

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pemilihan kepala daerah merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama¹. Pilkada bertujuan untuk menghasilkan pemimpin daerah yang dapat mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Namun, dalam beberapa kasus, fenomena suara kosong dalam Pilkada muncul sebagai masalah yang mengundang perhatian. Suara kosong ini terjadi ketika pemilih tidak memilih pasangan calon atau bahkan mencoret nama calon yang ada, yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti ketidakpuasan terhadap calon yang ada, kurangnya kepercayaan pada sistem politik, atau ketidakmampuan partai politik dalam menyediakan calon yang dapat mewakili harapan masyarakat.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 25

peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat².

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus legitimate, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya³. Fenomena pemenang suara kosong dalam Pilkada memberikan dampak signifikan terhadap proses demokrasi dan sistem keterwakilan rakyat. Suara kosong dapat dianggap sebagai tanda ketidakpuasan masyarakat terhadap calon-calon yang ada atau bahkan terhadap sistem pemilihan yang berlaku. Meskipun suara kosong tidak langsung mempengaruhi hasil pemilihan, jumlahnya yang signifikan dapat mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara preferensi rakyat dengan pilihan yang tersedia. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai kualitas demokrasi dalam sistem Pilkada dan apakah pemilu benar-benar mencerminkan kehendak rakyat secara keseluruhan.

Menurut pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-

² Jimly Asshiddiqie, *konstitusi & Konstitusionalisme indonesia*, (jakarta: sinar grafiika, 2014) hal 132

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

*Undang Dasar*⁴.” Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan berada di tangan rakyat, berarti semua kekuasaan negara berasal dari rakyat dan penyelenggaraan negara berada dalam kendali rakyat, dengan tujuan melayani rakyat sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan demikian kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional kepada organ - organ konstitusional⁵.

Konteks keterwakilan rakyat dalam Pilkada bertujuan untuk memilih pemimpin yang tidak hanya memiliki legitimasi, tetapi juga mampu mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat. Namun, pada realitanya masih ditemukan suara kosong yang dominan dibanding pasangan calon yang ikut secara sah dalam proses pemilu, namun kendati demikian dalam beberapa kasus ditemukan bahwa pasangan calon dimenangkan, meskipun pasangan calon tersebut kalah dalam jumlah suara melawan kotak kosong, hal ini menghilangkan hak konstitusi yang dimiliki oleh masyarakat dalam pemilu

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Lihat MKN, “UUD NRI 1945,” *Majalah Konstitusi Nasional* 105, no. 3 (1945): 129.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2006) hlm 73. .

yaitu dipilih dan memilih, sehingga menggugurkan harapan masyarakat akan adanya keterwakilan masyarakat yang sesuai dengan regulasi yang berlaku.

Dilansir dari kompas.com, Pemilihan Kepala Daerah Kota Banjarbaru di Kalimantan Selatan mencerminkan krisis legitimasi demokrasi akibat tidak hadirnya mekanisme kotak kosong dalam surat suara. Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menghapus opsi kolom kosong pasca diskualifikasi pasangan calon nomor urut 2, Aditya Mufti Ariffin–Said Abdullah, menjadi pemicu protes publik yang masif namun senyap disampaikan melalui surat suara tidak sah di bilik suara. Di sejumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS), fenomena ini sangat mencolok. Misalnya di TPS 026 Sungai Besar, suara tidak sah mencapai 237 suara, jauh melampaui suara sah untuk paslon tunggal Erna Lisa Halaby–Wartono yang hanya memperoleh 161 suara. Ironisnya, Erna Lisa sendiri mencoblos di TPS tersebut. Hal yang serupa juga terjadi di TPS 01 Guntung Paikat, di mana suara tidak sah kembali mendominasi, yakni 243 suara, dibandingkan 77 suara yang memilih paslon tunggal. Kondisi ini menandakan bahwa mayoritas pemilih sebenarnya memberikan pernyataan politik menolak satu-satunya calon yang tersisa namun tidak disediakan mekanisme hukum yang sah untuk menyalurkan aspirasi itu, karena tidak adanya kolom kosong dalam surat suara. Ketiadaan

pilihan ini bukan hanya cacat secara administratif, melainkan juga telah mencederai prinsip kedaulatan rakyat dan hak pilih yang dijamin konstitusi.⁶

Adapun presentase kemenangan dilansir dari kompas.id Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Banjarbaru menetapkan bahwa hanya suara yang diberikan kepada pasangan calon nomor urut 1 yang dianggap sah. Sementara suara yang ditujukan kepada pasangan calon nomor urut 2 yang telah didiskualifikasi karena pelanggaran administratif dinilai tidak sah, meskipun tetap dicoblos oleh pemilih.

Dari keseluruhan surat suara yang masuk, hanya 31,5 persen yang dinyatakan sah. Artinya, hanya sekitar sepertiga dari total suara yang secara formal dianggap mewakili pilihan publik. Sebaliknya, jumlah suara yang dinyatakan tidak sah justru mendominasi, yakni sebesar 68,5 persen, atau sekitar 78.736 suara. Ini mencerminkan bahwa mayoritas pemilih di Kota Banjarbaru menolak untuk memilih calon yang tersisa, dan memilih untuk tetap memberikan suara kepada calon yang telah didiskualifikasi, meskipun mereka tahu suara itu akan dianggap tidak sah secara administratif.

Fenomena ini tidak hanya menunjukkan tingginya resistensi masyarakat terhadap calon tunggal yang tersisa, tetapi juga mengindikasikan adanya krisis

⁶ Andi Muhammad Haswar, Gloria Setyvani Putri, "Tak Ada Mekanisme Kotak Kosong, Suara Tidak Sah Mendominasi Pilkada Banjarbaru", Kompas.com, <https://regional.kompas.com/read/2024/11/27/202300678/tak-ada-mekanisme-kotak-kosong-suara-tidak-sah-mendominasi-pilkada>. Diakses pada 28 desember 2024 pukul 19.35

kepercayaan terhadap sistem dan prosedur pemilu. Ketika mekanisme kolom kosong tidak tersedia dalam surat suara, sebagian besar pemilih tetap menyuarakan sikap politik mereka dengan cara mencoblos calon yang sudah tidak memenuhi syarat suatu bentuk penolakan yang dilakukan secara sadar, meskipun melanggar ketentuan formal.”⁷

Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pada pasal 107 ayat 3 memberikan batasan tegas mengenai syarat kemenangan bagi pasangan calon tunggal dalam Pilkada. Meskipun tidak memiliki lawan politik lain, pasangan calon tunggal tidak otomatis ditetapkan sebagai pemenang, melainkan tetap harus memperoleh lebih dari 50% suara sah dari total pemilih yang menggunakan haknya.

Dengan demikian, ketentuan ini mengandung mekanisme pengujian legitimasi elektoral, di mana masyarakat tetap memiliki hak untuk menolak pasangan calon tunggal melalui partisipasi aktif—misalnya dengan memilih kotak kosong. Jika suara sah untuk pasangan calon tunggal kurang dari 50%, maka ia tidak dapat ditetapkan sebagai pemenang, dan pemungutan suara ulang harus diselenggarakan”⁸. Dalam pasal ini diatur bahwa syarat untuk memenangkan Pilkada, Pasangan calon (paslon) dalam pemilihan kepala

⁷ Susana Rita Kumalasanti, Marachdin Wahyudi Ritonga, “Sengketa Pilkada Banjarbaru, Hakim MK Pertanyakan Dampak Diskualifikasi Paslon”, [kompas.id, https://www.kompas.id/artikel/sengketa-pilkada-kota-banjarbaru-hakim-mk-pertanyakan-dampak-diskualifikasi-paslon](https://www.kompas.id/artikel/sengketa-pilkada-kota-banjarbaru-hakim-mk-pertanyakan-dampak-diskualifikasi-paslon) diakses pada 28 desember 2024 pukul 19.56

⁸ Republik Indonesia, *UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, LNRI Tahun 2016 No. 130, Pasal 107 ayat (3).

daerah (Pilkada) yang memperoleh suara kurang dari 50% tidak dapat dinyatakan sebagai pemenang. Berdasarkan Pasal 54D Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, calon tunggal atau kotak kosong dinyatakan kalah jika tidak mencapai lebih dari 50% suara sah⁹. Dalam hal ini, jika paslon tidak memenuhi syarat tersebut, pemilihan akan diulang pada tahun berikutnya dan daerah tersebut akan dipimpin oleh pejabat sementara (Pjs) hingga pemilihan berikutnya.

Kasus ini kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yang menghasilkan Putusan Nomor 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025, di mana Mahkamah menyatakan bahwa mekanisme yang dilakukan KPU keliru dan memerintahkan pemungutan suara ulang. Putusan ini menegaskan bahwa suara rakyat, termasuk dalam bentuk kolom kosong, adalah bagian dari kedaulatan yang wajib dilindungi secara hukum.

Selanjutnya, Putusan MK Nomor 318 dan 319/PHPU.WAKO-XXIII/2025 memperkuat prinsip tersebut. Dalam putusan ini, meskipun gugatan atas hasil Pilkada ditolak karena pasangan calon tunggal memperoleh suara lebih dari 50% dan tidak terbukti adanya pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif, MK secara eksplisit menegaskan bahwa mekanisme kolom kosong adalah alat kontrol publik yang sah dan dijamin oleh konstitusi. MK juga menyatakan bahwa kemenangan calon tunggal hanya sah jika

⁹ Republik Indonesia, *UU NO 10 Tahun 2016*, 2016. Pasal 54D.

memperoleh legitimasi elektoral lebih dari 50% suara sah, bukan semata karena tidak adanya lawan.

Penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi karena mengangkat persoalan mendasar dalam sistem demokrasi elektoral Indonesia, yakni terjadinya kesenjangan antara legalitas prosedural dan legitimasi demokratis dalam pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal. Fenomena seperti ini semakin sering terjadi, namun belum banyak dikaji dari sisi hak konstitusional rakyat dan keterwakilan yang sah. Dengan demikian, terdapat tensi antara legalitas dan legitimasi dalam pelaksanaan Pilkada calon tunggal, terutama ketika suara mayoritas rakyat ternyata tidak mendukung calon yang tersedia. Ketika calon tunggal tetap ditetapkan sebagai pemenang meskipun kalah oleh kolom kosong, maka terdapat ketidaksesuaian antara fakta elektoral dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Hal ini berimplikasi terhadap menurunnya kepercayaan publik, melemahnya legitimasi pemerintahan daerah, dan mengganggu prinsip keterwakilan rakyat.

Oleh karena itu, untuk memahami dinamika tersebut secara komprehensif, maka penulis mengangkat judul:

"Implikasi Yuridis Kemenangan Kotak Kosong dalam Pilkada terhadap Legitimasi Demokrasi dan Keterwakilan Rakyat."

1.2 RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana legitimasi kemenangan kotak kosong sebelum dan sesudah putusan MK 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 dalam persepektif legitimasi demokrasi dan keterwakilan rakyat ?
2. Bagaimana implikasi yuridis putusan MK 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 dalam perspektif legitimasi demokrasi dan keterwakilan rakyat?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

- a. Untuk menganalisis dan menjelaskan bentuk serta tingkat legitimasi kemenangan kotak kosong sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025, dalam perspektif legitimasi demokrasi dan prinsip keterwakilan rakyat.
- b. Untuk mengkaji implikasi yuridis dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 terhadap sistem pemilihan kepala daerah, khususnya dalam kaitannya dengan penguatan legitimasi demokrasi dan perlindungan atas prinsip keterwakilan rakyat di tingkat lokal.

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun penelitian ini dilakukan dengan harapan agar memberikan kegunaan dan juga manfaat untuk ke depannya yakni :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bentuk sumbangan pemikiran untuk mengembangkan kemajuan ilmu hukum, khususnya hukum pemerintahan terkait dengan Implikasi Pemenang Suara Kosong Dalam Pilkada Terhadap Proses Demokrasi Dan Keterwakilan Rakyat.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan yang lebih adil dan seimbang, khususnya dalam reformulasi terkait sistem kebijakan pilkada di indonesia.

1.5 KEASLIAN PENELITIAN

Dalam menyusun penelitian ini, adanya perbandingan terhadap penulisan penelitian berupa skripsi dengan judul yang saling berkaitan dengan penelitian yang sedang di susun. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesamaan hasil penelitian dan/atau karya dari orang lain. Dari perbandingan yang telah dilakukan, bahwa tidak adanya kesamaan terhadap penelitian –penelitian sebelumnya baik terhadap judul, isi, serta pembahasan penelitian. Adapun beberapa penelitianpenelitian lain dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang di susun yakni sebagai berikut

Tabel 1.1.
Keaslian penelitian

NO	Judul penelitian sebelumnya	Rumusan masalah penelitian sebelumnya	Isu hukum penlitian sebelumnya	Perbedaan tugas akhir yang disusun
1.	Faktor kemenangan kotak kosong pada pilkada kota Makassar 2018 ¹⁰	1. Faktor Kekecewaan Masyarakat Terhadap Keputusan Diskualifikasi Calon Tunggal 2. Faktor Gagasan Mayoritas Masyarakat Makassar	Isu penelitian sebelumnya lebih mengarah menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kemenangan kotak kosong pada Pilkada tersebut	Perbedaan tugas akhir yang dibahas ini dampak secara langsung terhadap pemenang suara kosong terhadap demokrasi dan keterwakilan rakyat ketika calon terpilih memperoleh kurang dari 50 + 1%

¹⁰ M A Bs, “Faktor Kemenangan Kotak Kosong Pada Pilkada Kota Makassar 2018,” *Jurnal Review Pendidikan dan ...* 7 (2024): 9428–9431,

2.	Kajian yuridis kemenangan kotak kosong Pada pemilihan umum kepala daerah di Indonesia ¹¹	1. Proses Pelaksanaan Pemilukada Berdasarkan Peraturan PerundangUndangan Terkait Pemilukada Pasangan Calon Melawan Kotak Kosong 2. Kajian Yuridis Kotak Kosong yang Menang Melawan Pasangan Calon dalam Pelaksanaan Pemilukada	Isu penelitian ini menunjukkan bahwa, proses pelaksanaan Pemilukada berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait Pemilukada pasangan calon melawan kotak kosong didasarkan dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015	Pada penelitian tugas akhir ini membahas pasal pilkada yang dimana mempunyai problematik suara 50% terhadap pasangan yang kurang dari 50% suara dan membahas implikasi terhadap pemenang suara kosong
3.	Kotak kosong memenangkan pemilihan umum kepala daerah ¹²	1.Faktor-Faktor Penyebab Pencalonan Tunggal	Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah dibagi menjadi faktor yuridis dan non-yuridis.	Perbedaan penelitian sebelumnya hanya membahas calon tunggal sedan penelitian sekarang membahas calon tunggal yang memperoleh kurang dari 50% + 1

¹¹ Ahmad Yantomi, "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (2022): 14.

¹² Ayu Lestari, "Kotak Kosong Memenangkan Pemilihan Umum Kepala Daerah," *Lex LATA* 1, no. 2 (2019): 80–90.

1.6 METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk mencari kebenaran ilmiah tentang hukum dengan menggunakan metode (cara) ilmiah secara metodis, sistematis dan logis untuk menyelesaikan masalah hukum atau menemukan kebenaran (jawaban) atas peristiwa hukum yang terjadi baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif (*legal research*) adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk menemukan solusi untuk masalah hukum tertentu dengan menyelidiki dan mempelajari hukum sebagai norma, aturan, asas, prinsip, doktrin, teori dan kepustakaan lainnya¹³.

2. Metode pendekatan

Berdasarkan objek penelitian, penelitian ini menggunakan dua pendekatan. Pendekatan yang pertama ialah Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti)¹⁴. Pendekatan kedua ialah pendekatan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan yang

¹³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), Hlm. 48

¹⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020)

dilakukan dengan mengkaji putusan-putusan pengadilan, khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 serta Putusan MK No. 318 dan 319/PHPU.WAKO-XXIII/2025, yang berkaitan dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal.¹⁵

3. Sumber bahan hukum

a. Bahan hukum primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Dalam hal ini bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatancatatan resmi, dalam pembentukan perundang-undangan¹⁶. hukum primer yang penulis gunakan didalam penulisan ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Pasal 1 Ayat (2)
2. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 54C ayat (2)
3. UU No. 10 Tahun 2016 tentang pilkada pasal 54D ayat (4)
4. UU No. 10 Tahun 2016 tentang pilkada pasal 107 ayat (3)

b. Bahan hukum sekunder

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2017), 133.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet.6, (Jakarta : Kencana Prenada Media Grup, 2005),
Hlm. 141

bahan hukum yang mendorong dan memperjelas bahan hukum primer memberikan pengertian mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat dilakukan Analisa dan penafsiran yang lebih mendalam¹⁷. Sumber hukum ini melakukan analisis kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian jurnal. hukum sekunder dalam penulisan ini terdiri dari :

1. Buku – buku
2. Jurnal
3. Artikel
4. Hasil penelitian yang terkait

c. Bahan hukum tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun melalui internet dalam penulisan ini terdiri dari :

1. Ensiklopedia hukum
2. Kamus hukum
3. Indeks hukum

4. Analisis bahan hukum

Menurut pendapat Muhaimin, *“analisis bahan hukum dilakukan sebagai kegiatan memberikan telah yang dapat berarti menentang, mengkritik,*

¹⁷ Seorjono Soekanto, dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), Hlm.23

*mendukung, menambah, atau, memberikan komentar kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dengan bantuan teori yang telah digunakan”*¹⁸ Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan metode deduktif yang merupakan metode dengan menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi yang akan dideskripsikan dalam bentuk kalimat.

¹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2020), 157