TESIS

PROBLEMATIKA KOTAK KOSONG PADA SATU PASANGAN CALON PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI INDONESIA

Oleh:

APRIADI
2174101033

KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS BORNEO TARAKAN
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
2023

PROBLEMATIKA KOTAK KOSONG PADA SATU PASANGAN CALON PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI INDONESIA

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Magister

Pada Program Studi Hukum Program Magister

Oleh:

APRIADI
2174101033

KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS BORNEO TARAKAN
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
2023

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI PADA TANGGAL
7 FEBRUARI 2023

Dosen Pembimbing I	Dosen Pembimbing II
Prof. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H.	**Dr. M. Ilham Agang, S.H., M.H.**
NIDN. 0014087902	NIDN. 1104038602

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Dr. Syafruddin, S.H., M. Hum.
NIDN. 1120046901

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING

Nama	:	Apriadi
NPM	:	2174101033
Program Studi Hukum	:	Program Magister
Judul Tesis	:	Problematika Kotak Kosong Pada Satu Pasangan Calon Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspeektif Demokrasi Indonesia.

Disetujui Untuk diuji pada tanggal
7 Februari 2023

Dosen Pembimbing I	Dosen Pembimbing II
Prof. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H.	**Dr. M. Ilham Agang, S.H., M.H.**
NIDN. 0014087902	NIDN. 1104038602

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Dr. Syafruddin, S.H., M. Hum.
NIDN. 1120046901

HALAMAN PANITIA PENGUJI

Tesis Ini Telah Diuji dan Dipertahankan Dihadapan Panitia Penguji Tesis Pada Program Studi Hukum Program Magister, pada tanggal 7 Februari 2023.

Panitia penguji

Ketua : Prof. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H. (……)

Sekretaris : Dr. M. Ilham Agang, S.H., M.H. (……)

Anggota : 1. Dr. Nurasikin, S.HI., M.H. (……)

2. Dr. Marthin, S.H., M.Hum (……)

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Nama	:	Apriadi
NPM	:	2174101033
Program Studi Hukum	:	Program Magister
Judul Tesis	:	Problematika Kotak Kosong Pada Satu Pasangan Calon Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Demokrasi Indonesia.

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa penulisan tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri, jika terdapat karya orang lain sebagai rujukan, saya akan mencantumkan sumber yang jelas sesuai dengan kaidah akademik.
Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan tidakbenaram dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini dan sanksi Jain sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar tanpa paksaan dari pihak manapun.

Tarakan, 7 Februari 2023

Apriadi
NPM. 2174101033

HALAMAN MOTTO

JANGAN BERHENTI JADI BAIK

"Barangsiapa Mengerjakan Kebaikan Seberat Zaarahpun, Niscaya dia akan melihat (balasannya)

-QS. Az Zalzalah :7

KATA PENGANTAR

Puji syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat kehadirat Allah Subhanahu wa ta'ala, atas segala rahmat dan karuniaNya pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyususnan tesis dengan judul "PROBLEMATIKA KOTAK KOSONG PADA SATU PASANGAN CALON PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI INDONESIA.", Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Peneliti berterima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian tesis ini dan secara khusus pada kesempatan ini peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Adri Patton, M. Si. Selaku Rektor Universitas Borneo Tarakan.
2. Prof. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan dan selaku Dosen Pembimbing I dalam Penulisan tesis ini.
3. Dr. Syafruddin, S.H., M. Hum selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magsiter Universitas Borneo Tarakan.
4. Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II dalam Penulisan Tesis ini.
5. Dr. Aris Irawan, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik.
6. Para Dosen dan seluruh civitas akademika Program Studi Hukum Program Magister Universitas Borneo Tarakan yang telah memberikan bimbingan, arahan dan membantu dalam penyelesaian tesis ini.

7. Istriku Indah Junidar dan anakku tercinta Andi Baso Muh. Uwais Al qorny yang selalu mendorong dan mendoakan untuk kesuksesan penulis dalam menempuh studi pada pada Program Studi Hukum Program Magister Universitas Borneo Tarakan.
8. Orang tua saya Andi Syamsul Ridjal dan Almarhum Andi Bese Rukiyati atas semua pengorbanan dan dedikasi dalam hidupnya yang telah membesarkan, merawat dan mendidik penulis
9. Semua pihak yang penulis tidak dapat sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu saran beserta kritikan yang membangun sangat diharapkan. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Tarakan, 7 Februari 2023

Apriadi

ABSTRAK

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa praktik pemilihan langsung dengan calon tunggal merupakan praktik pertama kali semenjak dianutnya sistem pemilihan langsung. Sejak amandemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sampai sebelum saat ini, proses pemilihan umum baik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden atau pemilihan kepala daerah selalu diikuti oleh minimal dua pasang calon. Ini tentunya mensyaratkan adanya kontestasi di antara calon dan peserta pemilihan yang harus saling berlomba mendapatkan suara pemilih. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal, adalah hal menarik ketika praktik yang baru pertama kali dilaksanakan ini dihadapkan pada suatu lingkaran besar.

Berdasarkan latar belakang, maka dua permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu, pertama, Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon. Dan permasalahan kedua adalah Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon Dalam Perspektif Demokrasi. Dalam penelitan ini menggunkan tipe penelitian hukum normatif, dengan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan *(Statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach)*, dan studi Kasus *(case approach).*

Hasil penelitian menunjukkan Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon diatur dalam Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015, Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 14 ayat (1) PKPU Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas PKPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon yang menyatakan, “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto Pasangan Calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar. Secara demokrasi pilkada calon tunggal melawan kotak kosong bertentangan dengan unsur dari demokrasi dan akan mengurangi kualitas demokrasi. karena, semangat demokrasi secara harfiah mengharapkan alternative pemimpin itu sebanyak-banyaknya.

Kata Kunci: ***Pemilihan Umum, Kepala Daerah, Kotak kosong, Calon Tungal, Demokrasi.***

ABSTRAK

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa praktik pemilihan langsung dengan calon tunggal merupakan praktik pertama kali semenjak dianutnya sistem pemilihan langsung. Sejak amandemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sampai sebelum saat ini, proses pemilihan umum baik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden atau pemilihan kepala daerah selalu diikuti oleh minimal dua pasang calon. Ini tentunya mensyaratkan adanya kontestasi di antara calon dan peserta pemilihan yang harus saling berlomba mendapatkan suara pemilih. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal, adalah hal menarik ketika praktik yang baru pertama kali dilaksanakan ini dihadapkan pada suatu lingkaran besar.

Berdasarkan latar belakang, maka dua permasalahan yang diangkat dalam penelitan ini yaitu, pertama, Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon. Dan permasalahan kedua adalah Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon Dalam Perspektif Demokrasi. Dalam penelitan ini menggunkan tipe penelitian hukum normatif, dengan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan *(Statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach)*, dan studi Kasus *(case approach).*

Hasil penelitian menunjukkan Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon diatur dalam Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015, Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 14 ayat (1) PKPU Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas PKPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon yang menyatakan, “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto Pasangan Calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar. Secara demokrasi pilkada calon tunggal melawan kotak kososng bertentangan dengan unsur dari demokrasi dan akan mengurangi kualitas demokrasi. karena, semangat demokrasi secara harfiah mengharapkan alternative pemimpin itu sebanyak-banyaknya.

Kata Kunci: ***Pemilihan Umum, Kepala Daerah, Kotak kosong, Calon Tungal, Demokrasi.***

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ……..... i

HALAMAN JUDUL DALAM……. ii

HALAMAN PENGESAHAN …….. iii

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING …….. iv

HALAMAN PANITIA PENGUJI ……... v

HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN ……. vi

HALAMAN MOTTO …….. vii

KATA PENGANTAR ……. viii

ABSTRAK ……... x

DAFTAR ISI ……..... xii

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ……... xvi

BAB I PENDAHULUAN ……..... 1

A. Latar Belakang ……... 1

B. Rumusan Masalah ……..... 7

C. Tujuan Penelitian ……... 7

D. Manfaat Penelitian ……. 7

E. Kerangka Konsep.……... 8

1. Konsep Negara Hukum ..…… 8

2. Konsep Demokrasi ……..... 15

3. Teori Demokrasi dan Pemilihan Umum (Pemilu) 26

4. Pemilihan Kepala Daerah 29

5. Kotak Kosong ……. 34
6. Sengketa Pelanggaran Pilkada ……..... 40
7. Teori Keadilan ……..... 46
F. Metode Penelitian …… 52
1. Tipe Penelitian …… 52
2. Pendekatan Masalah ……... 53
3. Sumber Bahan Hukum …… 54
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum …….. 55
5. Analisis Bahan Hukum ……... 55
G. Pertanggungjawaban Sistematika …… 56
BAB II PENGATURAN KOTAK KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SATU PASANGAN CALON
A. Sejarah Keberadaan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah ……... 58
1. Awal Munculnya Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dalam Demokrasi Indonesia …… 58
2. Penyebab Munculnya Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dalam Pilkada 64
B. Proses Pelaksanaan Pemilukada Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pemilukada Pasangan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong …… 66
C. Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon ……..... 69

BAB III KOTAK KOSONG PEMILIHAN KEPALA DAERAH SATU PASANGAN CALON DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

A. Demokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong ……..... 81

1. Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dalam Perspektif Hak Memilih dan Dipilih 90

2. Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dan Wajah Demokrasi Indonesia …… 111

B. Pilkada Dengan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dan Prinsip-Prinsip Demokrasi Yang Demokratis 118

C. Kotak Kosong Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia …….. 128

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan ……. 139

B. Saran …..... 140

DAFTAR BACAAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).

Udang-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. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109);

Peraturan

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 320) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 201);

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum

Peraturan bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13.11.1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca reformasi Indonesia telah mengalami perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan yang sangat signifikan untuk menuju arah yang lebih baik, hal tersebut ditandai dengan dilaksanakannya pergantian kepemimpinan Kepala Negara dan Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dengan penyelenggaraan dilaksanakan secara serentak yang menjadi bagian dari penguatan partisipasi oleh rakyat dalam pesta demokrasi di Indonesia sehingga dapat diartikan sebagai penerapan demokrasi secara prosedural.[1]

Sebagai wujud implementasi demokrasi, maksud dan tujuan penyelenggaraan Pilkada tidak hanya untuk memenuhi keinginan merubah mekanisme lama sebelum reformasi dimana pemilihan pemimpin dan wakil rakyat dipilih dengan gaya otoriter, melainkan berdasarkan landasan filosofis tersebut tujuannyaialah tercapainya pelaksanaan pilkada dengan nilai demokrasi yang berkelanjutan yakni proses menaikkan partisipasi masyarakat yang masih belum maksimal secara menyeluruh dan terpenuhinya hakhak konstitusional masyarakat dalam menentukan pemimpinnya.[2]

---

[1] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9.," *HAM* 9 (2018).

[2] Suyatno, Pemilihan Kepala Daerah Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia , Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1(2) ., 2016.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya akan disebut UUD NRI 1945) menjelaskan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak, bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrartis", dapat dilihat bahwa pasal tersebut menempatkan frasa "Demokratis" dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah. Sejarah pengaturan tentang pemilihan kepala daerah berawal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga diatur mengenai pemilihan langsung Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 DPRD yang memilih Kepala Daerah sedangkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 rakyat secara langsung yang memilih Kepala Daerah melalui pemilihan umum.

Pada tahun 2014 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku karena telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari sejarah berlakunya Peraturan perundangundangan tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Pilkada, dapat dipahami bahwa para pembuat undang-undang telah menterjemahkan yang dimaksud dengan kata "demokratis" dalam UUD NRI Tahun 1945 ialah "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung".[3]

Alasan ditetapkannya UU No.8 Tahun 2015 adalah terwujudnya sistem pemilihan kepala daerah yang lebih baik. Penyelenggaraan Pilkada (Pemilihan

[3] R. Nazriyah, "Calon Tunggal Dalam Pilkada Tahun 2015 Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015.," *Jurnal Konstitusi Volume* 13 (2016).

Kepala Daerah) merupakan pemilihan aras lokal yang masuk ke dalam ranah pemilusehingga KPU (Komisi Pemilihan Umum) menetapkan penyelenggaraan pilkada serentak dengan tujuan memberikan peran serta masyarakat sesuai dengan semangat reformasi pelaksanaan pemilu di Indonesia.[4]

Pada tahun 2020 Indonesia kembali menyelenggarakan pesta demokrasi yakni Pilkada serentak, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 201 ayat 6 UU No. 10 Tahun 2016, disebutkan bahwa "Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan pada tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September 2020". Dengan munculnya pandemi *Covid-19* pada awal tahun 2020 tepatnya pada bulan Maret menyebabkan seluruh perkembangan situasi dan kondisi di Indonesia mengalami perubahan yang sangat drastis. Salah satunya berdampak pada penyelenggaraan pilkada yang sebelumnya sudah dijadwalkan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi tertunda.[5]

Tertundanya pelaksanaan pilkada serentak ditetapkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas UU No. 1 Tahun 205 tentang penetapan Perppu UU No. 1 Tahun 2014. Dalam pasal 201 ayat (2) disebutkan bahwa "Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020". Perubahannya pada bulan pelaksanaannya saja, artinya pilkada serentak dijadwalkan pada tahun yang sama

[4] *Ibid.*

[5] Joko Setiyono Kharis Syahrial Alif Mamonto, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah," *RechtIdee* 16 (2021).

dan diselenggarakan pada Desember 2020. Namun pelaksanaannya harus dijalankan dengan mematuhi protokol kesehatan agar tidak menambah penyebaran virus covid-19.[6]

Jadwal penyelenggaraan pilkada serentak sempat tertunda, akhirnya terlaksana secara serentak pada tanggal 9 Desember 2020. Salah satu provinsi di Indonesia yang sudah menyelenggarakan pilkada serentak yang akan dianalisis ialah di Provinsi Jawa Tengah. Pilkada serentak telah terlaksana di 21 Kabupaten/Kota, yaitu: Kota Semarang; Surakarta; Magelang; Pekalongan dan Kabupaten Semarang; Kendal; Demak; Grobogan; Blora; Rembang; Boyolali; Klaten; Sukoharjo; Sragen; Wonogiri; Purworejo; Wonosobo; Kebumen; Purbalingga; Pekalongan; Pemalang.[7]

Muncul fenomena terbaru yang terjadi pada penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2020 yakni pilkada terlaksana dengan adanya calon tunggal atau istilah lainnya ialah melawan kotak kosong. Fenomena tersebut terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Salah satunya Provinsi Jawa Tengah, dari 21 Kabupaten atau Kota di Provinisi Jawa Tengan yang menyelenggarakan pilkada serentak terdapat 5 Kabupaten dan 1 Kota dengan menampilkan pasangan calon tunggal atau melawan kotak kosong, adalah Kabupaten Grobogan; Boyolali; Sragen; Kebumen; Wonosobo; dan Kota Semarang.[8]

Fakta empiris tentang pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal menarik untuk dibahas sebagai wujud penarapan demokrasi lokal yang penuh

---

[6] *Ibid. h. 205.*
[7] *Ibid. h. 205.*
[8] *Ibid. h. 205.*

dinamika dengan partisipasi langsung masyarakat menjadi ukuran nyata demokrasi yang demokratis. Dan mengingat bahwasannya 6 daerah di Jawa Tengah yang menghadirkan calon tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah 2020 itu semuanya menang sampai dilantik menjadi kepala daerah dengan tingkat partisipasi pemilih yang cukup tinggi.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa praktik pemilihan langsung dengan calon tunggal merupakan praktik pertama kali semenjak dianutnya sistem pemilihan langsung. Sejak amandemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sampai sebelum saat ini, proses pemilihan umum baik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden atau pemilihan kepala daerah selalu diikuti oleh minimal dua pasang calon. Ini tentunya mensyaratkan adanya kontestasi di antara calon dan peserta pemilihan yang harus saling berlomba mendapatkan suara pemilih. Di pihak lainnya, pemilih pun praktis akan mendapatkan kesempatan memilih yang konkret, realistis dan bertanggung jawab, antara memilih pasangan calon A, calon B atau seterusnya sesuai banyaknya pasangan calon dalam pemilihan tersebut.[9]

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal, adalah hal menarik ketika praktik yang baru pertama kali dilaksanakan ini dihadapkan pada suatu lingkaran besar. Hal ini menarik karena :[10]

[9] Abdul Fattah, "Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal Dalam Perspektif Shura (Implikasi Putusan Mk No. 100/PUU-XIII-2015)," 2018. h. 3.

[10] *Ibid. h. 6-7.*

1. pemilihan kepala daerah merupakan amanat dari konstitusi yang mengharuskan adanya pemilihan kepala daerah untuk dipilih secara demokratis.
2. jika secara sederhana demokrasi diartikan sebagai ‚dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat‘ yang kemudian dimanifestasikan dalam bentuk pengeluaran aspirasi atau suara rakyat, tentu akan terlihat timpang manakala rakyat sebagai pemilik suara harus dihadapkan pada memilih sebuah pilihan yang tidak ada lawannya, atau hanya sekedar menyuarakan setuju dan tidak setuju terhadap satu pasang calon.
3. keberadaan calon tunggal merupakan mata rantai dampak dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak. Ketika beberapa daerah yang mestinya dapat menyelenggarakan pemilihan kepala daerah harus tertunda karena ketiadaan pasangan calon lain, maka bisa dipastikan bahwa rakyat pada daerah tersebut akan mengalami kerugian, diskriminasi dan penghilangan terhadap hak yang harusnya mereka dapatkan baik langsung ataupun tidak langsung. Dalam skala yang lebih luas, tentunya kerugian yang meski hanya terjadi di beberapa daerah ini akan menimbulkan dampak negatif yang berskala nasional disebabkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang roda pembangunan nasionalnya bertumpu pada pembangunan di daerah-daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon
2. Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon Dalam Perspektif Demokrasi

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon
2. Mengidentifikasi untuk mengetahui Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon Dalam Perspektif Demokrasi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dalam meneliti dan mengkaji masalah Pilkada Dengan Menghadirkan Pasangan Calon Tunggal melawan kotak kosong.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan akan membuka wawasan baru tentang Pemilihan Kepala Daerah Dengan Menghadirkan Pasangan Calon Tunggal melawan kotak kosong.

E. Kerangka Konsep

1. Konsep Negara Hukum

a. Teori Negara Hukum

Secara etimologis, istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti *"rechtstaat*" (Belanda), *"etet de droit*" (Prancis), *the state according to law‖, "legal state*", *"the rule of law"* (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII, istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai dengan abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamirkan diri sebagai negara yang merdeka. Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Pernyataan negara hukum Indonesia ini dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UUD 1945, butir I tentang Sistem Pemerintahan, yang dinyatakan bahwa: ‖Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum *(rechtstaat)* dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka *(machtstaat).* Penyebutan kata rechtstaat dalam penjelasan umum tersebut menunjukkan bahwa konsep rechtstaat memberikan inspirasi bahkan mengilhami pendirian para proklamator dan pendiri negara Indonesia, meskipun tidak harus serta merta menyamakan antara konsep rechtstaat dengan konsep negara hukum Indonesia. Sebab antara keduanya sangat berbeda filosofi maupun latar belakang budaya masyarakatnya.

Konsep negara hukum pada saat ini sudah menjadi model bagi negara-negara di dunia, bahkan dapat dikatakan hampir dianut oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum telah diadopsioleh semua negara sebagai sebuah konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.[11]

Sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.[12]

Di dalam negara hukum, penggunaan wewenang atau kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau pengauasa pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari pembatasan yang telah ditetapkan dalam hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dari konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter

---

[11] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar L945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Hukum Nasional V.

[12] *Ibid.*

negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda.[13]

Mengenai makna dari negara berdasar atas hukum, Mohtar Kusumaatmadja menyatakan, makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah: kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum.[14] Pemahaman demikian membawa konsekuensi logis bahwa setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh rakyat maupun penguasa harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum tanpa ada pengecualian sedikitpun.

Sejarah lahirnya konsep rechtstaat adalah hasil pemikiran Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang kemudian ikembangkan di negara negara Eropa Kontinental. Konsep rechtstaat Imanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut konsep nachtwakerstaat; dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak dipekenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya. Oleh karena itu, konsep *rechtstaat* ini disebut sebagai negara hukum liberal.[15] Konsep rechtstaat dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.

---

[13] *Ibid.*

[14] Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni, Bandung, 2002, h.12.

[15] Padmo Wahyono, Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia, Makalah, UI Press, Jakarta, L998, h., 2.

Pemikiran konsep *rechstaat* Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budihardjo, mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari:

a) diakuinya hak-hak asasi warga negara;
b) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai Trias Politika;
c) pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan;
d) adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.[16]

Peradilan administrasi ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan perlindungan warga negara dari kemungkinan tindakan sewenang- wenang penguasa melalui pengawasan terhadap putusan-putusan pemerintah yang menyangkut hak-hak warga negaranya.

Sejalan dengan pemikiran Stahl, D.H.M. Meuwissen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa Undang Undang Dasar atau konstitusi merupakan unsur yang harus ada dalam konsep negara hukum, sebab konstitusi merupakan jaminan wadah penuangan norma-norma dasar yang merupakan perlindungan hak-hak dasar bagi warga negara. Selanjutnya mengenai ciri-ciri *rechtstaat* adalah sebagai berikut"

1) Adanya Undang Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa

[16] *Frederick Julius Stahl, Constitutional Government and Democracy:Theory and Practice in Europe and America, Dalam Miriam Budihardjo, Hlm.57-58.*

dengan rakyat:

2) Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang, yang ada di tangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang *(wetmatig bestuur);*
3) Diakui dan dilindunginya hak kebebasan rakyat *(vrijheidsrechten van de burger)15.*

Pemikiran teori tentang negara hukum banyak dikemukakan oleh para filsuf, yang kemudian dalam perkembangannya para ahli hukum juga merumuskan prinsip-prinsip umum tentang negara hukum, yang kemudian dikenal dengan tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Para filsuf tersebut antara lain Plato yang mendasarkan suatu negara hukum *(rechtsstaatdan rule of law)* pada sebuah negara yang dipimpin seorang yang bijaksana (*the philosophers)* dan warga negara nya tediri atas kaum filosof yang bijak *(perfect guardians);* militer dan tehnokrat *(auxiliary guardians);* petani dan; pedagang *(ordinary people)*.[17] Selanjutnya dalam kurun waktu ratusan tahun bentuk konkret negara hukum diformulasikan oleh para ahli ke dalam *rechsstaat* dan *rule of law* yang merupakan gagasan konstitusi untuk menjamin hak asasi dan pemisahan kekuasaan.

Menurut Scheltema, rechtsstaat adalah teori negara hukum yang berlaku di negara Eropa Kontinental, adalah a) kepastian hukum;

[17] Deddy Ismatullah Dan Asep A. Sahid Gatara, Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Pustaka Setia, Bandung, 2007, h.165.

b) persamaan; c) demokrasi; d) pemerintahan yang melayani umum.[18] Persamaan atau equal atau equality artinya persamaan hak bagi setiap orang, memberi kepada setiap orang apa yang menjadi bagiannya, sehingga keadilan hukum dalam suatu negara hukum yang dipahami sebagai suatu persamaan, yang melahirkan prinsip semua orang adalah sama di hadapan hukum dan setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya. Hubungan antara keadilan *(justice)* dengan persamaan (equality) adalah bahwa persamaan itu merupakan unsur yang paling penting dari keadilan karena apabila ada perlakuan yang tidak sama akan menimbulkan ketidakadilan.

Persamaan tidak harus selalu sama, akan tetapi tergantung kondisi dan kualifikasi masing-masing individu. Persamaan ini disebut: persamaan yang proporsional *(proportionate equality*), setiap orang masuk kategori yang sama untuk suatu maksud tertentu, harus diperlakukan secara sama pula. Keadilan dan persamaan mempunyai hubungan yang sangat erat, sehingga apabila terjadi perlakuan yang tidak sama, maka hal tersebut merupakan ketidakadilan yang serius.[19]

H.L.A. Hart menyatakan bahwa: keadilan tidak lain dari menempatkan setiap individu yang berhak dalam hubungan dengan sesamanya pada posisi masing-masing sama atau sebaliknya masing- masing tidak sama, dapat dikatakan mendapat perlakuan yang sama untuk hal-hal yang sama (*equal treatment of equals).*[20]

---

[18] *Ibid.*
[19] Munir Fuady, Dinamika Teori Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, h.107.
[20] I*bid.*

b. Tujuan Negara Hukum

Tujuan hukum untuk memberi manfaat dibahas dalam Teori utilitis dari Jeremy Bentham yang mengatakan bahwa tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan the greatest happiness *of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang) dan tujuan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat; untuk itu perundang-undangan harus mencapai empat tujuan yaitu:

1) untuk memberi nafkah hidup *(to provide subsistence);*
2) untuk memberikan makanan yang berlimpah *(to provide abundance);*
3) untuk memberi perlindungan *(to provide security;)*
4) untuk mencapai persamaan *(to attain equity).*[21]

John Stuart Mill mengatakan: "*Actions are right in proportion as they tend to promote man"s happiness, and wrong as they tend to promote the reverse of happines":* tindakan itu hendaknya ditujukan terhadap pencapaian kebahagiaan dan adalah keliru jika ia menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan.[22]

Tujuan hukum untuk memberi kepastian. Oleh karena kepastian hukum berkaitan dengan hukum positif (hukum yang berlaku) pada suatu negara, maka John Austin mengemukakan bahwa hukum adalah perintah pihak yang berdaulat'*Law was the command of sovereign - no law, no*

[21] Teguh Prasetyo Dan Abdul Hakim, Ilmu Hukum Dan Filsafat Hukum, Pustaka Pelajar, Yogyakarata ,2007, h.100.

[22] Ibid. h. 107.

sovereign, and no sovereign , no law„.[23]

Supremasi hukum dapat dimaknai secara sempit, yaitu dengan menempatkan hukum pada posisi supreme (teratas), untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang timbul, baik dalam konteks politik maupun kenegaraan. Terutama dalam penyelesaian kasus- kasus karena kurang efektifnya penegakan hukum. Supremasi hukum ini haruslah dimaknai sebagai supremasi hukum dalam konteks sebuah kaidah hukum.

2. Konsep Demokrasi

a. Teori Demokrasi

Demokrasi secara luas dipahami sebagai salah satu model sistem politik yang mengakomodir tercapainya kedaulatan rakyat. Jika mengacu kepada asal namanya, demokrasi merupakan kata yang diadopsi dari bahasa Yunani yang terbentuk dari kata *demos* (rakyat) dan *Kratos* (pemerintah). Dalam konteks ini rakyat diposisikan sebagai pemilik kedaulatan akan berjalannya pemerintah. Jsalah seorang ilmuan politik, Josiah Ober berpendapat bahwa demokrasi pada zaman Yunani dimaknai sebagai power atau kekuasaan yang dimiliki rakyat. Memiliki power berarti memiliki kemampuan untuk melakukan sesuatu. Dalam teks aslinya, Ober mengatakan bahwa *'democracy originally referred to power in the sense of capacity to do things* (demokrasi seyogyanya mengacu kepada kekuasaan dalam artian kemampuan untuk melakukan segala sesuatunya). Pada negara demokrasi,

[23] Munir Fuady, Dinamika Teori Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, h.98-99.

lazimnya kekuasaan tersebut diperoleh melalui mekanisme pemilu. Walaupun demikian, pemilu hanyalah salah satu indikator dari banyak indikator untuk menilai tingkat demokrasi suatu negara.[24]

Istilah demokrasi dikenal sebagai sistem politik yang diidealkan. Substansi dari sebuah tatanan demokrasi ialah pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sehingga dapat ditarik lurus bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi. Kemudian melahirkan sistem yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan *(representative government).*[25] Padahal pada jaman Yunani Kuno sistem tersebut memiliki konotasi yang buruk. Semua orang dikendalikan melalui satu orang. yang kemudian, pada jaman tersebut ditemukan sistem yang ideal ialah plutokrasi, yaitu pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang saja, tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut memerintah, sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali.[26]

Menurut Paul Broker, demokrasi memiliki banyak terminologi diantaranya menyangkut aturan manusia, aturan majelis, aturan partai, aturan umum, kediktatoran kaum proletar, partisipasi politik maksimal, kompetisi para elite dalam meraih suara, sebuah masyarakat yang bebas dan lain-lain.[27]

Beberapa kriteria dapat digunakan sebagai salah satu penentu sebuah

---

[24] Teguh Ilham, Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia, Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 12, 2020.

[25] A.A.Sahid Gatara, *Ilmu Politik (Memahami Dan Menerapkan), Bandung: CV Pustaka Setia.*, 2009. h. 207.

[26] P.Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik,Yogyakarta: Graha Ilmu.*, 2012. h. 58.

[27] Muslim Mufti, *Teori-Teori Demokrasi, Bandung: Pustaka Setia.*, 2013. h.21.

negara dikatakan Negara yang bersistem demokrasi, hal tersebut diungkapkan oleh Amien Rais yang dikutip oleh Moh. Mahfud yakni ada sepuluh kriteria demokrasi:[28]

1) Partisipasi dalam pembuatan keputusan, adanya perwakilan partisipasi rakyat yang luber dan jurdil dalam pemilu sangat menentukan pengambilan keputusan dalam politik.
2) Persamaan kedudukan di depan hukum, hukum Negara berlaku bagi seluruh rakyat tanpa memandang status atau jabatan masing-masing harus berada dibawah yurisdiksi hukum poitif yang berlaku.
3) Distribusi pendapatan secara adil, pembagian ekualitas ekonomi dan hukum yang ada dalam Negara demokrasi tanpa tertekan pada satu bidang saja.
4) Kesempatan memperoleh pendidikan, pendidikan merupakan perhatian utama bagi penyelenggara Negara karena pendidikan akan menentukan seseorang dalam memperoleh pelayanan dan penghasilan yang layak.
5) Kebebasan, untuk menunjukkan derajat suatu Negara demokrasi ada empat kebebasan yang sangat penting keberadaannya dalam suatu Negara demokrasi, kebebasan tersebut diantaranya yaitu kebebasan mengemukakan pendapat, kebeasan pers, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama.
6) Kesediaan dan keterbukaan informasi, keterbukaan informasi dapat menjadi salah satu alat agar rakyat dapat mengetahui kualitas pemimpin dan perkembangan situasi kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah.
7) Tata karma politik, salah satu bukti bahwa pejabat tidak melakukan hal yang tidak melakukan hal yang tidak tertulis dalam peraturan perundang-undangan namun tindakan tersebut dapat dinilai keburukan dan kebaikannya seperti korupsi.
8) Kebebasan individu, setiap individu memiliki hak yang sama untuk mendapatkan hak hidup secara bebas dan memiliki privasi yang diinginkan sejauh tidak merugikan orang lain.
9) Semangat kerjasama, salah satu bentuk pertahanan eksistensi masyarakat dalam mendorong sikap saling menghargai di antara sesama warga Negara.
10) Hak untuk protes, tindakan untuk membuat pemerintah yang menyimpang dari peraturan dalam undang-undang untuk kembali ke jalan yang lurus lagi.

[28] Moh. Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi, Yogyakarta: Gema Media.*, 1999. h. 183-185.

Selain mengenai kriteria dari sebuah Negara yang menganut demokrasi, maka ada beberapa nilai yang terkandung dalam demokrasi itu sendiri. Menurut B. Mayo sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda nilai yang mendasari dari sebuah demokrasi, yaitu:[29]

1) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga *(institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah *(peaceful change in a changing society).*
3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur *(orderly succession of rulers).*
4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum *(minimum of coercion).*
5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman *(diversity)* dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6) Menjamin tegaknya keadilan.

Alur demokrasi dari gagasan Amien Rais dan B. Mayo di atas, menyebutkan bahwa penyelenggara Negara faktor yang dikatakan memiliki peranan yang sangat penting dalam sebuah dinamika demokrasi. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu yang mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terkait dengan anggota DPR, DPD, dan DPRD; pemilu Presiden dan Wakil Presiden; serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilu menjadi wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Prosedur utama demokrasi terletak pada pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang akan dipimpinnya. Tidak salah jika pemilu

[29] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Judicial Review, Yogyakarta: UII Press.*, 2005. h. 13.

diasumsikan sebagai lembaga sekaligus prosedur praktik politik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Untuk menyediakan pelayanan personal terkait penyelenggaraan demokrasi dalam bernegara dan bebas dari intervensi politik maka urgensi badan yang bersifat ad-hoc sangat menjadi alasan utama.[30]

Menurut Jimly Asshiddiqie organ atau lembaga negara merupakan organ atau lembaga yang menjalankan *law creating* (menciptakan hukum) atau *law appling function* (menerapkan hukum) dalam konteks kenegaraan.[31] Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga yang menciptakan aturan dan Komisi Pemilihan Umum Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) merupakan organ yang menjalankan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan kata lain, Komisi Pemilihan Umum Daerah baik Provinsi atau Kabupaten/Kota ialah perpanjangan tangan dari Komisi Pemilihan Umum yang menjadi satu kesatuan.

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk prinsip kerakyatan/ demokrasinya) telah lama dipraktikkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Studi politik dan ketatanegaraan lebih banyak melihat bahwa sistem yang lahir dari pola hubungan yang diatur di dalam UUD NKRI 1945 justru sistem politik yang *executive heavy* yakni sistem yang mengkosentrasikan

---

[30] Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,Yogyakarta: Laksbang Mediatama.*, 2008. h. 12.
[31] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara, Jakarta: KONpress.*, 2006.

kekuasaan kepada lembaga kepresidenan.[32]

Perjalanan sejarah kita juga mencatat bahwa hampir di sepanjang berlakunya UUD NKRI 1945 sistem politik yang lahir adalah sistem yang otoriter karena presiden terlalu banyak mempunyai kekuasaan yang tidak dapat diimbangi dengan kontrol yang efektif oleh lembaga-lembaga lain. Itulah sebabnya setelah Soeharto jatuh dari kekuasaannya yang begitu besar berdasarkan UUD NKRI 1945, sehingga UUD NKRI 1945 diamandemen guna membangun sistem yang lebih demokratis.

Demokrasi sendiri tidak lain adalah suatu sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.[33]

Demokrasi mempercayai bahwa pemilihan umum memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Menurut Surbakti tujuan Pemilihan umum adalah:[34]

1) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan publik *(public policy).* Dalam demokrasi kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat.
2) Pemilihan umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan *(conflict of interest)* dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat terjamin

---

[32] Muhammad Ridhwan Indra, *UUD NKRI 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy),CV Haji Masagung: Jakarta.*, 1998. H. 21.

[33] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga,Jakarta: Pustaka Jaya Grafiti.*, 1995. h. 37.

[34] Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik, Jakarta: Grasindo.*, 1992. h. 3.

3) Pemilihan umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Pemilihan Kepala Daerah langsung tidak hanya menumbuhkan iklim demokrasi pada saat berlangsungnya proses pemilihan, tetapi lebih jauh memberikan pendidikan bagi warga akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Seperti yang dikatakan oleh Rowland bahwa demokrasi tidak hanya sekedar proses untuk memperoleh informasi dari mereka yang memerintah'[35] Demokrasi yang sebenarnya ialah tentang ‚keikutsertaan' (partisipasi).

Pendapat Axel Hadenius dalam tulisan Aurel Croissant8 , suatu pemilu, termasuk pilkada langsung disebut demokratis kalau memiliki 'makna'. Istilah ‚bermakna" merujuk pada empat kriteria, yaitu:[36]

1) Keterbukaan, dalam hal ini diartikan bahwa: akses pada pilkada harus terbuka bagi setiap warga negara *(universal suffrage)* atau hak pilih universal, artinya seluruh warga negara dijamin memiliki hak pilih tanpa diskriminasi.
2) Keterbukaan berarti, bila ada persamaan nilai suara dengan prinsip one person one vote one value. Keterbukaan dalam Pilkada juga bersifat kompetitif, dalam arti baik secara hukum *(de jure)* maupun secara nyata *(de facto)* tidak menetapkan pembatasan dalam menyingkirkan calon-calon atas dasar alasan politik.
3) Ketepatan, kriteria ini mengarah pada pendaftaran dan identifikasi pemilih, kampanye,dan prosedur pemilu dalam pengertian lebih ketat, yaitu semua calon harus mempunyai akses yang sama kepada media negara dan swasta berdasarkan standar hukum yang sama, aparat negara harus netral secara politis pada saat penyelenggaraan pilkada.[37]
4) Keefektifan pemilu, kriteria ini memandang bahwa kedaulatan rakyat dalam pilkada harus efektif artinya jabatan eksekutif atau anggota legislatif harus diisi semata-mata karena pemilu. Prinsip pilkada

[35] "Paul Rowland, Pilkada Langsung Dan Demokrasi: Pilihan-Pilihan Kreatif Untuk Indonesia, Makalah Disampaikan Pada Seminar Sehari Tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung, (Jakarta, 5 April 2005), 8.".

[36] Aurel Croissant Dan Frederich Ebert Stiftung, Politik Pemilu Di Asia Tenggara Dan Di Asia Timur, (Jakarta: Pensil,2003). h. 324.

[37] Muhlis Irfan, The Reposition of Structural to Functional Position: Study Of Elimination of The Eselon III and IV Position at Badan Kepegawaian Negara," *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 7, no. 1 (2013): 40–55.

> langsung dilanggar bila akses pada posisi-posisi pusat kekuasaan diatur oleh sebagian saja atau sama sekali tidak diatur oleh pemilu melainkan semata-mata pengangkatan atau penunjukkan.

b. Model-Model Demokrasi

Sejarah demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuat keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian secara periodik).[38] Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.[39] *Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi "asli" yang terdapat diathena kuno, di antara tempat-tempat yang lain. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan suatu sistem pemerintahan yang menggunakan "pejabat" yang dipilihi untuk 'mewakili' kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambal menjunjung tinggi aturan hokum. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model atas suatu partai.[40]

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat banyak pandangan yang berbeda mengenai demokrasi, sehingga muncul beberapa teori dan pandangan terkait demokrasi. Menurut David Held.[41]

---

[38] Ni'matul Huda, Ilmu, Op. Cit. h 206.
[39] Ibid. *h. 208.*
[40] M. Solly Lubis, Ilmu Negara, Rajawali Press, Jakarta, 2012. h. 67.
[41] *Ibid.*

1) Demokrasi Klasik adalah warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.
2) Republikanisme protektif adalah partisipasi politik merupakan sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi; jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.
3) Republikanisme adalah warga negara harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pu yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan Bersama. Ciri-ciri penting dari demokrasi klasik adalah sebagai berikut.[42]
4) Partispasi langsung warga negara dalam fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif
5) Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi
6) Berbagai metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan dan rotasi)
7) Tidak ada perbedaan hak istimewa ysng membedakan rakyat biasa dengan pejabat publik
8) Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh dipegang lebih dari dua kali oleh orang yang sama.
9) Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji

Secara umum bentuk pemerintahan secara demokrasi didalam suatu negara sangat banyak macam-macamnya, jadi dalam penelitian ini akan menyampaikan berdasarkan kategori tertentu dalam konteks demokrasi. Konsep pemahaman demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat sebagai berikut:[43]

1) Demokrasi Langsung *(Direct Democracy)*

Demokrasi langsung *(direct democracy)* adalah salah satu metode dengan cara melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara.

Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa melihat status dan

[42] *Ibid. h. 210.*
[43] Eddy Purnama, Op.Cit. h. 46.

kedudukan dari warga negara tersebut, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai mahluk Tuhan yang mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan atau intervensi dari orang lain.[44] Demokrasi langsung atau demokrasi klasik pada umumnya hanya pandangan demokrasi yang pernah dipraktikan di Yunani kuno, karena jumlah penduduk yang masih sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas.

Sedangkan berkaitan dengan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (demokrasi langsung), Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, "penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung *(direct democracy)* dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Disamping itu kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melaksanakan ha katas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan beserikat serta hak-hak asasi lainya yang menjamin dalam Undang-Undang Dasar."[45]

2) Demokarsi Tidak Langsung *(Inderect Democracy)*

Demokrasi tidak langsung *(indirect democracy)* adalah suatu bentuk penyelengara kedaulatan rakyat seacara tidak lansung tetapi melalui Lembaga perwakilan. Sistem demokrasi seperti ini, sangat lazim dipraktikan dalam alam demokrasi modern karena lebih mudah dan praktis. Demokrasi tidak

[44] Hufron Dan Syofyan Hadi, Ilmu Negara Kotemporer, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016, h. 240.

[45] Ibid. h. 241.

langsung dengan cara rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk diparlemen. Kemudian wakil-wakilnya tersebut akan mewakili rakyat yang diwakilkannya dalam pengambilan keputusan bernegara.[46] Setiap negara yang menerapkan sistem demokrasi kerap selalu menikmati kebebasan berpolitik namun tidak semua kebebasan berpolitik berjalan sesuai dengan yang diharapkan, karen pada hakikatnya semua sistem politik mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing. Demokrasi adalah sebuah sistem yang merupakan sebuah gagasan dinamis yang terkait erat dengan perubahan. Jika suatu negara berhasil menciptakan kebebasan, keadilan dan kesejahteraan dengan sempurna maka negara tersebut negara yang sukses dalam menjalankan sistem demokrasi, sebaliknya setiap negara yang gagal menerapkan suatu sistem pemerintahan demokrasi, maka negara itu tidak layak disebut negara demokrasi.

Untuk melengkapi berbagai ciri dan pengertian demokrasi, dikutip sebuah definisi oleh Samuel Huntington, bahwa sebuah sistem politik disebut demokrasi bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkeadilan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewas berhak untuk memberikan suara.[47]

[46] Ibid. h. 242.

[47] *Samuel Huntington, Gelombang Demokrasi Ketiga, Grafiti, Jakarta, 1997, Hlm. 5-6.*

3. Teori Demokrasi dan Pemilihan Umum (Pemilu)

Kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh berdasarkan legitimasi religious, legitimasi ideologis, ataupun ideologis pragmatis. Namun kekuasaan berdasarkan legitimasi-legitimasi tersebut dengan sendirinya mengingkari kesamaan dan kesederajatan manusia, karena mengklaim kedudukan yang lebih tinggi sekelompok manusia dari manusia lainya. Selain itu, kekuasaan berdasarkan ketiga legitimasi diatas akan menjadi kekuasaan yang absolut, karena asumsi dasarnya menempatkan kelompok yang memerintah sebagai pihak yang berwenang secara istimewa dan lebih tahu dalam menjalankan urusan kekuasaan negara.[48]

Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Istilah ‘demokrasi’ merupakan penggabungan dari kata *‘demos’* yang berarti rakyat, dan *‘cratos/cratein’* yang berarti pemerintahan. Sehingga demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau lebih dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun demokrasi tidak dapat dipahami hanya dari sisi pengertian demos dan kratos, melainkan secara komprehensif harus dikaitkan dengan pemahaman mengenai doktrin liberalisme. Dalam perspektif ini, liberalisme dipahami sebagai gagasan terdiri dari dua tingkat yang saling berhubungan. Pada tingkat pertama, liberalisme adalah sekumpulan prinsip filosofis yang mengatur soal

[48] *Zainal Arifin Hoesein Dan Arifudin, Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum, Raja Grafindo,2017, h. 34.*

kesetaraan, kebebasan, individualitas, dan raisionalitas. Liberalisme mengatur bahwa seseorang tidak secara kodrati lebih rendah di banding orang lain. Setiap orang bagi liberalisme, memiliki peluang yang sama untuk mengaksentuasi bakat dan kecakapanya.[49]

Demokrasi saat ini menjadi sistem penyelengara negara yang diagung- agungkan oleh berbagai negara. Utamaya adalah negara-negara barat. Negara belahan dunia lainya seperti asia juga mengalami demam demokrasi. Negara- negara yang sebenarnya bukan sebagai negara demokrasi, tetapi mengklaim sebagai negara demokrasi. Salah satu contohnya Korea Utara. Sebagai negara komunis, Korea Utara tetap mengklaim negaranya sebagai negara demokrasi.[50]

Indonesia pada saat ini tetap konsisten dan terus mengembangkan nilai-nilai yang dikontruksikan dari kekuasaan rakyat. Sehingga demokrasi menjadi ciri dan cara pemerintahan Indonesia dalam melaksanakan kegiatan penyelengaraan negara, hal ini bermakna bahwa pelaksanaan kegiatan bernegara Indonesia sepenuhnya atas kehendak rakyat. Pada hakekatnya kedaulatan rakyat merupakan suatu keniscayaan dalam sistem bernegara diberbagai negara.[51]

Wujudnya nyata demokrasi adalah pemilihan umum, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum. Walau hanya beberapa aspek dari demokrasi, pemilu yang demokratik merupakan aspek dalam pemilihan

---

[49] *Ibid.*

[50] "Puslit IAIN, Demokrasi, HAM Dan Masyarakat Madani, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, Hlm. 15.

[51] *Ibid.*

umum penting dalam penyelengaraan negara yang demokratik. Pemilihan umum dalam teori demokrasi liberal adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat.[52]

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip dasar dalam mengembangkan prinsip demokrasi, tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah penghargaan dan penilaian terhadap hak rakyat untuk memilih dan menentukan arah kehidupan bernegara yang dapat menjamin kesejahteraan Bersama. Pelembagaan atas implementasi kedaulatan rakyat dibagi menjadi tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (1) fungsi legislasi dan regulasi (2) fungsi eksekutif dan adaministrasi dan (3) fungsi judikatif atau yudisial yang dalam penyelengaraan menganut prinsip '*separation of power'* dan prinsip '*checks and balances'.* Dalam perspektif ini, instrument penyelengara pemilu harus disahkan secara matang mulai dari kelembagaannya (Lembaga penyelengara, Lembaga pengawas, Lembaga penyelesaian sengketa), perangkat aturan, mekanisme penyelengaraan, pendanaan dan budaya masyarakat. Namum jika sebaliknya, maka akan timbul keonaran demokrasi, kebingungan masyarakat dan anarkisme.[53]

Negara yang melaksanakan sistem pemilihan umum mempunyai beberapa fungsi yang mana fungsi tersebut tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lain, pertama, sebagai sarana legitimasi politik. Legitimasi

[52] *Ibid.*
[53] *Ibid.*

politik mempunyi fungsi yang mewadahi format pemilihan umum yang berlaku. Melalui pemilihan umum, keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakan. Program-program yang dicanangkan oleh penguasa dapat sepenuhnya didukung oleh warga negara.

Menurut Ginsberg[54], fungsi legitimasi politik merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh sistem pemilihan umum, untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadic dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional. Paling tidak ada 3 alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. *Pertama,* melalui pemilihan umum sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, melalui pemilihan umum, pemerintah dapat pula mempengaruhi prilaku rakyat atau warga negaranya. *Ketiga,* dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.

4. Pemilihan Kepala Daerah

Telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang

[54] Robert Dahl, Demokrasi Dan Para Pengkritiknya, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2014, h. 45.

memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom". Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang di miliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat di pahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense),* kedua, pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense).* Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan egara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional di kenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.[55]

Negara Indonesia adalah Negara hukum yang menganut sistem politik demokrasi. Dalam sistem politik demokrasi, semua kegiatan bernegara

[55] Dian Bakti Setiawan, 2011, Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 51.

termasuk pengisian jabatan kepala daerah harus melibatkan partisipasi publik. Amandemen UUD 1945 membawa perubahan besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, terlebih pada tingkat lokal. Salah satu perubahan tersebut adalah mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis".[56] Frasa "Dipilih secara demokratis" dapat dibedakan menjadi dua cara, yaitu:

a. Pemilihan langsung (popular vote), yaitu rakyat secara langsung memilih calon-calon kepala daerah yang mencalonkan diri dalam pemilihan tersebut.
b. Pemilihan tidak langsung (indirect popular vote), yaitu rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pemilihan karena diwakilkan oleh anggota DPRD.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia merupakan perjalanan politik yang sangat panjang. Sejarah mencatat mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia telah mengalami 4 (empat) sistem pemilihan, diantaranya sebagai berikut:[57]

1) Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat. Mekanisme ini

[56] "JDIH DPR RI, 'Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945' Dalam Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini, Diakses Https://Www.Dpr.Go.Id/Jdih/Uu1945 P."

[57] "Topan Yuniarto, 'Pilkada Langsung Serentak: Sejarah Dan Perkembangannya Di Indonesia,' Https://Kompaspedia.Kompas.Id/Baca/Paparan-Topik/Pilkada-Langsung-Serentak-Sejarah-Dan-Perkembangannya-Di-Indonesia, Diakses Pada 14 Nov 2022, Pukul 14.02 WITA."

dilakukan sejak masa kolonial Hindia Belanda, penjajahan Jepang serta pasca kemerdekaan. Setelah kemerdekaan, Indonesia menerapkan sistem ini dengan mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 dan disempurnakan dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan "situasi yang memaksa".

2) Sistem pemilihan perwakilan. Dengan system ini, pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD untuk kemudian ditentukan oleh Presiden. Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.
3) Sistem pemilihan perwakilan (murni). Sama halnya dengan sistem pemilihan perwakilan sebelumnya, namun bedanya dalam system ini kepala daerah dipilih secara murni oleh DPRD tanpa melibatkan intervensi dari pemerintah pusat. Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 22 tahun 1999.
4) Sistem pemilihan langsung. Dimana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat diawali ketika ditetapkannya ketentuan UU No. 32 Tahun 2004.

Pilkada dengan sistem perwakilan bukan merupakan mekanisme yang buruk dalam upaya peningkatan kualitas demokrasi ditingkat lokal. Sistem tersebut justru meminimalisir biaya politik yang besar yang mesti dikeluarkan oleh Negara bahkan juga membuka peluang terpilihnya kepala daerah yang memiliki kualitas cukup sebagai kepala daerah. Namun, keberhasilan system itu tergantung dari kualitas DPRD, tetapi faktanya tindakan politik DPRD tidak seperti dikehendaki rakyat sehingga menimbulkan keraguan terhadap kualitas kepala daerah.

Setelah mengalami pasang surut perjalanan demokrasi, Pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia baru terlaksana pada Juni 2005. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perubahan mendasar mengenai persoalan kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Menurut Mahfud MD, ada 2 (dua) hal mengapa pilkada langsung diperlukan, diantaranya: Pertama, membuka peluang tampilnya calon kepala daerah yang sesuai dengan mayoritas kehendak rakyat. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen.[58] Pilkada langsung pada hakikatnya merupakan perluasan partisipasi politik rakyat untuk menentukan pemimpinnya sebagai bentuk mewujudkan kedaulatan rakyat sehingga akan melahirkan pemimpin sesuai dengan harapan dan aspirasi rakyat serta mempunyai legitimasi yang kuat.

Eksistensi pilkada langsung harus tetap dipertahankan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Menguatnya legitimasi kepala daerah merupakan bukti kongkrit bahwa pemilihan langsung merupakan solusi atas kepercayaan diri kepala daerah untuk melakukan tindakan baik bagi rakyatnya. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi semestinya tidak lagi dibatasi hak politiknya dengan hanya diberikan kesempatan untuk memilih Presiden dan anggota legislatif saja. Namun juga pemilihan kepala

[58] Mahfud, MD. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), h. 137-139.

daerah dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat tanpa diwakilkan oleh DPRD atau pemerintah pusat.

Namun, pelaksanaan Pilkada harus menjamin terwujudnya kaidah demokrasi, maka dari itu pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian sistem sekunder (*sub systems*) seperti *electoral regulations, electoral process, dan electoral law enforcement*. *Electoral regulations* merupakan ketentuan yang berlaku mengenai pilkada yang bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, pemilih, dan calon dan melaksanakan perannya masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan yang bersifat legal maupun teknik. Electoral law enforcement adalah penegakkan hukum pilkada baik administratif maupun pidana. Dengan terpenuhinya ketiga bagian tersebut akan menentukan sejauh mana kualitas sistem untuk mencapai tujuan dan proses pelaksanaan pilkada.

5. Kotak Kosong

Kotak kosong menjadi salah satu fenomena yang muncul dalam ajang pemilihan kepala daerah. Keberadaan kotak kosong seringkali dianggap sebagai keuntungan bagi pasangan calon tunggal yang mengikuti Pilkada, padahal tidak selalu demikian. Lantas apakah sebenarnya kotak kosong dan apakah sah jika pemilu dilaksanakan hanya dengan satu peserta?[59]

[59] Kompas, "Apa Itu Kotak Kosong Dalam Pemilu? Bagaimana Cara Menentukan Pemenangnya?," last modified 2022,https://regional.kompas.com/read/2022/01/29/174241178/apa-itu-kotak-kosong-dalam-pemilu-bagaimana-cara-menentukan-pemenangnya?page=all. di akses pada tanggal 5 Desember 2022 pukul 13.30 WITE.

Kotak kosong bukan berarti kotak suara yang kosong, melainkan munculnya calon tunggal yang tidak memiliki saingan sehingga dalam surat suara posisi lawan dinyatakan dalam bentuk kotak kosong. Adanya calon tunggal tidak lantas membuat calon tunggal tersebut serta merta secara aklamasi diangkat menjadi kepala daerah. Maka dalam sistem Pilkada dikenal adanya pemilu antara pasangan calon tunggal yang akan melawan kotak kosong.[60]

Melansir pemberitaan Kompas.com (17/12/2020), Anggota Dewan Pembina Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini mengatakan, fenomena calon tunggal pada Pilkada 2020 merupakan sebuah anomali demokrasi. Hal ini karena menurutnya fenomena calon tunggal saat pemilu di beberapa negara biasanya terjadi di daerah dengan jumlah pemilih yang sedikit. Namun, hal sebaliknya justru terjadi di Indonesia yang memiliki jumlah pemilih yang besar. Adapun penyebab dari adanya kotak kosong beragam, mulai dari sulitnya memenuhi persyaratan untuk maju di Pilkada terutama bagi calon independen, sistem koalisi yang pragmatis, hingga gagalnya kaderisasi di level partai.[61]

Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki aturan yang menjelaskan mekanisme pemilihan di wilayah dengan pasangan calon tunggal. Diketahui aturan tentang pasangan calon tunggal dalam Pilkada sudah diperbarui sebanyak dua kali. Aturan mengenai calon tunggal di Pilkada pertama kali

[60] *Ibid.*
[61] *Ibid.*

diatur dalam Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon.

Kemudian aturan ini diperbarui lagi dengan terbitnya Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon. Sementara aturan terbaru adalah Peraturan KPU RI Nomor 20 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon.

Lebih lanjut, penentuan pemenang merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, di mana calon tunggal dinyatakan menang jika memperoleh 50 persen dari total suara sah. Namun menjadi pertanyaan bagaimana jika suara yang didapat oleh kotak kosong lebih unggul daripada calon tunggal. Merujuk pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 13 Tahun 2018, apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak, maka KPU akan menetapkan penyelenggaraan pemilihan kembali pada pemilihan serentak periode berikutnya. Adapun waktu diselenggarakan Pilkada kembali yaitu pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fenomena kotak kosong dalam pilkada di Indonesia tidak hanya terjadi pada pilkada saat ini namun juga telah terjadi pada pilkada-pilkada sebelumnya dari berbagai daerah yang melaksanakan pilkada. Yang menarik dalam pilkada tersebut justru kotak kosong yang memenangkan melawan calon yang diusung oleh koalisi partai politik. Dalam tulisan ini, penulis ingin mengajak pembaca untuk memaknai atau mengintepretasi fenomena pilkada melawan kotak kosong dari berbagai perspektif. *Pertama*, persepektif partai politik secara teoritik partai politik mempunyai beberapa fungsi yang salah satunya adalah *political selection* yakni memilih calon-calon pemimpin politik, *proposing candidates* (mengusulkan calon pemimpin), *caderization* yakni melakukan kaderisasi dalam politik.[62] Melihat fungsi partai politik tersebut semestinya partai politik tidak memberikan munculnya kotak kosong dalam pilkada karena jika partai politik tidak mengeluarkan calon atau tidak berani melawan calon dari partai lain itu artinya partai politik tersebut gagal dalam melaksanakan fungsinya sebagai partai politik.

Munculya kotak kosong dalam pilkada akhir-akhir ini sering kali disebabkan karena partai politik tidak siap dengan calon yang akan diusung karena ketidakmampuan partai tersebut melakukan seleksi calon pemimpin sejak awal atau tidak mampu malakuan kaderisasi yang disiapkan untuk menjadi calon pemimpin atau pejabat publik. *Kedua*, kotak kosong dalam persepektif kekuasaan. Kekuasaan dimaknai sebagai kekuatan atau

[62] Artaya, "Makna Melawan Kotak Kosong," last modified 2020, https://atnews.id/portal/news/6798.

kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar orang lain tersebut mau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu sesuai dengan harapan kita.[63]

Sesuatu yang dimaksud dalam hal ini adalah kamampuan partai politik untuk mempengaruhi masyarakat untuk simpati dan responsif pada partai politik sehingga partai politik memiliki elektabilitas yang tinggi di masyarakat. Kotak kosong dalam pilkada dapat juga disebabkan karena partai politik tidak percaya pada kemampuan elektabilitasnya sehingga tidak percaya diri untuk mengusung calon sendiri dalam pilkada. Ini dapat dimaknai partai politik gagal membangun kepercayaan (*trust*) dalam masyarakat, sehingga berimplikasi pada keengganan partai politik untuk mengusung calon dalam pilkada tersebut. Kekuasaan sebenarnya bukan soal menang dan kalah, namun lebih kepada kemampuan untuk membangun kepercayaan dan kemampuan untuk meningkatkan simpati masyarakat pada partai politik.[64]

Ketiga, kotak kosong dalam persepektif visi dan misi. Pilkada dapat dimaknai sebagai kesempatan partai politik untuk mengadu visi dan misi yang dipresentasikan oleh calon kepala daerah yang diusung isi dan misi merupakan representasi platform partai yang tertuang dalam kebijakan termasuk kebijakan ditingkat daerah. Tugas partai politik adalah merumuskan berbagai kebijakan yang mesti diambil pejabat publik di daerah bersangkutan

[63] *Ibid.*
[64] *Ibid.*

berdasarkan berbagai persoalan masyarakat dan potensi daerah yang perlu dikembangkan.

Jika partai politik gagal mengusung calon dan akhirnya muncul kotak kosong maka dapat dimaknai bahwa partai politik gagal dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang dapat diambil di daerah tersebut. Idealnya pilkada adalah ajang untuk adu visi dan misi serta program yang bisa diambil oleh pejabat publik di daerah tersebut.[65]

Keempat, kotak kosong dalam perspektif masyarakat. Pilkada adalah ajang untuk memberikan alternatif pada masyarakat untuk memberikan pilihan calon pejabat publik yang terbaik untuk daerah yang bersangkutan. Munculnya kotak kosong sama artinya bahwa kita tidak memberikan pilihan calon terbaik kepada masyarakat namun kita hanya memberikan pilihan baik atau tidak baik pada satu calon. Artinya jika calon yang melawan kotak kosong memiliki citra baik di mata masyarakt, maka masyarakat akan memilih calon tersebut demikian sebaliknya jika calon tersebut bercitra negatif di mata masyarakat maka kotak kosong yang kan menang. Demokrasi yang sehat idealnya adalah demokrasi yang melibatkan masyarakat tidak hanya dalam kegiatan memilih tapi dalam proses seleksi calon kepala daerah dari awal proses pilkada dilaksanakan. Kalau proses pilkada berbasis kepada partisipasi masyarakat dan memberikan ruang kepada masyarakat dalam

[65] *Ibid.*

proses seleksi semestinya akan muncul berbagai calon alternatif yang menjadi pilihan masyarakat berdasarkan hati nurani masyarakat.[66]

Dari berbagai perspektif di atas dapat dikatakan bahwa munculnya fenomena kotak kosong tidak mencerminkan demokrasi yang sehat dan sekaligus merefleksikan kegagalan partai politik dalam menjalankan fungsi dan visinya untuk menyiapkan calon pemimpin bangsa yang legitimit.

6. Sengketa dan Pelanggaran Pilkada

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia tidak selalu berjalan mulus tanpa hambatan. Praktik-praktik pelanggaran sering kita temukan dalam proses pelaksanaan Pilkada yang berjalan. Setidaknya, ada 5 (lima) macam pelanggaran dan sengketa dalam Pilkada, diantaranya sebagai berikut:

1) Pelanggaran Kode Etik

Dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia, kode etik penyelenggara sangat diperlukan untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, profesionalitas, dan kredibilitas penyelenggara Pilkada. Pelanggaran kode etik telah secara tegas diatur dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016:[67]

> "*Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang*

[66] *Ibid.*

[67] JDIH MKRI, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN. No. 5898, h. 37.

berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan."

Salah satu contoh dari pelanggaran kode etik penyelenggara Pilkada adalah ikut serta menjadi tim sukses peserta pemilihan atau menerima gratifikasi dari oknum calon peserta pemilihan. Dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, untuk memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan mengenai dugaan adanya pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) berjumlah 7 (tujuh) orang dan dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji. Keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bersifat final dan mengikat.

2) Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran administrasi pemilihan merupakan pelanggaran mengenai tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan admnistrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan.[68] Isu-isu pokok yang sering menjadi pelanggaran administrasi pemilihan adalah pemasangan alat peraga peserta kampanye yang melanggar aturan, kampanye dilakukan melebihi batas waktu yang ditentukan pelibatan anak-anak dalam proses kampanye, serta tidak adanya pemberitahuan

[68] JDIH MKRI, Pasal 138 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN. No. 5898.

penyelenggaraan arak- arakan/konvoi kepada kepolisian. Laporan mengenai adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilihan diselesaikan Bawaslu Provinsi.

Dalam hal menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi pemilihan, Bawaslu Provinsi diberikan waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Selanjutnya, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi.[69]

Keputusan KPU dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon. Dalam hal tidak terima dengan keputusan KPU mengenai pembatalan sebagai pasangan calon, pasangan calon dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan. Mahkamah Agung diberikan waktu untuk memutus upaya hukum tersebut paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat serta KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan tersebut.

[69] *JDIH MKRI, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN. No. 5898, h. 37.*

3) Sengketa Tindak Pidana

Dalam rangka penegakkan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilihan dan menegakkan esensi pemilihan yang adil menjadi tugas semua lapisan masyarakat, salah satunya menghindari adanya tindak pidana dalam pemilihan. Tindak pidana pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagai yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh dari tindak pidana pemilihan adalah politik uang *(money politic)*, ujaran kebencian, kampanye hitam, dan lain sebagainya.

Prosedur penyelesaian tindak pidana pemilihan diawali dengan adanya laporan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian penyidik kepolisian menyampaikan hasil penyidikannya disertai dengan berkas perkara kepada jaksa penuntut umum paling lama 14 (empat belas hari) sejak laporan tersebut diterima. Dalam hal penyidikan belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara ke penyidik kepolisian paling lama 3 (tiga) hari disertai petunjuk yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Dan dalam waktu 3 (tiga) hari pula sejak diterimanya berkas, penyidik kepolisian harus mengembalikan kembali berkas perkara ke penuntut umum. Kemudian penuntut umum melimpahkan berkas perkara ke pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak berkas perkara kembali diterima dari penyidik kepolisian.[70]

[70] JDIH MKRI, Pasal 145, Pasal 146 Ayat (1), Pasal 146 Ayat (2), Pasal 146 Ayat (3), Dan Pasal 146 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN RI No. 5898.

Selanjutnya, Pengadilan Negeri wajib memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara dari penuntut umum. Apabila putusan pengadilan diajukan banding, maka permohonan banding dapat diajukan paling lama 3 (tiga hari) setelah putusan dibacakan. kemudian, pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima. Dalam hal memeriksa dan memutus perkara, Pengadilan Tinggi diberikan waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima dan sifat putusan Pengadilan Tinggi adalah final dan mengikat karena tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi.[71]

4) Sengketa Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 153 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2016, sengketa tata usaha Negara pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara pemilihan antara Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Isu-isu pokok yang sering termasuk kedalam kategori sengketa tata usaha Negara adalah penetapan pasangan bakal calon menjadi calon resmi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau pasangan calon yang digugurkan oleh KPU karena adanya persyaratan yang dianggap kurang lengkap atau tidak memenuhi.

[71] JDIH MKRI, Pasal 148 Ayat (1), Pasal 148 Ayat (2), Dan Pasal 148 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN RI No. 5898.

Pengajuan gugatan atas Sengketa tata usaha Negara pemilihan diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan. Selanjutnya, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat memeriksa dan memutus gugatan diberikan waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak gugatan diterima dan dinyatakan lengkap. Dalam hal terjadi ketidakpuasan terhadap hasil putusan dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kemudian, Mahkamah Agung diberikan waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau Mahkamah Agung.[72]

5) Sengketa Hasil Pemilihan

Sengketa hasil pemilihan adalah perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan. Sementara itu, Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan merupakan perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih.

Berdasarkan Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2016, Prosedur penyelesaian sengketa hasil dapat diajukan permohonan

[72] JDIH MKRI, Pasal 154 Ayat (1), Pasal 154 Ayat (6), Pasal 154 Ayat (8), Pasal 154 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN RI No. 5898.

pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara kepada badan peradilan khusus. Dikarenakan badan peradilan khusus sampai saat ini belum terbentuk, ditegaskan dalam Pasal 157 ayat (3) bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pemilihan sebelum terbentuknya badan peradilan khusus. Peserta pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkannya penetapan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Pengajuan permohonan harus dilengkapi alat/dokumen bukti dan surat keputusan KPU KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Kemudian, Mahkamah Konstitusi diberikan waktu untuk memutus perkara perselisihan sengketa hasil paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat serta KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

7. Teori Keadilan

Istilah keadilan *(iustitia)* menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.[73]

[73] Kamus Besar Bahasa Indonesia. Keadilan. Http://Kbbi.Web.Id, Diakses 5 Desember 2022.

Menurut Aristoteles dia menyatakan bahwa kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Disini ditunjukkan, bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil.[74]

Dimasukkan pengertian keadilan menurut Aristoteles ini karena menurut penulis Aristoteles memberikan sebuah definisi keadilan lebih ke hak suatu individu yang harusnya diperoleh yang menjadi suatu bagian darinya dan juga jika dilihat dari segi hukum, Aristoteles menilai jikalau orang yang tidak menaati hukum itu termasuk tidak adil, sehingga disini hukum menjadi acuan untuk menyatakan adil atau tidaknya orang itu.

Sedangkan menurut Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state,* berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang apat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan di dalamnya.[75] Dimasukkannya pandangan dari Hans Kelsen ini karena pandangan ini bermakna bahwa tata tersebut mengatur perbuatan manusia dengan tata cara yang dapat memberikan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat sedangkan keadilan adalah kebahagiaan sosial yang tidak bisa ditemukan manusia

[74] Darji Darmodiharjo & Shidarta. 1995. Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia). Jakarta. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama. Hal. 138.

[75] Hans Kelsen, 2011. General Theory of Law and State Diterjemahkan Oleh Rasisul Muttaqien. Bandung. Penerbit Nusa Media. Hal. 7.

sebagai individu dan berusaha mencarinya dalam masyarakat atau dalam kelompok. Sehingga kerinduan manusia pada keadilan pada hakekatnya adalah kerinduan terhadap kebahagiaan.

Sedangkan Socrates berpendapat "Hakekat hukum dalam memberikan suatu keputusan yang berkeadilan haruslah: tidak berat sebelah, berpegang pada fakta yang benar, dan tidak bertindak sewenang- wenang atas kekuasaannya."[76] Dimasukkannya pengertian diatas karena menurut penulis Socrates disini berpendapat bahwa keadilan adalah adil itu tidak berat sebelah, harus berpegang pada fakta yang benar atau jelas, dan tidak bertindak seenaknya sendiri atas kekuasaannya.

Satjipto Rahardjo juga berpendapat bahwa keadilan adalah inti atau hakikat hukum.[77] Keadilan tidak hanya dapat dirumuskan secara matematis bahwa yang dinamakan adil bila seseorang mendapatkan bagian yang sama dengan orang lain. Karena keadilan sesungguhnya terdapat dibalik sesuatu Yang tampak dalam angka tersebut *(metafisis)*, terumus secara filosofis oleh penegak hukum yaitu hakim.

Fence M. Wantu juga berpendapat bahwa "adil pada hakekatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum *(equality before the law)."*[78] keadilan

[76] Ahmad Fadlil Sumadi. Hukum Dan Keadilan Sosial. Http://Www.Suduthukum.Com Diakses 5 Desember 2022.

[77] "Syafruddin Kalo. Penegakan Hukum Yang Menjamin Kepastian Hukum Dan Rasa Keadilan Masyarakat. Http://Www.Academia.Edu.Com Diakses 5 Desember 2022."

[78] France M. Watu, Op.Cit. Hal. 484.

adalah menempatkan sesuatu pada tempatnya dan harus sesuai dengan hak nya berarti disini maksudnya adalah harus sesuai dengan porsinya, dan disini didasarkan pada asas, bahwa semua orang sama kedudukannya di depan hukum atau asas keadilan, oleh karena itu penekanan yang lebih cenderung kepada asas keadilan dapat berarti harus mempertimbangkan hukum yang hidup di masyarakat, yang terdiri dari kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis. Hakim dalam alasan dan pertimbangan hukumnya harus mampu mengakomodir segala ketentuan yang hidup dalam masyarakat berupa kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis, manakala memilih asas keadilan sebagai dasar memutus perkara yang dihadapi.

a. Prinsip Keadilan

Menurut John Rawls ada dua prinsip keadilan yang paling mendasar sebagai berikut:[79]

1) Prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty).* Menurut prinsip ini setiap orang mempunyai hak yang sama atas seluruh keuntungan masyarakat. Prinsip ini tidak menghalangi orang untuk mencari keuntungan pribadi asalkan kegiatan itu tetap menguntungkan semua pihak. Huijbers memberi contoh, apabila dengan kegiatan pribadi saya dapat memperoleh keuntungan 100, dan jumlah itu, teman saya mendapat 10, sedangkan saya 80, maka hal itu tetap dianggap adil. Lebih baik kita semua mendapat untung daripada tidak ada untung sama sekali. Priyono menyebut beberapa prinsip kebebasan dalam hal ini

[79] Darji Darmodiharjo & Shidarta, Op.Cit. h. 146.

adalah kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan); kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers); kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama); kebebasan menjadi diri sendiri *(person);* hak untuk mempertahankan milik pribadi.

2) Prinsip ketidaksamaan, yang menyatakan bahwa situasi perbedaan (sosial ekonomi) harus diberikan aturan sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah (paling tidak mendapat peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas). Rumusan prinsip kedua ini sesungguhnya merupakan gabungan dari dua prinsip, yaitu prinsip perbedaan *(difference principle)* dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan *(the principle of fair equality of opportunity).*

Berdasarkan penjelasan diatas John Rawls mengemukakan dua prinsip mengenai prinsip keadilan yang dapat disimpulkan, dalam prinsip kebebasan kita sebagai manusia mempunyai hak yang sama atas semua sistem kebebasan yang ada dan sesuai dengan kebebasan itu, dan dalam prinsip ketidaksamaan perbedaan sosial ekonomi disini harus diatur sampai bisa memberikan manfaat untuk mereka masyarakat yang paling tidak beruntung.

b. Macam-Macam Keadilan

Aristoteles membedakannya menjadi dua yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif yang penjelasannya sebagai berikut:[80]

1) Keadilan distributif, keadilan distributif adalah keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat. Disini yang dipersoalkan adalah apa yang didapat dan apa yang patut didapatkan.
2) Keadilan korektif, keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil. Dalam hal ini hubungan antara satu orang dengan orang lain yang merupakan keseimbangan antara apa yang diberikan dengan apa yang diterima.

Dari uraian terebut Aristoteles memberikan dua macam mengenai keadilan. Keadilan distributif disini berarti berkenaan mengenai penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam artian apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya. Sedangkan keadilan korektif disini berarti keadilan yang diberikan sama rata kepada semua subyek hukum jadi itu harus sama yaitu antara satu orang dengan orang lain, semisal jika ada suatu kejadian yang tidak adil kita harus memberikan keadilan atas kejadian itu.

Selanjutnya Thomas Aquinas membedakan keadilan menjadi dua kelompok:[81]

---

[80] Munir Fuady. 2003. Aliran Hukum Kritis; Paradigma Ketidakberdayaan Hukum. Bandung. Penerbit Citra Aditya Bakti. h. 203.

[81] Notohamidjojo, O. 1975. Demi Keadilan Dan Kemanusiaan. Jakarta. Penerbit BPK Gunung Mulia. h. 86.

1) Keadilan umum, adalah keadilan menurut kehendak undang-undang, yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Keadilan ini disebut keadilan legal.
2) Keadilan khusus, adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus ini dibedakan lagi menjadi 3, yaitu:
    a. Keadilan distributif *(justitia distributiva)* adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum.
    b. Keadilan komutatif (iustitia commutativa) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi.
    c. Keadilan vindikatif *(iustitia vindicativa)* adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Demokratisasi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Perspektif Demokrasi.

Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif (nilai) dan terapan dalam ilmu memiliki karakteristik yang *sui generis* dan tidak dapat diintegrasikan pada ilmu-ilmu sosial.[82] Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum yang dapat digunakan untuk menjawab isu hukum. Penelitian hukum ini dilakukan sebagai suatu kajian akademis.[83] Penelitian hukum yang bersifat akademis berkaitan dengan upaya untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum melalui temuan teori hukum, argumentasi baru, atau konsep baru terhadap hal-hal yang dipandang telah mapan dalam ilmu hukum. Selanjutnya dari hasil yang dicapai tersebut akan memberikan preskrinsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu hukum yang diajukan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa pada hakikatnya penelitian hukum adalah penelitian terhadap norma baik yang tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun yang tidak tertulis (hukum adat) baik hukum yang berlaku pada saat ini maupun yang akan datang.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya.[84]

---

[82] Peter Mahmud Marzuki, "Karakteristik Ilmu Hukum, Yuridika,-Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya." Volume 23, (2008). h. 331.

[83] Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum, Yuridika,- Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya." Volume 16, (2002). h. 14.

[84] *Ibid. h. 89*

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan *(Statute approach),* pendekatan konseptual *(conceptual approach), dan pendekatan Kasus (case approach).*

Pendekatan perundang-undangan *(Statute approach)* adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.[85] pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menganilis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan Pemilihan Kepala Daerah, pendekatan konseptual *(conceptual approach)* adalah pendekatan dengan berusaha membangun suatu konsep yang akan dijadikan acuan di dalam penelitian dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Oleh karena itu pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan memahami konsep-konsep hukum Pemilihan Kepala Daerah.[86] Kemudian *pendekatan kasus (case approach)* adalah pendekatan penelitian terhadap fenomena dalam konteks kehidupan nyata, bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas dan dimana multi sumber bukti dimanfaatkan terhadap Problematika Kotak Kosong Pada Satu Pasangan Calon Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Demokrasi.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan

[85] *Ibid, h. 93*
[86] *Ibid h,. 119*

khususnya yang berkaitan dengan masalah Pemilihan Kepala Daerah. Bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, laporan penelitian, karya tulis ilmiah dalam bentuk makalah, majalah, surat kabar yang berkaitan dengan masalah yang sedang dibahas.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum diawali dengan melakukan investigasi bahan hukum serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder baik dari perpustakaan maupun dari internet (*digital library).* Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul diidentifikasi berdasarkan pendekatan penelitian dan disimpan (*save*) dalam bentuk *digital file.* Setiap *file* diberi nama sesuai dengan bahan hukum,kemudian diklasifikasikan dengan menggunakan sistem *folder* yang penilaiannya dilakukan secara kritis dan sistematis. Sedangkan untuk memudahkan pencarian dan analisis bahan hukum berupa *digital file* yang senada dikumpulkan dalam satu *folder* dan diberi nama. sesuai dengan klasifikasi. Terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan klasifikasi secara sitematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum sedasar dengan tema-tema analisis yang relevan.

5. Analisis Bahan Hukum

Keseluruhan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh selanjutnya diolah dengan melakukan kategorisasi sebagai pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Keseluruhan bahan hukum

dikelompokkan berdasarkan kriteria yang cermat dan ketat sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis.

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui proses penalaran hukum *(legal reasoning)* yang logis sistematis. Penalaran hukum juga bertumpu pada aturan berfikir yang dikenal dalam logika. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum mengandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum *(the nature of laws)*, sumber hukum *(the sources of laws)* dan jenis hukum *(the kinds of laws)*.[87]

Selanjutnya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul tesis ini, dianalisis dengan menggunakan interpretasi yang meliputi interpretasi gramatikal, dan interpretasi sistematis dari hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan sebagai opini hukum

G. Pertanggungjawaban Sistematika

Penulisan tesis ini dibagi dalam empat bab, yang masing-masing bab terbagi dalam sub-bab yang sesuai dengan pembahasan.

Bab I merupakan bab pendahuluan. Pendahuluan ini saya masukkan ke dalam bab I karena di dalam bab ini menguraikan latar belakang timbulnya masalah yang akan dikaji dalam tesis ini. Selain itu juga akan menguraikan mengenai bagaimana cara menganalisis permasalahan tersebut. Untuk itu dalam bab ini akan terbagi ke dalam sub bab yang secara berturut-turut menguraikan latar belakang,

[87] Irving M. Copi, Intreduction to Logic Dalam PM. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Yuridika , No.6 Tahun XI, 1994.

dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II dengan judul Demokratisasi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah dalam Demokrasi Indonesia. Untuk menganalisis permasalahan tersebut maka dalam uraian ini akan di bagi dalam beberapa sub bab yang meliputi landasan pemikiran Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon yakni landasan filosofi, landasan operasional dan landasan yuridis, Pilkada Dengan Menghadirkan Pasangan Calon Tunggal Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi Yang Demokratis.

Bab III Bab ini merupakan jawaban dari permasalahan kedua berisi Laporan Hasil Penelitian, Analisis dan Pembahasan Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon Dalam Perspektif Demokrasi.

Bab IV merupakan bab penutup tesis yang akan menguraikan mengenai kesimpulan dan saran. Kesimpulan saya masukkan ke dalam bab IV dengan maksud didalamnya akan menguraikan secara singkat mengenai simpulan dari uraian Bab II sampai dengan bab III. Dari kesimpulan tersebut dapat diketahui jawaban atas permasalahan yang ada dalam Bab I. Selain itu diharapkan dapat memberikan saran kepada Intansi pemerintah maupun semua pihak dalam usaha mendukung Pemilihan Kepala Daerah yang baik.

BAB II

PENGATURAN KOTAK KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SATU PASANGAN CALON

A. Sejarah Keberadaan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah

1. Awal Munculnya Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dalam Demokrasi Indonesia

Munculnya kandidat tunggal dalam pilkada di Indonesia merupakan konsekuensi dari Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 100/PUU-XIII/2015. Putusan MK ini adalah hasil dari dikabulkannya permohonan uji materi Undang-undang 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 pada tanggal 29 September 2015.

Kondisi munculnya calon tunggal ini berawal pada tahun 2015 dimana terdapat pasangan calon yang memenuhi syarat. Bahkan, ketika KPU telah memperpanjang batas pendaftaran dengan harapan ada calon lain yang ikut mendaftar namun tidak terwujud juga. Kondisi ini menjadi permasalahan karena menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, diatur bahwa pilkada dapat dilaksanakan jika sekurang-kurangnya terdapat dua pasangan calon. Pada tahun 2015 tersebut, terdapat tiga daerah yang memiliki satu

pasangan calon, yaitu Kabupaten Blitar dengan pasangan calon Rijanto-Marhanis Urip Widodo (petahana (wabup)-Ketua DPRD)), Kabupaten Tasikmalaya dengan pasangan UU Ruzhanul Ulum- Ade Sugiarto (petahana), dan Kabupaten Timor Tengah dengan pasangan Utara Raymods Sau Fernandes-Aloysius Kobes (petahana).[88]

Melihat kondisi ini maka memunculkan reaksi dari elemen masyarakat dengan mengajukan yudicial review ke MK terkait aturan pencalonan kepala daerah. Dengan dipimpin oleh Effendi Gazali, seorang pakar komunikasi politik dari Universitas Indonesia mengajukan gugatan atas pasal Pasal 49 ayat (9), Pasal 50 ayat (9), Pasal 51 ayat (2), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Pokok persoalan yang diajukan adalah terdapat kekosongan hukum *(rechtvacuum)* pada undang-undang tersebut dalam mengantisipasi munculnya calon tunggal. Akibat kekosongan ini berdampak pada ditundanya pilkada hingga pelaksanaan pilkada berikutnya sehingga daerah yang ditunda pilkada tersebut akan dipimpin oleh penjabat sementara yang ditunjuk oleh Kementerian Dalam Negeri. Keadaan ini oleh penggugat dianggap tidak adil bagi pasangan calon yang memenuhi syarat untuk maju dalam kompetisi pilkada. Selain itu juga dianggap tidak adil bagi masyarakat yang menginginkan pemimpin defenitif. Pada sisi lain, penjabat sementara memiliki banyak keterbatasan dalam mengambil kebijakan-kebijakan strategis.[89]

---

[88] Teguh Ilham, Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia, Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 12, 2020. h. 66.

[89] *Ibid.*

Berdasarkan permohonan yang diajukan tersebut, MK dengan keputusannya mengabulkan dan menerima substansi dari permohonan tersebut walaupun dengan perbedaan penekanan dan sudut pandang (Bawaslu, 2018:36). Sesuai dengan yang diajukan, MK menyatakan semua pasal yang diajukan bertentangan dengan UndangUndang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Alternatif yang diberikan oleh MK kepada pemilih terhadap pasangan calon tunggal adalah pilihan memilih 'setuju' atau 'tidak setuju'. Apabila mayoritas pemilih memilih setuju maka pasangan calon tersebut ditetapkan sebagai pemenang pilkada. Jika sebaliknya, maka pilkada akan ditunda hingga pelaksanaan pilkada serentak selanjutnya. Keputusan MK tersebut kemudian direspon oleh KPU dengan mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 14 tahun 2015. Pasal 3 dalam peraturan ini mengatur kondisi dimana diperbolehkannya pilkada dengan diikuti oleh satu pasangan calon:[90]

1) setelah dilakukan penundaan, dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon yang mendaftar, dan berdasarkan hasil penelitian, Pasangan Calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
2) terdapat lebih dari 1 (satu) Pasangan Calon yang mendaftar, dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon yang dinyatakan memenuhi syarat, dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran, tidak

[90] Ibid. *h. 67.*

terdapat Pasangan Calon yang mendaftar, atau Pasangan Calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon;

3) sejak penetapan Pasangan Calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye, terdapat Pasangan Calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/Pasangan Calon pengganti, atau calon/Pasangan Calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon;
4) sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara, terdapat Pasangan Calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/Pasangan Calon pengganti, atau calon/Pasangan Calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon; atau
5) Terdapat Pasangan Calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon. Pasal 4 (1) Sebelum kondisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a menjadi dasar penetapan Pemilihan dengan 1 (satu) Pasangan Calon, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Adapun terkait dengan teknis pemberian suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS), KPU mengatur sesuai putusan MK, yaitu mencoblos pada kolom pilihan ‘setuju’ atau ‘tidak setuju’. Sedangkan calon

akan ditetapkan sebagai calon terpilih jika jumlah pemilih kolom setuju lebih banyak dari kolom tidak setuju. Mekanisme seperti ini diberlakukan pada tiga daerah yang memiliki pasangan calon tunggal pada tahun 2015.[91]

Berbeda dengan pengaturan pasangan calon tunggal pada tahun 2015, pada pilkada 2017 dan 2018 landasan pelaksanaan pilkada mengacu kepada Undang-undang 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. Undang-undang ini telah memuat pengaturan terkait pasangan calon tunggal. Berbeda dengan pengaturan untuk Pilkada 2015 dimana pemilih diberikan pada opsi 'setuju' dan 'tidak setuju' pada pasangan calon tunggal, undang-undang ini mengatur bahwa opsi yang diberikan adalah kolom 'foto pasangan calon tunggal dan 'kolom kosong yang tidak bergambar'. Untuk memilih, pemilih tetap melakukan pencoblosan pada salah satu kolom. Adapun terkait kondisi yang memungkinkan diselenggarakannya pilkada dengan satu pangan calon diatur dalam Pasal 54C angka (1) dengan pengaturannya tidak berbeda dari Pasal 3 Peraturan KPU No. 14 tahun 2015.[92]

Selain itu, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 juga mengatur terkait bagaimana calon yang memenangkan dan kalah dalam pemilihan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 54D sebagai berikut:[93]

---

[91] *Ibid.*
[92] *Ibid. h. 68.*
[93] *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota*.

1) Ayat (1) dijelaskan bahwa KPU Provinsi atau KPU Kab/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 54C, jika mendapat suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.
2) Sedangkan pada ayat (2) dijabarkan Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.
3) Ayat (3) pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.
4) Ayat (4) dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), pemerintah menugaskan penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota.
5) Ayat (5) ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan peraturan KPU.

Selanjutnya, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 juga mengatur tentang keberadaan pemantau pemilihan pada pilkada yang diikuti oleh pasangan calon tunggal. UU ini mengatur pemantauan pilkada dilakukan oleh pemantau dalam negeri ataupun asing yang telah diakreditasi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Selain melakukan pemantauan terhadap proses pemilihan, selain pasangan calon, pemantau ini juga memiliki hak untuk

mengajukan permohonan mengajukan sengketa hasil pilkada. Namun hak tersebut hanya diberikan kepada pemantau dalam negeri. Diberikannya hak kepada para pemantau untuk melakukan gugatan dimaksudkan sebagai perwakilan dari kolom kosong jika terdapat hal-hal yang diduga menguntungkan pasangan calon tunggal secara sepihak.

2. Penyebab Munculnya Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dalam Pilkada

Sebuah pemilihan kepala daerah atau pemilihan yang lain pada dasarnya diikuti oleh minimal dua kandidat. Namun dalam perkembangannya, terdapat pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasang kandidat. Secara sederhana, faktor yang diduga sebagai penyebab kenapa pasangan calon lain gagal untuk berkompetisi adalah kegagalan dalam mendapatkan dukungan dari partai politik ataupun gabungan dari partai politik atau tidak berhasil dalam mendapatkan dukungan minimal dari pemilih bagi pasangan calon independen.[94]

Walaupun telah mendapatkan dasar dari undang-undang, fenomena pasangan calon tunggal masih mendapatkan berbagai kritikan dari berbagai pihak. Berbagai macam analisis dilakukan berdasarkan perspektif yang berbeda-beda untuk melihat penyebab munculnya calon tunggal dalam pilkada. Pertama, kemunculan dari pasangan tunggal diakibatkan oleh terlalu tingginya elektabilitas seorang calon atau pasangan calon. Kondisi ini mengakibatkan

[94] "Teguh Ilham, Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia, Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 12, 2020." *h. 71.*

para calon atau kandidat lain yang merasa elektabilitasnya belum mampu untuk mengungguli calon yang memiliki elektabilitas tersebut tidak mau rugi karena tingginya biaya pilkada.[95]

Kedua, sedikitnya jumlah para calon kepala daerah juga disebabkan oleh putusan MK yang membatalkan aturan terkait diperbolehkannya anggota DPR, DPD, DPRD, dan pejabat publik lainnya untuk mengikuti kompetisi dalam pilkada tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri dari jabatan publiknya tersebut. Kondisi ini tentu memberatkan mereka karena harus mempertaruhkan jabatan publik yang saat ini sudah didapatkan.[96]

Ketiga, sebagaimana dilansir liputan6.com, semakin pragmatisnya partai politik karena hanya memikirkan kekuasaan. Partai politik seolah tidak siap untuk kalah, terbukti dengan tidak mengusung kader partainya. Di satu sisi kader yang dimiliki tidak memiliki elektabilitas tinggi, di sisi lain partai politik tidak mau kalah dalam pemilihan. Akibatnya adalah dengan mengusung kader partai lain. Kondisi ini selain merupakan pengingkaran janji elektoral untuk siap menang dan siap kalah juga menandakan tidak berjalannya proses kaderisasi partai. Keempat, calon tunggal juga merefleksikan beratnya persyaratan untuk menjadi calon, baik dengan kendaraan partai politik ataupun dengan maju sebagai calon perseorangan. Bagi yang maju dengan kendaraan partai pada umumnya harus dengan mengeluarkan modal yang sangat tidak sedikit. Begitu juga jika ingin tampil sebagai calon perseorangan, juga selain

[95] Nazriyah, Calon Tunggal Dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016.
[96] *Ibid.*

membutuhkan dana besar juga harus memenuhi syarat administratif yang cukup berat.[97]

Kelima,Prilaku " Borong Partai" juga merupakan salah satu penyebab munculnya kotak kosong, dimana kecenderungan peserta pemilukada didominasi oleh incumbent karna kekuatan modal yang dimiliki dan juga tingginya mahar sebuah partai politik. Dilansir dari media berita satu bahwa Untuk menjadi seorang bupati saja, seorang kandidat harus merogoh kocek Rp 20 miliar hingga Rp 50 miliar untuk disetorkan kepada partai agar dicalonkan atau yang disebut mahar politik.

B. Proses Pelaksanaan Pemilukada Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pemilukada Pasangan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong.

Sebelum tahun 2015, realitas kemunculan calon tunggal di Pemilukada menuai pertanyaan dari berbagai pihak mengenai apakah Pemilukada akan dilanjutkan atau tidak mengingat belum ada peraturan undang-undang yang membahas tentang masalah tersebut. Akhirnya setelah Mahkamah Konstitusi melakukan pengujiian, keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang didalamnya menyatakan bahwa daerah yang hanya

[97] Romli, Lili. Pilkada Langsung, Calon Tunggal, Dan Masa Depan Demokrasi Lokal, Jurnal Penelitian Politik Volume 15 No. 2 Desember 2018. h. 155.

memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak.[98]

Terkait dengan hal tersebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) berbunyi:[99]

> "Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju."

Ketentuan di atas, mengalami perubahan sebagaimana ketentuan Pasal 14 ayat (1) berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon. Ketentuan Pasal 14 selengkapnya berbunyi:[100]

> "Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto Pasangan Calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar."

Selanjutnya, ketentuan Pasal 18 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan

---

[98] Lihat : Pertimbangan Huruf a Dan Huruf b Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

[99] Ahmad Yantomi, "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia.," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3 (2021). h. 16.

[100] *Ibid. h. 17.*

Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon, berbunyi:[101]

> "Pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom yang memuat foto Pasangan Calon atau kolom kosong yang tidak bergambar."

Kedua ketentuan di atas menyatakan bahwa surat suara pada pemilihan satu pasangan calon yang akan dicoblos, memuat dua kolom yang terdiri atas satu kolom yang memuat foto dan nama pasangan calon dan kolom kosong yang tidak bergambar, sehingga secara yuridis mengakibatkan ramainya Pemilukada dengan hanya satu pasangan calon yang melawan kolom kosong.

Makna filosofis yang dapat dipelajari dari Pemilukada langsung adalah berkaitan dengan hadirnya individu yang memiliki hakekat sebagai kekuatan yang benar-benar otonom, baik dalam konteks menggunakan hak pilihnya, termasuk juga untuk mengambil pilihan dengan tidak menggunakan hak politiknya. Artinya, keterkaitannya sebenarnya terletak pada kedaulatan yang berada sepenuhnya ditangan rakyat[102], sehingga kehadiran masyarakat benar-benar menjadi stakeholder utama dari proses politik dalam Pemilukada.[103] Individu yang benar-benar memiliki kekuatan otonom dalam masyarakat, biasanya akan sangat dicintai masyarakatnya, sehingga mereka tidak mau

---

[101] *Ibid.*

[102] Moh. Kusnardy Dan Harmaily Ibrahim, 1988, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Sinar Bakti, Hlm. 328. Lihat Pula: Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indoesia, Jakarta: Ind-Hill.Co, Hlm. 41.

[103] Jazim Hamidi, 2010, Rethingking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis Dan Partisipatif, Dalam Konstitusionalisme Demokrasi (Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah Dan Mahkamah Konstitusi Sebagai Kado Untuk "Sang Penggembala" Prof. A. Mukhtie Fa.

memilih pemimpin yang lain. Karakter yang melekat seperti ini dapat kita temui pada diri Tri Rismaharini Walikota Surabaya, yang benar-benar bekerja untuk rakyatnya. Kecintaan rakyat kepadanya membuat gentar calon pesaing dan terhindar dari adanya perlawanan[104] "kelompok kotak kosong"[105], sehingga tidak ada yang berani untuk maju dalam Pemilukada serentak tahun 2015, walaupun akhirnya setelah perpanjangan masa pendaftaran tahap kedua akhirnya ada calon pesaing yang muncul. Hal ini terjadi karena mereka beranggapan akan sulit mengalahkan petahana yang mempunyai tingkat elektabilitas yang tinggi seperti Tri Rismaharini.[106]

C. Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon

Dalam negara demokrasi, pesta demokrasi merupakan cara pergantian pimpinan melalui pemilihan merupakan cara yang paling sesuai dilaksanakan. Hak memberikan suara atau memilih *(right to vote)* merupakan hak dasar *(basic right)* setiap individu atau warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara.1 Pesta demokrasi tetap menjadi masalah hangat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), karena setiap 5 (lima) tahun sekali bangsa Indonesia melaksanakan pesta

[104] James C. Scoot, 1991, Moral Ekonomi Petani, Pergolakan Dan Subsistensi Di Asia Tenggara, Jakarta: LP3ES, Hlm. 69.

[105] Ikhsan Darmawan, 'Peran Dan Strategi Kelompok Kotak Kosong Dalam Pilkada Calon Tunggal Kabupaten Pati Tahun 2017', Jurnal Wacana Politik, Vol. 2, No. 1, Maret 2017, ISSN 2502- 9185, Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia Depok, Hlm.46.

[106] Iza Rumesten, 'Fenomena Calon Tunggal Dalam Pesta Demokrasi', Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No.1, Maret 2016, Universitas Sriwijaya Palembang, Hlm. 79.

demokrasi, baik pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maupun pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota.[107]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur mekanisme Pemilihan Kepala Daerah pun telah mengalami beberapa kali menjadi PP Nmor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Tahun 2014, kemudian muncul lagi Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak diatur bagaimana mekanisme Pemilihan Kepala Daerah, namun melalui Pasal 62 Undang- Undang tersebut menyebutkan bahwa " Adapun ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang- undang." Atas dasar inilah kemudian dikeluarkannya aturan yang secara khusus mengatur bagaimana mekanisme Pemilihan kepala Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dari ketentuan diatas, hal yang menarik adalah Undang- Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 lebih dahulu diatur padahal Undang-Undang

[107] Wilma Silalahi, Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong.2020. h.1256.

yang memerintahkannya yakni, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 baru muncul kemudian.[108]

Ketentuan dalam Undang-Undang 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 mengatur bagaimana jika Pemilukada hanya diikuti calon tunggal. Dalam Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) diatur, pemenang Pilkada dengan calon tunggal harus memperoleh suara lebih dari 50 % suara sah. Jika suara tidak mencapai lebih dari 50 %, maka pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.[109]

Selanjutnya, ketentuan Pasal 25 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon diatur, apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU menetapkan penyelenggaraan Pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya. Sementara di ayat (2) disebutkan, bahwa Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat

---

[108] Maringan Panjaitan and Simson Berkat Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020.," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1 2021. h. 121.

[109] Ahmad Yantomi, Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia. h. 19.

diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[110] Maksud periode berikutnya pada ketentuan Pasal 25 ayat (1) di atas bukanlah lima tahun mendatang, tetapi ketika Pemilukada serentak terdekat akan digelar.

Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis.2 Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Perkembangan kebijakan politik dibuktikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah belum mengakomodir mengenai Calon Perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.[111]

Dalam UU 12/2008 dan UU 8/2015, tidak mengakomodir pasangan calon yang kurang dari 2 (dua) pasangan calon, dalam kontestasi pilkada setidak-tidaknya harus ada 2 (dua) pasangan calon. Begitu juga sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun

[110] *Ibid.*

[111] Wilma Silalahi, Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong. h. 1256.

2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1057, selanjutnya disebut PKPU 12/2015), hanya mengenal minimal 2 pasangan calon, dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, KPU/KIP Provinsi/Kabupaten/Kota menetapkan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya.[112]

Dengan demikian, UU 8/2015 dan PKPU 12/2015 pada saat kontestasi pilkada, apabila hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon, akan menunda pelaksanaan pilkada pada Pemilihan serentak berikutnya, tetapi tetap akan dilakukan tahapan-tahapan pelaksanaan pemilihan sampai menghasilkan minimal 2 (dua) pasangan calon. Hal ini kembali ditegaskan pada Pasal 49 ayat (8) UU 8/2015, yang menyatakan bahwa "Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari". Selain itu, Pasal 49 ayat (9) UU 8/2015 menyatakan bahwa, KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimaan dimaksud pada ayat (8). Sementara Pasal 50 ayat (8) UU 8/2015 menyatakan, "Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon

[112] *Ibid. h. 1257.*

yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari". Sementara Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 menyatakan bahwa, KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).[113]

Selain itu, Pasal 51 ayat (2) UU 8/2015 juga mensyaratkan bahwa "Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi". Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015 menyatakan bahwa, "Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota". Pasal 54 ayat (4) UU 8/2015 menyatakan bahwa, "Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari". Pasal 54 ayat (6) UU 8/2015 menyatakan bahwa, "Dalam hal pasangan calon

[113] *Ibid. h. 1257.*

berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari".[114]

Sampai dengan berlakunya UU 8/2015 tidak mengakomodir terjadinya pelaksanaan Pemilihan dengan pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan calon atau 1 (satu) pasangan calon, sehingga dapat terganggunya atau bahkan tidak dapat terselenggaranya Pemilihan disebabkan oleh adanya ketentuan norma di atas. Dengan demikian, agar tercipta konstitusionalitas dalam pemilihan kepala daerah dengan pasangan calon tunggal yang belakangan semakin meningkat pasangan calon tunggal, perlu ada pengaturan dengan tegas. Keadaan dari munculnya "calon tunggal" merupakan keadaan yang secara normatif dan tidak terbayangkan, tidak dapat diduga, bahkan minus rekayasa. Sehingga menurut Nur Rohim Yunus, bahwa demokrasi secara empirik dalam implementasinya terus berkembang dan dipengaruhi oleh sistem politik yang terjadi di daerah tersebut.[115]

Pilkada dengan satu pasangan calon, sebelum tahun 2015 tidak dikenal, hal ini pada saat diajukan pengujian undang-undang oleh Effendi Ghazali, Pemohon pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, bertanggal 29 September 2015, memutuskan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti pilkada serentak. Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Komisi

---

[114] *Ibid. h. 1258.*

[115] Nur Rohim Yunus, Saat Kotak Kosong Memenangkan Pilkada, ADALAH, Buletin Hukum & Keadilan, Volume 2, Nomor 7e 2018, h. 69..

Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walokota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1567, selanjutnya disebut PKPU 14/2015), yang menyatakan "Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju". Kemudian direvisi kembali dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walokota Dengan Satu Pasangan Calon (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 431, selanjutnya disebut PKPU 13/2018) yang menyatakan, "Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto Pasangan Calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar".[116]

Pelaksanaan pilkada dengan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

[116] Wilma Silalahi, "Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong. h. 1261.

Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, selanjutnya disebut UU 10/2016) menyatakan bahwa, "Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:[117]

1) setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
2) terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaraan tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
3) sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
4) sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau

[117] *Ibid. h. 1262.*

Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau

5) terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Sementara ketentuan Pasal 54C ayat (2) UU 10/2016 menyatakan, "Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar. Selain itu, ketentuan Pasal 54D UU 10/2016 menyatakan:[118]

1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.
2) Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya.
3) Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

[118] *Ibid. h. 1262-1263.*

4) Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota.
5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU."

Sementara, dalam ketentuan Pasal 18 PKPU 13/2018 menyatakan bahwa, "Pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom yang memuat foto Pasangan Calon atau kolom kosong yang tidak bergambar". Dengan demikian, pada surat suara pemilihan 1 (satu) pasangan calon yang akan dicoblos memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas satu kolom yang memuat foto dan nama pasangan calon dan kolom kosong yang tidak bergambar, sehingga secara yuridis, dalam pelaksanaan pilkada dengan 1 (satu) pasangan calon lawan kolom kosong berlaku.[119]

Landasan yuridis calon tunggal dalam pilkada sebagaimana diatur dalam UU 10/2016, dimana pemenang pilkada dengan calon tunggal harus memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah. Apabila suara yang diperoleh tidak mencapai lebih dari 50% (lima puluh persen), maka pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya. Sementara dalam Pasal 25 ayat (1) PKPU 13/2018 disebutkan bahwa apabila perolehan suara pada kolom foto pasangan calon, KPU menetapkan penyelenggaraan pemilihan kembali pada pilkada periode

[119] *Ibid. h. 1262*

berikutnya. Selain itu, Pasal 25 ayat (2) PKPU 13/2018 menyatakan bahwa, "Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Apabila dalam suatu Pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, tetapi yang menjadi pemenang adalah kotak kosong, maka sesuai dengan UU pilkada yang menyatakan, "Jika belum ada pasangan yang terpilih, maka pemerintah menugaskan penjabat untuk menjalankan pemerintahan".

BAB III

KOTAK KOSONG PEMILIHAN KEPALA DAERAH SATU PASANGAN CALON DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

A. Demokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Hal ini dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Hal ini diperkuat dengan laporan yang disponsori oleh UNESCO pada awal tahun 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.[120] Permasalahan yang muncul tekait dengan demokrasi adalah terkait implementasi atau pelaksanaan maksud "demokrasi" dalam praktik. Setiap negara menetukan sendiri bagaimana konsep demokrasi diimplementasikan yang tidak sedikit juga mempratekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak "demokratis" sebagai asas yang fundamental. Oleh sebab itu, demokrasi dapat dibedakan atas demokrasi normative dan demokrasi empirik.[121]

---

[120] Afan Gaffar, Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR, FH UII Press, 1992, Yogyakarta. h. 4.

[121] Ni'matul Huda, Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, FH UII Press, 2011, Yogyakarta. h. 186.

Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Sebutan lain untuk demokrasi normatif dan empirik tersebut adalah sebagai *"essence"* dan demokrasi sebagai *"performance"* yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering digunakan adalah demokrasi *"das sollen"* dan demokrasi *"das sein".*

Demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani "demos" yang berarti "rakyat" menekankan bahwa sesungguhnya kekuasaan dalam demokrasi adalah berada di tangan rakyat. Dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial telah memberikan daya pikat normatif yaitu dalam demokrasi harusnya berkembang nilai kesetaraan, keragaman, penghormatan atas perbedaan, kemanusiaan, kebebasan, tanggungjawab, kebersamaan, dan sebagainya. Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir dan semuanya tidak terlepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang dalam berbagai model antara lain terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sebagai kultur, sejarah, dan kepentingan.[122]

[122] Fattah, "Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal Dalam Perspektif Shura (Implikasi Putusan Mk No. 100/PUU-XIII-2015). h. 94.

Calon tunggal dalam pilkada serentak yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk demokrasi empirik. Keadaan munculnya "calon tunggal" adalah keadaan yang secara normatif tidak terbayangkan. Hal ini berarti bahwa demokrasi dalam implementasi terus berkembang dan dipengaruhi oleh sistem politik yang terjadi di daerah atau tempat tersebut. Pada dasarnya, pelaksanaan atau implementasi suatu teori tidak bisa dilakukan sama persis dengan apa yang dikehendaki oleh teori atau konsep tersebut. Contohnya, Indonesia menganut sistem presidensiil dengan multipartai. Padahal secara konsep, pemerintahaan presidensiil dengan multi partai dapat menganggu kestabilan Presiden karena kuatnya gesekan antara eksekutif dan legislatif. Sama halnya dengan pilkada dengan calon tunggal, secara konsep pilkada dengan calon tunggal tidak dapat dikatakan tidak demokratis. Esensi utama demokrasi adalah keterlibatan nyata masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.[123]

Dalam hal ini, rakyat adalah penentu kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diberikan oleh wakil-wakilnya melalui proses pemilihan sebagai kontrak sosial. Di samping itu, terdapat aspek kearifan lokal yang tidak dapat ditinggalkan begitu saja, dalam arti bahwa kearifan lokal harus menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan demokrasi. Munculnya calon tunggal dalam pilkada adalah suatu pelajaran bahwa demokrasi yang berjalan dalam tataran praktik akan selalu berkembang

[123] *Ibid. h. 95.*

secara dinamis, dan hukum harus mampu mengikuti perkembangan masyarakat tersebut.[124]

Jika masalahnya kemudian adalah ukuran dan derajat demokrasi di suatu negara itu sendiri, maka sesungguhnya upaya yang paling mutkahir untuk mengukur derajat demokrasi yang telah berlaku di banyak negara adalah dengan menggunakan konsep demokrasi sebagai pijakan awal, yakni dimensi kompetisi dan dimensi partisipasi. Pengalaman di banyak negara mengungkapkan bahwa mustahil untuk melaksanakan konsep demokrasi dengan keadaan masyarakat yang secara material sangat miskin. Kondisi sosial ekonomi mempengaruhi kualitas demokrasi politik namun kondisi sosial ekonomi tidak menghambat pembangunan sistem demokrasi. Jika dikaitkan dengan apa yang terjadi di Indonesia, dengan pengalaman pada masa rezim orde baru yang otoriter dan pengawasan parlemen yang lemah, demokrasi menjadi benda mahal yang sulit untuk dicapai.[125]

Tumbangnya rezim Orde Baru membuka pintu kesadaran masyarakat untuk membawa konsep demokrasi menuju arah yang diharapkan, yaitu kebebasan dan kesejahteraan. Itulah mengapa demokrasi penting untuk diterapkan di banyak negara, tak terkecuali Indonesia. Demokrasi harus dipercaya sebagai cara yang lebih baik untuk memerintah suatu negara dibandingkan dengan alternatif lain yang bukan demokratis. Demokrasi mampu mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum oktokrat yang kejam

[124] *Ibid. h. 95*.
[125] *Ibid. h. 95-96.*

dan tirani, dengan kata lain, demokrasi akan menghindari pemerintahan yang tirani. Selain itu, demokrasi juga menjamin sejumlah hak-hak asasi warga negaranya yang mungkin tidak diberikan oleh sistem yang tidak demokratis, kebebasan umum, peluang untuk menentukan nasib sendiri, penghormatan terkait otonomi moral karena dengan demokrasi pemerintah akan memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggungjawab moral, dan mengembangkan kadar persamaan politik yang relatif tinggi.[126]

Pemilihan umum sebagai ajang kompetisi untuk mengisyaratkan adanya demokrasi di Indonesia, namun demokrasi tersebut cacat secara substansi. Indonesia benar-benar menjalankan prinsip demokrasi pada pemilu tahun 2004 dengan terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden pada periode 2009-2014. Lebih dari pada itu, untuk menghormati keberagaman daerah di Indonesia dan reformasi birokrasi yang lebih baik, kepala daerah tidak lagi dipilih melalui penujukan dan penetapan DPRD melainkan langsung dipilih oleh rakyat.[127]

Munculnya fenomena calon tunggal dalam pilkada serentak tahun 2015 di beberapa daerah di Indonesia bukan merupakan hal yang aneh dan baru dalam dunia internasional. Artinya bahwa, proses demokrasi politik melalui pemilihan umum dengan satu calon atau satu kandidat bukan berarti tidak mungkin untuk dilaksanakan. Canada merupakan salah satu negara yang menerapkan proses pemilihan dengan calon tunggal yang disebut dengan

[126] *Ibid. h. 96.*
[127] *Ibid. 97.*

aklamasi. Prosesnya adalah anggota dikatakan dipilih atau dikembalikan secara aklamasi bila tidak ada calon lain yang maju pada pemilu dan tidak ada suara diadakan. Berarti bahwa apabila diketahui hanya ada satu pasang calon dalam pemilu, maka diadakan aklamasi tanpa melangsungkana adanya pemilihan lagi.

Pemilu presiden dengan calon tunggal juga pernah diselenggarakan di Singapura pada September 2011 karena calon tunggal yang merupakan petahana menguasai 60% suara di parlemen. Tidak hanya dua negara tersebut saja, Malaysia, Amerika Serikat dan Yaman juga pernah mengalami proses demokrasi politik melalui pemilihan umum yang diikuti hanya dengan satu kandidat. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi pada tataran praktik sangatlah berkembang dan masih menjadi hal yang diperdebatkan dengan hal yang perlu digarisbawahi adalah konsep demokrasi politik tetap harus berada pada kriteria-kriterianya yang menopangnya, yakni kompetisi dan partisipasi. Demokrasi memunculkan manusia dengan hak-hak asasi yang melekat di dalamnya, salah satunya adalah hak memilih dan kebebasan berpolitik dalam demokrasi.

Apa yang terjadi dalam pilkada serentak tahun 2015 dengan fenomena munculnya calon tunggal jika dipandang secara teoritis bukanlah merupakan hal yang dapat dikatakan tidak demokratis. Partisipasi merupakan poin yang utama pula dalam pelaksanaan demokrasi politik. Meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara harus tetap dilaksanakan karena hak pilih masyarakat merupakan kedaulatan rakyat yang

keberadaannya dijamin oleh konstitusi. Jika hanya karena peserta pemilu diikuti oleh satu pasang calon dan pemilihan harus ditunda atau ditiadakan maka yang terjadi adalah pengabaian terhadap kebebasan hak pilih, baik hak pilih masyarakat untuk menentukan sendiri nasib daerahnya dan juga hak pilih pasangan calon untuk dipilih oleh masyarakat. Meskipun secara teoritis disebut bahwa kriteria demokrasi mensyaratkan adanya kompetisi dan partisipasi, namun keadaan-keadaan empirik tidak dapat dibatasi perubahan dan perkembangannya.

Permasalahan aktual terkait demokrasi memang seringkali berbeda dalam beberapa dimensi penting yang dipengaruhi oleh sistem politik, budaya politik, dan lingkungan sosial ekonomi yang tiap negara adalah berbeda. Apa yang terjadi di Indonesia khususnya pada pilkada serentak dengan calon tunggal adalah salah satu terobosan bagaimana negara tetap berusaha mencoba menjaga kedaulatan rakyat melalui penentuan nasib mereka dengan cara memilih kepala daerah.

Sebagaimana sistem politik Indonesia, pemilu pun memerlukan demokratisasi lebih jauh dan sungguh-sungguh. Urgensinya, hakikat pemilu adalah proses politik yang menggunakan hak politik sebagai bahan baku untuk ditransformasikan menjadi kedaulatan negara, maka rakyat berpeluang untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya dengan menggunakan hak politik dan hak lain yang tidak diserahkan sebagai kekuatan bargain atau tawar menawar[128] dalam menghadapi penguasa atau pihak yang sedang berusaha

[128] Arbi Sanit, Reformasi Politik, Pustaka Pelajar, 1998, Yogyakarta. h. 191.

untuk menjadi penguasa. Peluang tersebut hanya terjadi jika pemilu mengalami demokratisasi, dengan batasan minimlah dilakukan dengan memberikan peluang bagi kelangsungan tawar menawar politik yang saling menguntungkan bagi segenap pihak yang terkait.

Demokratisasi prinsip pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan tujuan yang hendak dicapai. Tujuan pemilu semestinya diukur dengan tujuan kemerdekaan suatu negara di satu pihak, dari pihak lainnya diukur dengan fungsi-fungsi terselenggaranya pemilihan umum. Di bawah kendali demokrasi, pemilu menjadi wahana penggunaan dan perjuangan hak politik sehingga kedaulatan rakyat terwujud sebagai pengimbang dan pengontrol kedaulatan negara yang berasal darinya. Mekanisme pelaksanaan pemilu dan juga pilkada sebagai wahana optimalisasi hak politik rakyat memerlukan berbagai dukungan mulai dari pelaksanaan, proses dan pengawasan.

Semenjak reformasi dan terbukanya gerbang demokrasi pasca rezim orde baru yang otoriter, KPU menjadi lembaga pelaksana yang netral dan memastikan beroperasinya hak politik rakyat atau kedaulatan rakyat di dalam proses pemilu. Lebih dari itu pula, proses pemilu sesuai dengan mekanisme dimaksudkan adalah adanya kompetisi penuh atau terbuka. Dengan demikian, semua penyandang hak politik berpeluang untuk menggunakan hak politik tersebut untuk menentukan wakil mereka yang terbaik. Setidaknya, rakyat yang dalam hal ini adalah penyandang hak politik memiliki kesempatan untuk

"menilai" rekayasa politik yang dirancang untuk mempengaruhi hak politiknya.[129]

Hal yang tidak dapat dilepaskan juga dalam proses pemilihan umum adalah mengenai pengawasan yang dilaksanakan oleh pihak ketiga yang tidak berkepentingan langsung dengan kemenangan pemilihan umum. Dalam konteks ini Indonesia telah memiliki lembagan Badan pengawas Pemiliu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Pelaksana Pemilu (DKPP).[130]

Memaknai demokrasi tidaklah dapat dimaknai sepenggal demi sepenggal. Demokrasi yang dijalankan oleh suatu negara tidak dapat disamakan dengan demokrasi yang dianut oleh negara lain. Sejarah dan latar belakang lahirnya demokrasi di suatu negaralah yang menentukan konsep demokrasi. Utamanya, demokrasi diharapkan untuk menghindari kekuasaan yang tirani dengan memusatkan perhatian kepada manusia atau antroposentris. Konsep mengenaidemokrasi dan demokratisasi akan selalu berkembang sesuai dengan kesadaran manusia dan kebutuhan negara. Konsep demokrasi yang dianut di Indonesia menghendaki adanya persamaan hak dan kebebasan untuk memilih dan menggunakan hak pilihnya dalam kontes demokrasi begitu pula bagi calon kepala daerah, hak untuk dipilih merupakan hak yang harus dihormati.

---

[129] Fattah, Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal Dalam Perspektif Shura (Implikasi Putusan Mk No. 100/PUU-XIII-2015).

[130] *Ibid. h. 100.*

1. Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dalam Perspektif Hak Memilih dan Dipilih

Mengapa hak-hak sipil dan politik itu perlu ditegakkan dan bagaimana sejarah penegakan hak-hak tersebut akan diuraikan dalam paparan berikut.

Inti dari penegakan hak-hak sipil dan politik adalah untuk melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan dari penguasa. Terlebih lagi dengan terjadinya pergeseran fungsi dan tugas negaradari fungsi negara yang hanya sebagai penjaga malam ke fungsi mewujudkan kesejahteraan warga negara *(welfare state).* Campur tangan negara yang terbuka luas tersebut mengharuskan adanya sejenis tertib peraturan hukum untuk melindungi perlakuan sewenang-wenang negara terhadap warga negara.[131]

Pada prinsipnya setiap negara demokratis memuat jaminan hak-hak asasi termasuk hak-hak sipil dan politik dari setiap orang atau penduduk pada konstitusi negara. Namun semuanya sangat tergantung pada political will penguasa untuk memberikan ruang bagi keberadaan hak-hak sipil dan politik tersebut. Pada tataran ini diperlukan upaya kedua belah pihak agar tidak terjadi tindak-tindak penindasan ataupun pengekangan pelaksanaan hak-hak sipil dan politik setiap orang ataupun warga negara yang berada di negara tersebut.[132]

Didalam negara yang menganut sistem demokrasi Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi yang bertujuan untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan

[131] Muhardi Hasan dan Estika Sari, "Hak Sipil Dan Politik," *Demokrasi* 4 2015. H. 94.
[132] *Ibid.*

cara memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan atau permusyawaratan

rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan mengikut sertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan sebagaimana dimaksud oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NKRI 1945).[133]

Hak memilih dan hak dipilih merupakan hak yang dilindungi dan diakui keberadaannya dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Adapun ketentuan yang mengatur adalah Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3), Pasal 28E Ayat (3). Hal tersebut juga diatur di dalam Pasal 43 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi setiap warga negara Indonesia untuk memiliki kebebasan untuk ikut serta menentukan wakil-wakil mereka, baik untuk duduk dalam lembaga legislatif maupun sebagai pimpinan lembaga eksekutif yang dilakukan melalui pemilu. Dengan begitu setiap warga negara yang akan menggunakan hak tersebut dalam setiap pemilu harus terbebas dari segala hal yang dapat menimbulkan rasa takut dan segala bentuk diskrimininasi untuk menyalurkan haknya dalam memilih dan dipilih dalam setiap proses pemilu. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa hak dipilih sebagai bagian dari hak pilih

[133] Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan Dan Hak Asasi Manusia (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003), h. 208.

merupakan Hak Asasi Manusia (HAM) yang dapat diimplementasikan dalam pemilihan umum yang demokratis.[134]

Setiap warga negara berhak terlibat aktif dalam kehidupan berpolitik. Hak ini terkandung dalam berbagai ketentuan hukum baik yang bersifat internasional maupun nasional. Penyandang disabilitas, sebagai bagian dari warga negara Indonesia juga berhak terlibat aktif dalam kehidupan politik sesuai dalam Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 25 Kovenan Hak Sipol, Pasal 28D ayat (3), Pasal 28HAyat 2 dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen dan Pasal 43 Ayat (1) dan (2) UU No. 39/1999 Tentang Hak Asasi Manusia menegaskan setiap warga negara berhak mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan, baik untuk dipilih maupun memilih tanpa diskriminasi.[135]

Pemilihan kepala daerah (PILKADA) calon tunggal (kotak kosong) adalah pemilihan kepala daerah yang hanya di ikuti oleh satu pasangan calon di suatu daerah yang melaksanakan Pilkada. Ini biasanya terjadi karena kekuatan atau *power* pasangan calon yang muncul tersebut sangat besar apalagi bila calon tersebut incumbent. Kepentingan politik juga menjadi faktor penyebab lainnya sehingga partai politik berbondong – bondong mendukung satu calon. Sehingga tidak peluang bagi calon lain selain jalur independen yang prosesnya cukup ribet dan berbelit – belit. Pilkada dengan calon tunggal ini akan tetap terlaksana dengan mekanisme yang hampir sama dengan pilkada

[134] Marwandianto Hilmi Ardani Nasution, "Memilih Dan Dipilih, Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontestasi Pemilihan Umum: Studi Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal HAM* (2019). h. 163.

[135] Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, 1999.

dengan dua atau lebih calon. Karena pada prakteknya, pasangan calon tunggal akan bersaing atau berhadapan juga melawan kotak kosong atau kolom kosong di kertas suara. Tentu saja pihak yang kontra dengan calon tersebut akan mensosialisasikan untuk mendukung kotak kosong dengan berbagai taktik dalam menjatuhkan calon tunggal tersebut.[136]

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tidak terdapat penjelasan secara rinci terkait calon tunggal, namun jika diterjemahkan per kata, calon merupakan orang yang akan menjadi atau orang yang dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu.[137] Sedangkan tunggal merupakan satu-satunya.[138] Sehingga secara umum istilah calon tunggal dalam pilkada dapat diartikan sebagai satu-satunya orang yang akan berkompetisi dalam suatu pertarungan atau kompetisi yang dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu. Dalam konteks pemilihan kepala daerah pula, calon tunggal merupakan sebuah fenomena atau kondisi yang tidak terduga yang disebabkan oleh peraturan perundang-undangan tentang pilkada yang mensyaratkan minimal dua pasangan calon kepala daerah.[139]

Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini mengatakan "terdapat dua varian calon tunggal

---

[136] Maringan Panjaitan and Simson Berkat Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020," *lmu Sosial Dan Politik* 1 (2020). h. 120-121.

[137] Kamus Besar Bahasa Indonesia On-Line,Dikutipdari Https:// Kbbi.Web.Id/Calon, Diakses Pada 21 November 2022."

[138] *Ibid.*

[139] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h. 107.

dalam pemilihan kepala daerah atau Pilkada. Pertama, calon tunggal merupakan orang yang sebelumnya sudah berkuasa atau petahana. Kedua, calon tunggal merupakan kerabat atau keluarga dari orang yang sedang berkuasa".[140]

Dari sisi regulasi, calon tunggal diakomodir melalui Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang 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 menyatakan bahwa:[141]

(1) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:
    a. setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhisyarat;
    b. terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon

[140] *Ibid.*
[141] *Ibid.h. 107-108.*

yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;

c. sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
d. sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau
e. terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Namun jika dilihat dari perspektif hak memilih dan dipilih, konteks pilkada yang diikuti calon tunggal dirasakan hanya memberikan unsur partisipasi warga negara dalam menentukan pemimpinnya namun dalam konteks kontestasi dalam pemilihan tersebut masyarakat hanya diberikan dua pilihan yaitu pasangan calon tunggal dan pilihan kotak kosong yang

menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap pasangan calon tunggal yang belum tentu dapat merepresentasikan hak pilih masyarakat sehingga hak masyarakat menjadi terbatasi dari adanya konsekuensi hukum bahwa pasangan calon tunggal tetap dapat mengikuti pilkada.

Mahfud MD mengatakan bahwa "berdasarkan sejarah sejak dari persiapan sampai berdiri dan pelaksanaan pemerintahan dapat ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem konstitusional sehingga masalah Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi hal yang sangat penting, sebab esensi konstitusionalisme itu sendiri pada dasarnya ada dua yakni, adanya perlindungan terhadap HAM dan adanya pembagian kekuasaan negara dengan sistem checks and balances agar pemerintahan dapat memberikan perlindungan terhadap HAM".30 Dalam kaitannya dengan hak politik warga negara maka seharusnya negara dapat memberikan pemenuhan hak politik melalui hak memilih dan dipilih bagi warga negara.[142]

Hak pilih (hak memilih dan dipilih) sejatinya merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern. Pernyataan sebelumnya menjadi satu pemikiran dengan apa yang disampaikan oleh Dieter Nohlen yang menyatakan bahwa *"The right to vote, along with freedom of expression, assembly, association, and press, is one of the fundamental requirements of modern constitutional democracy".*[143]

---

[142] Mahfud MD, Moh, Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.h. 27.

[143] "Dieter Nohlen, 1995, 'Voting Rights', Dalam Seymour Martin Lipset (Ed.), 1995, The Encyclopedia of Democracy, Volume IV, (Wahington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), Hlm. 1353-1354, Dikutip Dari Hasyim Asy'ari, Pendaftaran Pemilih Di Indonesia, Makalah. h. 1.

Ramlan Surbakti menyatakan bahwa “hak memilih adalah hak warga negara untuk memilih wakilnya di dalam suatu pemilihan umum. Keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yaitu apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum. Sedangkan “hak dipilih adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota sesuatu Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dalam suatu pemilihan umum”.[144]

Selanjutnya terkait dengan hak pilih warga negara juga diatur melalui Pasal 25 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik menyatakan bahwa “Kovenan mengakui dan melindungi hak setiap warga negara untuk mengambil bagian dalam pelaksanaan urusan-urusan publik, hak memilih dandipilih,sertahakatas aksesterhadappelayanan publik”.[145] Selain itu juga dipertegas melalui Pasal 2 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa “dan tanpa pembatasan yang tidak wajar baik untuk berpartisipasi dalam menjalankan segala urusan umum baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, selanjutnya untuk memilih dan dipilih pada pemilihan berkala yang bebas dan dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pengeluaran suara tertulis dan rahasia yang menjamin para pemilih untuk menyatakan kehendak mereka dengan bebas, dan untuk mendapatkan pelayanan umum di negaranya sendiri”.[146]

---

[144] Surbakti, Ramlan, Memahami Ilmu Politik. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2010), h. 145.

[145] *International Covenant of Civil and Political Rights 1966.*

[146] *Ibid.*

Prinsip HAM universal juga menempatkan hak memilih dan dipilih sebagai bagian dari hak dasar manusia dan mendapatkan jaminan dalam berbagai instrumen hukum. Pasal 21 ayat (4), (5) dan (6) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan bahwa:[147]

(4) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakilwakil yang dipilih dengan bebas;

(5) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya;

(6) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara".

Selanjutnya berdasarkan konstitusi di Indonesia, penjaminan hak politik (hak memilih dan hak dipilih) warga negara sebenarnya juga telah diatur melalui Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A (1), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945. Perumusan sejumlah pasal tersebut sangat jelas bahwa tidak dibenarkan adanya diskriminasi mengenai ras, kekayaan, agama dan keturunan. Beberapa pasal tersebut juga mengarahkan bahwa negara harus memenuhi segala bentuk hak asasi setiap warga negaranya, khususnya

[147] "Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h. 109.

berkaitan dengan hak pilih (hak memilih dan dipilih) setiap warga negara dalam Pemilihan Umum (Pemilu), Pemilihan Presiden (Pilpres) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia.

Pada umumnya atas beberapa dasar hukum yang telah dijelaskan sebelumnya dapat dipahami bahwa negara wajib menjamin hak memilih *(right to vote)* dan hak untuk dipilih *(right to be elected*) artinya setiap negara diminta untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan dan upaya lain yang diperlukan untuk memastikan setiap warga negaranya tanpa diskriminasi berdasarkan apa pun memperoleh kesempatan yang efektif menikmati hak yang dimaksud serta menjamin setiap warga negara untuk secara bebas *(freely*) turut serta dalam urusan publik dengan memilih wakil-wakilnya yang duduk di legislatif dan eksekutif.

Namun demikian dalam implementasinya dirasakan tidak sejalan dengan apa yang telah diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan dimana unsur kontestasi yang merupakan bagian dari hak memilih dan dipilih khususnya dalam hal kontestasi menjadi berkurang bahkan hilang. Padahal menurut ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Ketentuan pasal

tersebut jelas menunjukkan adanya jaminan yuridis yang melekat bagi setiap Warga Negara Indonesia itu sendiri untuk mendapatkan haknya.[148]

Sadikin mengatakan bahwa "Layaknya pemahaman dan logika dari sebuah pemilihan umum, pilkada juga memiliki dua sisi fungsional utama yang harus saling mengisi, baik dalam tataran idealitas, legal-konstitusionalitas, maupun realitas.[149] Pertama, pilkada akan menjadi salah satu ajang utama bagi rakyat pemilih untuk menempatkan pilihan terbaiknya pada kursi kepemimpinan daerah (jabatan publik) yang pada gilirannya diharapkan akan menjadi wakil dari kepentingan pemilih dalam setiap kebijakan-kebijakan daerah di masa depan. Kedua, pilkada juga akan menjadi ajang untuk "membuang" pilihan-pilihan pemilih sebelumnya yang ternyata tidak fungsional sebagaimana yang diharapkan, bahkan mungkin membelot dari janji-janji semula serta mengkhianati amanat yang pernah diberikan pemilih.[150]

Elkit dan Svenson dalam Prihatmoko mengatakan bahwa "Pemilihan hanya akan kompetitif jika pemilih mempunyai pilihan di antara alternatif-alternatif politik yang bermakna. Lebih jauh dikatakan, secara hukum (de jure) dan kenyataan *(de facto)*tidakmenetapkan pembatasan dalam rangka penyingkiran calon-calon atas dasar alasan politik".38 Merujuk pendapat itu, kualitas kompetisisemakin baik jika jumlah calon semakin banyak. Kompetisi bermanfaat untuk menguji dan memperkuat komitmen calon terhadap rakyat,

---

[148] *Ibid.*

[149] "Usep Hasan Sadikin, Calon Tunggal Rasa Minimal, Dikutip Dari Http://Rumahpemilu.Org/Calon-Tunggal-Rasa Minimal/ Diakses Pada 21 November 2018."

[150] *Ibid.*

dengan adu program dalam tahapan kampanye. Hanya melalui kompetisi rakyat dapat menilai para calon.

Pernyataan sebelumnya menjadi nyata terjadi di Provinsi Banten khususnya di Kota Tangerang yang juga menghadirkan pasangan calon tunggal dalam pelaksanaan pilkada serentak pada tahun 2018. Pilkada Kota Tangerang hanya diikuti Arief R Wismansyah-Sachrudin. Pasangan ini diusung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan 10 kursi, Partai Golongan Karya dengan 6 kursi, Partai Gerakan Indonesia Raya dengan 6 kursi, Partai Demokrat dengan 5 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa dengan 5 kursi, Partai Persatuan Pembangunan dengan 5 kursi, Partai Amanat Nasional dengan 4 kursi, Partai Keadilan Sejahtera dengan 4 kursi, Partai Hati Nurani Rakyat dengan 3 kursi, dan Partai Nasional Demokrat dengan 2 kursi. Berbeda dengan pilkada di periode sebelumnya yaitu pada tahun 2013 pilkada di Kota Tangerang diikuti oleh 5 pasangan calon untuk Kota Tangerang, sementara pada tahun 2018 kali ini pilkada di Kota Tangerang hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Artinya, pelaksanaan Pilkada di Kota Tangerang hanya diikuti oleh calon tunggal dan akan melawan kotak kosong. Hal menarik lainnya adalah calon yang maju dalam pilkada dari kedua daerah tersebut merupakan petahana yang telah menjabat di periode sebelumnya serta di dukung penuh oleh semua partai politik yang ada di daerahnya.[151]

[151] "Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9."

Dari hasil penelitian dapat terdeskripsikan bahwa pandangan masyarakat terhadap calon tunggal lebih banyak memilih opsi tidak setuju tidak mau masyarakat dipaksa untuk memilih satu pasangan calon.[152] Padahal secara sederhana dapat dipahami bahwa dalam suatu kompetisi pada dasarnya membutuhkan adanya persaingan antara dua atau lebih individu, namun dalam konteks calon tunggal persaingan dirasakan tidak terjadi.

Dalam implementasinyapun telah muncul pergerakan-pergerakan kotak kosong yang bertujuan untuk memilih kolom tidak setuju. Memang pilihan tidak setuju juga menjadi hak dari masyarakat, namun demikian hal tersebut berimplikasi pada ditundanya proses kepemimpinan di daerah tersebut dan berpotensi akan diundur proses pelaksanaan pilkada untuk memilih calon kepala daerah tersebut. Penundaan membuat prinsip pelaksanaan pemilu yang berkeadilan *(fairness)*, tidak terpenuhi sepenuhnya, karena secara tidak langsung jadi bersifat diskriminatif: hak seseorang untuk dipilih jadi terhambat dikarenakan tidak dipenuhinya persyaratan administratif dalam prosedur pemilihan oleh orang atau pihak lain. Lebih dari itu, penundaan berarti juga tertundanya proses pemindahan kekuasaan *(transfer of power)* kepada calon-calon kepala daerah yang lebih diterima oleh masyarakat.[153] Dalam hal ini, baik hak dari warga untuk dipilih dan hak warga untuk memilih, telah ditunda pemenuhannya, untuk tidak mengatakan telah dirampas sementara waktu, oleh

[152] Badan Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan HAM, Anomali Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Terhadap Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih, Jakarta, 2018), Hlm. 81.

[153] *Ibid.*

sistem dan prosedur pemilu itu sendiri yang sangat mungkin dimanfaatkan atau dimanipulasi oleh kepentingan-kepentingan tertentu.[154]

Pandangan menarik juga disampaikan oleh Yanu Setiawan yang mengatakan bahwa "fenomena calon tunggal menjadi anomali karena adanya suatu situasi yang dipaksakan oleh negara demi mewujudkan hak berpolitik warga negara. Selain itu situasi tersebut menjadi cara yang dilakukan negara untuk menutup peluang khususnya masyarakat menengah dan bawah yang tidak memiliki modal besar ataupun jumlah pendukung yang besar tetapi memiliki kompetensi untuk dapat ikut berkontestasi dalam pilkada sehingga hanya partai politik dan masyarakat kelas atas yang memiliki modal besar saja yang dengan alasan tidak adanya alternatif pilihan pasangan calon yang ditawarkan sehingga mau dapat ikut serta dalam pilkada".[155]

Agus Sjafari juga menambahkan bahwa "Pilkada yang dilakukan oleh pasangan calon tunggal sejatinya bukan merupakan pengejawantahan dari proses berdemokrasi yang mewujudkan partisipasi dan kontestasi secara utuh. Calon tunggal muncul ketika masyarakat tidak diberikan ruang untuk dapat berkontestasi. Hal yang demikian diperkuat dengan beberapa pasal yang memberatkan masyarakat untuk dapat berkontestasi melalui jalur perseorangan tanpa melalui jalur partai".43 Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa "sudah menjadi rahasia umum bahwa jika ingin melalui jalur partai politik, diperlukan modal yang besar atau kecukupan ekonomi sehingga bagi masyarakat yang

[154] *Ibid.*
[155] *Ibid. 81.*

memiliki intelektual yang mumpuni tetapi tidak memiliki modal yang besar dirasakan sangat sulit untuk berkontestasi melalui jalur partai".[156]

Penulis juga berpendapat bahwa legalisasi calon tunggal sejak awal memang dikhawatirkan akan melahirkan liberalisasi para pemilik modal untuk "membeli" parpol agar hanya mencalonkan satu pasangan saja. Dengan cara seperti itu kemenangan dan kekuasaan akan lebih mudah diraih. Bagi sebagian peserta pilkada, kemenangan dapat dimaknai sebagai tujuan akhir dari kontestasi dalam pilkada. Itulah sebabnya upaya untuk memenangi dilakukan dengan segala cara. Muslihat cerdik atau licik tidak jauh berbeda dengan menemukan celah peraturan, agar bisa melenggang dengan tenang sebagai pemenang dan meraih kekuasaan. Selain itu,munculnya pasangan calon tunggal ini merupakan konsekuensi Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 100/PUUXIII/2015 pada September 2015, yang melegalkan pasangan calon tunggal dalam Pilkada. Keputusan tersebut sejatinya diharapkan menjadi solusi, atas kebuntuan demokrasi.[157]

Akan tetapi pada faktanya, munculnya calon tunggal dalam pilkada serentak kali ini menjadi sebuah anomali dengan rencana matang yang pada akhirnya menutup kontestasi. Banyak faktor yang menyebabkan munculnya calon tunggal. Bila dilihat dengan kaca mata positif, bisa saja dibilang, calon yang paling layak hanyalah pasangan tersebut. Terlebih bagi incumbent bisa dibumbui dengan prestasi kerja selama periode sebelumnya. Meningkatnya

[156] *Ibid. 67.*
[157] *Ibid. h. 67.*

calon tunggal pada pilkada tahun 2018 bisa dimaknai sebagai sinyalemen awal yang harus diwaspadai, karena apabila dibiarkan (sekalipun perundanganundangan tidak melarang) akan menjadikan demokrasi berjalan secara artifisial, alias semu. Kita tentu tidak ingin demokrasi artifisial terus berlangsung bahkan semakin membesar.[158]

Dalam perspektif hak memilih, ternyata partisipasi dan kontestasi merupakan satu kesatuan proses yang harus disediakan oleh negara, karena partisipasi merupakan cara bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam proses politik negara sementara kontestasi merupakan cara warga negara untuk berkompetisi secara fair dalam memperebutkan kekuasaan. Tanpa keduanya dirasakan pilkada yang diikuti oleh calon tunggal akan menjadi semu atau sia-sia. Partisipasi dan kontestasi sejatinya juga mengarahkan pergerakan penting rakyat terhadap dinamika politik yang terjadi. Sebuah pergerakan yang tidak hanya dalam kapasitas memberi pengaruh pada kebijakan publik, tetapi juga menjalankan fungsi-fungsi lain seperti pengawasan (kontrol) politik. Penulis juga sependapat apa yang disampaikan oleh Dahl yang memiliki pandangan bahwa "demokrasi harus dilihat sebagai proses politik yang membuka peluang bagi partisipasi politik rakyat untuk secara efektif melakukan pengawasan terhadap agenda dan keputusan politik".[159] Selain itu, partisipasi dan kontestasi

[158] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h. 111.

[159] Robert A. Dahl, Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori Dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, (Jakarta: Yayasan Obor, 1999), h. 79.

dirasakan dapat menjadi indikator cukup penting untuk menggambarkan bagaimana kesuksesan penyelenggaraan sebuah pemilihan.[160]

Sementara dalam perspektif hak dipilih, penulis mengkritisi terhadap peran partai politik yang menjadi salah satu penyebab terjadinya calon tunggal. Partai politik mempunyai fungsi namun terkait dengan fungsi tersebut dirasakan tidak berjalan secara maksimal. Terkait fungsi partai politik, beberapa informan memfokuskan pada 2 (dua) hal yaitu pendidikan politik dan rekrutmen politik.

Dari sisi pendidikan politik, Kantaprawira menyatakan bahwa"Pendidikan politik merupakan upaya untuk meningkatkan pengetahuan rakyat agar mereka dapat berpartisipasi secara maksimal dalam sistem politiknya".[161] Surbakti juga berpendapat bahwa "Pendidikan politik merupakan suatu proses dialogik diantara pemberi dan penerima pesan. Melalui proses ini para anggota masyarakat mengenal dan mempelajari nilai-nilai, norma-norma, dan simbol-simbol politik negaranya dari berbagai pihak dalam sistem politik seperti sekolah, pemerintah, dan partai politik".[162]

Dari dua pendapat tersebut dapat dipahami bahwa rakyat sebaiknya juga diberikan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan khususnya pendidikan politik agar masyarakat tidak lagi menafsirkan masing-masing terkait aturan yang dibuat oleh Negara serta masyarakat tidak lagi disuguhkan

---

[160] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h. 111.

[161] Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia, SuatuModel Pengantar, Edisi Revisi, (Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2004), h. 55.

[162] Surbakti, Ramlan, Memahami Ilmu Politik. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2010), h. 117.

dengan praktik-praktik yang dilarang dalam proses pemilihan seperti *money politic* atau *black campaign*. Penulis melihat saat ini Indonesia memiliki keterbatasan pemimpin yang benar-benar negarawan, oleh karenanya berdasarkan Undang-Undang Partai Politik, Negara membagi kewenangannya kepada parpol untuk memberikan pendidikan (termasuk di dalamnya pendidikan politik) kepada masyarakat dan para kadernya agar memahami pengertian politik dan proses politik yang ideal. Widodo mengatakan bahwa "Pendidikan pada hakikatnya merupakan upaya untuk membantu subjek didik agar berkembang menjadi sosok manusia yang potensial secara intelektual melalui proses *transfer of knowledge* dan potensial secara emosional dan spiritual melalui proses *transfer of values* yang terkandung didalamnya".[163] Lebih lanjut menurut Gaffar dan Amal dalam Sanur menyatakan "sebagai bagian dari proses pendidikan politik parpol berkewajiban untuk menghimbau masyarakat agar mengerti dinamika politik dan mengundang masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya secara rasional".[164]

Namun secara nyata fungsi pemberian pendidikan politik bagi masyarakat dan para kader dirasakan belum berfungsi dengan maksimal. Dalam implementasinya, dirasakan masih minim kader atau anggota yang murni hasil dari pendidikan partai politik yang bisa dicalonkan untuk maju dalam pesta demokarasi dalam bentuk pencalonan kepala daerah. Senada

[163] Hendro Widodo, Pengembangan Respect Education Melalui Pendidikan Humanis Religius Di Sekolah, Jurnal Lentera Pendidikan, Volume 21 Nomor 1 Juni 2018: 110-122. h. 110.

[164] Debora Sanur, Tantangan Dan Strategi Parpol Dalam Pilkada Serentak 2018, Buletin DPR RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis) Volume X Nomor 2/II/ Puslit/Januari/2018), h. 27.

dengan pernyataan sebelumnya, Agus Sjafari mengatakan “hal yang saat ini menjadi lebih utama bagi parpol adalah “koalisi politik untuk mengusung pasangan calon yang memiliki tingkat elektabilitastinggi”.[165]

dirasakan masih minim kader atau anggota yang murni hasil dari pendidikan partai politik yang bisa dicalonkan untuk maju dalam pesta demokarasi dalam bentuk pencalonan kepala daerah. Senada dengan pernyataan sebelumnya, Agus Sjafari mengatakan “hal yang saat ini menjadi lebih utama bagi parpol adalah “koalisi politik untuk mengusung pasangan calon yang memiliki tingkat elektabilitastinggi”.[166]

Partai politik sebagai suatu organisasi sejatinya diharapkan memiliki peran untuk dapat mencetak pemimpin yang berkualitas dan berwawasan nasional. Pemimpin yang berkualitas sebaiknya tidak hanya berorientasi pada kepentingan partai politik yang diwakili tetapi diharapkan juga mewakili kepentingan masyarakat. Dalam struktur dan sistem politik, organisasi partai politik sepertinya yang paling bertanggung jawab untuk melahirkan pemimpin-pemimpin berkualitas. Penulis sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Sanur yang mengatakan bahwa “Parpol memiliki peran dalam perekrutan kader sesuai ideologi yang dianut. Walaupun dalam proses pengkaderan tiap parpol memiliki cara yang berbeda-beda, namun dalam perekrutan, partai diharapkan

[165] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h. 112.

[166] *Ibid.*

mencari kader yang memiliki ideologi yang sama guna tercapainya tujuan partai yaitu menciptakan kader tersebut menjadi pemimpin".[167]

Untuk dapat melakukan tugas ini, dalam tubuh organisasi partai politik perlu dikembangkan sistem rekrutmen, seleksi, dan kaderisasi politik secara terbuka. Mendapatkan sumber daya yang baik perlu dimulai dari sistem rekrutmen yang baik. Dengan adanya sistem ini, nantinya akan dapat diseleksi kesesuaian antara karakteristik kandidat dengan sistem nilai dan ideologi partai politiknya. Tentunya orang-orang yang memiliki potensilah yang dapat dikembangkan dan perlu direkrut.

Penyelenggaraan pilkada sebaiknya dijadikan sebagai proses yang mempersatukan perbedaan-perbedaan agama, ras, etnis dalam panggung kontestasi politik yang sehat. Oleh karenanya semua pihak baik pemerintah, penyelenggara pilkada dan peserta pilkada juga dapat melindungi, menghormati dan memenuhi hak warga negaranya untuk menggunakan haknya untuk memilih *(rights and opportunity to vote)* dan dipilih *(rights and oppotunity to be elected)*, serta menggunakan kesempatan sebaik baiknya untuk melaksanakan hak-hak sipil politik lainnya.[168]

Komnas HAM menyatakan bahwa "Proses demokratisasi yang sedang kita jalankan saat ini telah memberikan pelajaran kepada kita bahwa pemilihan umum/Pilkada adalah perhelatan rakyat memilih pemimpinnya yang terbaik

[167] Debora Sanur, Tantangan Dan Strategi Parpol Dalam Pilkada Serentak 2018, Buletin DPR RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis) Volume X Nomor 2/II/ Puslit/Januari/2018), h. 27.

[168] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h. 113.

(primus interpares)," Oleh karenanya dalam perspektif hak asasi manusia, kontestasi maupun partisipasi dari warga negara menjadi mutlak diperlukan untuk memperoleh pemimpin yang memiliki kompetensi dan integritas sesuai dengan apa yang diharapkan oleh warga negara sebagai pemimpin yang dapat memimpin di daerahnya. Selain itu dengan adanya kontestasi diharapkan dapat terlihat sejauh mana kebijakan-kebijakan yang nanti akan menjadi program pembangunannya mencerminkan setidaknya prinsip-prinsip dan norma hak asasi manusia *(human rights based development),*seperti nondiskriminasi, transparan, akuntabel, memperdayakan kelompok rentan *(empowering)*, baik dari proses perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi/monitoring atas pembangunan yang nantinya akan dicanangkan.[169]

Dahlan Thaib mengatakan bahwa "Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik".[170]

Pada akhirnya dari perspektif hak memilih dan dipilih melalui pilkada yang diikuti calon tunggal dirasakan hanya dapat mewujudkan partisipasi masyarakat karena berdasarkan Pasal 54D Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, "calon tunggal tetap dapat mengikuti pelaksanaan

[169] *Ibid.*

[170] Dahlan Thaib, Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, (Jakarta: Liberty, 1993), h. 94.

pilkada serentak", namun terkait kontestasi, penulis memahami bahwa masih minim karena tidak adanya alternatif pilihan bagi masyarakat terhadap pasangan calon yang ada.

Padahal perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menunjukkan terjadinya pemikiran baru tentang kedaulatan rakyat dalam Ground Norm, yaitu pemikiran tentang siapa yang sebenarnya bertindak sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi. Soewoto Mulyosudarmo dalam Sodikin menyatakan: "perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi bahwa pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat". Pemikiran baru terhadap pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 juga sekaligus diikuti dengan perubahan cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara. Pada akhirnya rakyatlah pula yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu sehingga rakyat perlu diberikan alternatif pilihan namun pilihan yang ditawarkan juga memiliki kompetensi dan kualitas yang terbaik yang telah memenuhi kualifikasi dari penyelenggara pilkada.[171]

2. Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dan Wajah Demokrasi Indonesia

Pilkada calon tunggal mempunyai lawan "kotak kosong". Perolehan kotak kosong merupakan hal yang tidak mudah. Kelompok kotak kosong tidak

[171] Tony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9. h.113.

mendapat fasilitas dari negara sehingga harus membiayai sendiri kampanye mereka. Selain itu, kelompok kotak kosong tidak diberi kesempatan yang leluasa untuk menyampaikan dan mengkampanyekan suara mereka. Kampanye kotak kosong dapat dikatakan merupakan pendidikan berdemokrasi buat warga negara, sehingga warga negara harus memberikan pilihan terhadap suara mereka. Pemilihan dengan pasangan calon tunggal melawan kotak merupakan suatu pilihan yang tidak mengenakan buat pasangan calon tunggal, karena masih adanya anggapan yang mengatakan, menang melawan kotak kosong bukan sesuatu yang membanggakan, sementara kalah melawan kotak kosong merupakan hal yang memalukan. Dengan demikian, masih perlu adanya pembelajaran terhadap pelaksaan pilkada dengan pasangan calon tunggal.[172]

Dalam prakteknya, kampanye kotak kosong banyak menimbulkan persoalan karena dianggap membatasi dan mengajak orang lain untuk golput atau tidak memilih. Pada saat mengampanyekan kotak kosong, dianggap mengampanyekan golput, artinya, mengampanyekan untuk tidak memilih dan dibatasi dengan alasan keamanan. Padahal dalam pengaturannya bahwa pemilih diperkenankan untuk memberikan hak suaranya kepada kotak kosong yang menjadi lawan pasangan calon tunggal. Kurangnya pemahaman dan sosialisasi kepada masyarakat, yang akhirnya menimbulkan pemikiran dan anggapan yang berbeda-beda.[173]

---

[172] Wilma Silalahi, "Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong" 2020. h. 1264.

[173] *Ibid. h. 1264-1265.*

Pelaksanaan pilkada pasangan calon tunggal melawan kotak kosong merupakan pembelajaran politik bagi bangsa Indonesia. Hal ini merupakan bukti bahwa perkembangan sistem ketatanegaraan dan sistem pemilu bangsa Indonesia semakin menunjukkan bahwa hak konstitusional warga negara, baik hak untuk dipilih maupun hak sebagai pemilih akan terpenuhi walaupun hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Kemenangan kotak kosong pada pilkada tahun 2018 di Kota Makassar membuktikan bahwa fenomena kotak kosong seolah membuka lebar mata seluruh komponen bangsa, bahwa sejatinya pilkada harus dapat benar-benar menampilkan tokoh pilihan rakyat, bukan hanya pilihan partai politik.[174]

Pada Pilkada serentak tahun 2015, terdapat tiga daerah dengan calon tunggal dan seluruhnya menang. Pilkada di Kabupaten Blitar, pasangan Rijanto- Marheinis Urip Widodo (RIDO) mendapat dukungan Setuju sebanyak 428.075 suara (74 %) dan Tidak Setuju hanya 76.121 suara (6%). Kemudian di Kabupaten Tasikmalaya, pasangan Uu Ruzhanul Ulum-Ade Sugianto memeroleh suara Setuju sebanyak 500.908 suara (67,35%) dan suara Tidak Setuju sebanyak 242.865 suara (32,65%). Terakhir, pada Kabupaten Timur Tengah Utara calon tunggal yang juga petahana, pasangan Raymundus Sau Fernandes dan Aloysius Kobes mendulang suara Setuju hingga 44.353 suara (77,75%) dan yang Tidak Setuju hanya sebanyak 12.696 suara (22,25%).[175]

---

[174] Ahmad Gelora Mahardika, Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Impliksinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 4, No. 2, 2018, h. 69-84..

[175] Teguh Ilham, Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia, Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 12, 2020. h.69.

Potret kemengan semua calon tunggal dalam pilkada juga dialami pada Pilkada Serentak tahun 2017, yang diselenggarakan dilakukan di sembilan daerah di Indonesia. Pada Pilkada Serentak Kota Tebing Tinggi, Umar Zunaidi Hasibuan-Oki Doni Siregar meraih 71.39% suara dan Kolom Kosong 28,61% suara. Selanjutnya pada Pilkada Serentak Kabupaten Tulang Bawang, pasangan Umar Ahmad-Fauzi Hasan memperoleh 96.69% suara dan Kolom Kosong 3.31% suara. Sedangkan pada Pilkada Kabupaten Pati, yaitu pasangan Haryanto-Saiful Arifin mendulang 74.55% suara dan Kolom Kosong hanya 25.45% suara. Kemudian pada Pilkada Kabupaten Landak dengan pasangan Karolin Margret Natasa-Herculanus Heriadi, memperoleh suara hanpir sempurna, yaitu 96.14% suara dan Kolom Kosong hanya 3.86% suara. Selanjutnya pada Pilkada Kabupaten Buton, yaitu pasangan calon Samsu Umar Abdul Samiun-La Bakry, mendulang 55.08% suara dan Kolom Kosong sebanyak 44.92% suara. Kemudian pada Pilkada Kabupaten Maluku Tengah, pasangan Tuasikal Abua-Marlatu Leleury mendulang suara sebanyak 71.14% dan Kolom Kosong hanya 28.86%. sementara itu, Pilkada Kota Jayapura, pasangan calon Tomi Mano-Rustan Saru, mendapatkan suara sebanyak 85.08% dan Kolom Kosong sebanyak 14.92 %. Kemudian Pilkada Kabupaten Tambrauw, pasangan Gabriel Asem dan Mesak Metusala Yekwam meraih 85,98% suara dan Kolom Kosong sebanyak 14,02% suara. Terakhir, Pilkada yang diselenggarakan di Kota Sorong ini dengan pasangan calon Lamberthus

Jitmau-Pahima Iskandar memperoleh suara sebanyak 79,37% dan Kolom Kosong sebanyak 20,63%.[176]

Sementara itu, pada Pilkada serentak tahun 2018, terdapat 16 daerah yang pilkada nya hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Yang menarik adalah, dari keenambelas daerah tersebut, terdapat satu daerah yang dimenangkan oleh kolom kosong, yaitu Kota Makassar pasangan Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi kalah dari Kolom Kosong yang mendapatkan 53% suara. Pada pilkada serentak Kabuapeten Padang Lawas Utara, pasangan calon Andar Harahap-Hariro Harahap mampu meraih sebanyak 86.915 suara, sedangkan Kolom Kosong hanya 21.559 suara. Kemudian pada Pilkada serentak Kab. Prabumulih, pasangan Ridho Yahya-Andriansyah Fikri mendulang 79,27% suara dan Kolom Kosong sebanyak 20,73%. Pada Pilkada serentak Kabupaten Deli Serdang, pasangan Ashari Tambunan-Ali Yusuf Siregar menjaring 82,24% suara, sementara Kolom Kosong hanya memperoleh 17,75% suara. Kemudian Pilkada Kab. Pasuruan pasangan Mohammad Irsyad Yusuf-Mujib Imron mendapatkan 72% suara, dan Kolom Kosong hanya memperoleh 28% suara. Sementara itu, Pilkada Kabupaten Tapin, pasangan Muhammad Arifin Arpan-Syafrudin Noor mendapatkan 80.87% suara dan Kolom Kosong hanya memperoleh 19,13% suara. Selanjutnya, Pilkada Kabupaten Lebak, pasangan Iti Octavia Jayabaya-Ade Sumardi mendulang 76,99% suara dan Kolom Kosong memperoleh 23,01% suara. Selanjutnya, Pilkada Kabupaten Tangerang, pasangan Ahmed Zaki Iskandar-Mad Romli menjaring 83,72%

[176] *Ibid.*

suara, sementara Kolom Kosong hanya mendapatkan 16,28% suara. Kemudian, Pilkada Kota Tangerang dimana pasangan Arief Wismansyah-Sachrudin mendulang sebanyaki 81,53% suara, sementara Kolom Kosong hanya 18,47% suara. Kemudian, Pilkada Kabupaten Puncak, pasangan Willem Wandik-Alus UK Murib mendulang 90,1% suara dan Kolom Kosong hanya mendapatkan 9,99% suara. Selanjutnya, Pilkada Kabupaten Jayawijaya, pasangan Jhon Richard Banua-Marthin Yogobi mendapatkan 260.012 suara, dan Kolom Kosong hanya memperoleh 2.271 suara. Kemudian, Pilkada Kabupaten Mamberamo Tengah, pasangan Ricky Ham Pagawak-Yonas Kenelak mendulang 86,70% suara dan Kolom Kosong hanya mendapatkan 13,30% suara. Kemudian, Pilkada Kabupaten Minahasa Tenggara, pasangan calon tunggal James Sumendap-Jesaja Jocke Oscar Legi, memperoleh 67,28% suara, dan Kolom Kosong hanya 32,71%. Kemudian, Pilkada Kabupaten Mamasa, pasangan Ramlan Badawi-Marthinus Tiranda mendapatkan 61,22% sedangkan Kolom Kosong hanya 38,78% suara. Kemudian, Pilkada Kabupaten Enrekang, pasangan Muslimin Bando-Asman mendulang 67,15% suara, sementara Kolom Kosong mendapatkan 31,03% suara. Selanjutnya, Pilkada Kabupaten Bone, pasangan Andi Fahsar Mahdin Padjalangi-Ambo Dalle memperoleh 63,05% suara dan Kolom Kosong sebanyak 36,05% suara.[177]

Kemenangan hampir semua calon tunggal sangat menarik untuk dibahas. Terkait hal ini, Lili Romli melihat dari aspek ketidaksetaraan hak dan kewajiban antara ‘dua calon’ yang bertarung, yaitu calon tunggal dan kolom

[177] Ibid. *h. 69-70.*

kosong. Dalam pasal 65 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 diatur mengenai bentuk kampanye seperti: pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog, debat publik atau terbuka, pemasangan alat peraga, serta pemasangan iklan di media massa dan elektronik. Berbagai macam bentuk kampanye tersebut difasilitasi oleh negara. Permasalahannya adalah, apakah kolom kosong yang dianggap sebagai pesaing dari calon tunggal juga mendapatkan fasilitas tersebut agar prinsip *equal playing battle field* bisa terjadi?. Romli kemudian menambahkan bahwa agar tercipta pilkada yang fair, semestinya pendukung Kolom Kosong juga diberikan fasilitas yang serupa, seperti disediakan lawan debat bagi calon tunggal dari pendukung kolom kosong dan memberikan dan memfasilitasi para pendukung kolom kosong tersebut untuk mengkampanyekan pencoblosan kolom kosong. Oleh sebab itu, dengan tidak diaturnya kondisi demikian dalam aturan perundang-undangan maka kemenangan hampir seluruh calon tunggal bukanlah hal yang aneh.[178]

Terlihat dari data dan fakta di atas, maka kita bisa berargumen bahwa demokrasi tidaklah berjalan sesuai dengan yang diharapkan karena pemilihan yang hanya memiliki satu calon tidaklah kompetitif karena bisa dipastikan hampir dari semua calon tunggal akan memenangi pemilihan tanpa harus bersusah-payah dalam berkampanye. Selain itu, tren kenaikan jumlah daerah yang memiliki calon tunggal juga menjadi kekhawatiran. Jika terus terjadi, paling tidak ini mengindikasikan dua hal: pertama, partai gagal dalam menjalankan fungsi pokoknya, yaitu melakukan kaderisasi dan pendidikan

[178] Ibid. *h. 70.*

politik kepada masyarakat. Kedua, partai akan terlihat semakin pragmatis sehingga akan semakin ditinggalkan oleh para pengikutnya dan pada waktu yang lama akan menurunkan partisipasi pemilih secara keseluruhan.[179]

B. Pilkada Dengan Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong dan Prinsip-Prinsip Demokrasi Yang Demokratis

Sebelum tahun 2015, realitas kemunculan calon tunggal di Pemilukada menuai pertanyaan dari berbagai pihak mengenai apakah Pemilukada akan dilanjutkan atau tidak mengingat belum ada peraturan undang-undang yang membahas tentang masalah tersebut. Kemudian ada seorang warga negara bernama Effendi Ghazali seorang Pakar Komunikasi politik sekaligus Dosen di Universitas Indonesia mengajukan Permohonan uji materil terhadap Undang-Undang 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 (selanjutnya disebut UU 8/2015) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena Pemohon merasa hak konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasa 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU 8/20156. Akhirnya, setelah Mahkamah Konstitusi melakukan uji Materil keluarlah Putusan Mahkamah

[179] Ibid. *h. 70.*

Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang didalamnya menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak.[180]

Terkait dengan hal tersebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon. Dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) berbunyi : "Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju.[181]

Pemilihan kepala daerah memiliki korelasi yang erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga akan terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis dan partisipatif.[182]

Perlunya partisipasi yang kuat dari masyarakat agar supaya terlibat langsung dalam proses pemilihan pemimpinnya, maka pemilihan kepala

---

[180] Iza Rumesten Ayu Lestari, Ridwan, "Kotak Kosong Memenangkan Pemilihan Umum Kepala Daerah," *Jurnal Ilmiah Hukum*, 2018. h. 83.

[181] *Ibid.*

[182] Kharis Syahrial Alif Mamonto, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah. h. 209.

daerah menjadi momentum demokrasi yang penting dalam kehidupan benegara di tingkat daerah.[183]

Pemilihan Kepala Daerah sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah, dimana Pilkada adalah untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dimana Pemerintah Daerah memiliki hak dan mengatur mengurus sendiri segala urusan pemerintahan daerah dan segala kepentingan masyarakat setempat karena dalam memilih Kepala Daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya adalah ditentukan oleh pemimpin lokal, semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan oleh pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan Otonomi Daerah dapat diwujudkan[184]

Secara filosofi, pilkada langsung merupakan koreksi terhadap penyelenggaraan pilkada sebelumnya, perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah kearah yang lebih demokratis terjadi pasca amandemen UUD NRI 1945, pada Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa "gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Rumusan "dipilih secara demokratis" tersebut kemudian ditafsirkan oleh pemerintah dan DPR menjadi "dipilih secara langsung". Kemudian dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa "gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai

[183] *Ibid. h. 209.*
[184] *Ibid.*

kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih dalam satu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil." Oleh karena itu, pilkada (pemilihan kepala daerah) masuk pada ranah rezim hukum pemilu, terlebih setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang kemudian diikuti dengan lahirnya UndangUndang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang salah satu muatannya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.[185]

Kata "demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 mempunyai makna, yaitu :[186]

1) Demokratis yang bermakna pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah melalui perwakilan oleh anggota DPRD sebagai wakil rakyat yang telah dipilih melalui Pemilihan Umum.
2) Demokratis mempunyai makna bahwa pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah harus dilakukan secara langsung dan yang menentukan adalah rakyat bukan anggota DPRD.

[185] *Ibid. h. 209-201.*
[186] "Jurdi, Fajlurrahman 2018, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Jakarta : Kencana.

3) Demokratis memiliki makna yaitu pemilihan dilakukan oleh majelis rakyat, dewan adat, dan mekanisme yang telah disepakati bersama sama oleh seluruh masyarakat di daerah tersebut.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah landasan hukum dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung yang dilaksanakan tahun 2015, 2016, 2017, 2018, dan 2020. Pilkada secara langsung diselenggarakan untuk memilih pemimpin daerah yang dikehendaki oleh rakyat melalui cara dan mekanisme yang demokratis. Pilkada langsung merupakan suatu sistem yang terdapat elemen-elemen teknis untuk menghasilkan kepala daerah dan kebijakan. Elemen-elemen tersebut antara lain pendaftaran pemilih; pencalonan; kampanye; pemungutan suara; dan penetapan calon terpilih, sebagaimana organ tubuh pada manusia yang bekerja dan saling terhubung menurut fungsi masing-masing, elemen-elemen tersebut juga bekerja dan saling terhubung satu dengan yang lain.[187]

Pilkada langsung menjadi jawaban tuntutan desentralisasi pasca orde baru yang berimbas pada perluasan partisipasi dan otonomi masyarakat lokal serta demokrasi. Pada September 2014 sistem pilkada diganti menjadi pilkada oleh DPRD melalui UU No 22 Tahun 2014. Perdebatan dan protes banyak terjadi dikalangan masyarakat karena selain masyarakat tidak percaya terhadap lembaga legislatif, masyarakat memandang apabila pilkada tidak langsung melalui DPRD adalah sebagai pemberangusan terhadap hak konstitusi

[187] Kharis Syahrial Alif Mamonto, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah."

masyarakat daerah untuk memilih kepala daerah nya dan sekaligus menghilangkan partisipasi masyarakat dalam ikut serta untuk pembangunan daerah. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merespon pergolakan tersebut dengan menerbitkan Perppu No1 Tahun 2014 yang mengembalikan sistem pilkada secara langsung oleh masyarakat.[188]

Alasan Pilkada secara langsung lebih demokratis yaitu, memberikan kesempatan untuk menampilkan kepala daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat dan untuk menjaga keseimbangan pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan. Praktik saat UU Nomor 22 Tahun 1999 masih dipergunakan menunjukan bahwa pilihan DPRD tidak jarang berseberangan dengan kehendak rakyat. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat. Bahkan sering terjadi salah paham antara kepala daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut meninggalkan cerita perihal pemberhentian kepala daerah oleh DPRD yang terjadi di berbagai tempat.[189]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengatur pemilihan kepala daerah dengan menghadirkan calon tunggal harus dipahami bahwa pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal adalah upaya terakhir

[188] "Frensiska, Ryna, 2015, Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah: Implikasi Terhadap Calon Perseorangan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4 Nomor 1.

[189] Huda, Ni'matul, Imam Nasef, 2017, Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi, Yogyakarta : Kencana .

demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya telah diusahakan untuk menemukanminimal dua pasangan calon.[190]

Ni'matul Huda menjelaskan, "Selain itu efek lain yang dirasakan adalah penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikarenakan calon tunggal merupakan kemunduran terhadap pelaksanaan demokrasi dan bisa disebut salah satu pelanggaran hak asasi manusia". Karena menurut Henry B. Mayo salah satu nilai demokrasi adalah menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.[191]

Di desa pada saat kontestasi pemilihan kepala desa, apabila hanya memunculkan calon kepala desa tunggal, maka calon kepala desa tersebut akan melawan kotak kosong. Untuk membuktikan bahwa calon tunggal tersebut sejalan antara pilihan rakyat dan pilihan partai politik dan bahwa proses calon tunggal terjadi karena proses demokratis dalam partai politik yang baik bukan sengaja dibuat untuk menjatuhkan calon yang mumpuni hanya karena partai politik tidak sedang dalam kondisi yang siap untuk berkompetisi dalam suatu pemilihan dalam rangka pergantian kepemimpinan, hal tersebut adalahhal yang menjadi ujian kepada calon tunggal apakah benar-benar mempunyai elektabilitas dan legitimasi yang baik. Meskipun calon tunggal dihadapkan dengan melawan kotak kosong, calon tunggal harus tetap melalui tahapan pilkada secara keseluruhan, sehingga calon tunggal tidak hanya diam saja tidak

[190] Tanjung, Muhammad Anwar & Retno Saraswati, 2019, Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015), Jurnal Yudisial Vol. 12 No.3.

[191] "Huda, Ni'matul, 2015, Negara Hukum Demokrasi Dan Judicial Review, Yogyakarta : UII Press.

berkampanye melainkan tetap harus bekerja keras menyampaikan visi misi kepada masyarakat dan meyakinkan pemilih untuk menjadi pilihan yang pantas serta tepat. Tidak ada yang menjamin bahwa calon tunggal dalam suatu pemilihan untuk pergantian kepemimpinan akan selalu menang melawan kotak kosong.[192]

Butler mengemukakan terdapat tujuh kriteria untuk pemilu yang demokratis, yaitu:[193]

1) semua orang dewasa memiliki hak suara;
2) pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan;
3) semua kursi legislatif adalah subjek yang dikompetisikan dan dipilih;
4) tidak ada kelompok substansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat;
5) administrator pemilu harus bertindak adil, tidak ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya;
6) pilihan dilakukan dengan bebas rahasia dihitung dan dilaporkan secara jujur dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan;
7) hasil pilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh.

---

[192] Rumesten, Iza, 2016, Fenomena Calon Tunggal Dalam Pesta Demokrasi, Jurnal Konstitusi, Volume 13 Nomor 1.

[193] Kharis Syahrial Alif Mamonto, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah. h. 213.

Prinsip Pemilihan Umum Demokratis di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945, secara substansial mengandung tujuh asas pemilu, maksud asas tersebut dibahas dan diulas pada bagian penjelasan umum dalam UU No 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah. Setiap asas tersebut memiliki makna sebagai berikut:[194]

1) Langsung adalah rakyat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung menurut kehendak hati nuraninya, tanpa perantara;
2) Umum adalah semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjan, dan status sosial;
3) Bebas adalah setiap warga negara yang berhak memilih siapa saja untuk menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hari nurani dan kepentingannya;
4) Rahasia adalah ketika memberikan suara, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan cara apapun. Pemilih

[194] Supriyanto, Didik Ramlan Subekti, 2014, Integritas Pemilu 2014 (Kajian Pelanggaran, Kekerasan, Dan Penyalahgunaan Uang Pada Pemilu 2014), Jakarta : Kemitraan Partnership.

memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan;

5) Jujur adalah ketika dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
6) Adil adalah pada saat penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Selain asas yang ada pada Pasal 22 E Ayat (1) UUD NRI 1945, asas hak pilih universal juga terkandung dan diatur di dalam konstitusi hasil perubahan, khususnya Pasal 27 Ayat (1), dan 22E Ayat (3), (4), (5) UUD NRI 1945. Terkait dengan hak pilih tersebut, MK dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 menegaskan bahwa Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional hak pilih warga negara dalam pemilu. Konstitusi menghendaki pemilu dilaksanakan secara demokratis. Pemilu harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang dimaksudkan UUD NRI Tahun 1945. Prinsip-prinsip demokrasi tersebut mencakup prinsip esensial dan prinsip prosedural. Prinsip esensial berupa adanya jaminan hak pilih sebagai bagian dari hak asasi manusia, kebebasan dalam memberikan suara dan kesetaraan atau persamaan hak pilih antar warga negara. Adapun prinsip prosedural mencakup prinsip pertanggungjawaban pejabat yang dipilih dalam pemilu terhadap konstituennya. Sesuai prinsip demokrasi menurut UUD

NRI 1945tersebut, prinsip pemilu demokratis yang dikehendaki konstitusi setidaknya adalah prinsip, kebebasan dan kerahasiaan pilihan, kesetaraan hak pilih, suara terbanyak, kepastian dan kejujuran, serta keterbukaan dan pertanggung jawaban.[195]

Ramlan Surbakti mengemukakan paling tidak terdapat empat parameter yang digunakan sebagai ukuran proses penyelenggaraan pemilu dapat dikatakan demokratis, setiap tahapan penyelenggaraan pemilu harus memiliki aturan yang mengandung kepastian hukum, pengaturan setiap tahapan berdasarkan pada asas pemilu yang demokratis yaitu langsung; umum; bebas; rahasia; jujur; dan adil, pengaturan sistem pengawasan pemilu dilaksanakan sesuai ketentuan, pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa ntuk semua jenis dan bentuk sengketa pemilu.[196]

C. Kotak Kosong Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia

Ketika berbicara mengenai sistem hukum ketatanegaraan ada beberapa hal yang terdampak dari proses demokrasi yang menghadirkan kontestasi calon tunggal dan kotak kosong. Persoalan itu terkait jabatan kepala daerah hingga potensi lahirnya kembali sistem sentralisasi ketika kotak kosong memenangkan proses demokrasi. Secara singkat, persoalan itu bisa di

[195] Fahmi, Khairul 2011, Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat, Jakarta : Rajawali Pers.

[196] Ramlan Surbakti, 2008, Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Jakarta : Partnership For Governance Reform in Indonesia.

inventarisir [197] Kosongnya Jabatan Kepala Daerah Definitif di suatu daerah Salah satu dampak kekalahan calon tunggal serta kemenangan kotak kosong adalah ketiadaan Pejabat Kepala Daerah definitif di daerah tersebut. Ketentuan ini mengacu kepada Peraturan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 Pasal 25 ayat (3), yang mana disebutkan bahwa:

> "Dalam hal terjadi penetapan penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya sebagamana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui KPU berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan dalam negeri untuk penugasan penjabat Gubernur dan Wakil Gubernur, penjabat Bupati dan Wakil Bupati, atau penjabat Wali Kota dan Wakil Wali Kota".

Penugasan yang dimaksud dalam ketentuan pasal ini tentu saja bukan pejabat definitif yang dipilih melalui proses demokrasi, melainkan pejabat pelaksana tugas yang di angkat oleh Menteri dalam Negeri untuk mengisi kekosongan sementara waktu Hanya saja persoalannya adalah, kekosongan yang terjadi dalam konteks ini bukanlah kekosongan yang sebentar atau semetara *(temporary)*, melainkan kekosongan dalam jangka waktu yang cukup lama.Sebagai contoh adalah Pilkada Tahun 2015 dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015, sementara itu pelaksanaan Pilkada selanjutnya dilakukan pada tanggal 15 Februari 2017 dan yang ketiga dilakukan pada tanggal 27 Juni 2018. Dari uriaan tersebut terlihat bahwa jarak antara Pilkada serentak I dan II cukup jauh dan ketiadaan pejabat definitif bisa memunculkan persolan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

---

[197] Ahmad Gelora Mahardika, Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Impliksinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 4, No. 2, 2018, h. 77.

Dalam kajian hukum administrasi negara, pejabat definitif mempunyai perbedaan yang signifikan dengan pejabat pelaksana tugas (Plt) dan pelaksana harian (Plh). Apabila kita mengacu pada Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Perbedaan mendasar antara Pelaksana Harian *(interim)* dengan Pelaksana Tugas *(acting)* adalah Pelaksana Harian melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Perbedaan definisi itu juga ditegaskan secara lebih jelas oleh Chapman et al. (1988), *the line separates an interim, who assumes "regular responsibilities during a specified period", and the acting, who holds "less-than-regular leadership on an interim basis". The difference relates to whether during the duration one actually acts "as" the leader (the interim), or "like" a leader (the acting).*[198]

Sementara itu dalam Pasal 14 ayat (2) Pelaksana Harian ("Plh") adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas ("Plt") adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Plh dan Plt merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin berupa mandat. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila:

- ditugaskan oleh Badan dan/atau Pemerintahan di atasnya, dan
- merupakan pelaksanaan tugas rutin.

[198] *Ibid. h. 78.*

Plh. Ditunjuk oleh Pejabat Pemerintahan di atasnya apabila terdapat pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas paling kurang 7 (tujuh) hari kerja untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas. Jadi perbedaan mendasar antara Plh dengan Plt adalah Pelaksana Harian melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Karena Plh atau Plt merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin yang merupakan salah satu bentuk mandat, apabila merujuk pada Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian, maka Plh atau Plt tidak berwenang mengambil keputusan dan/ atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Sementara itu yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” artinya Keputusan dan/ atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. “Perubahan status hukum organisasi” artinya menetapkan perubahan struktur organisasi. “Perubahan status hukum kepegawaian” artinya melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. “Perubahan alokasi anggaran” artinya Plh atau Plt tidak boleh melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

Adapun kewenangan Plh dan Plt merujuk pada Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26- 30/V.20-3/99 Tahun 2016 tentang

Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian antara lain meliputi:

1) menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja;
2) menetapkan kenaikan gaji berkala;
3) menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara (CLTN);
4) menetapkan surat penugasan pegawai;
5) meyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi; dan
6) memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi, dan izin tidak masuk kerja Jadi, dalam menjalankan tugasnya Plh atau Plt tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Kondisi ini tentu saja tidak menguntungkan bagi daerah yang mengalami kekosongan kekuasaan dalam periode yang lama. Untuk mengatasi persoalan ini, Kementerian Dalam Negeri kemudian membuat Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota yang di dalam ketentuannya diberikan kewenangan sebagaimana Pejabat definitif, seperti:[199]

[199] *Ibid. h.*

Pasal 9 Ayat:

(1) Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota mempunyai tugas dan wewenang:

a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
b. memelihaa ketentraman dan ketertiban masyarakat;
c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini secara yuridis memberikan legitimasi bagi Pjs untuk menjalankan roda pemerintahan sebagaimana Pejabat definitif. Meskipun Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi solusi

atas sejumlah persoalan terkait ketiadaan Pajabat definitif, namun secara aspek yuridis peraturan tersebut melanggar ketentuan yang tedapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memposisikan Pejabat definitif dan Plt serta Plh mempunyai perbedaan terkait kewenangan. Mengacu pada asas hukum lex superiori derogat lex inferiori harusnya Permendagri No.1 Tahun 2018 tidak bisa diberlakukan, karena bertentangan dengan hierarki peraturan di atasnya. Situasi iniberpotensi melahirkan gugatan judicial review ke Mahkamah Agung terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 2018 yang secara aturan perundang-undangan cacat hukum. Dan apabila pada akhirnya nanti dikabulkan, maka potensi munculnya kekosongan kekuasaan jabatan Kepala Daerah akan kembali terjadi.

Dalam konteks inilah, Penulis melihat bahwa fenomena kotak kosong dalam Pilkada ini akan menciptakan persoalan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain:[200]

1) Potensi kembalinya pemerintahan sentralisasi

Salah satu efek yang ditimbulkan dari kemenangan kotak kosong sebagaimana penjelasan diatas yaitu potensi ketidakhadiran Kepala Daerah definitif di daerah tersebut. Apabila mengacu pada Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 yang merupakan acuan teknis dari Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, jabatan tersebut nantinya akan diisi oleh Pejabat sementara yang mana kewenangan pengisiannya diberikan kepada Menteri Dalam Negeri, yang

[200] *Ibid.*

merupakan Pejabat Pemerintahan Pusat yang dipilih secara langsung oleh Presiden. Padahal sebagai ekses dari amanden konstitusi Pasal 18, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola daerahnya sendiri. Sejak saat itu kewenangan Pemerintah Pusat hanya terbatas pada kewenangan Politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Moneter, Fiskal, Yustisi dan Agama. Diluar kewenangan tersebut, semuanya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Pasal 18

(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan (5) terlihat dengan sangat jelas bahwa Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selain itu ketentuan ini juga ditegaskan pada ketentuan ayat (5) yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

Apabila kita beranda-andai apabila kontestasi Pilkada menghadirkan calon tunggal menghadapi kotak kosong, dan kotak kosong memenangkan

kontestasi, maka akan terjadi kekosongan kekuasaan dalam jangka waktu yang cukup panjang. Merujuk pada tabel 4, terlihat bahwa ada kekosongan kekuasaan yang cukup panjang bahkan hingga hampir dua tahun. Akan tetapi perpanjangan tersebut terancam berpotensi jauh lebih lama apabila kita sudah secara resmi mengadakan Pilkada serentak pada tahun 2027, yang mana apabila aturan ini masih berlaku, Pjs bisa saja memerintah suatu daerah selama 5 (lima) tahun. Dasar hukumnya adalah ketentuan pada Undang-Undang Pilkada dimana Pjs Kepala Daerah dipilih oleh Menteri Dalam Negeri sampai penyelenggaraan Pilkada berikutnya.

Pemilihan Pjs yang mempunyai kewenangan setara dengan Menteri Dalam Negeri secara perlahan-lahan akan menciptakan sentralisasi dalam wajah baru. Kenapa hal itu terjadi?, karena Plt baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan Pejabat Kementerian Dalam Negeri yang ditunjuk secara langsung oleh Menteri Dalam Negeri, dan sebelum mengambil kebijakan yang bersifat strategis, pejabat tersebut harus melakukan konsultasi terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri. Secara tidak langsung, otonomi daerah telah bergerak mundur kembali ke bentuk sentralisasi sebagaimana di era orde baru. Saat ini hanya Kota Makassar yang menjadi saksi sejarah kemenangan kotak kosong dalam kontestasi Pilkada, namun untuk kedepannya bisa saja hal ini terjadi di semua daerah, dan itu berimplikasi semua Kepala Daerah nantinya akan dipimpin oleh Pjs yang dipilih oleh Pemerintah Pusat. Dan jika kondisi itu benar-benar akan terjadi, maka hal tersebut merupakan kemunduran bagi demokrasi kita.

2) Hilangnya hak masyarakat untuk dipimpin oleh Pemimpin pilihannya

Salah satu pertimbangan hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU/2015 adalah hak rakyat, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan. Akan tetapi pernahkan kemudian rakyat memilih untuk dipimpin oleh Pjs yang ditunjuk oleh Gubernur?

Yang dimaknai dengan demokrasi oleh Abraham Lincoln adalah, '*government of the people, by the people and for the people*. Ketika tidak ada alternatif calon atau hanya terdapat calon tunggal, memang rakyat diberikan pilhan yaitu antara memilih calon tunggal atau kotak kosong. Akan tetapi ketika kotak kosong memenangkan kontestasi, kewenangan untuk mengangkat Pjs mutlak menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Berkaca pada teori dasar tentang demokrasi, menurut Schumpter demokrasi adalah *as a procedure for choosing leaders through competitive elections*. Hal ini juga disepakati oleh Dolephet (2016:470) yang menyebut bahwa terdapat lima indikator demokrasi, Renske melihat bahwa demokrasi bisa dilihat mulai dari skor tertinggi sampai dengan skor terendah:

> *Democracy is measured byfive indicators in total. Threeindicators focus on structural characteristics by which chief executivesare recruited. (1) The extent to which a country has institutionalizedprocedures for transferring executive power, so this indicator focuses on modes by which chief executives are selected. Countries inwhich'chief executives are determined by hereditary succession or incompetitive elections'get the highest score (Marshall et al. 2013: 201) for this indicator, while countries in which'changes in chief executiveoccur through forceful seizures of power'get the lowest score on thedemocracy scale. (2) The competitiveness of*

> *executive selection, so thisindicator refers to the'extent that prevailing modes ofadvancement give subordinates equal opportunities to become superordinates'(Gurr 1974: 1483). Countries in which'chief executives aretypically chosen in or through competitive elections matching two ormore major parties or candidates'get the highest score (Marshall et al.2013: 212) for this indicator, while countries get the lowest score whentheir chief executives are determined by hereditary succession orduring rigged, unopposed elections.*

Menurut Renske suatu daerah mempunyai skor demokrasi terendah apabila pemimpinnya ditentukan berdasarkan keturunan, pemilu yang curang ataupun pemilihan yang tidak ada lawannya. Dalam konteks ini, calon tunggal menghadapi kotak kosong adalah titik terendah demokrasi, karena selain calon tunggal tersebut tidak terdapat lawan, kekalahan calon tunggal juga membuka potensi terpilihnya pemimpin yang tidak dikehendakisecara langsung oleh rakyat, kondisi ini ibarat membeli kucing di dalam karung, meskipun pada dasarnya rakyat mengetahui bahwa di dalamnya ada kucing namun rakyat tidak mengetahui bagaimana perilakunya, jenis kelaminnya hingga warna kulitnya, walaupun kondisi itu merupakan pilihan rakyat dan rakyat sudah tahu serta paham terhadap konsekuensi tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pengaturan Proses pelaksanaan Pemilukada berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait Pemilukada pasangan calon melawan kotak kosong didasarkan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang ditindak lanjuti dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon, yang menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak. Apabila dikaji secara yuridis mengenai kotak kosong yang menang melawan pasangan calon dalam pelaksanaan Pemilukada, maka didapati akibat hukum bahwa apabila pasangan calon kalah perolehan suara sah atau kurang dari 50%, maka Pemilihan berikutnya diulang kembali pada tahun berikutnya. Selanjutnya, terkait dengan keberlanjutan kepemimpinan kepala daerah lama yang telah habis masa jabatannya, Pemerintah melalui Kemneterian Dalam Negeri menugaskan Penjabat (Pj) Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota untuk mengisi kekosongan hukum hingga penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya.

2. Dilihat dari prespektif hak memilih dan hak pilih, tidak terjamin hak yang diikuti oleh kotak kosong dan calon tunggal pada pilkada sebagai tanda penyelenggaraan kedaulatan rakyat melalui sudut pandang hak asasi manusia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) bertuliskan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis "terpilih" membuktikan bahwa masyarakat berhak ikut serta dalam pemilihan calon pemimpin dan hak untuk dipilih. Kewajiban penyelenggaraan pilkada menandakan bukti penggunaan demokrasi wajib diiringi dengan terjaminnya pemilihan dilaksanakan dalam suatu pemeilihan yang dilakukan sesuai dengan demokrasi dimana hak-hak warga negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, baik hak untuk memilih dan hak untuk dipilih, tidak boleh diabaikan, terlebih lagi dihilangkan.

B. SARAN

1. Kepada pemangku kepentingan, perlu meninjau kembali peraturan normatif mengenai Pemilihan dengan pasangan calon tunggal, agar citra partai-partai politik dipercaya oleh masyarakat, mengingat faktor-faktor negatif yang timbul sebagai penyebab adanya mayoritas partai politik yang mengusung pasangan calon tunggal. Selain itu, biaya politik yang mahal akibat adanya sistem “mahar”, maka Pemilihan berikutnya mesti menciptakan biaya politik yang lebih murah dan tidak banyak menghabiskan uang negara. Kepada para elite politik, agar senantiasa berkompetisi politik secara sehat dalam Pemilihan, sekaligus meningkatkan kuantitas dan kualitas politik

kader-kadernya, agar Pemilihan diisi oleh alternatif pasangan-pasangan calon yang kompeten.

2. Untuk mengatasi persoalan ini, sebenarnya bisa diatasi dengan dua cara yaitu *pertama* membangun pelembagaan partai politik secara ideal yaitu dengan menguatkan fungsi-fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik dan kaderisasi. Dengan berjalannya fungsi rekrutmen dan kaderisasi, maka kecil kemungkinan suatu partai politik tidak mengusung calon dalam Pilkada. *Kedua* adalah dibuatnya regulasi terkait ambang batas maksimum dukungan kepala daerah, seperti maksimal didukung oleh 60% kursi parlemen atau 50% suara suara dan jika partai tersebut tidak memberikan dukungannya maka ada sanksi administratif yaitu partai tersebut tidak bisa mengusung calon lagi untuk Pilkada berikutnya atau Langkah kongkrit yang dilakukan melalui uji materi perundang – undangan dengan mengurangi prosentase trescholk record pencalonan kepala daerah bagi partai dan aturan koalisi pencalonan hanya sampai batas terendah untuk menghilangkan prilaku calon memborong partai

DAFTAR BACAAN

Buku

Amirudin, Ibramsyah. Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,Yogyakarta: Laksbang Mediatama., 2008.

Aurel Croissant Dan Frederich Ebert Stiftung, Politik Pemilu Di Asia Tenggara Dan Di Asia Timur, (Jakarta: Pensil,2003).

Darji Darmodiharjo & Shidarta. 1995. Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia). Jakarta. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama

Deddy Ismatullah Dan Asep A. Sahid Gatara, Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Pustaka Setia, Bandung, 2007.

Dian Bakti Setiawan, 2011, Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Eddy Purnama, Negara.....Op.Cit.

Fattah, Abdul. "Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal Dalam Perspektif Shura (Implikasi Putusan Mk No. 100/PUU-XIII-2015)," 2018.

France M. Watu, Op.Cit.

Frederick Julius Stahl, Constitutional Government and Democracy:Theory and Practice in Europe and America, Dalam Miriam Budihardjo.

Gatara, A.A.Sahid. *Ilmu Politik (Memahami Dan Menerapkan), Bandung: CV Pustaka Setia.*, 2009.

Hans Kelsen, 2011. General Theory of Law and State Diterjemahkan Oleh Rasisul Muttaqien. Bandung. Penerbit Nusa Media

Hufron Dan Syofyan Hadi, Ilmu Negara Kotemporer, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016.

Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokrasi Ketiga,Jakarta: Pustaka Jaya Grafiti.*, 1995.

Indra, Muhammad Ridhwan. *UUD NKRI 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy),CV Haji Masagung: Jakarta.*, 1998.

Irfan, Muhlis. “The Reposition of Structural to Functional Position: Study Of Elimination of The Eselon III and IV Position at Badan Kepegawaian Negara.” *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* 7, no. 1 (2013).

Irving M. Copi. *Intreduction to Logic Dalam PM. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Yuridika , No.6 Tahun XI*, 1994.

James C. Scoot, 1991, Moral Ekonomi Petani, Pergolakan Dan Subsistensi Di Asia Tenggara, Jakarta: LP3ES.

Jazim Hamidi, 2010, Rethingking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis Dan Partisipatif, Dalam Konstitusionalisme Demokrasi (Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah Dan Mahkamah Konstitusi Sebagai Kado Untuk “Sang Penggembala” Prof. A. Mukhtie Fa.

Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara, Jakarta: KONpress.*, 2006.

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar L945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Hukum Nasional V.

Kharis Syahrial Alif Mamonto, Joko Setiyono. “Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah.” *RechtIdee* 16 (2021).

Mahfud, MD. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011).

MD, Moh. Mahfud. *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi, Yogyakarta: Gema Media.*, 1999.

Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni, Bandung, 2002.

Moh. Kusnardy Dan Harmaily Ibrahim, 1988, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Sinar Bakti, Hlm. 328. Lihat Pula: Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indoesia, Jakarta: Ind-Hill.Co.

Mufti, Muslim. *Teori-Teori Demokrasi, Bandung: Pustaka Setia.*, 2013.

Munir Fuady, Dinamika Teori Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010

M. Solly Lubis, Ilmu Negara, Rajawali Press, Jakarta, 2012.

Nazriyah, R. “Calon Tunggal Dalam Pilkada Tahun 2015 Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015.” *Jurnal Konstitusi Volume* 13 (2016).

Ni’matul Huda, Ilmu, Op. Cit Hlm 2006.

Nur Rohim Yunus, Saat Kotak Kosong Memenangkan Pilkada, ADALAH, Buletin Hukum & Keadilan, Volume 2, Nomor 7e (2018).

Padmo Wahyono, Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia, Makalah, UI Press, Jakarta, L998, h., 2.

Robert Dahl, Demokrasi Dan Para Pengkritiknya, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2014, Hlm. 45.

Rowland, Paul. “Pilkada Langsung Dan Demokrasi: Pilihan-Pilihan Kreatif Untuk Indonesia, Makalah Disampaikan Pada Seminar Sehari Tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung, (Jakarta, 5 April 2005).

Samuel Huntington, Gelombang Demokrasi Ketiga, Grafiti, Jakarta, 1997.

Sitepu, P.Anthonius. *Studi Ilmu Politik,Yogyakarta: Graha Ilmu.*, 2012.

Surbakti, Ramelan. *Memahami Ilmu Politik, Jakarta: Grasindo.*, 1992.

Suyatno. *Pemilihan Kepala Daerah Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia, Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1(2)* ., 2016.

Puslit IAIN, Demokrasi, HAM Dan Masyarakat Madani, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.

Robert Dahl, Demokrasi Dan Para Pengkritiknya, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2014.

Samuel Huntington, Gelombang Demokrasi Ketiga, Grafiti, Jakarta, 1997.

Teguh Ilham, “Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* XII (2020)

Teguh Prasetyo Dan Abdul Hakim, Ilmu Hukum Dan Filsafat Hukum, Pustaka Pelajar, Yogyakarata ,2007.

Wilma Silalahi. “Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong” (2020).

Zainal Arifin Hoesein Dan Arifudin, Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum, Raja Grafindo,2017 .

Jurnal

Ahmad Yantomi. "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3 (2021).

Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Judicial Review, Yogyakarta: UII Press.*, 2005.

Ikhsan Darmawan, 'Peran Dan Strategi Kelompok Kotak Kosong Dalam Pilkada Calon Tunggal Kabupaten Pati Tahun 2017', Jurnal Wacana Politik, Vol. 2, No. 1, Maret 2017, ISSN 2502- 9185, Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia Depok.

Irving M. Copi. *Intreduction to Logic Dalam PM. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Yuridika , No.6 Tahun XI*, 1994.

Iza Rumesten, 'Fenomena Calon Tunggal Dalam Pesta Demokrasi', Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No.1, Maret 2016, Universitas Sriwijaya Palembang.

Nazriyah, R. "Calon Tunggal Dalam Pilkada Tahun 2015 Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015." *Jurnal Konstitusi Volume* 13 (2016).

———. "Penelitian Hukum, Yuridika,- Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya." Volume 16, (2002).

Rahmanto, Tony Yuri. "Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten." *Jurnal HAM* 9 (2018).

Rowland, Paul. "Pilkada Langsung Dan Demokrasi: Pilihan-Pilihan Kreatif Untuk Indonesia, Makalah Disampaikan Pada Seminar Sehari Tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung, (Jakarta, 5 April 2005), 8.

Peter Mahmud Marzuki. "Karakteristik Ilmu Hukum, Yuridika,-Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya." Volume 23, (2008).

———. "Penelitian Hukum, Yuridika,- Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya." Volume 16, (2002).

Peter Mahmud Marzuki. "Karakteristik Ilmu Hukum, Yuridika,-Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya." Volume 23, (2008).

Rahmanto, Tony Yuri. “Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten.” *Jurnal HAM* 9 (2018).

Romli, Lili. Pilkada Langsung, Calon Tunggal, Dan Masa Depan Demokrasi Lokal, Jurnal Penelitian Politik Volume 15 No. 2 Desember 2018.

Teguh Ilham. “Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* XII (2020).

ony Yuri Rahmanto , Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM, Volume 9.” *HAM* 9 (2018).

Website

Ahmad Fadlil Sumadi. Hukum Dan Keadilan Sosial. Http://Www.Suduthukum.Com Diakses 5 Desember 2022.

Artaya. “Makna Melawan Kotak Kosong.” Last modified 2020. https://atnews.id/portal/news/6798.

Kompas, “Apa Itu Kotak Kosong Dalam Pemilu? Bagaimana Cara Menentukan Pemenangnya?,” last modified 2022,https://regional.kompas.com/read/2022/01/29/174241178/apa-itu-kotak-kosong-dalam-pemilu-bagaimana-cara-menentukan-pemenangnya?page=all. di akses pada tanggal 5 Desember 2022 pukul 13.30 WITE.

“JDIH DPR RI, ‘Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’ Dalam Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini, Diakses Https://Www.Dpr.Go.Id/Jdih/Uu1945 P.”

JDIH MKRI, Pasal 138 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, TLN. No. 5898.

Panjaitan, Maringan, and Simson Berkat Hulu. “Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020.” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1 (2021).

Topan Yuniarto, ‘Pilkada Langsung Serentak: Sejarah Dan Perkembangannya Di Indonesia,’ Https://Kompaspedia.Kompas.Id/Baca/Paparan-Topik/Pilkada-Langsung-Serentak- Sejarah-Dan-Perkembangannya-Di-Indonesia, Diakses Pada 14 Nov 2022, Pukul 14.02 WITA.

JDIH DPR RI, ‘Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’ Dalam Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan Dan Kompilasi Tanpa Ada Opini, Diakses Https://Www.Dpr.Go.Id/Jdih/Uu1945 P.”https://www.beritasatu.com/news/543243/mahar-politik-jadi-pemicu-pejabat-korupsi, Diakses tanggal 10 februari 2023

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Data Pribadi

Nama	:	Apriadi, S.Kel
Tempat, Tanggal Lahir	:	Tarakan, 27 April 1983
Jenis Kelamin	:	Laki-Laki
Agama	:	Islam
Pekerjaan	:	Anggota KPU Kab. Tana Tidung Divisi Sosialisasi, Partisipasi Masyarakat, dan SDM
Alamat	:	Jl. Ahmad Yani RT 003, Desa Tideng Pale, Kecamatan Sesayap, Kabupaten Tana Tidung.
Email/HP	:	Baskoro_kla01@yahoo.co.id/082190499980

Pendidikan

1989 - 1995	:	SD Negeri 027 Kp Bugis, Tarakan Barat
1995 - 1998	:	SLTP Negeri 1 Tarakan
1998 - 2001	:	SMU Negeri 12 Makassar
2001 - 2006	:	Program Sarjana (S1) Ilmu Kelautan Universitas Hasanuddin Makassar.
2021 - 2023	:	Program Magister Hukum Universitas Borneo Tarakan.

Pengalaman Kerja

2007 - 2008	:	HRDGA pada PT Adira Multifinance Tarakan.
2008- 2011	:	Pegawai Outsourching Pada Bank BRI Cabang Tanjung Selor.
2011 - 2012	:	Pegawai organic Pada Bank Bri Cabang Sangatta Unit Swargabara Jabatan Petugas Analis Kredit.
2012 - 2016	:	PJ Kepala Unit Pada Bank BRI Cabang Sangatta Unit Rantau Pulung, Kutai Timur
2017 - 2019	:	Tenaga Ahli Pengembangan Ekonomi Pada Kemendes PDTT.
2019 - 2024	:	Anggota KPU Kordiv Sosialisasi, Partisipasi Masyarakat, dan SDM