



Nasib Kontestasi Kotak Kosong di Pemilihan Kepala Daerah

Ris Andy Kusuma

Universitas 17 agustus 1945 Semarang

*Correspondence Author: ris.ndi.os@gmail.com

ABSTRACT

The implementation of simultaneous elections has the potential for empty boxes that affect democracy in the implementation of regional elections. This study aims to determine the position of empty boxes in simultaneous elections, and to find out the right recommendations for empty boxes. This research is a normative research using a statutory approach and a conceptual approach. The method of analysis used is systematic, historical, and hermeneutic legal interpretation. The results show that the existence of an empty box or empty column has not been considered as a subject. Its existence is not fully recognized. It is still considered a complement. Starting from the campaign, it does not get the same portion. Likewise, when the empty column filed a lawsuit, the position in the Constitutional Court could not be legal standing. The same thing when winning the Pilkada, the position is filled by officials appointed by the Ministry of Home Affairs. Pilkada is held in the following year or the next period. This condition shows that it is not efficient and effective. This research recommends revisions to the Election Law to regulate empty boxes because the existence of empty boxes reduces the quality of elections.

Keywords: Election; Democracy; Empty Box

ABSTRAK

Penyelenggaraan pemilu serentak berpotensi terjadinya kotak kosong yang berpengaruh terhadap demokrasi dalam penyelenggaraan pilkada. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui posisi kotak kosong dalam pilkada serentak, dan untuk mengetahui rekomendasi yang tepat terhadap kotak kosong. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Metode analisis yang digunakan adalah interpretasi hukum sistematis, historis, dan hermenetik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan kotak kosong atau kolom kosong belum dinilai sebagai subyek. Keberadaannya tidak diakui secara penuh. Masih dianggap pelengkap saja. Dimulai dari kampanye tidak mendapatkan porsi yang sama. Begitu juga saat kolom kosong mengajukan gugatan, posisi di Mahkamah Konstitusi tidak dapat menjadi legal standing. Hal yang sama saat memenangkan Pilkada, posisinya diisi oleh pejabat yang ditunjuk Kementerian Dalam Negeri. Penyelenggaraan Pilkada dilakukan di tahun berikutnya atau periode selanjutnya. Kondisi ini menunjukkan tidak efisien dan efektif. Penelitian ini merekomendasikan revisi pada UU Pemilu untuk mengatur perihal kotak kosong karena keberadaan kotak kosong menurunkan kualitas pilkada.

Kata Kunci: Pemilu; Demokrasi; Kotak Kosong

This is an open access article under the [CC - BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license.



INTRODUCTION

Heirs Rezim orde baru telah runtuh sejak reformasi 1998 lalu. Sejak itu demokratisasi dijalankan. Hingga kini telah berjalan di Indonesia. Terutama, dalam memilih pemimpin. Masyarakat mengajukan diri untuk dipilih menjadi pemimpin. Tidak hanya itu, masyarakat dapat memilih calon pemimpin sesuai suara hati, tanpa ada paksaan atau intervensi dari pihak manapun. Pemimpin tidak lagi berdasarkan keturunan.

Proses pemilihan dari masyarakat ini diyakini menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan milik semua orang, bukan pemerintahan satu orang (*autocracy*). Jalan pemerintahan diharapkan lebih terbuka, lebih responsif, dan melaksanakan aspirasi masyarakat. Nantinya terwujud pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Penerapan sistem ini akan membuat masyarakat mendapatkan penghargaan yang lebih tinggi dalam pemerintahan. Posisi yang tinggi menurut Alcein "*vox populi, vox dei* (suara rakyat adalah suara Tuhan)", sedangkan menurut Machiavelli "*publica voce*". (Parsons 2005)

Masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam sistem pemerintahan. Partisipasi masyarakat diawali memilih calon pemimpin. Pemilihan yang diselenggarakan salah satunya pemilihan kepala daerah. Pemilihannya dilakukan secara langsung oleh masyarakat. Partisipasi itu akan memunculkan karakter demokrasi. Pemilihan bupati/wali kota atau gubernur melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) disebut-sebut menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis.



Sebelumnya pemilihan bupati/wali kota atau gubernur dilakukan oleh anggota DPRD. Sejak Juni 2005 pelaksanaan Pilkada kali pertama pemilihan langsung dari masyarakat diselenggarakan di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Kemudian, Pilkada diselenggarakan secara serentak dimulai sejak 2015. Sejak itu Pilkada diikuti pasangan calon tunggal. Keberadaan peserta pasangan calon tunggal dalam Pilkada telah diatur. Bahkan, pesertanya dari tahun ke tahun menunjukkan kenaikan.

Pilkada 2015 hanya terjadi di empat daerah yakni Blitar, Tasikmalaya, Mataram (NTB), dan Timor Tengah Utara (NTT). Di Pilkada 2017 ada sembilan pasangan calon tunggal dari 101 daerah yang menggelar pilkada. Tahun berikutnya, di Pilkada 2018 lalu ada 13 pasangan calon tunggal dari 171 daerah. Sedangkan, Pilkada 2020 dari 270 daerah yang menggelar Pilkada pada 9 Desember 2020 lalu, ada 25 daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon. Sedangkan, Pilkada Serentak 2024 ada 37 daerah yang terdapat pasangan calon tunggal.

Padahal, penyelenggaraan Pilkada 2024 terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 60/PUU-XXII/2024. Putusan ini menurunkan ambang batas (*threshold*) perolehan suara dalam pencalonan bagi parpol atau gabungan parpol dalam pencalonan kepala daerah melalui jalur parpol. Sebelumnya parpol atau gabungan parpol dalam mendaftarkan bakal pasangan calon apabila telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25 % (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu terakhir pada Pemilihan Anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Putusan MK mengubah persyaratan pencalonan bagi parpol atau gabungan parpol peserta Pemilu. Persyaratan parpol dengan memperoleh suara minimal antara rentang 6,5% sampai 10% sesuai dengan interval jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) di masing-masing daerah. Jumlah persentase tersebut sama dengan jumlah persentase dukungan yang dipersyaratkan bagi pencalonan dari jalur perseorangan. Semakin besar jumlah pemilih, semakin kecil persentase syarat dukungan yang dibutuhkan.

Keberadaan pasangan calon tunggal di Pilkada diawali adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015. Di amar putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan legalitas penetapan satu pasangan calon kepala daerah. Hal ini untuk memberikan kesempatan kepada pemilih untuk menyatakan “Setuju” atau “Tidak Setuju”. Apabila pilihan “Setuju” memperoleh suara terbanyak, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

Berdasarkan hasil Pilkada 2020, 25 pasangan calon tunggal tidak ada yang kalah. Semuanya memenangkan pilkada. Pasangan calon tunggal mengalahkan kotak kosong. Aturan pasangan calon tunggal menang bisa meraih lebih dari 50 persen dari suara sah. Hal ini diatur dalam Pasal 54 D Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pilkada.

Berbeda dengan Pilkada 2018, ada satu pasangan calon tunggal yang kalah. Hal ini terjadi di Pilkada Kota Makasar. Pasangan calon tunggal Wali Kota Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi memperoleh 46,51 persen suara. Sedangkan, kotak kosong memperoleh 53,49 persen suara. (Hindarto 2018) Adanya kekosongan jabatan itu, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menunjuk penjabat wali kota. Pilkada akan dilakukan lagi di periode selanjutnya.

Begitu juga dalam Pilkada 2024, ada dua pasangan calon tunggal yang perolehan suaranya kalah dengan kolom kosong. Pilkada Serentak 2024 di Kota Pangkal Pinang dan Kabupaten Bangka di Provinsi Bangka Belitung. Pasangan calon tunggal di kedua wilayah tersebut perolehan suaranya kalah dengan kolom kosong. Pilkada Kota Pangkalpinang ini diikuti pasangan calon tunggal Maulan Akil-Masagus Hakim. Pasangan calon tunggal ini diusung oleh sembilan partai politik yaitu PDIP, Golkar, Gerindra, NasDem, PAN, PKB, PPP, PKS, dan Perindo. Hasilnya hanya meraup 35.177 suara atau 42,02 persen dari total suara. Sedangkan, kolom kosong memperoleh 48.528 suara atau 57,98 persen suara (Wahyono 2024). Begitu juga Pilkada Kabupaten Bangka yang diikuti pasangan calon tunggal Mulkan-Ramadian. Berdasarkan perolehan suara, petahana di Pilkada 2024 Kabupaten Bangka hanya meraih 50.443 atau 42,75 persen suara dan kolom kosong meraih 57,25 persen atau 67.546 suara (Wahyono 2024).

Kekalahan pasangan calon tunggal dapat menjadi anomali dalam pesta demokrasi. Hal ini dimungkinkan akan terjadi di Pilkada yang akan mendatang. Padahal, kotak kosong tidak melakukan kampanye. Karena pendukung kotak kosong tidak diperbolehkan melakukan kampanye seperti pasangan calon tunggal. Bahkan, pendukung kolom kosong tidak mendapatkan fasilitasi kampanye. Masyarakat yang mendukung hanya bisa melakukan sosialisasi dengan biaya swadaya.



Saat mengajukan permohonan perselisihan hasil pilkada, kotak kosong tidak bisa asal mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi (MK). Keberadaannya terbentur Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2016. Pihak yang mengajukan permohonan merupakan pasangan calon atau pemantau yang terakreditasi oleh KPU. Agar terakreditasi, relawan kotak kosong harus membentuk badan terlebih dahulu dan mendaftar ke KPU sebelum masa kampanye dimulai.

Kasus lain muncul ketika kotak kosong memenangkan Pilkada, rakyat atau masyarakat tidak memiliki wakil yang mengisi jabatan bupati/wali kota atau gubernur. Padahal, Pilkada merupakan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin. Warga diberi kesempatan memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing dalam meraih suara. Seperti yang disampaikan Huntington, bahwa syarat utama dalam demokrasi adalah adanya pemilihan yang kompetitif di antara para calon pemimpin oleh rakyat yang akan dipimpinnya (Samuel P Huntington 1995).

Pasangan calon tunggal akan dinyatakan terpilih dalam Pilkada apabila meraih lebih dari 50 persen dari suara sah. Hal ini diatur dalam Pasal 54 D UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pilkada. Perolehan suara yang tinggi oleh kolom kosong sama dengan kemenangan semu. Kolom kosong tidak dapat dipandang sebagai subyek. Kolom kosong juga dinilai bukan sebagai peserta Pilkada sehingga tidak ada calon kepala daerah yang terpilih. Pilkada harus digelar kembali dari awal. Berdasarkan Pasal 54 D ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, jika pasangan calon tunggal tidak memperoleh suara sampai 50 persen, akan diselenggarakan Pilkada diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

Padahal, untuk penyelenggaraan Pilkada Serentak 2024 di Kota Pangkal Pinang telah menelan anggaran sekitar Rp 30 miliar. Untuk Pilkada Serentak 2024 di Kabupaten Bangka telah dianggarkan Rp 43 miliar dan Pemilihan Walikota Makassar membutuhkan biayanya yang tidak sedikit, jumlahnya mencapai Rp 60 miliar (wikipedia 2018). Biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah seakan-akan “mubazir”. Besarnya biaya Pilkada belum membuahkan hasil pemimpin yang dilantik menduduki jabatan esekutif. Belum ada membuat pemerintah kembali menyelenggarakan Pilkada sesuai Pasal 54D ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

KPU Kota Pangkal Pinang membutuhkan anggaran sekitar Rp 20 miliar untuk Pilkada ulang di tahun 2025. Sedangkan KPU Kabupaten Bangka mengajukan anggaran Pilkada 2025 mencapai Rp 26 miliar. Berbeda dengan Kota Makassar menanggung biaya untuk kali dua demi saat masa pandemi Covid-19. Biaya penyelenggaraan Pilkada di Kota Makassar membengkak. Pemerintah mengeluarkan anggaran untuk biaya Pilkada Serentak 2020 mencapai Rp 84,2 miliar. Besaran anggaran tersebut harus disiapkan dalam dua tahun. Biaya untuk penyelenggaraan Pilkada kedua ini mengurangi kelancaran pembangunan daerah.

Belum ada hasil Pilkada karena kekalahan pasangan calon tunggal menyebabkan kekosongan jabatan kepala daerah. Pengisian jabatan kepala daerah menunggu hasil Pilkada Serentak berikutnya. Untuk mengisi kekosongan jabatan, berdasarkan Pasal 54D ayat (4), pemerintah menugaskan penjabat gubernur, penjabat bupati, atau penjabat walikota. Jalannya pemerintahan di Kota Makassar tanpa pemimpin definitif sekitar dua tahun. Selama kekosongan itu masyarakat menanggung dampak dari dinamika politik pasca Pilkada. Di antaranya, pemerintah pusat mengontaganti pejabat (Pj) kepala daerah.

Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2024 secara nasional dengan harapan efektif dan efisien dalam sisi anggaran. Pelaksanaan Pilkada Serentak juga dapat menghindarkan penyelenggaraan dikuasai pihak tertentu sehingga stabilitas pemerintahan daerah terjaga. Pemerintah daerah mampu mengendalikan konflik sosial di masyarakat. Pengendalian konflik sosial ini akan membuat pembangunan di daerah dapat berjalan demi kesejahteraan masyarakat.

Kemenangan kotak kosong meraih suara terbanyak menunjukkan alarm bagi Pporpol dan para pembuat kebijakan. Ternyata tidak semua dukungan penuh dari Pporpol mendapatkan dukungan yang banyak dari masyarakat. Bukan hal yang mustahil perolehan suara pasangan calon tunggal lebih rendah dibandingkan dengan kotak kosong di Pilkada-Pilkada mendatang dengan adanya Kolom Kosong yang menang di Pilkada Serentak 2024. Padahal, Pilkada sebagai kontesasi perebutan kekuasaan.



METHOD

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normative dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statutes approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Selanjutnya dalam tulisan ini jenis data yang digunakan adalah data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang dikaji lebih mendalam beserta putusan Makkamah Konstitusi tentang sengketa hasil pemilu akan dianalisa lebih jauh untuk mendapatkan data yang relevan.

Metode analisis data menggunakan Teknik interpretasi hukum yaitu berupa interpretasi historis dengan memperhatikan sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, interpretasi sistematis dengan menghubungkannya suatu peraturan perundang-undangan dengan keseluruhan sistem hukum, dan hermenetik atau interpretasi makna dalam suatu teks dalam menafsirkan asas yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan agar mendapatkan hasil penelitian yang valid.

RESULT AND DISCUSSION

Definition and Urgency of A Testament In Inheritance

1. Tahapan Pilkada Serentak dengan Pasangan Calon Tunggal

Proses demokrasi telah menjaral ke daerah. Desentralisasi tidak hanya pelimpahan kekuasaan. Proses Pilkada sudah dilakukan masyarakat di daerah. Pilkada termasuk upaya menciptakan *local accountability*, *political equity*, dan *local responsiveness*. Pelaksanaan tersebut untuk manifestasi kedaulatan rakyat. Proses tersebut memberikan pengakuan atas hak konstitusional warga sekaligus memposisikan rakyat sebagai subjek politik yang berdaulat.

Penyelenggaraan Pilkada diharapkan secara profesional untuk menghantarkan masyarakat ditataran kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik. Sehingga pemimpin daerah terpilih mampu merepresentasikan kepentingan masyarakatnya sehingga melahirkan pemerintahan yang baik. Relativization of principles is a tendency in drafting laws and regulations that no longer pay attention to rules and norms in their drafting (Ngazizah 2024)

Untuk itu, kontestasi Pilkada dapat dijadikan momentum menguji kader partai politik dan struktur partai politik atau tokoh masyarakat dalam merebut hati masyarakat. Tentunya menjadi pasangan calon terlebih dahulu. Sebelum pemilihan pasangancalon beradu konsep dan adu gagasan, sehingga ada ruang dialektika. Proses itu untuk menguji kapasitas dan kapabilitas calon pemimpin daerah. Penyelenggaraan Pilkada pun dapat memutus mata-rantai oligarki.

Mengingat Pilkada sebelum 2005, kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pemilihan tersebut dinilai cenderung oligarkis. Pemilihan yang dilakukan berpotensi memperjuangkan kepentingan para elite politik belaka. Sehingga tidak mampu meningkatkan kualitas kedaulatan dan partisipasi rakyat. Padahal, rakyat dapat menentukan dan memilih pasangan calon yang dianggap terbaik dalam memperjuangkan kepentingan mereka.

Pilkada juga menjadi wadah seleksi kepemimpinan secara *bottom-up*. Proses pemilihan ini diharapkan meminimalkan politik uang. Hasilnya dapat diharapkan melembagakan tata kelola pemerintahan yang baik dan menegakkan pemerintah daerah yang bersih. Tidak hanya itu, pilkada diharapkan meningkatkan kualitas legitimasi politik eksekutif daerah sehingga mendorong stabilisasi politik dan efektivitas pemerintahan di daerah.

Namun, perjalanan jadwal pelaksanaan Pilkada dinilai tidak efektif. Hampir setiap pekan berlangsung Pilkada di daerah yang berbeda-beda, baik di provinsi maupun kabupaten dan kota. Keadaan itu membuat dinamika politik di daerah berpotensi menimbulkan gejolak di masyarakat. Dinamika yang terjadi di Pilkada akan menyita perhatian dan energi masyarakat dan jalannya pemerintahan.

Timbulnya dinamika di masyarakat membuat jadwal pelaksanaan Pilkada dilaksanakan secara serentak. Melalui Pilkada Serentak, segenap dinamika yang menyertai di daerah diharapkan dapat terkendali. Pertimbangan lainnya sebagai upaya meminimalkan biaya sosial, politik, dan ekonomi. Mengingat Pilkada serentak dinilai lebih efisien dari segi waktu dan biaya. Untuk itu, disatuwaktukan agar perhatian dan energi bangsa selebihnya tercurah untuk pembangunan. Efisiensi yang sama diharapkan dapat dilakukan dalam pembiayaan.

Pilkada Serentak dijalankan. Penyelenggaraannya diawali 2015. Selepas itu, penyelenggaraan Pilkada Serentak digelar pada 2017, 2018, dan 2020. Penyelenggaraan Pilkada diawali terbitnya Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang. Regulasi ini menandai era pilkada serentak. Meski, UU Nomor 1 Tahun 2015 mengalami beberapa kali pembaharuan. Pembaharuan pertama melalui UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015. Kedua, melalui UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015. Pembaruan ketiga dilakukan melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 1 Tahun



2015. Perubahan keempat melalui UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 Menjadi Undang-Undang.

Dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak diawali dengan sosialisasi pencalonan kepala daerah. Warga memiliki hak dipilih. Caranya melalui partai politik (parpol) atau perseorangan/independen. Bakal pasangan calon kepala daerah di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota yang akan maju dalam Pilkada diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol. Parpol atau gabungan parpol dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPRD atau 25 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Sementara, pasangan calon kepala daerah yang bakal maju melalui jalur perseorangan harus memenuhi syarat minimal dukungan. Berdasarkan Pasal 41 UU Nomor 10 Tahun 2016 yang belum diubah hingga munculnya UU Nomor 6 Tahun 2020, calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur, bupati, dan walikota, apabila memenuhi syarat dukungan mulai dari 6,5 persen hingga 10 persen dari Daftar Pemilih Tetap (DPT) di provinsi, kabupaten, atau kota yang menyelenggarakan Pilkada.

Meski ada dua jalur, pasangan calon tunggal masih terjadi di Pilkada Serentak. Bahkan, Pilkada Serentak 2024 ada 37 pasangan calon tunggal dan Pilkada Serentak 2020 ada 25 pasangan calon tunggal dari 270 daerah. Pasangan calon tersebut melawan kolom kosong. Jumlah pasangan calon tunggal dari tahun ke tahun meningkat. Pilkada Serentak sebelumnya, di 2018 lalu ada 13 pasangan calon tunggal dari 171 daerah. Di Pilkada 2017 ada sembilan pasangan calon tunggal dari 101 daerah dan di Pilkada 2015 hanya di empat daerah.

Sebelum muncul pasangan calon tunggal, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan Pilkada melaksanakan tahapan-tahapan sebagai berikut:

a. Tahapan Pendaftaran

Pelaksanaan Pilkada tidak mengenal perbedaan suku agama, dan ras (SARA). Semua warga negara memiliki hak politik untuk memilih dan dipilih seperti yang tercantum dalam Pasal 28 D ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."

Jalur pendaftaran melalui parpol atau perseorangan. Di Pilkada 2020 ada 270 daerah yang menyelenggarakan Pilkada. Hingga penutupan pendaftaran bakal pasangan calon, ada 28 daerah dengan satu bakal pasangan calon. KPU provinsi, KPU kabupaten, atau KPU kota yang hanya ada satu bakal pasangan calon melakukan penundaan tahapan. KPU kembali melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang adanya tahapan pendaftaran bakal calon kepala daerah.

Selepas itu, KPU provinsi, KPU kabupaten, atau KPU kota yang hanya ada satu bakal pasangan calon membuka pendaftaran kembali. Akhirnya ada tiga daerah yang warganya mendaftar menjadi bakal pasangan calon kepala daerah. Sedangkan, 25 daerah hingga penutupan pendaftaran tidak ada parpol atau gabungan parpol yang mendaftarkan bakal pasangan calon. Hal itu membuat di Pilkada 2020 ada 25 daerah yang memiliki satu pasangan calon.

Sedangkan, Pilkada Serentak 2024 terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 60/PUU-XXII/2024. Putusan ini menurunkan ambang batas (threshold) perolehan suara dalam pencalonan bagi parpol atau gabungan parpol dalam pencalonan kepala daerah melalui jalur parpol. Ambang batas menjadi setara dengan syarat ambang batas dukungan pemilih bagi pencalonan dari jalur jalur perseorangan atau independen. Sebelumnya parpol atau gabungan parpol dalam mendaftarkan bakal pasangan calon apabila telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25 % (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu terakhir pada Pemilihan Anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Putusan MK mengubah persyaratan pencalonan bagi parpol atau gabungan parpol peserta Pemilu. Persyaratan parpol dengan memperoleh suara minimal antara rentang 6,5% sampai 10% sesuai dengan interval jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) di masing-masing daerah. Jumlah persentase tersebut sama dengan jumlah persentase dukungan yang dipersyaratkan bagi pencalonan dari jalur perseorangan. Semakin besar jumlah pemilih, semakin kecil persentase syarat dukungan yang dibutuhkan.

Adanya Putusan MK dan dukungan anggaran belum berbanding lurus dengan memunculkan kader-kader sebagai calon pemimpin di daerah. Kondisi itu terlihat dari keberadaan kepesertaan kader parpol yang terlibat dalam Pilkada. Baik jalur parpol maupun perseorangan menjadikan sangat terbuka untuk rakyat menjadi bakal calon pemimpin dalam Pilkada, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Justru yang muncul hanya dua orang yang maju menjadi calon kepala daerah. Keduanya bersatu menjadi pasangan calon tunggal.



Keberadaan pasangan calon tunggal ditengarai membuat tidak ada aroma kompetisi dalam perebutan kekuasaan yang sah dalam Pilkada. Tanpa ada kompetisi, pesta demokrasi dinilai seperti opera sabun yang pekat aroma kepentingan. Masyarakat menjadi tidak memiliki pilihan sosok lain yang ditawarkan. Tidak ada adu gagasan, program, visi dan misi. Hanya ada penajaman gagasan, program, visi, dan misi yang ditawarkan oleh satu pasangan calon kepada rakyat sebagai calon pemilih.

Adanya pasangan calon tunggal ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015. Putusan tersebut dipertegas di Pasal 54C 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. Pemilihan satu pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:

- 1) Setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat satu pasangan calon yang mendaftar. Berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat,
- 2) Terdapat lebih dari satu pasangan calon yang mendaftar. Berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat satu pasangan calon yang memenuhi syarat. Setelah dilakukan penundaan sampai berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran, tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat. Hal itu yang mengakibatkan hanya terdapat satu pasangan calon.

b. Tahapan Kampanye

Sebelum memasuki masa kampanye, KPU provinsi, KPU kabupaten, KPU kota melakukan penetapan bakal pasangan calon menjadi pasangan calon tunggal. KPU provinsi, KPU kabupaten, KPU kota melakukan verifikasi administrasi hingga tes kesehatan dan tes kejiwaan. Apabila bakal pasangan calon itu lolos verifikasi dan serangkaian tes tersebut ditetapkan menjadi pasangan calon tunggal.

Pasangan calon tunggal itu akan disandingkan dengan kolom kosong dalam surat suara. Selepas itu KPU menetapkan masa kampanye. Pemilihan satu pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat dua kolom. Yakni, terdiri atas satu kolom yang memuat foto pasangan calon dan satu kolom kosong yang tidak bergambar.

Tahapan kampanye pasangan calon tunggal diperbolehkan melakukan kampanye. Sedangkan, masyarakat yang mendukung kotak kosong atau kolom kosong hanya boleh melakukan sosialisasi. Hal itu membuat posisi kotak kosong dengan pasangan calon tunggal belum setara. Padahal, calon tunggal bukanlah satu-satunya pilihan. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah, pilihan kotak kosong konstitusional. Oleh karena itu, alat peraga kampanye semestinya disediakan bagi kolom kosong. Hal ini sebagai konsekuensi diakomodasinya kolom kosong seperti putusan Mahkamah Konstitusi. Yakni, kotak kosong diberi slot kampanye di media seperti pasangan calon.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 8 Tahun 2017, kegiatan promosi kotak kosong disebut sebagai sosialisasi. Sementara, yang dilarang oleh penyelenggara pemilu merupakan kampanye kotak kosong. Namun, pendekatannya dilarang mengkampanyekan pasangan calon tunggal. Padahal, di Pasal 27 PKPU Nomor 8 Tahun 2017 telah mengatur secara jelas perihal sosialisasi kotak kosong. Pasal 27 Ayat (1) berbunyi "Setiap warga negara, kelompok, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, kelompok adat, badan hukum, lembaga pendidikan dan media massa cetak atau elektronik dapat melaksanakan sosialisasi pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 untuk pemilihan dengan satu pasangan calon. Kemudian, Pasal 27 Ayat (2) disebutkan, materi sosialisasi pemilihan dengan satu pasangan calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) memuat informasi berupa memilih kolom kosong tidak bergambar dinyatakan sah. Mengingat saat kampanye Pilkada, informasi terkait kolom kosong di surat suara sangat minim dan sangat terbatas. Sedangkan di Pasal 6 ayat 1 PKPU Nomor 13 Tahun 2024 menerangkan Kampanye dilaksanakan oleh Partai Politik Peserta Pemilu dan/atau Pasangan Calon. Sedangkan, di Pasal 6 ayat (2) menerangkan Selain Partai Politik Peserta Pemilu dan/atau Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kampanye dapat dilaksanakan oleh Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu dan tim kampanye. Kondisi lain yang menyebabkan adanya pasangan calon tunggal ini, yaitu:

- 1) Sejak penetapan pasangan calon sampai saat dimulainya masa kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap. Akan tetapi, 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 satu pasangan calon,



- 2) 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 satu pasangan calon;

c. Tahapan Pencoblosan

Aturan memilih pasangan calon tunggal di Pilkada 2024 diatur dalam pasal 80 PKPU Nomor 17 Tahun 2024. Pemberian suara pemilihan satu pasangan calon dengan cara mencoblos satu kali pada:

- 1) Kolom yang memuat foto atau nama Pasangan Calon.
- 2) Kolom kosong yang tidak bergambar.

Selain itu, daftar pasangan calon dalam Pemilihan satu pasangan calon memuat:

1. kolom yang memuat foto, nomor urut, atau nama Pasangan Calon; atau
2. Area kolom kosong yang tidak bergambar atau nomor urut kolom kosong yang tidak bergambar.

Surat suara dalam pemilihan calon tunggal dinyatakan sah jika ditandatangani oleh ketua KPPS. Surat suara tersebut diberi tanda coblos pada kolom yang memuat foto atau nama pasangan calon atau kolom kosong yang tidak bergambar.

d. Tahapan Rekapitulasi Perhitungan Suara

Pasangan calon tunggal terpilih atau tidak terpilihnya berdasarkan Pasal 54D UU Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan:

- 1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada pemilihan satu pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50 % 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;
- 4) Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dan ayat 3, pemerintah menugaskan pejabat gubernur, pejabat bupati, atau pejabat walikota;
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan satu pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.

2. Kotak Kosong sebagai Subyek dalam Pilkada Serentak

Kotak kosong dalam surat suara tidak ada gambarnya. Padahal, subyek hukum adalah setiap manusia yang berwenang untuk memiliki, memperoleh, dan menggunakan hak-hak kewajiban dalam masalah hukum. Pada dasarnya yang menjadi subjek hukum adalah manusia/orang atau *person*. Berlakunya manusia sebagai pembawa hak (subjek hukum) mulai dari saat dilahirkan dan berakhir saat meninggal dunia. Menurut hukum, setiap orang dianggap cakap bertindak sebagai subjek hukum, kecuali oleh undang-undang dinyatakan tidak cakap.

Adapun subyek hukum terdiri dari dua jenis:

a. Manusia Biasa (*Naturlijke Person*).

Manusia biasa sebagai subyek hukum telah mempunyai hak dan mampu menjalankan haknya dan dijamin oleh hukum yang berlaku. Setiap manusia pribadi sesuai dengan hukum dianggap pantas bertindak sebagai subyek hukum kecuali dalam Undang-Undang dinyatakan tidak baik seperti halnya dalam hukum telah dibedakan dari segi perbuatan-perbuatan hukum sebagai berikut:

- 1) Orang dewasa menurut hukum telah berusia 21 tahun dan berakal sehat;
- 2) Orang yang belum dewasa (belum mencapai usia 21 tahun);
- 3) Orang ditaruh dibawah pengampuan (*curatele*) yang terjadi karena gangguan jiwa pemabuk atau pemboros.

b. Badan Hukum (*recht persoon*)

Badan hukum adalah suatu badan yang terdiri dari kumpulan orang yang diberi status "*person*" oleh hukum sehingga mempunyai hak dan kewajiban. Badan hukum dapat menjalankan perbuatan hukum sebagai pembawa hak manusia. Perbedaan badan hukum dengan manusia sebagai pembawa hak adalah badan hukum tidak dapat melakukan perkawinan, tidak dapat diberi hukuman penjara, tetapi dimungkinkan dapat dibubarkan.



Badan hukum adalah badan atau perkumpulan yang diciptakan oleh hukum oleh karenanya dapat bertindak seperti manusia. Sebagai pembawa hak yang tidak berjiwa badan hukum dapat melakukan persetujuan-persetujuan, memiliki kekayaan yang terlepas dari kekayaan anggotanya dan bertindak melalui perantaraan pengurusnya.

Adapun bentuk badan hukum adalah:

- 1) Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik, yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Contohnya negara, pemerintah daerah, Bank Indonesia, dan perusahaan negara.
- 2) Badan hukum perdata (sipil) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau hukum perdata yang menyangkut kepentingan-kepentingan pribadi orang di dalam badan hukum itu. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh orang pribadi untuk tujuan tertentu yaitu mencari keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, politik, kesenian, kebudayaan, dan sebagainya menurut hukum yang berlaku secara sah. Contohnya koperasi dan yayasan.

Melihat pemaparan di atas kotak kosong di surat suara Pilkada yang tidak ada gambarnya tidak termasuk sebagai subyek hukum. Kotak kosong tidak dapat dikategorikan sebagai manusia atau badan. Padahal, demokrasi mengisyaratkan adanya kompetisi. Termasuk, dalam Pilkada. Adanya pasangan calon tunggal dengan kotak kosong dapat menghilangkan nuansa kompetisi.

Hadirnya calon tunggal dalam kontestasi elektoral tidak ubahnya sebagai bentuk *pseudo* demokrasi. Hal itu didasarkan beberapa sebab.

- a. Calon tunggal menghilangkan kompetisi dalam demokrasi. Padahal, menurut pendapat Robert Dahl, salah satu dimensi penting dalam demokrasi meniscayakan adanya sebuah kompetisi. Tanpa adanya kompetisi, hajatan demokrasi hanyalah opera sabun yang pekat aroma kepentingan (Robert Dahl 2019)
- b. Melemahnya oposisi. Ini terjadi karena semua partai mendukung satu calon sehingga kepala daerah terpilih cenderung menjalankan roda pemerintahan tanpa adanya kontrol. Eksekutifnya, konstruksi pemerintahan daerah yang demokratis dan transparan akan terhapus. Sebab, desain kelembagaan DPRD yang menjalankan fungsi pengawasan (*checks and balances*) cenderung tak berjalan.
- c. Munculnya kepala daerah boneka. Ini berbahaya lantaran kepala daerah terpilih dalam menjalankan pemerintahan. Istilah sosiolog Erving Goffman, lebih banyak memainkan dramaturgi (Erving Goffman 1959) Kerja pemerintahan yang terlihat di permukaan berbeda dengan sebenarnya. Dalam konteks lebih ekstrem, kepala daerah boneka berpotensi menjadi lahan praktik politik yang menghalalkan segala cara demi memenuhi kepentingan pihak-pihak tertentu dengan menipu kesadaran publik.

Munculnya kotak kosong atau pasangan calon tunggal biasanya didasarkan tiga kondisi, sebagai berikut:

- a. Ada pihak-pihak yang sengaja mendesain munculnya calon tunggal. Pihak yang maksud adalah kelompok berkepentingan. Tujuannya mempertahankan dominasi pengaruh, melanggengkan bisnis, dinasti politik, pemburuan rente, atau lainnya.
- b. Gagalnya kaderisasi parpol. Parpol kehabisan stok kader yang secara kalkulasi politik mampu bersaing di Pilkada. Salah satu variabel penting dalam mengusung kandidat adalah soal kans menang. Hal ini sesuai pandangan Strom, bahwa logika partai dalam pemilu selalu ditujukan memperoleh kemenangan (Kaare Strom 1990)
- c. Biaya politik mahal. Ongkos demokrasi elektoral yang begitu mahal membuat sejumlah tokoh urung sebelum bertarung.

Meski begitu jumlah calon tunggal dari Pilkada ke Pilkada terus mengalami peningkatan. Meski sejak awal keberadaan kotak kosong sulit diakui. Tidak bisa menjadi subyek hukum dalam Pilkada. Hal ini terlihat sebagai berikut:

- a. Pasangan calon tunggal ditetapkan dapat membentuk tim kampanye. Sedangkan, kotak kosong tidak dapat membentuk tim kampanye. Masyarakat yang tidak senang dengan pasangan calon tunggal tidak dapat mengampanyekan keberadaan kotak kosong. Hanya sebatas sosialisasi. Sehingga banyak kasus kerumunan massa yang mendukung kotak kosong sering kali dibubarkan. Alasannya tidak memiliki izin melakukan aktivitas kampanye atau sosialisasi.
- b. Untuk menjadi badan, masyarakat yang berkumpul dalam relawan kotak kosong tidak dapat serta merta. Agar bisa diakui keberadaannya di KPU, relawan mendaftarkan diri menjadi pemantau pemilu.



- Keberadaan sebagai pemantau pemilu akan berbeda dengan pasangan calon tunggal. Tugasnya hanya melakukan pemantauan jalannya Pilkada. Relawan tidak dapat sosialisasi kepada masyarakat.
- c. Apabila relawan kotak kosong mengajukan gugatan di Mahkamah Konstitusi, tidak serta merta dinilai sebagai subyek. Kotak Kosong dapat sebagai subyek atau pemohon di Mahkamah Konstitusi harus terdaftar di KPU. Hal ini berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan MK Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan MK Nomor 3 tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menyatakan Pemohon adalah pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan calon bupati dan wakil bupati, atau pasangan calon walikota dan wakil walikota, serta pemantau pemilihan dalam negeri yang terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPU/KIP Provinsi/Kabupaten/Kota yang mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil Pemilihan. Relawan kotak kosong belum memiliki badan hukum sehingga tidak masuk sebagai *legal standing*. Legal standing itu diatur berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon, pihak yang dapat mengajukan permohonan perkara PHP di MK alias yang mempunyai *legal standing* adalah peserta pemilihan, yakni pasangan calon atau pemantau pemilihan yang lembaganya teregistrasi di KPU kabupaten/kota.

Apabila perolehan suara kotak kosong lebih banyak. Pendukung kotak kosong tidak dapat menunjuk calon yang dikehendaki. Pilkada dinilai gagal. Pilkada akan kembali digelar pada periode berikutnya. MK menegaskan pemilihan ulang dapat dilakukan tahun berikutnya atau sesuai jadwal yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan. Lantas terjadi kekosongan jabatan gubernur/bupati/wali kota. Untuk mengisi kekosongan jabatan itu, Kemendagri menugaskan penjabat untuk menjalankan roda pemerintahan. Namun, penjabat yang ditunjuk memiliki kewenangan terbatas dan tidak dapat memutuskan kewenangan strategis.

3. Tindak Lanjut Kotak Kosong dalam Undang-Undang Pemilu

Berdasarkan keberadaan kotak kosong dalam Pilkada Serentak sudah sepatutnya Undang-Undang tentang Pilkada dilakukan revisi atau perbaikan. Saat ini DPR RI sedang melakukan pembahasan revisi UU tentang Pemilu. Dalam revisi UU tersebut untuk menggabungkan UU Pemilu dengan UU Pilkada. Namun, di draft yang beredar belum menaungi keberadaan kotak kosong. Keberadaan pasangan calon tunggal masih dipertahankan. Hal ini terlihat dalam bagian ketiga peserta pemilu daerah. Keberadaan pasangan calon tunggal untuk gubernur berada di pasal 259 dan pasal 268 untuk bupati dan wali kota di draf RUU Pemilu per November 2020.

Padahal, keberadaan pasangan calon tunggal dalam demokrasi dapat menghilangkan adanya kompetisi. Di sisi lain menunjukkan semakin menurunnya kualitas demokrasi dengan melegalisasi pasangan calon tunggal. Kondisi ini dipaksakan akan menjadi preseden buruk dalam dinamika demokrasi di Indonesia. Politisi dan pencari kekuasaan akan berlomba menciptakan kondisi agar lahir pasangan calon tunggal. Karena ongkos yang dikeluarkan kepada partai politik sebagai mahar guna tidak mencalonkan seseorang jauh lebih rendah dibandingkan berkompetisi. Sebab, kompetisi berarti kampanye dan kampanye berarti uang tak terhingga. Menjadi calon tunggal adalah mekanisme jadi pemimpin tanpa harus kampanye.

Fenomena pasangan calon tunggal merupakan anomali demokrasi. Di beberapa negara biasanya terjadi di daerah dengan jumlah pemilih yang sedikit. Di daerah dengan jumlah pemilih yang tidak signifikan, sehingga partai politik biasanya tidak terlalu bertaruh dengan eksistensinya. Sebab, parpol menganggap jumlah pemilih yang sedikit tidak akan memengaruhi eksistensi partai sebagai institusi politik. Sementara di Indonesia, pasangan calon tunggal menjadi tren. Padahal, sistem yang dianut multipartai dengan jumlah pemilih yang besar sehingga ada kompetisi antar partai.

Meningkatnya pasangan calon tunggal dalam Pilkada Serentak 2024 menunjukkan tersumbatnya hak asasi politik di Indonesia. Para elite dan partai politik menghambat munculnya kader unggulan. Ditambah dengan menguatnya calon kepada daerah berbasis politik dinasti keluarga pejabat dan partai politik. Dinasti politik ini dipelopori pejabat elite. Praktik ini dinilai melanggar prinsip *the right man on the right place*.

Kini masyarakat semakin kritis. Masyarakat menginginkan perubahan agar dapat terlaksana sesuai keadaan di masa sekarang dan masa yang akan datang. Dalam pembaharuan hukum, Prof Sudarto mengemukakan tiga pandangan tentang hukum, yaitu;(Nyoman Serikat Putra Jaya 2017).



- a. Pandangan legalistis. Hukum diidentikkan dengan UU. Sistem hukum sebagai *logische geschlossentheit* sebagai suatu struktur tertutup yang logis, tidak bertentangan satu sama lain. Hukum dipandang sebagai perangkat aturan-aturan yang diharapkan ditaati oleh masyarakat.
- b. Pandangan fungsional. Mengukur norma-norma hukum dan sebagainya itu berdasarkan efektivitas, bagaimana bekerjanya dalam kenyataan. Cara berpikir adalah berfikir dalam problema (*probleemdenken*) dan tidak semata-mata didasarkan kepada suatu sistem, yang cenderung untuk menghendaki *status quo*.
- c. Pandangan kritis. Hukum sebagai bagian dari masyarakat dengan kata lain “hukum dalam masyarakat”. Aspirasi-aspirasi menuju hukum yang optimal, melekat pada asas-asas hukum, tertuju mengurangi kesewenang-wenangan penguasa dan melindungi hak-hak asasi manusia.

Perubahan Undang-Undang tentang Pilkada tentu mengacu dasar dan ideologi negara. Yakni, Pancasila. Kedudukannya tidak dipersoalkan lagi bahkan sangat kuat. Pancasila dijadikan paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum. Termasuk, semua upaya pembaharuannya. Pancasila sebagai dasar negara berkonotasi yuridis artinya melahirkan berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya. Sedangkan, Pancasila sebagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alat karena bersumber darinya (A. Hamid S. Attamimi 1992).

Menyikapi perlunya paradigma pembaharuan tatanan hukum, setiap produk haruslah bersumber pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam lima sila Pancasila dan keseluruhan Pembukaan UUD 1945. Setidaknya ada empat nilai dasar yang harus terpancar dalam setiap pembuatan hukum dan cita hukum Indonesia, yaitu: (A. T. Soegito 1999)

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Keharusan ini sesuai pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945;
- b. Hukum dibuat dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Hukum yang dibuat haruslah memuat nilai dan melalui proses yang demokratis. Keharusan ini ditempuh agar diperoleh hukum yang responsif dan populis;
- d. Hukum harus berdasarkan nilai-nilai keutuhan dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan koherensi dan direksi (arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasilgunaan dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan

Berkenaan dengan tiga unsur cita hukum seperti tersebut di atas, Gustav Radbruch menyatakan, di dalam hukum terdapat tiga nilai dasar yang saling bertentangan satu dengan lainnya, yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Apabila dalam pembuatan hukum lebih mengutamakan kepastian hukum yang tercermin dalam pasal-pasal yang bersifat *rigid*, maka nilai keadilan yang menjadi dambaan masyarakat dalam ber hukum akan tergeser. Bahkan, sulit dilacak jejak keberadaannya. Bersamaan hilangnya nilai keadilan karena lebih mengutamakan kepastian hukum sebagaimana tertulis dalam undang-undang akan hilang pula rasa kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Sehubungan dengan hal ini, Soedikno Mertokusumo menyatakan, undang-undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya telah berkembang jauh. Sedangkan, undang-undangnya belum berubah. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ada ungkapan *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum di sini dengan sendirinya adalah hukum tertulis atau undang-undang. Perubahan undang-undang harus melalui prosedur, sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan (Soedikno Mertokusumo 1996).

Perubahan hukum senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan, peristiwa, dan hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya. Kaidah hukum tidak mungkin dilepaskan dari hal-hal yang diaturnya. Ketika hal-hal yang seyogianya diaturnya telah berubah sedemikian rupa, tentu dituntut perubahan hukum untuk menyesuaikan diri agar hukum masih efektif dalam pengaturannya.

Menurut M. Solly Lubis, proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi meniscayakan bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari dan merupakan aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan hidup mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar jeli dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan



muncul produk politik yang berupa hukum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat (M. Solly Lubis 2000).

Demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas. Dalam sistem demokrasi tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat (Satjipto Rahardjo 1980). Secara umum, UU dibuat untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kegiatan dalam kehidupan manusia sangat luas, tidak terhitung jumlah dan jenisnya, sehingga tidak mungkin tercakup dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tuntas dan jelasnya. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan mempunyai kemampuan terbatas, sehingga UU yang dibuatnya, tidaklah lengkap untuk mencakup keseluruhan kegiatan kehidupannya. Oleh karena itu tidak ada UU yang lengkap selengkap-lengkapannya atau yang jelas sejelas-jelasnya.

Undang-undang dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu undang-undang (Robert B. Seidmann et.al. 2001) Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Demokrasi partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk undang-undang yang responsif. Masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat (Samuel P. Huntington 1994) Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat dalam suatu negara. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukannya

CONCLUSION

Tahapan Pilkada Serentak memberikan ruang terjadinya pasangan calon tunggal. Dalam jalur partai politik hanya ada batas minimal, tidak diberi batas maksimal. Sedangkan, jalur perseorangan kesulitan memuhi syarat minimal dukungan dari Daftar Pemilih Tetap (DPT). Keberadaan kotak kosong atau kolom kosong belum dinilai sebagai subyek. Keberadaannya tidak diakui secara penuh. Masih dianggap pelengkap saja. Dimulai dari kampanye tidak mendapatkan porsi yang sama. Begitu juga saat kolom kosong mengajukan gugatan, posisi di Mahkamah Konstitusi tidak dapat menjadi legal standing. Hal yang sama saat memenangkan Pilkada, posisinya diisi oleh pejabat yang ditunjuk Kementerian Dalam Negeri. Penyelenggaraan Pilkada dilakukan di tahun berikutnya atau periode selanjutnya. Kondisi ini menunjukkan tidak efisien dan efektif. Keberadaan pasangan calon tunggal perlu dimunculkan dalam revisi UU Pemilu. Meski, keberadaannya menurunkan kualitas demokrasi karena tidak ada kompetisi. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, ada beberapa saran atas fenomena melawan kotak kosong Adanya batas minimal perolehan untuk mengusung pasangan calon, sebaiknya disertai batas maksimal sehingga tidak ada monopoli dukungan. Selain itu, calon perseorangan diberi kemudahan dalam memperoleh syarat dukungan minimal. Keberadaan kotak kosong sebaiknya dihilangkan dalam Pilkada Serentak. Karena posisinya tidak setara dengan pasangan calon tunggal. Adanya revisi UU Pemilu dapat melibatkan secara aktif dan menyeluruh lapisan masyarakat agar berpartisipasi di dalamnya. Terutama, memberikan ruang hak konstitusi yang lebih besar untuk hak dipilih dalam Pilkada.



REFERENCES

- A. Hamid S. Attamimi. 1992. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, Dan Bernegara*. Jakarta: BP-7 Pusat.
- A. T. Soegito. 1999. *Pendidikan Pancasila*. Semarang: Cetakan Keenam, IKIP Semarang Press,.
- Erving Goffman. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*, Doubleday Anchor. Garden City, New York.
- Hindarto, Yugo. 2018. "Kotak Kosong Menang Di Makassar, Pemilihan Diulang Tahun 2020." *CNN INDONESIA*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180707180100-32-312329/kotak-kosong-menang-di-makassar-pemilihan-diulang-tahun-2020>.
- Kaare Strom. 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Hal 8. Cambridge University Press, Cambridge.
- M. Solly Lubis. 2000. *Politik Dan Hukum Di Era Reformasi*. Bandung: Mandar Maju.
- Ngazizah, Inna Fauziatal. 2024. "Relativization of Principle Application : Weak Establishment of Legal Regulations and the Relevance of Decisions of the Constitutional Court." 1(2): 1–8.
- Nyoman Serikat Putra Jaya. 2017. *Pembaharuan Hukum Pidana*. Pustaka Rizki Putra.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*. ed. Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana.
- Robert B. Seidmann et.all. 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*. London: , 2001, First Published, The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd., London.
- Robert Dahl, Joko J Prihatmoko. 2019. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*.
- Samuel P. Huntington. 1994. *Penerjemah Sahat Simamora, Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*. Jakarta: Cetakan Kedua, Rineka Cipta.
- Samuel P Huntington. 1995. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Satjipto Rahardjo. 1980. *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan, Alumni*. Bandung: Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soedikno Mertokusumo. 1996. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Wahyono, Deni. 2024. "Hasil Rekapitulasi KPU, Kotak Kosong Menang Di Pilbup Bangka." *detiknews*. <https://news.detik.com/pilkada/d-7673542/hasil-rekapitulasi-kpu-kotak-kosong-menang-di-pilbup-bangka>.
- wikipedia. 2018. "Pemilihan Umum Wali Kota Makassar." *wikipedia*. https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Makassar_2018.