

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia mengalami perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan yang signifikan pasca reformasi untuk menuju ke arah yang lebih baik, hal itu dibuktikan dengan dilaksanakannya pergantian kepemimpinan Kepala Negara dan Kepala Daerah melalui Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dengan penyelenggaraan dilaksanakan secara serentak yang menjadi bagian dari penguatan partisipasi oleh rakyat dalam pesta demokrasi di Indonesia sehingga dapat diartikan sebagai penerapan demokrasi secara prosedural.¹ Partisipasi masyarakat dalam politik menjadi bukti bahwa demokrasi semakin tampak di Indonesia dan merupakan salah satu bentuk aktualisasi dari proses demokrasi. Partisipasi itu disampaikan secara langsung melalui pesta rakyat atau yang secara sah disebut Pemilihan Umum (PEMILU), Pemilihan Legislatif (PILEG) maupun Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA).²

Pilkada secara langsung pada dasarnya bertujuan; pertama, untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, melembagakan dan memperdalam demokrasi lokal. Kedua, menghasilkan kepala daerah yang berkualitas. Pemilu lokal merupakan upaya untuk mempertajam daya empati terhadap kehendak dan keprihatinan rakyat guna membuat kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik. Ketiga, aktualisasi representasi kepentingan lokal sehingga kebijakan

¹ Tony Yuri Rahmanto, *Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih dan Dipilih Di Provinsi Banten*, Jurnal HAM, Vol 9 No 2, 2018.104.

² Abdullah, "Calon Tunggal Dalam Politik Kotak Kosong Dan Kekuasaan Partai Pada Pilkada," *Jurnal Kolaboratif Sains* 7, no. 8 (2024): 2993.

daerah lebih eksplisit berpihak pada kepentingan rakyat. Dan keempat, meningkatkan daya saing kemandirian daerah sesuai keunggulan dan kearifan lokal.³

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan salah satu wujud dari kedaulatan dengan memberikan hak rakyat untuk memilih secara langsung calon pemimpin mereka dan sebagai upaya untuk mewujudkan demokrasi pada tingkat lokal. Dalam hal pelaksanaan Pilkada berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dikemudian disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Selanjutnya terjadi perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Dalam pelaksanaan Pilkada serentak ini terdapat fenomena calon tunggal yang bukan merupakan hal baru lagi dalam dunia Internasional. Fenomena ini pertama kali terjadi pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak tahun 2015 yang terdiri dari 9 Provinsi, 36 Kota, dan 224 Kabupaten. Dari 269 daerah yang menyelenggarakan Pilkada terdapat 11 daerah yang memiliki calon tunggal. Berdasarkan Hal ini akan berpotensi terjadi penundaan pilkada hingga tahun 2017.⁴ Untuk mencegah penundaan tersebut MK mengeluarkan Putusan No.100/PUU-

³ S.B Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020," *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik* 1, no. 2 (2021): 116–130.

⁴ Komisi Pemilihan Umum, "Calon Tunggal Dan Nasib Pilkada 2015," *Suara Komisi Pemilihan Umum*, no. IV (2015): 40.

XIII/2015 dan menyatakan bahwa Pilkada tetap dapat dilaksanakan meskipun hanya diikuti oleh calon tunggal.

Landasan Yuridis Pilkada calon tunggal melawan kotak kosong di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang mengatur mekanisme pemilihan yang hanya diikuti calon tunggal. Dalam ketentuan Pasal 54D mengatur tentang pemenang pilkada calon tunggal yang harus memperoleh suara lebih dari 50% suara sah. Di dalam Undang-Undang tersebut menjelaskan tentang pilkada mensyaratkan partai politik (Parpol) atau gabungan parpol bisa mendaftarkan pasangan calon jika memiliki minimal 20% dari total kursi DPRD.⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjelaskan tentang mekanisme calon tunggal. Terdapat lima kemungkinan yang menjadi penyebab calon tunggal dalam pilkada. **Pertama**, Jika sampai batas akhir pendaftaran dan berakhirnya perpanjangan waktu pendaftaran hanya ada satu calon yang dinyatakan memenuhi syarat berdasarkan penelitian oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) maka calon tunggal terjadi. **Kedua**, Jika terdapat beberapa pasangan yang mendaftar namun yang lolos dan memenuhi persyaratan berdasarkan hasil penelitian KPUD hanya satu pasangan hingga masa perpanjangan pendaftaram terdapat pasangan lain yang mendaftar akan tetapi tetap tidak memenuhi syarat. **Ketiga**, calon tunggal terjadi ketika terdapat beberapa pasangan yang memenuhi syarat pendaftaran akan tetapi sejak penetapan calon hingga dimulainya masa kampanye terdapat pasangan lain yang berhalangan tetap seperti meninggal dunia atau kandidat tersebut tidak dapat melaksanakan tugas secara permanen.

⁵ Pasal 54D ayat 1 UU NO 10 Tahun 2016.

Pilkada calon tunggal juga terjadi jika parpol atau koalisi parpol pendukung kandidat yang memiliki halangan tidak mengusulkan calon pengganti atau mengusulkan calon pengganti tetapi tidak memenuhi syarat. **Keempat**, calon tunggal terjadi jika sejak kampanye hingga pemungutan suara terdapat pasangan calon lain berhalangan tetap dan parpol atau koalisi parpol tidak mengusulkan pengganti atau mengusulkan pengganti tetapi tidak memenuhi syarat. **Kelima**, jika terdapat pasangan calon yang terdiskualifikasi seperti pemalsuan ijazah atau petahan yang menggunakan fasilitas negara bagi kepentingan kampanye sehingga menyebabkan hanya satu pasangan calon yang memenuhi syarat.⁶

Kemudian dalam pelaksanaan pilkada calon tunggal perolehan suara yang diatur dalam pasal 54D ayat 2 UU No 10 Tahun 2016 apabila suara yang diperoleh tidak mencapai lebih dari 50% suara sah maka pasangan calon yang dinyatakan kalah boleh mencalonkan kembali dalam pemilihan berikutnya. Terdapat penjelasan mengenai hal ini dalam Pasal 25 ayat 1 PKPU Nomor 13 Tahun 2018 yang menyatakan "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 di 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."

Berdasarkan pernyataan pasal 54D ayat (2) dan (3) UU No 10 Tahun 2016 mempunyai arti bahwa apabila dalam pilkada calon tunggal melawan kotak kosong

⁶ Pasal 54 C UU Nomor 10 Tahun 2016

dimenangkan oleh kotak kosong maka pilkada diselenggarakan kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun yang menjadi permasalahan dalam aturan tersebut yaitu bagaimana jika setelah pilkada diselenggarakan kembali dan tetap hanya diikuti oleh pasangan calon tunggal kemudian kotak kosong kembali yang memperoleh suara lebih dari 50% suara sah dari pasangan calon tunggal atau dimenangkan oleh kotak kosong sehingga muncul pertanyaan bahwa sampai kapan batas waktu pemilihan kembali Pilkada calon tunggal melawan kotak kosong jika dimenangkan oleh kotak kosong.

Dalam UU Pilkada No.10 Tahun 2016 hingga PKPU Nomor 13 Tahun 2018 belum diatur mengenai pembatasan waktu pelaksanaan Pilkada calon tunggal yang dimenangkan kotak kosong. Tidak adanya pengaturan batas waktu pemilihan ulang pada kemenangan kotak kosong dalam pilkada calon tunggal membawa konsekuensi tidak adanya kepastian hukum. Padahal dalam negara hukum kepastian hukum menjadi salah satu tujuan dari hukum itu sendiri. Kepastian hukum menjadi penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, agar segala sesuatunya dapat terukur, termasuk kepastian mengenai sampai kapan batasan pemilihan ulang diselenggarakan pada kemenangan kotak kosong dalam pilkada calon tunggal.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan diungkapkan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berikutnya jika dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dimenangkan oleh kotak kosong?.
2. Bagaimana prinsip kepastian hukum batas waktu pemilihan ulang pilkada calon tunggal melawan kotak kosong jika dimenangkan oleh kotak kosong?.

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk tujuan penelitian diantaranya:

1. Untuk mengetahui pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berikutnya jika dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dimenangkan oleh kotak kosong.
2. Untuk mengetahui kepastian hukum batas waktu pemilihan ulang pilkada calon tunggal melawan kotak kosong jika dimenangkan oleh kotak kosong.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi hasil karya ilmiah yang dapat digunakan bagi penelitian-penelitian selanjutnya dengan tema yang relevan sehingga dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara.

2. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum pemilihan umum.
3. Hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi kebijakan kepada pembuat Kebijakan atau undang-undang sehingga dapat merumuskan kebijakan yang inklusif dan adil dalam penyelenggaraan pemilu.

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	“Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. (Ahmad Yantomi, Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang)	1. Bagaimana Proses Pelaksanaan Pemilukada Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan terkait Pemilukada pasangan calon melawan kotak kosong? 2. Bagaimana Kajian Yuridis Kotak Kosong Yang Menang Melawan Pasangan Calon dalam Pelaksanaan Pemilukada?	Adanya Kemenangan kotak kosong yang melawan calon tunggal di kota makassar yang membantah kebiasaan yang kerap terjadi dalam pilkada calon tunggal yaitu kemenangan calon tunggal tanpa lawan.	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu jika dalam penelitian sebelumnya membahas secara yuridis mengenai proses pelaksanaan pilkada dengan calon tunggal yang melawan kotak kosong serta bagaimana jika kotak kosong yang menang melawan pasangan calon tunggal sedangkan penelitian ini membahas bagaimana

				batas waktu kemenangan kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2.	“Polemik Pemilihan Kepala Daerah Dengan Satu Pasangan Calon - Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XII/2015”. (Suha Qoriroh & Anna Erliyana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia)	1. Bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap pelaksanaan pilkada di Indonesia? 2. Apakah urgensi rekonstruksi aturan hukum tentang pasangan calon tunggal pasca putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015?	Belum adanya regulasi yang memberikan kepastian bagaimana implikasi apabila terjadi kebuntuan dalam pelaksanaan pilkada calon tunggal.	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu Jika dalam penelitian sebelumnya mengkaji tentang bagaimana implikasi dan urgensi untuk merekonstruksi regulasi dalam minindaklanjuti putusan MK sedangkan dalam penelitian ini membahas bagaimana kepastian hukum tentang batas waktu kemenangan kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah
3.	“Analisis Yuridis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal”. (Sabrina Sarah	1. Bagaimana Pengaturan Hukum Pemilihan Kepala Daerah	Adanya perubahan mendalam tentang praktek	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya

Sumendap dkk, Lex Administratum)	dengan Calon Tunggal? 2. Bagaimana Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal?	pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 ketika muncul fenomena Pilkada calon tunggal melawan kotak kosong yang dianggap sebagai keuntungan bagi pasangan calon tunggal karena tidak adanya lawan dalam kontestasi politik pemilihan kepala daerah.	yaitu jika dalam penelitian sebelumnya membahas secara yuridis mengenai pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal sedangkan penelitian ini membahas tentang kepastian hukum batas waktu kemenangan kotak kosong dalam pilkada calon tunggal.
----------------------------------	---	--	---

1.6 Metode Penelitian

Penelitian Hukum merupakan proses kegiatan berfikir dan bertindak logis dan sistematis terhadap gejala yuridis peristiwa hukum atau fakta empiris yang terjadi atau yang ada disekitar kehidupan masyarakat untuk mengungkapkan kebenaran yang bermanfaat bagi kehidupan.⁷ Penelitian Hukum merupakan penelitian yang mempunyai objek hukum dengan

⁷ Deassy J.A, "Metode Penelitian Hukum" (Bandung: Widina Bhakti Persada, 2023), 2.

menjadikan hukum sebagai suatu ilmu atau peraturan yang berkaitan dengan perilaku kehidupan masyarakat.

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mempunyai objek kajian berupa kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif mengkaji kaidah atau peraturan hukum sebagai bangunan sistem yang berkaitan dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini mempunyai tujuan guna memberikan argumentasi hukum yang digunakan sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.⁸

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan untuk memperoleh informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicari jawabannya.⁹ Adapun jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*The Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan menelaah regulasi atau undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dibahas.¹⁰ Dalam

⁸ Yulianto Fajar, Mukti & Achmad, "Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris," IV. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 157.

⁹ Ibid.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: Kencana, 2024), 134.

penelitian ini pendekatan perundang-undangan dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan calon tunggal melawan kotak kosong, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada khususnya terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan pokok masalah yaitu batas waktu kemenangan kotak kosong dalam pilkada. Pendekatan perundang-undangan mempunyai tujuan untuk mengkaji apakah peraturan yang dikaji mengalami kekaburan, kekosongan hukum dan pertentangan dengan norma atau tidak.

2. Pendekatan Analisis Konsep Hukum (*Analitical & Conseptual Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengkaji pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Artinya hukum yang notabene sebagai hal yang sangat penting dalam kehidupan membutuhkan suatu materi muatan argumentasi rasional serta ideal agar dapat menjawab suatu persoalan atau kebutuhan masyarakat. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk kepada prinsip-prinsip hukum.¹¹

¹¹ Ibid.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum atau bahan pustaka. Adapun bahan hukum yang digunakan antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
4. Putusan MK No 100/PUU-XIII/2015 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang teradap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. PKPU Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon Tunggal.

6. PKPU No. 8 Tahun 2024 Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.
7. PKPU No. 18 Tahun 2024 Tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang membantu dan memperkuat bahan hukum primer guna memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat dilakukan analisa serta pemahaman yang lebih mendalam.¹² Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan penelitian ini antara lain: buku-buku yang berkaitan dengan tema penelitian, jurnal-jurnal hukum, internet dan lain-lain.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan 2 (dua) metode yaitu :

¹² Sri Soekanto, Soerjono & Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat," 8th ed. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2018), 23.

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*).

Studi Kepustakaan ini merupakan proses penelitian kepustakaan (*library research*) dengan cara mencari, memperoleh, dan mengumpulkan berbagai bahan seperti buku, jurnal, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan dan lain-lain. Metode ini juga biasa disebut dengan metode kualitatif dengan cara deskriptif.¹³ Teknik ini digunakan untuk memperoleh suatu landasan teori yaitu dengan mengkaji dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan penelitian lainnya yang berkaitan dengan tema yang akan diteliti oleh penulis.

b. Internet.

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara mengakses *Website* dan jurnal-jurnal yang sudah dipublikasikan secara *Online* yang mempunyai kaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah teknik bagaimana untuk memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang diperoleh untuk digunakan dalam memecahkan suatu permasalahan di dalam penelitian. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode deskriptif analisis.

¹³ Dr. Bachtiar, “Metode Penelitian Hukum” (Pamulang: Unpam Press, 2019), 140.

Penggunaan metode deskriptif analisis sebagai analisis bahan hukum karena dibutuhkannya suatu penggambaran secara mendalam dan menyeluruh terhadap pengaturan tentang Kepastian Hukum Batas Waktu Kemenangan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.