pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan, karena ketentuan tersebut hanya memberi hak pencalonan kepada partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Akibatnya, meskipun berstatus sah sebagai peserta pemilu dan memperoleh suara sah dari rakyat, mereka tidak dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah. Hal ini dinilai tidak sejalan dengan prinsip kesetaraan politik dan kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin oleh UUD 1945.

Berdasarkan permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang Perubahan Syarat Pencalonan bagi Partai Politik maupun Gabungan Partai Politik. Putusan ini menjadi sorotan karena diputuskan di tengah berlangsungnya tahapan pencalonan Pilkada Serentak Nasional tahun 2024, tepatnya pada tanggal 20 Agustus 2024 atau kurang lebih seratus hari menjelang pelaksanaan Pilkada Serentak tahun 2024 yang telah ditetapkan akan dilaksanakan pada tanggal 27 November Tahun 2024.³⁵

³⁵ Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2024, Pub. L. 2, 8 (2024).

Dalam putusan tersebut, MK menilai bahwa Pasal 40 ayat (3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 pada dasarnya menghidupkan kembali hak pencalonan hanya untuk Partai politik pemilik kursi DPRD, padahal sebelumnya frasa *“hanya partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang berhak mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah”* telah dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan MK No. 005/PUU-III/2005.³⁶

Meskipun putusan MK itu bersifat final dan mengikat, pada kenyataannya terdapat inkonsistensi antara putusan Mahkamah Konstitusi dan sikap pembentuk undang-undang, karena meskipun sudah ada koreksi yudisial tersebut, pembentuk undang-undang tetap mempertahankan frasa tersebut dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 kemudian dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, padahal sebelumnya telah dinyatakan inkonstitusional. Hal ini menimbulkan persoalan serius, karena jelas-jelas membatasi hak konstitusional Partai Politik peserta pemilu yang memperoleh suara sah tetapi tidak memiliki kursi di DPRD.

Lebih jauh, MK juga mengaitkan persoalan ini dengan Putusan MK No. 5/PUU-V/2007, yang untuk pertama kalinya membuka jalur pencalonan perseorangan dalam Pilkada.³⁷ MK menilai bahwa syarat persentase bagi partai politik atau gabungan partai politik harus diselaraskan dengan syarat dukungan calon perseorangan, agar tercipta keadilan dan kesetaraan dalam akses pencalonan, karena Jika jalur perseorangan dapat maju dengan syarat dukungan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 ayat (1) dan (2) huruf a sampai d, Undang-undang

³⁶ Putusan Perkara Nomor 005/PUU-III/2005.

³⁷ Putusan Nomor 5/PUU-V/2007.

Nomor 10 Tahun 2016, maka tidak rasional apabila partai politik atau gabungan partai politik justru dibebani syarat ambang batas yang lebih berat.

Berdasarkan argumentasi tersebut, MK menyatakan bahwa Pasal 40 ayat (3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Tidak hanya itu, Mahkamah juga menafsirkan ulang Pasal 40 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 *inkonstitusional bersyarat*, sepanjang tidak dimaknai bahwa partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu dapat mendaftarkan pasangan calon kepala daerah jika telah memenuhi persyaratan sebagai berikut :³⁸

Untuk mengusulkan calon gubernur dan calon wakil gubernur:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen) di provinsi tersebut;
- b. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen) di provinsi tersebut;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen) di provinsi tersebut;
- d. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) di provinsi tersebut;

Untuk mengusulkan calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen) di kabupaten/kota tersebut; 6
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000

³⁸ Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024.

- (lima ratus ribu) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen) di kabupaten/kota tersebut;*
- c. *kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen) di kabupaten/kota tersebut;*
 - d. *kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) di kabupaten/kota tersebut;”*

Pada saat itu, Putusan ini memicu kontroversi dan ketegangan di ruang politik maupun publik. Salah satu isu utama yang mencuat adalah dugaan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) berupaya mengabaikan putusan tersebut, sehingga menimbulkan gelombang demonstrasi besar-besaran dari berbagai elemen masyarakat, khususnya mahasiswa, pada 22 Agustus 2024. Padahal, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sehingga wajib dipatuhi oleh semua lembaga negara tanpa kecuali.³⁹

Sebagai respons atas tekanan publik yang semakin kuat, DPR akhirnya menghentikan pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) Pilkada. Komisi II DPR RI kemudian melakukan koordinasi intensif dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), serta Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mencari solusi normatif dan teknis. Tindak lanjut dari koordinasi tersebut diwujudkan melalui rapat konsultatif antara KPU dan Komisi II DPR RI pada 25 Agustus 2024,

³⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang secara khusus membahas revisi terhadap Peraturan KPU (PKPU) Nomor 8 Tahun 2024 yang awalnya mengatur tentang mekanisme Pencalonan dalam Pilkada.⁴⁰ Guna di sesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang baru.

Dari hasil pembahasan itu, KPU merevisi enam pasal penting dan mengesahkannya dalam PKPU Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pencalonan Pilkada.⁴¹ Salah satu revisi paling krusial terdapat pada Pasal 11, yang mengatur mengenai ambang batas pencalonan kepala daerah. Perubahan ini tidak hanya menjadi penyesuaian administratif, tetapi juga memiliki dampak signifikan terhadap peta politik lokal, khususnya dalam memberikan peluang lebih besar bagi munculnya kandidat kepala daerah dengan basis dukungan yang lebih beragam.

Menindaklanjuti perubahan regulasi tersebut, KPU Kota Tasikmalaya menerbitkan Keputusan Nomor 363 Tahun 2024, yang menyatakan bahwa pasangan calon dari jalur Partai politik harus atau gabungan partai politik harus memperoleh setidaknya 7,5 persen dari total suara sah, yakni minimal 33.369 suara dari total 444.908 suara sah.⁴² Ketentuan tersebut segera diberlakukan dalam tahapan pencalonan Pilkada Kota Tasikmalaya Tahun 2024 sebagai Ambang Batas Pencalonan yang baru bagi Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pilkada Kota Tasikmalaya Tahun 2024.

⁴⁰ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 Tentang Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (2024).

⁴¹ KPU RI, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 Tentang Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (Jakarta, 2024).

⁴² Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Tasikmalaya Nomor 363 Tahun 2024 Tentang Penetapan Minimal Suara Sah Partai Politik Atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2024 Untuk Mengajukan Pasangan Calon Pada Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Tasikmalaya Tahun 2024.

2.4 Institusionalisme & Path Dependency

Pendekatan institusionalisme menempatkan institusi politik sebagai elemen kunci dalam memahami dinamika sistem politik. Institusi tidak dipandang semata sebagai struktur formal atau perangkat hukum, melainkan sebagai konfigurasi aturan, norma, dan prosedur yang secara aktif membentuk serta membatasi perilaku dan pilihan para aktor politik.⁴³ Dalam kerangka ini, tindakan aktor politik tidak berlangsung dalam ruang bebas nilai, melainkan dibingkai oleh seperangkat aturan yang telah terlembaga dan diterima sebagai *rules of the game*. Oleh karena itu, analisis politik tidak cukup berfokus pada preferensi rasional individu atau kelompok, tetapi juga harus memperhatikan konteks institusional yang mengarahkan dan membentuk tindakan tersebut.⁴⁴ March dan Olsen menyebutnya sebagai “Logika kepantasan” (*logic of appropriateness*), yakni kecenderungan aktor politik bertindak bukan semata-mata berdasarkan preferensi rasional individual, melainkan sesuai dengan aturan, peran dan kebiasaan yang telah mengakar dalam sistem politik.⁴⁵

Institusionalisme Baru menegaskan bahwa institusi memiliki otonomi relatif dan tidak semata-mata menjadi refleksi langsung dari kekuatan sosial di luar dirinya. Negara dan institusi politik dipahami sebagai aktor yang memiliki kapasitas untuk membentuk kebijakan, mengatur distribusi kewenangan, serta membatasi ruang pilihan politik yang tersedia bagi aktor lain.⁴⁶ Dalam jangka panjang, institusi

⁴³ Douglas C. North, *Political Economy of Institutions and Decisions : Institutions, Institutional Change And Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990).

⁴⁴ Robert E. Goodin, *The Theory Of Institutional Design* (Cambridge University Press, 1996).

⁴⁵ James G. March And Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis Of Politics.*, Macmillan, Inc. (The Free Press, 1989).

⁴⁶ Peters, *Institutional Theory In Political Science : The New Institutionalism*.

menghasilkan pola interaksi yang relatif stabil, sehingga perubahan institusional khususnya perubahan aturan formal tidak selalu menghasilkan perubahan perilaku aktor secara otomatis atau seragam di setiap konteks politik.

Dalam konteks politik lokal Indonesia, institusionalisme menjadi penting karena perubahan regulasi formal sering kali tidak secara otomatis mengubah praktik politik yang telah mapan. Hal ini disebabkan oleh adanya warisan kelembagaan dan pola relasi kekuasaan yang terbentuk dalam jangka panjang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang mengubah syarat ambang batas pencalonan kepala daerah secara formal membuka ruang kompetisi elektoral yang lebih luas. Namun demikian, perubahan aturan tersebut tidak serta-merta mengubah praktik politik di tingkat lokal, terutama ketika struktur kewenangan internal partai politik masih bersifat sentralistik. Hal ini menunjukkan bahwa institusi formal baru beroperasi di atas fondasi kelembagaan lama yang masih kuat.

Pendekatan *historical institutionalism* memperdalam analisis tersebut melalui konsep ketergantungan jalur (*path dependency*). Pierson dan Thelen menjelaskan bahwa keputusan-keputusan institusional di masa lalu menciptakan jalur ketergantungan yang sulit diubah karena adanya biaya politik, organisasi, dan legitimasi yang tinggi untuk keluar dari jalur tersebut.⁴⁷ Jalur ini membentuk pola relasi kekuasaan, kebiasaan politik, serta distribusi kewenangan yang kemudian

⁴⁷ Kathleen Ann. Thelen, *How Institutions Evolve : The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (Cambridge University Press, 2004).

direproduksi dari waktu ke waktu, bahkan ketika konteks eksternal mengalami perubahan.

Dalam sistem kepartaian Indonesia, sentralisasi kewenangan pencalonan di tingkat pusat merupakan hasil dari proses pelebagaan partai pasca-Orde Baru yang kemudian diperkuat melalui regulasi Pemilu dan Pilkada. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota secara eksplisit mensyaratkan bahwa pencalonan kepala daerah harus disertai surat keputusan partai politik yang ditandatangani oleh pimpinan pusat. Ketentuan ini menegaskan bahwa meskipun Pilkada dilaksanakan di tingkat lokal, kontrol institusional terhadap pencalonan tetap berada di tangan elite partai di tingkat nasional. Kondisi tersebut menciptakan ketergantungan struktural partai politik daerah terhadap keputusan pusat dan membatasi ruang otonomi politik di tingkat lokal.

Dalam kerangka *path dependency*, perubahan ambang batas pencalonan pasca Putusan MK berhadapan dengan jalur institusional yang telah mengakar. Aktor politik daerah, seperti pengurus partai di tingkat cabang atau wilayah (DPC/DPD/DPW), tetap beroperasi dalam logika kelembagaan lama karena keputusan strategis pencalonan berada di tangan pusat (DPP). Akibatnya, meskipun secara aturan partai politik dalam Pilkada syarat pencalonan semakin terbuka, dapat mencalonkan pasangan calon secara mandiri tanpa harus membangun koalisi, strategi politik yang ditempuh tidak sepenuhnya menyesuaikan dengan keterbukaan regulasi baru tersebut. Fenomena ini menunjukkan bahwa perubahan institusional

formal belum cukup kuat untuk mematahkan pola relasi kekuasaan lama yang telah terkonsolidasi.

Dengan demikian, institusionalisme dan konsep *path dependency* dalam penelitian ini diposisikan sebagai konteks struktural yang membingkai dinamika politik lokal, bukan sebagai penjelas tunggal perilaku aktor. Pendekatan ini membantu menjelaskan mengapa perubahan aturan pencalonan kepala daerah tidak secara otomatis menghasilkan perubahan strategi elite di tingkat lokal. Struktur kelembagaan kepartaian yang sentralistik dan ketergantungan historis terhadap keputusan pusat menjadi batasan objektif bagi aktor lokal dalam merespons keterbukaan kompetisi elektoral. Oleh karena itu, dinamika politik lokal dalam Pilkada Kota Tasikmalaya Tahun 2024 dipahami sebagai hasil interaksi antara perubahan institusional formal dan keberlanjutan pola kekuasaan lama yang bersifat *path dependent*.

2.5 Teori Pilihan Rasional

Perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah pada Pilkada 2024 tidak hanya membawa konsekuensi administratif, tetapi juga memicu pergeseran signifikan dalam perilaku politik aktor dan partai di tingkat lokal. Fenomena seperti cairnya koalisi, gagalnya pembentukan poros politik tertentu, serta perpindahan dukungan antar elite menunjukkan bahwa proses politik pasca perubahan regulasi berlangsung dalam kondisi ketidakpastian dan keterbatasan pilihan. Situasi ini menuntut suatu pendekatan teoretis yang mampu menjelaskan keputusan politik sebagai respons strategis terhadap perubahan struktur aturan, bukan semata-mata sebagai ekspresi ideologi atau loyalitas politik jangka panjang.

Dalam konteks tersebut, Teori Pilihan Rasional atau *Rational Choice Theory* digunakan sebagai kerangka analitis untuk memahami bagaimana aktor politik lokal merespons perubahan ambang batas pencalonan melalui kalkulasi strategis atas peluang dan risiko politik yang dihadapi. Teori ini memandang individu atau aktor politik sebagai pengambil keputusan yang rasional, kalkulatif, dan berorientasi pada upaya memaksimalkan kepentingan politiknya dalam kondisi keterbatasan tertentu.⁴⁸ Pilihan politik dipahami sebagai hasil pertimbangan logis terhadap alternatif yang tersedia, bukan sebagai tindakan yang sepenuhnya normatif atau emosional semata.

Menurut James S. Coleman (1990), teori pilihan rasional memandang aktor sebagai agen yang memiliki preferensi, informasi, serta kapasitas untuk membuat

⁴⁸ Anthony. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Harper & Row, 1957); J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (MA: Harvard University Press., 1990).

keputusan berdasarkan kalkulasi untung-rugi. Pilihan-pilihan mereka dipandu oleh tujuan tertentu yang ingin dicapai, baik berupa kekuasaan, sumber daya, dukungan elektoral, maupun posisi tawar yang lebih kuat dalam sistem politik.⁴⁹ Sementara itu, Anthony Downs (1957) menjelaskan bahwa aktor politik menggunakan logika biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*) untuk menentukan tindakan politik yang dianggap paling efisien, termasuk dalam hal pembentukan koalisi, perekrutan kandidat, hingga strategi kemenangan pemilu.⁵⁰

Dalam konteks politik elektoral, teori pilihan rasional berperan penting dalam memahami bagaimana partai politik menyusun strategi pencalonan, membentuk koalisi, serta memobilisasi dukungan publik. Partai dianggap memilih langkah politik yang paling menguntungkan berdasarkan peluang kemenangan, ketersediaan sumber daya, serta kalkulasi risiko politik yang dihadapi. Arend Lijphart (1999), melalui konsep koalisi minimal menang (*minimum winning coalition*), menjelaskan bahwa partai politik cenderung membentuk koalisi sekecil mungkin namun cukup untuk memenangkan kontestasi, sehingga pembagian kekuasaan dapat dimaksimalkan bagi anggota koalisi yang terlibat.⁵¹ Dengan demikian, pembentukan koalisi bukanlah proses yang bersifat emosional atau berbasis tradisi semata, melainkan tindakan yang didasarkan pada pertimbangan rasional untuk memperoleh keuntungan sebesar mungkin.

Teori pilihan rasional juga memberikan kerangka analitis yang kuat untuk memahami perilaku elite politik lokal dalam Pilkada. Elite lokal tidak hanya

⁴⁹ Coleman, *Foundations of Social Theory*.

⁵⁰ Downs, *An Economic Theory of Democracy*.

⁵¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Second Edition (Yale University Press., 1999).

mempertimbangkan faktor ideologis atau kedekatan historis, tetapi cenderung memprioritaskan posisi strategis yang mampu meningkatkan peluang memenangkan kekuasaan atau mempertahankan pengaruh politik. Mancur Olson (1965) menegaskan bahwa aktor politik sering kali bertindak rasional demi mempertahankan kepentingan kelompok, terutama ketika terdapat peluang untuk memperoleh manfaat kolektif atau akses terhadap sumber daya politik yang signifikan.⁵² Dalam konteks ini, perubahan regulasi seperti penurunan ambang batas pencalonan kepala daerah menciptakan insentif baru yang memengaruhi aktor untuk menyesuaikan langkah politik mereka secara cepat dan strategis.

Selain menjelaskan perilaku elite, teori pilihan rasional juga relevan dalam menganalisis perilaku pemilih. Pemilih dianggap rasional dalam menentukan pilihan politik berdasarkan informasi, insentif, serta harapan mengenai manfaat yang mereka peroleh dari calon kepala daerah tertentu. Downs (1957) menegaskan bahwa pemilih cenderung mendukung kandidat yang mereka anggap dapat memberikan manfaat paling besar bagi kebutuhan ekonomi, sosial, dan kesejahteraan mereka.⁵³ Walaupun perilaku pemilih dapat dipengaruhi oleh faktor emosional, identitas sosial, dan kedekatan personal, pilihan tersebut tetap dapat dianalisis secara rasional karena pemilih merespons insentif yang muncul dalam konteks politik lokal.

Dalam konteks dinamika politik lokal, teori pilihan rasional sangat relevan dengan kondisi perubahan struktur institusi seperti lahirnya Putusan MK No.

⁵² Mancur Olson, *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*. (Oxford University Press, 1965).

⁵³ Downs, *An Economic Theory of Democracy*.

60/PUU-XXII/2024 yang menciptakan insentif baru dalam memengaruhi strategi elite dan partai politik. Ketika syarat ambang batas pencalonan partai politik dan gabungan partai politik diturunkan, Partai politik menjadi memperoleh peluang baru untuk mengajukan calon secara mandiri atau melakukan negosiasi koalisi yang lebih menguntungkan. Kondisi ini membuat konfigurasi politik lebih fleksibel, koalisi mudah berubah, dan aktor politik melakukan penyesuaian strategi secara cepat berdasarkan perhitungan peluang kemenangan yang tersedia. Dalam perspektif teori pilihan rasional, fenomena ini menunjukkan bahwa aktor politik cenderung terus menata strategi mereka untuk memaksimalkan manfaat politik sesuai dengan perubahan insentif yang ada dalam arena kompetisi.⁵⁴

Dengan demikian, teori pilihan rasional tidak hanya menjelaskan perilaku individu, tetapi juga memberikan pemahaman mendalam mengenai strategi partai, pembentukan koalisi, manuver elite, dan perilaku pemilih dalam Pilkada. Pendekatan ini sangat relevan digunakan sebagai kerangka teoritis dalam menganalisis dinamika politik lokal karena mampu mengungkap logika kalkulatif di balik keputusan-keputusan politik dalam situasi kompetisi elektoral. Dalam kasus Pilkada Kota Tasikmalaya 2024, teori pilihan rasional membantu menjelaskan mengapa aktor politik bertindak secara strategis dalam merespons perubahan regulasi, bagaimana koalisi dibentuk dan dinegosiasikan ulang, serta bagaimana partai dan kandidat menentukan langkah politik berdasarkan peluang menang yang ingin mereka maksimalkan.⁵⁵

⁵⁴ William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*. (Yale University Press., 1962); Downs, *An Economic Theory of Democracy*.

⁵⁵ Coleman, *Foundations of Social Theory*; Riker, *The Theory of Political Coalitions*.; Olson, *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*.

2.6 Teori Koalisi Politik

Teori koalisi politik digunakan untuk menjelaskan perilaku partai politik dalam membangun kerja sama strategis pada arena kompetisi elektoral, khususnya dalam sistem kepartaian yang terfragmentasi. Dalam konteks Pilkada, kondisi tersebut membuat partai politik jarang memiliki kekuatan elektoral yang cukup untuk mengusung dan memenangkan calon kepala daerah secara mandiri. Oleh karena itu, pembentukan koalisi menjadi strategi yang rasional untuk menggabungkan sumber daya politik, memenuhi persyaratan pencalonan, serta meningkatkan peluang kemenangan. Lijphart menegaskan bahwa dalam sistem multipartai, koalisi merupakan mekanisme yang hampir tidak terhindarkan karena kekuasaan politik tersebar di antara banyak partai.⁵⁶ Dalam penelitian ini, teori koalisi politik digunakan untuk menjelaskan pola, motif dan dinamika pembentukan koalisi partai politik dalam Pilkada Kota Tasikmalaya 2024.

Dalam perspektif pilihan rasional, pembentukan koalisi dipahami sebagai hasil dari kalkulasi strategis aktor politik terhadap peluang dan risiko yang dihadapi. William H. Riker menjelaskan bahwa aktor politik membentuk koalisi bukan secara acak, melainkan berdasarkan perhitungan keuntungan kekuasaan yang dapat diperoleh. Riker menyatakan bahwa koalisi politik dibentuk oleh aktor rasional yang berupaya memaksimalkan bagian keuntungan yang mereka peroleh dari kemenangan politik.⁵⁷ Artinya teori koalisi politik berangkat dari asumsi bahwa

⁵⁶ Lijphart, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*.

⁵⁷ Riker, *The Theory of Political Coalitions*.

aktor politik bersifat rasional dan bertindak berdasarkan perhitungan untung rugi kekuasaan.

Dari asumsi tersebut lahir konsep *minimal winning coalition* yang di perkenalkan oleh Arend Lijphart (1999), Konsep ini merujuk pada kecenderungan aktor politik untuk membentuk koalisi yang hanya terdiri dari jumlah partai minimum yang diperlukan untuk mencapai kemenangan atau memenuhi ambang batas pencalonan. Dalam koalisi jenis ini, tidak terdapat partai dengan *koalisi gemuk* karena keluarnya satu anggota saja akan menyebabkan koalisi kehilangan mayoritas. Logika utama dari konsep ini adalah efisiensi pembagian kekuasaan, di mana semakin sedikit anggota koalisi, semakin besar proporsi kekuasaan yang dapat dinikmati oleh masing-masing aktor. Dengan demikian, konsep ini mencerminkan asumsi dasar pilihan rasional, yaitu upaya aktor politik untuk memaksimalkan keuntungan dengan biaya politik serendah mungkin. Konsep ini relevan untuk menjelaskan bagaimana Partai politik dalam Pilkada Kota Tasikmalaya 2024 menghitung kebutuhan dukungan kursi dan suara secara strategis, terutama setelah adanya perubahan aturan pencalonan.

Namun demikian, efisiensi jumlah semata tidak selalu mampu menjelaskan konfigurasi koalisi yang terbentuk. Oleh karena itu, Lijphart mengembangkan konsep *minimal connected winning coalition*, yaitu koalisi yang anggotanya memiliki keterhubungan ideologis atau kedekatan posisi politik. Menurut Lijphart, koalisi yang terdiri dari partai-partai yang berdekatan secara politik cenderung lebih stabil dan lebih mudah dikelola dibandingkan koalisi yang terlalu beragam.⁵⁸ Dalam

⁵⁸ Lijphart, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*.

konteks Pilkada Kota Tasikmalaya 2024, konsep ini digunakan untuk menjelaskan kecenderungan partai politik memilih mitra koalisi yang dianggap kompatibel secara politik dan sosial guna mengurangi konflik internal, menjaga soliditas dukungan, serta meningkatkan stabilitas kerja sama selama tahapan pencalonan hingga kampanye.

Perbedaan utama antara kedua konsep tersebut terletak pada dimensi pertimbangan rasional yang digunakan oleh aktor politik. *Minimal Winning Coalition* menekankan rasionalitas kuantitatif yang berorientasi pada perolehan kekuasaan, sementara *Minimal Connected Winning Coalition* menambahkan rasionalitas kualitatif berupa pertimbangan kesesuaian ideologi, kemudahan koordinasi, dan stabilitas pemerintahan. Dalam praktik politik, aktor tidak hanya menghadapi persoalan menang atau kalah, tetapi juga tantangan mempertahankan koalisi dalam jangka waktu tertentu.

Kedua konsep ini saling melengkapi dalam menjelaskan variasi strategi koalisi politik. Dalam situasi kompetisi yang sangat ketat dan berjangka pendek, aktor cenderung memilih *Minimal Winning Coalition* karena lebih efisien secara elektoral. Sebaliknya, ketika stabilitas pemerintahan, konsistensi kebijakan, dan legitimasi politik menjadi pertimbangan utama, aktor lebih rasional membentuk *Minimal Connected Winning Coalition*. Pilihan antara kedua bentuk koalisi tersebut mencerminkan kalkulasi strategis elite terhadap konteks institusional dan politik yang dihadapi.

Dalam konteks politik lokal dan Pilkada, kedua konsep ini sangat relevan untuk menjelaskan pola pembentukan koalisi partai. Partai politik tidak hanya

menghitung jumlah kursi atau suara yang dibutuhkan untuk memenuhi ambang pencalonan dan memenangkan kontestasi, tetapi juga mempertimbangkan kompatibilitas politik antarpolisi, penerimaan basis pemilih, serta risiko konflik internal koalisi. Oleh karena itu, Teori Koalisi Politik yang mengintegrasikan *Minimal Winning Coalition* dan *Minimal Connected Winning Coalition* memberikan kerangka analitis yang komprehensif untuk memahami perilaku koalisi sebagai hasil dari pilihan rasional aktor politik dalam menghadapi ketidakpastian kompetisi elektoral.

Selain itu, motif pembentukan koalisi juga dapat dipahami melalui orientasi tujuan partai politik. Strom (1990) membedakan orientasi partai ke dalam tiga kategori utama, yaitu mencari jabatan (*office-seeking*), mencari kebijakan (*policy-seeking*), dan mencari dukungan/suara (*vote-seeking*).⁵⁹ Partai yang berorientasi *office-seeking* membangun koalisi untuk memperoleh jabatan dan akses kekuasaan, sedangkan partai *policy-seeking* menekankan kesesuaian agenda kebijakan sebagai dasar kerja sama. Adapun orientasi *vote-seeking* tercermin dalam upaya partai memaksimalkan dukungan pemilih melalui pengusungan kandidat yang elektabel. Dalam praktik politik lokal, ketiga orientasi tersebut sering kali saling beririsan dan membentuk dasar pertimbangan partai dalam menentukan pilihan koalisi.

Selain faktor aktor, perilaku koalisi juga dipengaruhi oleh perubahan insentif institusional. Perubahan aturan pencalonan kepala daerah, termasuk penyesuaian ambang batas pencalonan, mengubah struktur peluang dan risiko bagi partai politik. Perubahan tersebut tidak hanya membuka kemungkinan pencalonan

⁵⁹ Kaare. Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge University Press, 1990).

non-koalisi, tetapi juga menciptakan ruang tawar baru bagi partai-partai menengah dan kecil. Meskipun demikian, banyak partai tetap memilih membangun koalisi karena dinilai lebih aman secara politik. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan berkoalisi tidak hanya ditentukan oleh aturan formal, tetapi juga oleh kalkulasi rasional elite lokal terhadap tingkat kompetisi, kekuatan kandidat, dan potensi risiko politik yang dihadapi.

Dengan demikian, teori koalisi politik dalam penelitian ini digunakan sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan perilaku koalisi partai politik dalam Pilkada Kota Tasikmalaya 2024. Koalisi dipahami sebagai strategi rasional yang dipilih oleh partai politik dalam merespons perubahan aturan pencalonan, dinamika hubungan antar-elite, serta struktur kompetisi politik lokal. Kerangka ini memungkinkan analisis yang sistematis terhadap proses pembentukan, pergeseran, dan stabilitas koalisi sebagai bagian dari strategi politik partai dalam kontestasi Pilkada Kota Tasikmalaya 2024.

2.7 Teori Elite dan Dominasi Keputusan Pusat

Teori elite berpijak pada asumsi dasar bahwa kekuasaan politik dalam suatu sistem tidak terdistribusi secara merata di antara seluruh warga negara, melainkan terkonsentrasi pada sekelompok kecil aktor yang memiliki posisi strategis, akses terhadap sumber daya, serta kewenangan dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks ini, proses politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme demokrasi formal seperti pemilihan umum atau prosedur institusional, tetapi sangat dipengaruhi oleh relasi kekuasaan di antara elite yang berada pada posisi struktural kunci. C. Wright Mills menjelaskan bahwa elite politik memiliki kemampuan untuk melampaui batasan-batasan sosial yang dihadapi oleh aktor politik biasa, sehingga mampu menentukan arah kebijakan dan keputusan politik yang berdampak luas.⁶⁰

Dalam perspektif pluralis, Robert A. Dahl mengakui bahwa kekuasaan politik tidak hanya berada pada satu kelompok elite, melainkan melibatkan adanya kompetisi dan fragmentasi di antara berbagai kelompok elite yang saling memengaruhi. Namun demikian, Dahl juga menegaskan bahwa ketimpangan politik merupakan kondisi yang tidak dapat dihindari dalam setiap sistem politik.⁶¹ Artinya dalam praktiknya, tidak semua aktor memiliki akses yang sama terhadap proses pengambilan keputusan strategis, karena kekuasaan cenderung terkonsentrasi pada aktor-aktor tertentu yang memiliki pengaruh, posisi, dan sumber daya lebih besar. Dalam konteks politik lokal, elite tersebut dapat berupa pimpinan partai politik ditingkat daerah DPC/DPD, tokoh politik yang

⁶⁰ C. Wright Mills, *The Power Elite*, ed. Alan Wolfe (New York, 2000).

⁶¹ Robert A. Dahl, *WHO GOVERNS? Democracy and Power in an American City* (Yale University Press, 1961).

berpengaruh, serta struktur organisasi partai yang memiliki legitimasi baik secara formal maupun informal.

Relevansi teori elite semakin kuat ketika dikaitkan dengan karakteristik Partai politik di Indonesia yang cenderung bersifat hierarkis dan sentralistik. Joel S. Migdal menjelaskan bahwa kekuasaan tidak hanya dijalankan melalui institusi formal, tetapi juga melalui jaringan elite yang mampu mengontrol proses politik di berbagai level.⁶² Dalam konteks Partai politik, struktur Dewan pimpinan pusat (DPP) memiliki otoritas yang jauh lebih kuat dibandingkan struktur daerah (DPC/DPD), terutama dalam menentukan kebijakan strategis seperti pencalonan kepala daerah.

Dominasi keputusan pusat dalam Pilkada secara konkret terlihat dari kewenangan DPP dalam menerbitkan surat tugas, surat rekomendasi, dan surat keputusan (SK) pencalonan. Secara normatif, kewenangan ini dilegitimasi oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 pasal 42 yang mensyaratkan bahwa pencalonan kepala daerah oleh partai politik harus disertai dengan keputusan resmi dari pimpinan pusat.⁶³ Konsekuensinya, meskipun proses penjaringan aspirasi, konsolidasi politik, dan komunikasi dengan basis pemilih dilakukan oleh pengurus partai di tingkat daerah (DPC/DPD), keputusan final tetap berada di tangan elite pusat yang memiliki legitimasi struktural.

⁶² Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States And Societies Transform and Constitute One Another*. (Cambridge University Press., 2004).

⁶³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Dalam perspektif teori elite, kondisi tersebut mencerminkan adanya ketimpangan relasi kekuasaan antara elite pusat dan elite daerah. Upaya konsolidasi politik yang dibangun oleh pengurus partai di tingkat DPC atau DPD dapat kehilangan signifikansinya ketika tidak sejalan dengan preferensi dan kalkulasi politik elite nasional. Elite pusat memiliki kapasitas untuk mengintervensi, mengoreksi, bahkan membatalkan proses politik lokal yang telah berjalan, demi kepentingan strategis partai secara nasional. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi politik daerah dalam kerangka kepartaian masih berada dalam batas-batas yang ditentukan oleh struktur kekuasaan pusat.

Oleh karena itu, teori elite digunakan dalam penelitian ini untuk menjelaskan bahwa dinamika politik lokal dalam Pilkada tidak sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme demokrasi lokal atau rasionalitas elektoral di tingkat daerah. Melainkan dinamika tersebut sangat dipengaruhi oleh dominasi keputusan elite pusat partai politik. Dominasi tersebut menjadikan politik lokal berada dalam posisi subordinat, di mana otonomi daerah dalam praktik politik kepartaian masih dibatasi oleh struktur kekuasaan nasional. Fenomena ini memperlihatkan bahwa demokrasi lokal berjalan dalam kerangka relasi elite yang hierarkis, sehingga perubahan aturan elektoral di tingkat lokal tidak selalu berbanding lurus dengan perubahan distribusi kekuasaan yang substantif.

2.8 Kerangka Pemikiran

Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran



Keterangan :

Penelitian ini berangkat dari perubahan regulasi pencalonan kepala daerah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang menjadi titik awal dinamika politik Pilkada Kota Tasikmalaya 2024. Secara normatif, perubahan ini dimaksudkan untuk memperluas kompetisi elektoral dan membuka peluang yang lebih besar bagi partai politik untuk mengajukan pasangan calon baik secara mandiri maupun melalui koalisi. Dalam kerangka institusional, perubahan aturan tersebut dipahami sebagai faktor yang berpotensi mengubah konfigurasi politik dan strategi aktor politik di tingkat lokal.

Namun, perubahan institusional tersebut tidak berlangsung dalam ruang hampa. Struktur kepartaian di Indonesia masih ditandai oleh pola sentralisasi kewenangan, di mana keputusan strategis pencalonan kepala daerah melalui surat tugas, surat rekomendasi dan surat keputusan (SK) tetap berada di tangan elite pusat (DPP). Pendekatan *institusionalisme* dan *path dependency* digunakan dalam penelitian ini untuk menjelaskan mengapa warisan kelembagaan yang sentralistik tersebut membatasi ruang gerak aktor politik lokal, sehingga perubahan aturan tidak secara otomatis menggeser pola pengambilan keputusan di tingkat daerah.

Di dalam batasan struktural tersebut, aktor politik lokal tidak sepenuhnya bersifat pasif. Partai politik dan elite lokal tetap memiliki ruang agensi untuk menafsirkan peluang, menghitung risiko, dan menyesuaikan strategi politiknya. Oleh karena itu, Teori pilihan rasional digunakan sebagai pisau analisis utama untuk memahami bagaimana aktor merespons perubahan ambang batas pencalonan secara pragmatis. Dalam konteks ini, aktor politik dipandang sebagai agen rasional yang

mempertimbangkan peluang kemenangan, kekuatan massa, kebutuhan logistik, risiko konflik internal, serta konsekuensi politik apabila berhadapan dengan keputusan pusat. Teori koalisi politik digunakan untuk menjelaskan bentuk konkret dari pilihan strategis tersebut, baik dalam pola pembentukan koalisi minimal, koalisi pragmatis, maupun keputusan sebagian partai/aktor untuk maju non-koalisi sebagai strategi oportunistik atau uji kekuatan mesin partai.

Selain itu, teori elite membantu menjelaskan dominasi aktor pusat dalam menentukan arah akhir pencalonan, serta munculnya konflik internal partai akibat perbedaan preferensi antara struktur pusat dan daerah. Konflik internal, perubahan koalisi, serta munculnya pasangan calon baru tidak hanya dipahami sebagai dampak langsung perubahan regulasi, tetapi sebagai hasil interaksi antara struktur institusional yang sentralistik dan kalkulasi rasional elite politik lokal.

Dengan demikian, kerangka berpikir penelitian ini menempatkan dinamika Pilkada Kota Tasikmalaya 2024 sebagai hasil dari proses berlapis: perubahan regulasi sebagai pemicu, struktur institusional sebagai pembatas, dan pilihan rasional aktor sebagai mekanisme utama yang membentuk strategi politik serta konfigurasi akhir kontestasi. Kerangka ini menjadi dasar analisis untuk memahami dinamika politik lokal pasca perubahan ambang batas pencalonan, sekaligus menjelaskan bagaimana partai politik dan aktor politik di Kota Tasikmalaya merespons dan beradaptasi terhadap perubahan tersebut.