

## Peningkatan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah

**Christya Putranti**

christya@unika.ac.id

Universitas Khatolik Soegijapranata

Jl. Pawiyatan Luhur Sel. IV No.1, Bendan Duwur, Kec. Gajahmungkur, Kota Semarang

**ABSTRACT:** *Regional Leaders Election (Pilkada) is an interesting matter to discuss, Pilkada regulations have undergone several changes, the phenomenon of change occurs starting from the appointment of a regional head, in which was initially elected by House of Representatives (DPR) until finally returned to the public as people's sovereignty, the enactment of Law No. 1 of 2015 concerning about the stipulation of Government Regulation in Lieu of Law (Perpu) No. 1 of 2014 which discussed about the Election of Governors, Regents and Mayors into a law which enforced the return of elections to be carried out by House of Representatives which led to harsh criticism from the public so in the end government restored the public's right to vote. Another interesting thing is that as a result of the people's sovereignty, the right to be elected and to elect the citizens, especially in regions, must be implemented. Unfortunately, the problem this has become a new problem, which was the delay in the implementation of regional elections. In Law No. 32 of 2004 concerning about Regional Government in which only regulates that regional heads are proposed through a combination of political parties and political parties, after the decision of Constitutional Court Number 5 / PUU-V / 2007 individual candidates also can run for regional head candidates. Law Number 18 of 2015 had been reviewed by the Constitutional Court Number 100 / PUU-VIII / 2015. The blank ballot box regulation then appears in General Elections Commission Regulation (PKPU) Number 14 of 2015 concerning about the election for Governor and Vice Governor, Regent and Vice Regent and / or Mayor and Vice Mayor upon follow-up to the Constitutional Court decisions. This study will focus on the increasing blank ballot box that continues to increase, starting from a single candidate with "agree and disagree" boxes to the enforcement of the blank ballot box. It means that from 2015 Regional Leaders Election experienced a significant increase. This research used normative legal research method by examining laws and regulations, General Elections Commission Regulation (PKPU), and literature studies.*

**Keywords:** *Law, State Administration, Regional Leaders Election, Regional Leaders, Simultaneously, Blank Ballot Box, the increase of blank ballot box, blank ballot boxes*

**ABSTRAK:** *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menjadi hal yang menarik untuk dibahas, peraturan Pilkada telah mengalami beberapa kali perubahan, fenomena perubahan terjadi dimulai dari penunjukan kepala daerah, dipilih oleh DPR hingga dikembalikan kepada masyarakat sebagai penyandang kedaulatan rakyat, diberlakukannya Undang-Undang*

Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Perpu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang yang memberlakukan dikembalikannya pemilihan dilakukan oleh DPR yang berdampak pada kritik keras dari masyarakat dan pada akhirnya pemerintah mengembalikan kembali hak masyarakat untuk memilih. Hal yang menarik lainnya sebagai akibat dari kedaulatan rakyat maka hak dipilih dan memilih warga negara khususnya daerah harus terlaksana, sayangnya permasalahan menjadi hal yang baru yaitu penundaan pada pilkada. Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah hanya mengatur kepala daerah diusulkan melalui gabungan partai politik dan partai politik, setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 calon perseorangan dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2015 dilakukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 100/PUU-VIII/2015. Peraturan kolom kosong kemudian muncul pada Peraturan KPU (PKPU) Nomor 14 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota atas tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Penulisan ini akan memfokuskan peningkatan kolom kosong yang terus meningkat. Dimulai dari calon tunggal dengan kolom “setuju dan tidak setuju” hingga pemberlakuan kolom kosong. Yang artinya dari tahun 2015 Pilkada mengalami peningkatan yang signifikan. Penelitian ini menggunakan Metode penelitian hukum normatif, dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, PKPU dan studi pustaka.

**Kata Kunci:** Hukum, Tatanegara, Pilkada, Kepala Daerah, Serentak, Kolom Kosong, Peningkatan kolom kosong, kotak kosong

## PENDAHULUAN

Pemilihan Umum adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan Pemilihan Umum (Pemilu), namun Pemilihan Umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting dan harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu lazimnya di negara yang menanamkan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan pemilihan Umum yang demokratis merupakan ‘*qonditio sine qua non*’, *the one can not wiist without the others*.<sup>1</sup>

Marco Bunted and Andreas Ufen berpendapat “*The Focal point if minimakist and procedural definition of democracy is elections*”<sup>2</sup> Mariam Budiardjo dalam bukunya sistem

---

<sup>1</sup> Saleh, dkk 2017, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika. Lihat juga A. Mukhtie Fajar 2009, “Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran pemilu dan PHPU”, *Jurnal Konstitusi, Mahkamah konstitusi Republik Indonesia*, Vol 6, Nomor 1 April 2009. hlm. 4

<sup>2</sup> Marco Bunted and Andreas Ufen, 2009, *The New Order and its Legacy: Reflection on Demokration in Indonesia* dalam Marco Bunted and Adreas Ufen (ed), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, Routledge, New York, hlm. 3. Dalam Penulisan Hukum oleh Muhamad Gibran Sesunan, Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), hlm. 36

Pemilu di kebanyakan negara Demokrasi, Pemilu dianggap lembaga, sekaligus tolak ukur dari demokrasi.<sup>3</sup> Maka pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilu karena Pemilu merupakan konsekuensi logis yang dianut prinsip kedaulatan rakyat (Demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Praktek Demokrasi langsung dalam menentukan pemimpin daerah pada prinsipnya hendak melihat secara nyata sosok pimpinan yang ideal ilihan rakyat, yang lebih penting adalah aspek legalitas dari pemerintahan yang terbentuk.<sup>4</sup> Ni'matul Huda memberikan tiga model pokok dalam demokrasi yang pernah diterapkan di dunia. *Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, sistem ini adalah sistem pengambilan keputusan tentang permasalahan umum dengan melibatkan seluruh warganegara secara langsung. *Kedua*. Model demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan. Sistem ini menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warganegara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai.<sup>5</sup>

Rakyat memiliki kedaulatan tertinggi dalam menjalankan fungsi demokrasi melalui Pemilu. Kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa setiap manusia memiliki kebebasan dan Demokrasi didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk atau pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang telah diberi wewenang.<sup>6</sup> Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia yang menyatakan bahwa suatu pemerintahan dipimpin oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Bentuk pengejawantahan dari sistem demokrasi adalah diselenggarakannya Pemilu secara langsung.<sup>7</sup>

Jimly Assiddiqie berpendapat bahwa pemilu adalah sarana perwujudan hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Maka dalam rangka itulah pemerintah harus hadir untuk menjamin terlaksananya pemilu sesuai dengan jadwal ketatanenaraan yang telah ditentukan. Seduai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiripun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Pelanggaran terhadap hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilu, memperlambat penyelenggaraan pemilu tanpa persetujuan para wakil rakyat ataupun tidak melakukan apapun sehingga pemilu tidak terselenggara sebagaimana mestinya.<sup>8</sup>

Dapat dipahami bahwa Pemilu merupakan sarana dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagai landasan dasar Pemilu adalah Pasal 22E ayat (1) UUD 1945

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, 2015, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 423

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, 2016, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan yang Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, hlm. 219

<sup>5</sup> Ni.matul Huda. 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 207.

<sup>6</sup> Azumardi Azra, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Madani*, Jakarta: ICCE UIN, hlm. 110.

<sup>7</sup> Latipah Nasution, 2017 *Jurnal Adalah Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol 1 No 9, hlm. 83

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 172

yang mengatakan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung jujur umum bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan lima tahun sekali, pasal tersebut memberikan amanat untuk diselenggarakan Pemilu yang mengikutsertakan partisipasi rakyat. Sekaligus menjadi legitimasi dalam negara Kesatuan. Pemilu dalam. Adapun penyelenggara Pemilihan umum diatur dalam Pasal 22E ayat (5) bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) tentang pengisian jabatan kepala daerah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 22 Tahun 1999) Pasal 49 ayat (1) bahwa Pemilihan Kepala Daerah calon Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang hadir oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD Maka dalam implementasi Pasal Undang-Undang Dasar tersebut dapat dikatakan demokrasi belum terwujud dalam Pilkada.

Hal yang mempengaruhi perubahan pilkada;

1. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada tahun 2004 yang mempengaruhi politik Indonesia sehingga memicu pendapat bahwa pemilihan kepala daerah seharusnya dapat dilakukan secara langsung
2. Pemilihan Kepala daerah secara langsung dipandang sebagai wujud demokrasi dimana rezim orde baru rakyat tidak memiliki kesempatan memilih kepala daerah sendiri
3. Adanya desakan untuk melakukan revisi secara terbatas mengenai pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.<sup>9</sup>

Runtuhnya rezim Orde Baru menyebabkan format dan pola pemerintahan daerah termasuk pemilihan kepala daerah direvisi mengikuti jiwa zaman yang tengah bertransformasi hasilnya terbit Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam butiran yang dituangkan dalam pasal dan ayat pada undang-undang tersebut, salah satunya membahas mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah secara demokratis dan prosedur itu dinamakan pemilihan kepala daerah langsung.<sup>10</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung dimulai sejak dirubahnya UU No 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU No 32 Tahun 2004) yang artinya masyarakat daerah memiliki haknya untuk memilih pemimpin mereka sehingga kedaulatan rakyat dan demokrasi tercermin pada pilkada dipilih secara langsung oleh rakyat.

Perubahan Undang-Undang kembali terjadi lagi sehingga masyarakat daerah kembali untuk tidak memilih secara langsung dan dikembalikan oleh DPRD yang diatur dalam Undang-Undang No 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota

---

<sup>9</sup> Bungasan Hutapea, 2015, "*Pengkasian Hukum Pemilihan Kepala Daerah*" Rechts Vinding, Vol. 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 106

<sup>10</sup> Leo Agustino, 2014, *Politik Lokal & Otonomi Daerah*, Bandung: Pealfabeta, hlm. 130

(UU No 22 Tahun 2014). Pilkada secara langsung oleh rakyat membutuhkan biaya yang sangat banyak untuk pembiayaan logistik pilkada maupun biaya penyelenggaraan pilkada, soal biaya pemilihan Gubernur secara langsung yang dinilai terlalu mahal sementara kewenangan Gubernur terbatas menurut KPU, antara tahun 2010 hingga 2014 Pilkada bisa menelan biaya hingga Rp 15 triliun. Angka sangat fantastis sekaligus kontradiktif.<sup>11</sup> Kosekuensi kembalinya Pilkada dipilih tidak langsung berdampak pada respon masyarakat khususnya masyarakat desa yang mendesak Pemerintah agar pemilihan kepala daerah dikembalikan oleh masyarakat.

A.M Fatwa menyatakan hal yang paling penting dalam pilkada adalah jaminan terhadap prinsip kedaulatan rakyat baik secara langsung atau cara lain sesuai dengan keistimewaan daerah yang didatur dalam undang-undang.<sup>12</sup> Arif Maulana memberikan pendapatnya bahwa pengembalian sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak melanggar konstitusi hanya saja hal ini merupakan suatu kemunduruan proses demokrasi dan bukan jaminan akan memperbaiki keadaan pemilihan secara langsung sebagaimana tetap dipertahankan dengan catatan harus dilakukan perbaikan terhadap berbagai kelemahan yang ada dengan mengupayakan efektifitas penyelenggaraan pilkada dan tetap menjaga tetap tegaknya prinsip demokrasi dengan tujuan demokratisasi mampu memberikan dampak kesejahteraan kepada masyarakat.<sup>13</sup>

Pada masa akhir pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Perpu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua Perpu tersebut memiliki tujuan untuk mencabut ketentuan pemberi kewenangan kepada DPRD memilih Kepala Daerah. Kemudian Perpu tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan kemudian dirubah menjadi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pilkada serentak. urgensi memahami kedudukan hukum kolom kosong adalah selain karena merupakan bagian dari dinamika demokrasi juga sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip keterbukaan dalam penyelenggaraan pilkada yang dalam pelaksanaannya memasuki tahap ketiga secara serentak di seluruh Indonesia.<sup>14</sup> Kemudian Komisi Penyelenggara Pemilu (KPU) menindak lanjuti Putuan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan mengeluarkan Peraturan KPU RI Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1)

---

<sup>11</sup><http://www.negarahukum.com/hukum/dilema-demokrasi-pemilihancatatankritis pemilihan-gubernur-oleh-dprd-dalam-ruu-pemilukada.htm> diakses pada tanggal 13 Februari 2021

<sup>12</sup> AM. Fatwa, 2019, *Untuk Demokrasi dan Keadilan*, Jakarta: Buku Kompas, hlm 105.

<sup>13</sup> Arif Maulana, 2012, *Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum (Tesis)*, Jakarta: Universitas Indonesia, Im. 147.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 65

Mahkamah Konstitusi melakukan trobosan hukum yang mampu mengatasi persolalan yang terjadi diperkembangan masyarakat yaitu fenomena calon tunggal. Trobosan hukum dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi berisi pada makna terkandung didalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat diterjemahkan bahwa salah satu ukuran kontestasi yang demokratis itu adalah penyelenggaraannya harus diijamin tersediannya ruang atau peluang bagi rakyat untuk memanasifestasikan kedaulatan dalam melaksanakan haknya, dalam hal ini baik untuk memilih dan untuk dipilih, maka baik terdapat banyak calon ataupun hanya terdapat satu pasangan calon, pilkada harus tetap dilaksanakan untuk memanasifestasikan hak unutm memilih dan hak untuk dipilih warga negara.<sup>15</sup>

Dengan demikian dapat dipahami bahwa berbagai macam perundang-undangan telah dirubah dengan sedemikian rupa. Sebelum perubahan terakhir Pilkada dipilih oleh DPRD namun hal tersebut menimbulkan protes besar dilakukan masyarakat yang menginginkan pilkada dipilih secara langsung oleh masyaakat daerah dan pemerintah telah merubah berbagai undang-undang sehingga terwujud keinginan masyarakat untuk memilih Kepala Daerahnya secara langsung, namun tidak menutup kemungkinan masih terdapat kekurangan sehingga Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan atas dasar permohonan hak uji materil dari masyarakat. Setelah MK memutus maka KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum menindaklanjuti putusan MK dengan merubah pasal sehingga terwujudlah kolom kosong.

Pilkada serentak dimulai pada Tahun 2015 dengan diberlakukannya kolom kosong jika terjadi pasangan calon tunggal. Setelah berjalannya waktu pada kenyataannya Pilkada kolom kosong mengalami peningkatan, pada tahun 2015 dengan tiga calon tunggal, tahun 2017 meningkat menjadi sembilan calon tunggal, 2018 meningkat menjadi enam belas calon tunggal dan pada tahun 2020 terdapat 25 calon tunggal. Dengan demikian berdasarkan latar belakang pembahasan tersebut maka penulis tertarik untuk menulis dengan judul **“PENINGKATAN KOLOM KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**

## **METODE PENETILTIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono dan H. Abdurahman yaitu penelitian yang dilakukand dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Penelitian normatif seriangkali disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen Perundang-undangan dan bahan pustaka<sup>16</sup>

Tujuan dari penelitian hukum normatif adalah untuk menganalisis maupun membandingkan antara norma hukum yang ada. Menurut Maria S.W. Sumardjo dalam

---

<sup>15</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana, 2016. “Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Prespektif Hukum Progresif” Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol3 Nomor 2, hlm. 225.

<sup>16</sup> Soerjono dan H.A Abdurahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineke Cipta, hlm56.

melakukan penelitian hukum khususnya penelitian hukum normatif, fokus penelitian mencakup:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistemik hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah Hukum.<sup>17</sup>

Sifat dari penelitian tersebut adalah deskriptif analitis, karena penelitian ini dimaksudkan dengan mendapatkan gambaran yang menyeluruh, mendalam dan sistematis mengenai peraturan perundang-undangan calon tunggal pada Pilkada. Bersifat analitis karena dalam penelitian ini dilakukan analisis kritis terhadap peraturan perundang-undangan calon tunggal pada Pilkada

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu yang dicari jawabannya.<sup>18</sup> Dalam penelitian ini maka peneliti menggunakan dua pendekatan sekaligus yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>19</sup> Maksud dari pendekatan tersebut adalah:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Pendekatan dilakukan oleh peneliti guna menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan fokus permasalahan yang diteliti sekaligus melihat konsistensi peraturan perundang-undangan<sup>20</sup> Pendekatan perundang-undangan yang penulis lakukan dengan melakukan pendekatan berbagai peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi
2. Pendekatan konseptual (*konseptual approach*) yaitu pendekatan yang dimulai dengan cara memahami setiap perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum<sup>21</sup> Penggunaan pendekatan ini akan membantu penulis dalam menjelaskan konsep dalam peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>17</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2014, *Metode Penelitian ilmu Hukum*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, hlm. 17-18.

<sup>18</sup> Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 23.

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm 130.

<sup>20</sup> *Ibid*, 131.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 132.

Dalam penelitian hukum normatif dan data yang digunakan adalah data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>22</sup> bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan hukum primer

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang akan digunakan adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan penelitian yang mendukung dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti rancangan Undang-Undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan pakar hukum (buku, karya tulis ilmiah, pendapat) dan seterusnya.<sup>23</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis adalah:

- 1) Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo
- 2) Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana

c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, pemberitaan media dan seterusnya.<sup>24</sup>

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berupa pengumpulan data sekunder. Bahan hukum yang digunakan adalah dengan studi dokumen. Pengumpulan data dengan melakukan indentifikasi peraturan perundang-undangan dan dokumen lainnya. Selain dari dokumen formal juga dilakukan terhadap hasil-hasil karya ilmiah seperti buku, jurnal dan hasil penelitian yang berkaitan dengan kolom kosong Pilkada.

Jujun S. Suriasumanti data yang terkait dengan penulisan hukum ini dianalisis secara deskriptif kualitatif.<sup>25</sup> Analisis secara deskriptif kualitatif dimaksudkan memberikan variabel secara mandiri dan dilakukan juga analisis yang pada dasarnya dikembalikan kepada tiga aspek yaitu mengklasifikasikan, membandingkan dan menggabungkan.

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2017, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm. 12.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid, hal. 13.*

<sup>25</sup> Jujun S. Suriasumantri, 1986, *Ilmu dalam Prespektif Moral*, Bandung: Alumni, hlm 61.

**PEMBAHASAN**

Pada pembahasan penulis akan membahas bagaimana sejarah peraturan hukum terkait dengan pemilihan kepala daerah pertama kali sampai dikenalnya dengan pemilihan kepala daerah calon tunggal. Sebelum dikenal dengan calon tunggal istilah kolom kosong digunakan untuk terus menjalankan proses demokrasi, setelah kolom kosong digunakan terdapat perubahan peraturan dengan disebutkan kolom kosong.

Pertama kali Pemilihan Kepala Daerah yang digunakan pada Pemilu Kepala daerah menggunakan sistem penunjukan atau pengangkatan oleh Pusat. Setelah kemerdekaan pemerintah telah menggunakan sistem ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-undang 1 Tahun 1957, kemudian sistem penunjukan digunakan berdasarkan penetapan Presiden 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang No 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang No 18 Tahun 1956 kemudian sistem perwakilan merupakan perwujudan Undang-Undang No 5 Tahun 1974 dan sistem ini Pilkada dilakukan oleh lembaga DPRD dan presiden menentukan calon kepala daerah terpilih.<sup>26</sup> Pemilihan Kepala Daerah ini tidak dilaksanakan secara langsung oleh warga daerah namun sesuai dengan pasal 11 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah tingkat I
- b. Menteri dalam negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II dan
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri dalam negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam daerah tingkat I

Kemudian Undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang No. Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, tetapi dalam Undang-undang ini belum terlaksana pemilihan langsung, Pasal 16 ayat (1) mengatakan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila kemudian dipertegas lagi pada Pasal 18 ayat (1) huruf a mengatakan bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang: memilih Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Pasal tersebut menunjukan bahwa Pilkada pada Peraturan ini masih belum terlihat demokrasi nyata yang dipilih oleh warga daerah.

Berlakunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dimulailah pemilihan dilakukan secara demokratis oleh masyarakat khususnya di daerah karena pada Undang-Undang tersebut Pasal 24 ayat (5) mengatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 56 ayat (1) Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu

---

<sup>26</sup> Topan Yuniarto, 7 Desember 2020, Pilkada Langsung Serentak: Sejarah dan perkembangan di Indonesia, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/pilkada-langsung-serentak-sejarah-dan-perkembangan-di-indonesia>

pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dan pada Undang-Undang ini partai politik menjadi satu-satunya jalan dalam mengajukan pemilihan kepala daerah sesuai dengan Pasal 56 ayat (2) bahwa Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik.

Munculnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 memiliki dampak pada perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah, Pasa Pasal 56 ayat (1) mengatakan Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan Pasal 56 ayat (2) bahwa Pasangan calon sebagaimana dimaksud ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang ini. Persyaratan pasangan calon pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memberikan persyaratan jika perseorangan memenuhi syarat yang harus didukung sekurang-kurangnya adalah 6,5%. Dengan terbukanya calon selain partai politik maka demokrasi hak untuk dipilih juga terimplementasi pada Undang-Undang No 12 Tahun 2008 ini.

Pada pemerintahan Presiden SBY mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD tetapi mekanisme tersebut mendapatkan kritik yang menjadi catatan akhir masa jabatan Presiden SBY saat itu di tahun 2014 yaitu dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang kemudian Undang-Undang tersebut diganti menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang pada pemerintahan Jokowi Widodo dan Undang-Undang inilah mengembalikan hak konstitusional warga daerah untuk kembali memilih kepala daerah.

Setelah dilakukan pembahasan sejarah pemilihan kepala daerah maka dapat disimpulkan bahwa telah terjadi beberapa point dalam perubahannya yakni, *pertama* kepala daerah diisi dengan sistem penunjukan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, *kedua* sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD dan presiden, *ketiga* pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat setelah berlakunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari Undang-Undang inilah persyaratan untuk menjadi kepala daerah adalah melalui partai politik atau gabungan partai politik, *keempat* UU No 22 Tahun 2014 kepala daerah kembali dipilih oleh DPRD dalam undang-undang tersebut tidak mencerminkan prinsip demokrasi karena tidak dipilih oleh rakyat secara langsung. *Keempat*, kembalinya kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat muncul kembali didalam Undang-Undang No 1 Tahun 2015 yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015 maka KPU mengeluarkan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 14 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan

**Satu Pasangan.** Pasal 14 ayat (1) mengatakan “sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan (1) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan **setuju atau tidak setuju**” kemudian Pasal tersebut berubah menjadi “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan suat suara yang memuat foto Pasangan calon dan 1 (satu) **kolom kosong** yang tidak bergambar” yang diatur didalam PKPU No 13 Tahun 2018 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Dengan demikian terdapat perubahan bahwa yang sebelumnya dengan pilihan setuju dan tidak setuju berubah menjadi kolom kosong dan hal ini diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 tentang Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota.

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No 8 Tahun 2015 mengatakan bahwa Pemilihan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan inilah Pilkada Tahun 2015 dilakukan secara serentak. Pilkada serentak telah memunculkan persoalan yaitu calon tunggal. Proses pemilihan kepala daerah 2015 yang dilakukan serentak pada tanggal 9 Desember 2015 untuk pertama kali Pilkada 2015 digelar serentak diseluruh Indonesia.

Undang-Undang nomor 8 Tahun 2015 Pasal 49 (8) mengatakan dalah hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda palung lama 10 hari. Ayat () KPU membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama tiga (3) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud ayat (8), ketentuan inilah KPU mengeluarkan Surat Edaran (SE) No 9/KPU/VIII/2015 tentang perpanjangan pendaftaran peserta pilkada hasil ahir pendaftaran dan didapati calon tunggal. dengan ketentuan inilah calon tunggal mulai terjadi dengan melawan kolom kosong dan kolom kosong yang terjadi terus meningkat tiap periodenya.

Sebanyak 269 daerah akan mengikuti pemilihan gubernur, bupati dan walikota.<sup>27</sup> hingga batas akhir pendaftaran pilkada yang hanya ada satu pasangan calon di kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Tasikmalaya, kabupaten Timor Tengah Utara, Kota Mataram, Kota Samarinda dan Kota Surabaya.<sup>28</sup> namun setelah diperpanjang oleh KPU kolom kosong hanya maka yang melawan kolom kosong terdapat 3 Daerah yakni Blitar, Tasikmalaya dan Kabupaten Timor Tengah Utara.

---

<sup>27</sup> Suwarjono ini daftar 269 Daerah yang gelar pilkada serentak. <https://www.suara.com/news/2015/07/27/104027/ini-daftar-269-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2015>

<sup>28</sup>Matias Toto Suryaningtyas <http://www.bbc.com/indonesia/2015/08/150803.indonesiapolitiksurabaya> diakses pada tanggal 23 Januari 2021

Hal yang menarik pada Pilkada tahun 2015 adalah di Kota Surabaya terdapat pasangan calon Walikota dan Wakil Wali Kota Surabaya petahana Tri Rismaharini dan Whisnu Sakti Buana dan Dra. Lucy Kurniasari nomor urut satu dan pada Nomor urut 2 yakni Ir. Tri Rismaharini, M.T dan Whisnu Sakti Buana., ST. Pada hasil Rekap Pasangan calon pertama Walikota Surabaya akan menjadi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah namun setelah dilakukan perpanjangan pendaftaran maka Kota Surabaya memiliki lawan sehingga tidak terjadi calon tunggal di kota Surabaya. Figur yang dimiliki oleh Risma memiliki dampak jika Risma akan menang pada pilkada yang akan diselenggarakan.

Penyebab munculnya calon tunggal adalah sepak terjang Risma (meski pada akhirnya mendapat saingan) sebagai wakil kota petahana sangat dominan. Reputasinya nasional dan Internasional. *Image caption* Reputasi Risma membuat calon lain berfikir untuk ikut dalam pilkada. Secara realitas bahwa parpol akan berhitung sebelum mengeluarkan biaya politik yang tinggi untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah. Selain itu partai politik juga selama ini terlihat lali melakukan kaderisasi dan hanya bergantung pada kandidat menonjol dari luar partai.<sup>29</sup>

Hasil Hitung TPS Kota Surabaya dimenangkan oleh Risma secara mutlak, berikut adalah pie chart perolehan suara:



Data diperoleh dari KPU dan diolah oleh penulis

Pada tahun 2017 data KPU menunjukkan bahwa pilkada serentak yang diselenggarakan pada tanggal 15 Februari diikuti oleh 101 daerah dan 9 (sembilan) diantaranya diikuti oleh calon tunggal yakni Tebing Tinggi, Pati, Tulang Bawang Barat, Landak, Maluku Tengah, Tanbraw, kota Sorong dan Jaya Pura, pilkada tahun 2017 ini juga memberikan warna baru bahwa seluruh calon tunggal merupakan petahana dan sembilan diantaranya adalah;

1. Umar Zunaidi Hasibuan dan Oki Doni Siregar yang merupakan calon petahana di kota tebing tinggi, Sumatera Utara

<sup>29</sup> Topan Yuniarto, *op.cit*

2. Umar Ahmad dan Fauzi Hasan Yang merupakan petahana di Tulang Bawang Barat, Lampung
3. Haryanto dan Saiful Arifin, Yang merupakan petahana di Pati, Jawa tengah
4. Karolin Margret Natasa dan Herculanus Heriadi. Karolin merupakan anggota DPR asal PDIP (landak)
5. Samsu Umar Abdul Samiun dan La bakry. Samsu yang merupakan calon bupati yang juga etahana di kabupaten Buton
6. Tuasikal Abua dan Martlatu Leleury. Tuasikal dan Leleury yang merupakan calon bupati dan wakil bupati di maluku tegah
7. Benhur Tomi Mano dan Rustan Saru. Tomi Mano merupakan calon wali kota yang juga petahana di jayapura dan ia diampingi oleh Rustan Saru yang merupakan DPRP dan ketua PAN Kota jayapura
8. Gabriel Asem dan Mesak Metusala Yekwam. Gabriel Asem adalah calon Bupati Tambrau, papua Barat dan juga petahana
9. Lamberthus Jitmau dan Pahima Iskandar, yang merupakan calon walikota dan wakil walikota sorosng papua Barat yang juga petahana.<sup>30</sup>

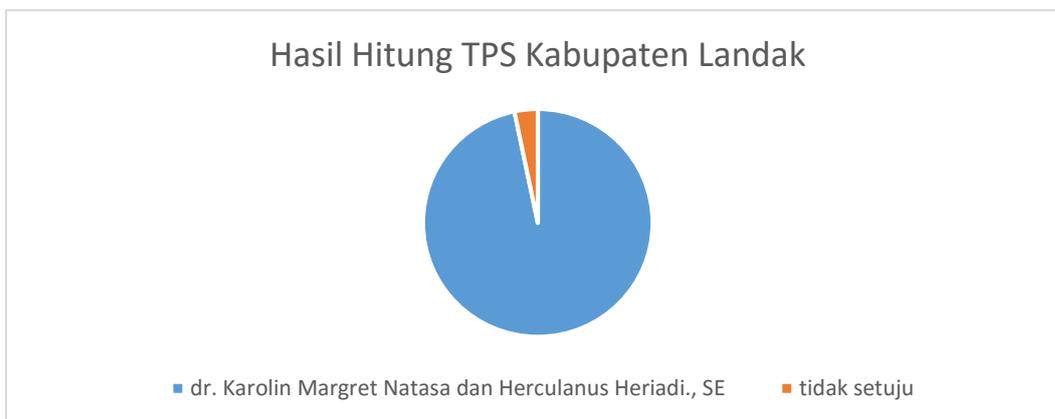
Seluruh pasangan calon tunggal diatas mendapat presentase dengan rata-rata 70% keatas sehingga dapat dikatakan menang telak melawan kolom kosong. Adapun yang tertinggi adalah Pasangan dari Landak yakni Karolin Margret Natasa dan Herculanus Heriadi yang memperoleh 96,72% suara melawan kolom kosong.

Margret Natasa memiliki latar belakang yang menarik bahwa ia pernah mencalonkan menjadi anggota DPR RI Daerah Pemilihan Kalbar dan mendapatkan suara 222.021 suara, menjadi peringkat tiga terbanyak nasional dan ia ditempatkan pada Komisi ke IX. Kemudian ia menjadi anggota DPR-RI dan menjabat sebagai anggota MPR-RI, setelah itu ia mencalonkan pada pemilihan legislatif, hal yang menarik ia mengalahkan perolehan suara Puan Maharani dan memiliki perolehan suara tertinggi. Namun ia sempat memundurkan diri pada 1 oktober 2014 dan ia mencalonkan diri menjadi Bupati Landak.<sup>31</sup> Figur seorang Karoline menjadi hal yang menarik dan memiliki kepercayaan dari warga Kabupaten Landak sehingga tidak heran jika ia memenangkan Pemilihan kepala Daerah Thaun 2020 dan menjadi Gubernur di kampung halamnya.

---

<sup>30</sup> Bgaus Prihantoro Nugroho, 14 Febuari 2017. Ini 9 calon Tunggal yang Juga Petahana di Pilkada Serentak 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3421757/ini-9-calon-tunggal-yang-juga-petahana-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada tanggal 23 Januari 2021

<sup>31</sup> Potianak Pertama dari karol Margret Natasa Si Cantik Bupati Landak, Pernah Kalahkan Puan Maharani Jumat, 21 Agustus 2020. <https://pontianak.tribunnews.com/2020/08/21/pertama-dari-karolin-margret-natasa-si-cantik-bupati-landak-pernah-kalahkan-puan-maharani?page=2>



*Data diperoleh melalui KPU*

*Dan dioleh oleh penulis*

Parpol Pendukung:

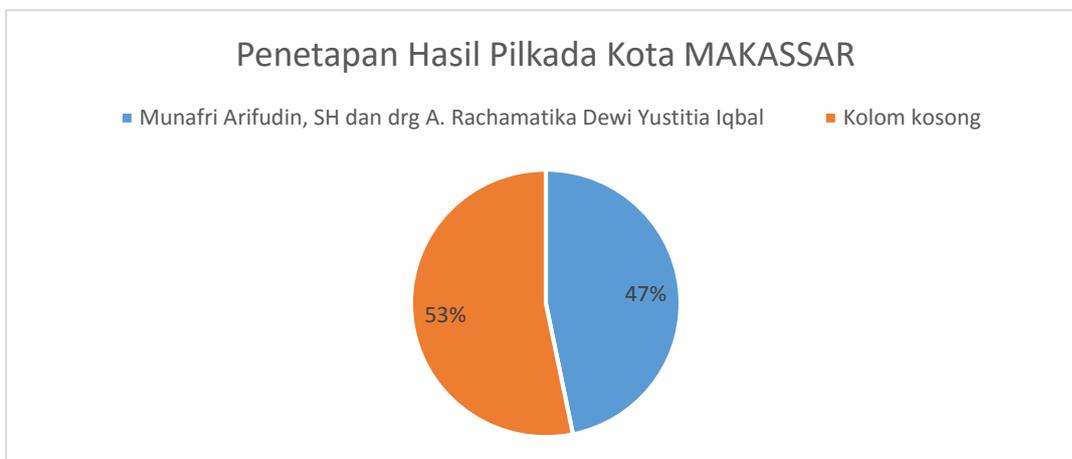
1. PDIP
2. Demokrat
3. PKM
4. Golkar
5. Hanura
6. Nasdem
7. Gerindra
8. PAN

Pada Pemilihan kepala daerah serentak Tahun 2018 terdapat 16 calon yang melawan kotak kosong untuk pemilihan Walikota dan Bupati yaitu Pasang Lawas utara Sumatera Utara, Prabumulih Sumatera selatan, Kabupaten Tanggerang Banten, Kota Tanggerang Banten, Tapin Kalimantan Selatan, Mamasa Sulawesi Barat, Minahasa Tenggara Sulawesi Utara, mamberamo tengah Papua, Jayawijaya Papua, Kabupaten Puncak Papua, Delii Serdang Sumatera Utara, Lebak Banten, Pasuruan Jawa Timur, Enrekang Sulawesi Selatan, Bone Sulawesi selatan dan Makassar.<sup>32</sup>

Terdapat hal yang menarik dalam Pilkada tahun 2018 khususnya pada calon tunggal di Makasar. Pasangan Mohammad Ramdhan Pomanto-Indria Mulyasari (DIAMI) dari jalur Independen dan Pasangan Appi-Cicu yang diusung dari Partai Nasdem, Golkar, PKPI, PDIP, Gerindra, Hanura, PKB, PPP, PBB, PKS. Pasangan Appi-Cisu mengajukan gugatan ke Panwaslu tetapi Panwaslu menolak gugatan tersebut.

<sup>32</sup> Herianto Batubawa, 2018, Pilkada 2018 Kotak Kosong Nyaring Bunyinya <https://news.detik.com/berita/4087256/pilkada-2018-kotak-kosong-nyaring-bunyinya>

Tim Appi-Cicu tidak puas dengan putusan Panwaslu dengan menolak gugatannya maka Tim Appi Cicu mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) Makasar yang meminta agar KPU Makasar menggugurkan pasangan DIAMI. Tidak berhenti sampai distu kemudian KPU melakukan upaya hukum yaitu kasasi ke Mahkamah Agung dan putusan MA memperkuat putusan PTUN TUN Makasar agar DIAMI digugurkan dalam Pemilu kepala daerah dan akhirnya pasangan DIAMI terdiskualifikasi dan Appi-Cicu menjadi calon tunggal yang harus melawan kolom kosong. Setelah berjalannya proses pemilihan pada tanggal 6 Juli 2018 KPU Makasar menetapkan kolom kosong menjadi pemenang dalam pemilihan Kepala daerah di makasasr yang artinya Appi Cicu kalah melawan kolom kosong.



Data diperoleh dari KPU

Partai pendukung;

1. Gerindra
2. PKPI
3. Golkar
4. PDIP
5. PKS
6. PBB
7. PPP
8. NASDEM
9. HANURA
10. PAS

Setelah mendapatkan pasangan tersebut mendapatkan Surat Keputusan KPU Kota Makassar 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 bertanggal 6 Juli 2018 pasangan tersebut mengajukan gugatannya ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pokok Permohonan Pemohon bahwa terdapat cacat Surat keputusan tersebut dan telah terjadi pelanggaran Money Politics yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif karena terdapat 18 kecamatan yang ditemukan di 10 Kecamatan yang terdapat 43 kelurahan yang terindikasi kecurangan, sehingga pemohon menganggap bahwa tidak sahny perolehan suara, pemungutan suara dengan calon tunggal dianggap tidak sah atau cacat hukum.

Pada eksepsi pemohon ia merasa keberatan terhadap keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/VII/2018 tentang penetapan Rekapitulasi hasil Perhitungan perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018. Pasal Amar putusan Mahkamah Konstitusi dalam eksepsi menerima eksepsi termohon berkenaan dengan kedudukan hukum pemohon dan point kedua menyatakan pemohon tidak memiliki kedudukan hukum.

Setelah Pemilihan Kepala Daerah serentak dilaksanakan dari tahun 2015 sampai pada tahun 2018 yang telah diketahui bahwa peningkatan itu semakin bertambah dan kolom kosong juga memiliki potensi untuk menang contohnya pada pembahasan sebelumnya bahwa terdapat pasangan calon di kota makassar kalah melawan kolom kosong.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada telah mengatur mekanisme pilkada yang hanya diikuti oleh calon tunggal, Pasal 54D diatur bahwa pemenang pilkada dengan calon tunggal harus memperoleh suara lebih dari 50% suara sah, apabila yang diperoleh tidak mencapai lebih dari 50% maka pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya. Pada Pasal 25 ayat (1) PKPU Nomor 13 Tahun 2018 bahwa apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto pasangan calon, KPU menetapkan penyelenggaraan pemilihan kembali pada pilkada periode berikutnya, sementara ayat (2) disebutkan "Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan "pada akhirnya kotak kosong seakan blunder dalam demokrasi, sesuatu yang tak demokratis bagi menamparwajah demokrasi. Sungguh sebuah ironi, tambahan lagi ketika kotak kosong justru yang menang beberapa konsekuensi tak terhindarkan.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Deli Ana, Melawan Kotak Kosong, Ironi Pilkada 2018 <http://www.vo-islam.com/read/citizens-jurnalism/2018/07/05/58901/melawan-kotak-kosong-ironi-pilkada-2018?#sthash.KyTvh2dy.dpbs>. Diakses pada tanggal 23 Januari 2021

Pada tahun 2020 Pemilihan kepala daerah telah diselenggarakan pada Rabu tanggal 9 bulan Desember Tahun 2020 terdapat 25 pasangan calon tunggal di Pilkada Serentak tahun 2020 yakni:

1. Kabupaten Humbang Hasundutan
2. Kota Pematang Siantar
3. Kota Gunung Sitoli
4. Kabupaten Pasaman
5. Kabupaten Ogan Komering Ulu
6. Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan
7. Kabupaten Bengkulu Utara
8. Kabupaten Kebumen
9. Kabupaten Wonosobo
10. Kabupaten Boyolali
11. Kabupaten Seragen
12. Kabupaten Grobongan
13. Kota Semarang
14. Kabupaten Kediri
15. Kabupaten Ngawi
16. Kabupaten Bandung
17. Kabupaten Sumbawa Barat
18. Kabupaten Kutai Kartanegara
19. Kota Balikpapan
20. Kabupaten Gowa
21. Kabupaten Soppeng
22. Kabupaten Mauju Tengah
23. Kabupaten Raja Ampat
24. Kabupaten Manokwari Selatan
25. Kabupaten Pengunungan Arfak<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Ika Fatma Ramadhansari, 10 Desember 2020, Pilkada Serentak 2020: Profil 25 Calon kepala Daerah VA Kotak Kosong. <https://kabar24.bisnis.com/read/20201210/15/1329293/pilkada-serentak-2020-profil-25-calon-kepala-daerah-vs-kotak-kosong>

Pilkada tahun 2020 ini menjadi menarik karena telah mengalami peningkatan yang sangat drastis. Namun dalam pilkada serentak di Tahun 2020 tidak ditemukan adanya pasangan calon kalah melawan kolom kosong.

Faktor yang mempengaruhi fenomena calon tunggal karena adanya mahar politik yang mahal dari partai politik, regulasi pilkada di Indonesia menetapkan calon kepala daerah diusung oleh partai politik atau beberapa partai politik selain adanya independen, kemudahan karena partai politik di daerah dinilai belum mampu menjalankan fungsi kaderisasi dan rekrutment politik dalam mengusung calon kepala daerah ykalisasi dan rekrutment politik itu melekat pada fungsi utama partai politik yang seharusnya mampu melahirkan figur yang kuat. Faktor yang terakhir bahwa muncul calon tunggal adalah aturan dalam undang-undang mengenai syarat dukungan terutama bagi calon perseorangan yang tidak mudah dipenuhi<sup>35</sup>

Setelah dibahas bagaimana peningkatan Kolom Kosong yang terjadi maka beberapa hal yang menjadi faktor mengapa kolom kosong semakin meningkat. Regulasi yang ada pada peraturan mensyaratkan presentasi perolehan suara atau ambang batas yang cukup tinggi, sehingga akan memberikan dampak calon tunggal terjadi, kemudian dapat ditelusuri faktor lain yakni figure seorang calon menjadi alasan lainnya mengapa calon tunggal semakin meningkat dengan latar belakang yang memiliki kredibilitas yang baik memiliki potensi calon tunggal melawan kolom kosong dan dapat dimenangkan oleh calon tunggal dengan menang mutlak. Faktor lain juga terlihat banyaknya partai politik mendukung calon tunggal sehingga calon lain cukup sulit untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Dengan demikian setelah dibahas maka dapat disimpulkan bahwa, *pertama*, terjadi peningkatan kolom kosong yang terjadi dimulai pada tahun 2015 yang diikuti oleh 7 daerah yang akan mengikuti calon tunggal dan diperpanjang kembali oleh KPU maka menjadi 3 daerah yang menjadi calon tunggal dengan kotak suara “Setuju dan tidak Setuju” sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015 kemudian ditindak lanjuti oleh KPU dalam PKPU No 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.

*Kedua*, pada tahun 2017 mengalami peningkatan menjadi 9 (sembilan) daerah yang akan melawan kolom kosong dan yang menjadi dasar adalah Pasal 14 PKPU No 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.

*Ketiga*, di Tahun 2018 menjadi point utama pada perjalanan kolom kosong berlangsung yakni kolom kosong menang dan Munafri Arifudin, SH dan drg A. Rachamatika Dewi Yustitia Iqbal kalah melawan kolom kosong meskipun SK KPU Kota Makasar

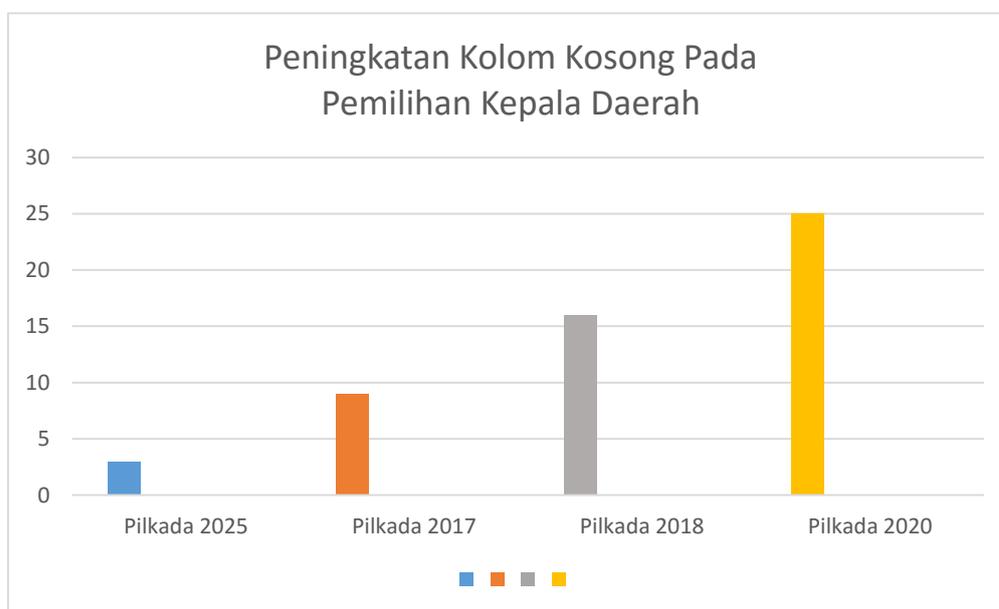
---

<sup>35</sup> Maspriel Aries, Pilkada Kotak Kosong 2018, <https://republika.co.id/berita/kolom/fokuts/18/06/27/payvc8396-pilkada-kotak-kosong-2018>, diakses pada tanggal 23 Januari 2021

71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar diajukan ke Mahkamah Konstitusi pasangan tersebut tetap kalah melawan kolom kosong.

Keempat, Peningkatan yang hampir dialami lebih dari 50% pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 terjadi karena terdapat 25 pasangan calon yang harus melawan kolom kosong, namun tidak ada satupun kolom kosong yang memenangkan Pemilihan Kepala Daerah.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa kolom kosong akan tetap terus semakin meningkat karena beberapa faktor yang mempengaruhinya, yaitu pertama, seorang figur pasangan calon kedua, faktor regulasi Undang-Undang yang memberikan persyaratan gabungan partai politik dn partai politik tinggi atau ambang batas menjadi tinggi. Berikut diagram peningkatan Pemilihan Kepala Daerah.



Data diolah oleh Penulis

## PENUTUP

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa terjadi peningkatan derastis yang dialami pada kolom kosong pemilihan kepala daerah. Sebanyak 3 calon tunggal pada Tahun 2015 yakni Blitar, Tasikmalaya dan Kabupaten Timor Tengah Utara. Kemudian pada peningkatan terjadi pada Tahun 2017 sebanyak 9 daerah didapati calon tunggal yakni Tebing Tinggi, Tulang Bawang Barat, Pati, Buton, Landuk, Maluku tengah, Tanbraw, Kota Sorong dan Jaya Pura, Tahun 2018 peningkatan terjadi kembali menjadi 16 daerah Pasang Lawas utara Sumatera Utara, Prabumulih Sumatera selatan, Kabupaten Tanggerang Banten, Kota

Tanggerang Banten, Tapin Kalimantan Selatan, Mamasa Sulawesi Barat, Minahasa Tenggara Sulawesi Utara, mamberamo tengah Papua, Jayawijaya Papua, Kabupaten Puncak Papua, Delii Serdang Sumatera Utara, Lebak Banten, Pasuruan Jawa Timur, Enrekang Sulawesi Selatan, Bone Sulawesi selatan dan Makassar dan menjadi catatan penting kolom kosong memenangkan pemilihan kepala daerah dan yang terakhir peningkatan yang sangat signifikan menjadi 25 calon tunggal melawan kolom kosong.

*Pertama*, terjadi peningkatan kolom kosong yang terjadi dimulai pada tahun 2015 yang diikuti oleh 7 daerah yang akan mengikuti calon tunggal dan diperpanjang kembali oleh KPU maka menjadi 3 daerah yang menjadi calon tunggal dengan kotak suara “Setuju dan tidak Setuju” sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015 kemudian ditindak lanjuti oleh KPU dalam PKPU No 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.

*Kedua*, pada tahun 2017 mengalami peningkatan menjadi 9 (sembilan) daerah yang akan melawan kolom kosong dan yang menjadi dasar adalah Pasal 14 PKPU No 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.

*Ketiga*, di Tahun 2018 menjadi point utama pada perjalanan kolom kosong berlangsung yakni kolom kosong menang dan Munafri Arifudin, SH dan drg A. Rachamatika Dewi Yustitia Iqbal kalah melawan kolom kosong meskipun SK KPU Kota Makasar 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar diajukan ke Mahkamah Konstitusi pasangan tersebut tetap kalah melawan kolom kosong.

*Keempat*, Peningkatan yang hampir dialami lebih dari 50% pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 terjadi karena terdapat 25 pasangan calon yang harus melawan kolom kosong, namun tidak ada satupun kolom kosong yang memenangkan Pemilihan Kepala Daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU:**

Arikunto, Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rienka Cipta

Asshiddiqie, Jimly , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press

\_\_\_\_\_, 2016, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan yang Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press.

Azra, Azumardi, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Madani*, Jakarta: ICCE UIN

Budiardjo, Miriam, 2015, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Rajawali Pers

Fatwa, AM, 2019, *Untuk Demokrasi dan Keadilan*, Jakarta: Buku Kompas

Huda, Ni.matul. 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press

Marzuki, Peter, Mahmud, Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2017, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sumardjono, Maria S.W., 2014, *Metode Penelitian ilmu Hukum*, Yogyakarta: Univeristas Gadjah Mada

Suriasumantri, Jujun S, 1986, *Ilmu dalam Prespektif Moral*, Bandung: Alumni

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

RI, Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

RI, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

RI, Undang-Undang No 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota

RI, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada

RI, Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Perbu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

RI, Peraturan KPU RI Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Surat Keputusan KPU Kota Makasar 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371KPU-Kot/VII/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

### **JURNAL:**

Marco Bunted an Andreas Ufen, 2009, *The New Order and its Legacy: Reflection on Demokration in Indonesia* dalam Marco Bunted an Adreas Ufen (ed), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, Routledge, New York, hlm. 3. Dalam Penulisan Hukum oleh Muhamad Gibran Sesunan, Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Maulana, Arif, 2012, *Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum (Tesis)*, Jakarta: Universitas Indonesia

Jurnal Adalah Buletin Hukum dan Keadilan, Vol 1 No 9

Rechts Vinding, Vol. 4, Nomor 1.

Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol3 Nomor 2

Jurnal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Vol 6, Nomor 1.

#### **INTERNET**

<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/pilkada-langsung-serentak-sejarah-dan-perkembangannya-di-indonesia>

<https://www.suara.com/news/2015/07/27/104027/ini-daftar-269-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2015>

<http://www.bbc.com/indonesia/2015/08/150803.indonesiapolitik-surabaya>

<https://news.detik.com/berita/d-3421757/ini-9-calon-tunggal-yang-juga-petahana-di-pilkada-serentak-2017>,

<https://pontianak.tribunnews.com/2020/08/21/pertama-dari-karolin-margret-natasa-si-cantik-bupati-landak-pernah-kalahkan-puan-maharani?page=2>

<http://www.voa-islam.com/read/citizens-jurnalism/2018/07/05/58901/melawan-kotak-kosong-ironi-pilkada-2018?#sthash.KyTvhd2dy.dpbs>.

<https://kabar24.bisnis.com/read/20201210/15/1329293/pilkada-serentak-2020-profil-25-calon-kepala-daerah-vs-kotak-kosong>

<https://republika.co.id/berita/kolom/fokuts/18/06/27/payvc8396-pilkada-kotak-kosong-2018>.

<http://www.negarahukum.com/hukum/dilema-demokrasi-pemilihancatatankritis-pemilihan-gubernur-oleh-dprd-dalam-ruu-pemilukada.htm>