



Problematika Pengaturan Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah: Analisis Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

Problematics Of The Regulation Of The Empty Box In Regional Head Elections: A Juridical Analysis Of The Constitutional Court Of Indonesia Decision Number 100/PUU-XIII/2015

Fadli Azhari¹, Lies Ariany²

¹ Universitas Lambung Mangkurat, Indonesia. fadli.azhari.chandra24@gmail.com

² Universitas Lambung Mangkurat, Indonesia. liesa.pisces@gmail.com

*Corresponding Author: E-mail : fadli.azhari.chandra24@gmail.com

Artikel Penelitian

Article History:

Received: 06 Oct, 2025

Revised: 17 No, 2025

Accepted: 21 Dec, 2025

Kata Kunci:

Kotak kosong

Pemilihan kepala daerah

Kepastian Hukum

Keywords:

Empty box

Regional head election

Legal Certainty

DOI: [10.56338/jks.v8i12.10894](https://doi.org/10.56338/jks.v8i12.10894)

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika pengaturan kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah sebagai konsekuensi yuridis dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015. Putusan tersebut memberikan legitimasi terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal melalui penyediaan kolom kosong sebagai alternatif pilihan bagi pemilih. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan kotak kosong merupakan bentuk perlindungan hak politik warga negara dalam menjamin prinsip kedaulatan rakyat. Namun demikian, pengaturannya masih menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama terkait mekanisme apabila kotak kosong memperoleh suara lebih banyak daripada calon tunggal. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kekosongan pemerintahan, pemborosan anggaran, serta lemahnya kualitas demokrasi lokal. Oleh karena itu, diperlukan pembaharuan regulasi yang lebih komprehensif agar pengaturan kotak kosong tidak hanya menjadi solusi prosedural, tetapi juga mampu menjamin kepastian hukum, efektivitas pemerintahan daerah, dan penguatan demokrasi substantif dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia.

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal problems concerning the regulation of the empty box in Regional Head Elections as a juridical consequence of the Decision of the Constitutional Court Number 100/PUU-XIII/2015. The decision granted legitimacy to the implementation of regional head elections with a single candidate pair by providing an empty box as an alternative voting option for citizens. This research employed normative legal research using statutory and case approaches. The findings indicate that the existence of the empty box constitutes a form of protection of citizens' political rights in upholding the principle of popular sovereignty. Nevertheless, its regulation still creates legal

uncertainty, particularly regarding the mechanism when the empty box obtains more votes than the sole candidate. This condition may lead to governmental vacancies, budget inefficiency, and weakened local democratic quality. Therefore, a more comprehensive regulatory reform is required so that the empty box arrangement serves not merely as a procedural solution but also ensures legal certainty, effective regional governance, and the strengthening of substantive democracy in Indonesia's regional election system.

PENDAHULUAN

Pada bulan September 2015, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 menetapkan suatu norma baru dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (UU No. 8 Tahun 2015). Dalam putusan tersebut ditegaskan bahwa Pilkada tetap dapat dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon atau yang dikenal sebagai calon tunggal, baik pada pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, maupun wali kota dan wakil wali kota. Kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan sebagai solusi atas kondisi ketika jumlah pasangan calon yang memenuhi syarat tidak terpenuhi, sehingga keberlangsungan proses demokrasi di tingkat daerah tetap dapat terjaga.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 lahir dari proses pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan oleh Effendi Gazali sebagai pemohon. Permohonan tersebut ditujukan untuk menguji beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang sebelumnya menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi undang-undang.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada mensyaratkan minimal dua pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Dalam permohonannya, pemohon berpendapat bahwa apabila hanya terdapat satu pasangan calon dan pemilihan harus ditunda, maka hal tersebut dapat menghambat pelaksanaan kedaulatan rakyat serta hak politik warga negara untuk memilih dan dipilih. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi pada akhirnya menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah tetap dapat dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon, dengan memberikan pilihan kepada pemilih antara pasangan calon tersebut atau pilihan lain yang kemudian dikenal sebagai “kotak kosong”.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah tetap harus dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon atau calon tunggal, sebagai bentuk penghormatan terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan hak politik warga negara. Oleh karena itu, Mahkamah memberikan mekanisme alternatif dengan menghadirkan pilihan lain bagi pemilih selain pasangan calon tersebut, yang kemudian dikenal sebagai “kotak kosong” dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (KPU, 2025).

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pemilihan kepala daerah merupakan perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, hak masyarakat untuk memilih pemimpin daerah tidak boleh terhambat hanya karena tidak terpenuhinya jumlah minimal pasangan calon Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa menunda pemilihan hingga periode berikutnya justru dapat menghambat proses demokrasi dan merugikan hak konstitusional warga negara. Sejak putusan tersebut berlaku, fenomena calon tunggal dengan pilihan kotak kosong mulai muncul dalam berbagai Pilkada di Indonesia. Putusan ini dianggap sebagai langkah untuk menjaga keberlangsungan demokrasi lokal, meskipun dalam praktiknya juga memunculkan perdebatan mengenai kualitas kompetisi politik dalam pemilihan kepala daerah.

Namun demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinilai belum sepenuhnya menyentuh akar permasalahan munculnya fenomena calon tunggal dalam Pilkada. Putusan tersebut lebih menekankan solusi prosedural agar pelaksanaan Pilkada tetap dapat berlangsung. Akar masalah yang

menyebabkan hanya ada calon tunggal diantaranya adalah: dominasi partai politik, praktik politik transaksional, tingginya ambang batas pencalonan, atau adanya sistem “borong partai” oleh satu kandidat yang seharusnya dilakukan pengaturan. Meskipun putusan MK ini membuka ruang kemenangan bagi kotak kosong, namun dalam praktiknya terdapat persoalan lanjutan lainnya, seperti: bagaimana mekanisme pencalonan ulang, bagaimana menjaga stabilitas pemerintahan jika kotak kosong menang, serta potensi pemborosan anggaran karena pemilihan harus diulang (MK RI, 2015).

Selain itu, keberadaan kotak kosong juga menimbulkan persoalan lanjutan dalam praktik ketatanegaraan. Permasalahan tersebut antara lain berkaitan dengan mekanisme pencalonan ulang apabila kotak kosong memenangkan pemilihan, potensi kekosongan atau ketidakstabilan pemerintahan daerah, serta implikasi terhadap efisiensi anggaran negara akibat kemungkinan dilaksanakannya pemilihan ulang. Lebih lanjut, muncul persoalan mendasar mengenai konsekuensi apabila calon tunggal justru kalah dari kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, kotak kosong dinyatakan sebagai pemenang apabila perolehan suara pasangan calon tunggal kurang dari 50 persen dari total suara sah. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemenangan kotak kosong bukan sekadar fenomena teoritis, melainkan memiliki dasar hukum dan telah terjadi dalam praktik Pilkada di Indonesia.

Apabila kotak kosong memenangkan pemilihan, maka konsekuensi yang timbul adalah tidak adanya kepala daerah definitif yang terpilih. Untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, pemerintah pusat akan menunjuk pejabat kepala daerah sampai dilaksanakannya pemilihan ulang. Pemilihan ulang tersebut dapat dilaksanakan pada periode berikutnya atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga membuka kemungkinan adanya calon yang sama untuk kembali mencalonkan diri maupun munculnya pasangan calon baru.

Namun demikian, pengaturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum terkait apakah pemilihan akan terus diulang hingga calon tunggal memperoleh kemenangan, ataukah harus dibuka kembali pendaftaran calon guna menciptakan kompetisi yang lebih demokratis. Selain itu, tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai batasan pengulangan pemilihan berpotensi menimbulkan persoalan efisiensi anggaran negara serta menghambat stabilitas pemerintahan daerah (Tim Redaksi Kompas, 2024).

Dengan demikian, kondisi kekalahan calon tunggal oleh kotak kosong tidak hanya menimbulkan persoalan normatif, tetapi juga problematika praktis dalam penyelenggaraan Pilkada. Oleh karena itu, diperlukan kajian yuridis yang lebih mendalam untuk menilai apakah pengaturan yang ada telah memberikan kepastian hukum dan menjamin prinsip demokrasi substantif dalam Pemilihan Kepala Daerah. Berdasarkan narasi di atas, bisa dipahami bahwa pengaturan terhadap calon tunggal dan kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada sebagai konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tidak hanya menghadirkan solusi prosedural dalam menjamin keberlangsungan pemilihan, tetapi juga menimbulkan berbagai persoalan yuridis dan praktis dalam pelaksanaannya. Di sisi lain, keberadaan kotak kosong dimaksudkan untuk menjaga prinsip kedaulatan rakyat dan memberikan alternatif pilihan bagi pemilih. Namun di satu sisi, pengaturan tersebut belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum, khususnya terkait implikasi apabila kotak kosong memperoleh kemenangan atas calon tunggal, termasuk mekanisme lanjutan yang harus ditempuh serta dampaknya terhadap stabilitas pemerintahan daerah.

Pengaturan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang berlaku dengan praktik penyelenggaraan Pilkada di daerah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan permasalahan baru dalam kepastian hukum, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta kualitas demokrasi daerah. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yuridis yang mendalam untuk menganalisis kedudukan kotak kosong dalam sistem Pemilihan Kepala Daerah, serta menilai sejauh mana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 mampu memberikan solusi terhadap persoalan calon tunggal dan implikasi hukumnya. Dengan demikian, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna memberikan pemahaman yang lebih mendalam serta kontribusi pemikiran

dalam pengembangan hukum tata negara, khususnya terkait penguatan prinsip demokrasi dan perlindungan hak politik warga negara dalam Pemilihan Kepala Daerah.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk mengkaji norma-norma hukum positif yang mengatur fenomena kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pendekatan ini dipergunakan untuk memahami bagaimana hukum mengatur, mengantisipasi, serta memberikan solusi terhadap pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal dan keberadaan kotak kosong sebagai alternatif pilihan bagi pemilih. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menelaah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 sebagai objek utama penelitian, guna memahami penerapan norma hukum dalam praktik serta pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) yang digunakan oleh hakim dalam memutus perkara tersebut. Pendekatan kasus juga diterapkan dengan menganalisis beberapa praktik Pilkada yang hanya diikuti satu pasangan calon, seperti Pilkada Banjarbaru Tahun 2024, untuk melihat implementasi ketentuan hukum dalam konteks nyata serta mengkaji putusan-putusan lain yang berkaitan dengan hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih.

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, dan Peraturan Bawaslu yang relevan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para ahli, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan mengakses dokumen hukum, literatur akademik, database hukum, dan sumber resmi dari lembaga penyelenggara pemilu maupun lembaga peradilan. Selanjutnya, seluruh bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara kualitatif melalui proses deskripsi, interpretasi, dan konstruksi norma hukum dengan memadukan teori hukum tata negara, asas demokrasi, serta penafsiran konstitusional terhadap hak pilih dan kompetisi politik dalam Pilkada untuk menjawab rumusan masalah penelitian secara komprehensif.

HASIL

Sejauh Mana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/Puu-Xiii/2015 Mampu Menjawab Persoalan Normatif Dan Akar Masalah Munculnya Calon Tunggal

Sebelum lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah mensyaratkan adanya sekurang-kurangnya dua pasangan calon untuk dapat dilangsungkannya pemilihan. Ketentuan tersebut menimbulkan persoalan hukum ketika dalam praktik hanya terdapat satu pasangan calon yang memenuhi syarat administratif dan politik. Dalam keadaan demikian, pemilihan harus ditunda sampai terpenuhinya jumlah minimal pasangan calon sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.

Penundaan tersebut pada dasarnya menimbulkan konflik antara norma prosedural dengan prinsip konstitusional. Di satu sisi, undang-undang menghendaki adanya kontestasi yang kompetitif sebagai ciri demokrasi elektoral. Namun di sisi lain, penundaan pemilihan justru berpotensi menghilangkan hak warga negara untuk menggunakan hak pilihnya dalam waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, permasalahan yang muncul bukan semata persoalan teknis penyelenggaraan pemilu, melainkan persoalan konstitusional yang berkaitan dengan perlindungan hak politik warga negara (Airlangga, 2025).

Mahkamah Konstitusi melihat bahwa norma mengenai keharusan minimal dua pasangan calon tidak dapat dimaknai secara kaku apabila penerapan norma tersebut justru menghambat pelaksanaan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, Mahkamah melakukan penafsiran konstitusional agar pemilihan tetap dapat dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon dengan tetap memberikan alternatif pilihan kepada pemilih melalui mekanisme kotak kosong.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU-XIII/2015 merupakan salah satu putusan penting dalam perkembangan hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia, khususnya berkaitan dengan persoalan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Putusan tersebut lahir sebagai respons terhadap ketidakjelasan norma dalam pengaturan pemilihan kepala daerah ketika hanya terdapat satu pasangan calon yang memenuhi syarat pencalonan. Sebelum putusan tersebut, ketentuan dalam Undang-Undang Pilkada mensyaratkan adanya paling sedikit dua pasangan calon agar pemilihan dapat dilaksanakan (UU No. 8 Tahun 2015).

Dalam konteks negara hukum demokratis, keadaan tersebut menimbulkan benturan antara norma administratif dengan hak konstitusional warga negara. Di satu sisi, undang-undang menghendaki kompetisi sebagai unsur utama demokrasi elektoral, namun di sisi lain penundaan pemilihan justru berpotensi menghilangkan hak rakyat untuk menggunakan hak pilihnya secara langsung serta ketiadaan pilihan lain dalam pilkada.

Mahkamah Konstitusi kemudian menilai bahwa demokrasi tidak semata-mata dimaknai sebagai adanya lebih dari satu kandidat, tetapi lebih mendasar sebagai adanya ruang bagi rakyat untuk menyatakan kehendaknya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah membuka kemungkinan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon melalui mekanisme pilihan antara pasangan calon dan kolom kosong.

Akar Masalah Munculnya Calon Tunggal

Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi mampu menyelesaikan persoalan normatif, kemampuan putusan tersebut dalam menjawab akar permasalahan munculnya calon tunggal masih sangat terbatas. Putusan pada dasarnya hanya memberikan solusi terhadap akibat hukum dari adanya calon tunggal, bukan menyentuh faktor-faktor yang menyebabkan calon tunggal itu muncul (Anggraini, 2017). Fenomena calon tunggal bukan semata-mata persoalan hukum, melainkan juga persoalan politik yang bersumber dari struktur sistem pencalonan. Salah satu faktor utamanya adalah tingginya ambang batas pencalonan yang mewajibkan partai politik atau gabungan partai politik memiliki persentase tertentu untuk dapat mengusung calon. Selain itu, praktik koalisi besar yang dibentuk partai politik sering menutup ruang kompetisi. Dalam banyak daerah, hampir seluruh partai politik bergabung mendukung satu kandidat sehingga tidak tersisa kekuatan politik yang dapat mengusung pasangan lain (Supriyanto, 2018).

Mahkamah dalam putusannya tidak menyentuh persoalan tersebut secara langsung karena ruang lingkup pengujian terbatas pada norma yang diuji. Oleh sebab itu, putusan hanya menyelesaikan persoalan pada tingkat hilir, yaitu bagaimana pemilihan tetap berlangsung ketika hanya ada satu pasangan calon, tetapi belum mampu mengatasi persoalan di tingkat hulu yang menyebabkan kompetisi menjadi tidak sehat. Fenomena calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah merupakan akibat dari sejumlah persoalan struktural dalam sistem politik dan hukum pemilihan di Indonesia. Keberadaan hanya satu pasangan calon dalam suatu kontestasi menunjukkan bahwa mekanisme demokrasi lokal belum sepenuhnya berjalan secara kompetitif. Dalam praktiknya, terdapat beberapa faktor utama yang mendorong munculnya calon tunggal, yaitu pemborongan dukungan partai politik, tingginya ambang batas pencalonan, dan beratnya persyaratan bagi calon perseorangan.

Akar permasalahan munculnya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah pada dasarnya disebabkan oleh beberapa faktor yang saling berkaitan, yaitu praktik pemborongan dukungan partai politik oleh satu kandidat, dominasi petahana yang memiliki keunggulan elektoral dan akses sumber daya, tingginya ambang batas pencalonan yang membatasi munculnya alternatif calon, sulitnya pemenuhan syarat bagi calon perseorangan, lemahnya kaderisasi internal partai politik, serta adanya diskualifikasi pasangan calon lain pada tahapan pemilihan. Kondisi tersebut menyebabkan ruang kompetisi politik menjadi semakin sempit karena sebagian besar kekuatan politik terkonsentrasi pada satu pasangan calon, sementara calon alternatif sulit memenuhi syarat administratif maupun memperoleh dukungan politik yang memadai. Akibatnya, masyarakat tidak memperoleh pilihan yang

beragam dalam menentukan pemimpin daerah, sehingga fenomena calon tunggal tidak hanya mencerminkan persoalan teknis pencalonan, tetapi juga menunjukkan adanya problem struktural dalam sistem demokrasi lokal yang berimplikasi pada menurunnya kualitas kedaulatan rakyat, kepastian hukum, dan substansi demokrasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Harahap & Rangkuti, 2025).

Isu Hukum dalam Pengaturan Calon Tunggal

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 pada dasarnya memberikan jawaban atas kekosongan hukum yang sebelumnya terjadi dalam pengaturan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat harus tetap dapat diselenggarakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon yang memenuhi syarat pencalonan. Mahkamah Konstitusi berangkat dari prinsip bahwa hak politik warga negara untuk memilih tidak boleh dihilangkan hanya karena ketiadaan pasangan calon lain. Oleh karena itu, negara tetap berkewajiban menyediakan mekanisme yang memungkinkan rakyat menyalurkan hak pilihnya secara bebas, jujur, dan adil dalam setiap penyelenggaraan pemilihan. Dengan demikian, keberadaan satu pasangan calon tidak dapat dijadikan alasan untuk meniadakan proses pemungutan suara.

Sebagai solusi atas persoalan normatif tersebut, Mahkamah Konstitusi kemudian memperkenalkan mekanisme kolom kosong dalam surat suara. Kolom kosong tersebut bukan merupakan pasangan calon, melainkan bentuk pilihan alternatif yang merepresentasikan sikap pemilih apabila tidak memberikan persetujuan terhadap pasangan calon tunggal yang ada. Dengan kata lain, kolom kosong berfungsi sebagai instrumen hukum untuk memastikan bahwa pemilihan tetap bersifat kompetitif secara substantif, meskipun secara formal hanya terdapat satu pasangan calon (Hidayati, 2015). Dalam konstruksi hukum yang dibangun oleh Mahkamah, kemenangan pasangan calon tunggal tidak ditentukan secara otomatis, melainkan tetap harus memperoleh legitimasi melalui perolehan suara yang lebih banyak dibandingkan kolom kosong. Apabila kolom kosong memperoleh suara lebih banyak, maka pasangan calon tersebut dinyatakan tidak terpilih, sehingga membuka kemungkinan dilaksanakannya mekanisme pemilihan lanjutan sesuai ketentuan yang berlaku (Civitus, 2015).

Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak hanya berperan sebagai penguji undang-undang dalam arti sempit, tetapi juga melakukan penafsiran progresif untuk memastikan keberlanjutan prinsip demokrasi elektoral. Dalam konteks ini, Mahkamah tidak sekadar menghapus norma yang bermasalah, tetapi juga membentuk norma baru guna mengisi kekosongan hukum yang ada dalam praktik penyelenggaraan Pilkada. Secara normatif, keberadaan kolom kosong kemudian menjadi instrumen penting dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan kepastian hukum penyelenggaraan pemilihan dan perlindungan hak konstitusional pemilih. Mekanisme ini juga berfungsi sebagai kontrol sosial politik terhadap calon tunggal, karena secara teoritis tetap memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyatakan penolakan terhadap calon yang ada.

Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 dapat dipahami sebagai upaya rekonstruksi hukum pemilihan kepala daerah yang tidak hanya menyelesaikan persoalan kekosongan norma, tetapi juga memperkuat prinsip demokrasi substantif melalui pengakuan terhadap kolom kosong sebagai bagian dari desain sistem pemilihan. Dalam konteks tersebut, Mahkamah Konstitusi seharusnya tidak hanya memberikan solusi terhadap akibat hukum dari munculnya calon tunggal, tetapi juga mendorong pembenahan terhadap sumber masalah yang melahirkan fenomena tersebut. Putusan yang hanya mengatur mekanisme pemilihan dengan satu pasangan calon berpotensi menempatkan calon tunggal sebagai sesuatu yang dianggap normal dalam sistem demokrasi lokal, tanpa mendorong perbaikan terhadap sistem pencalonan yang melatarbelakanginya. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 telah menyelesaikan persoalan normatif dalam aspek teknis pelaksanaan pemilihan, tetapi belum sepenuhnya memberikan jawaban terhadap akar permasalahan struktural yang

menyebabkan terus berulangnya fenomena calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah (Hidayati, 2015).

Solusi Ideal yang Seharusnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Pembentuk Undang-undang

Dalam perspektif hukum tata negara, penyelesaian terhadap persoalan calon tunggal seharusnya tidak berhenti pada pemberian solusi terhadap kekosongan hukum semata, melainkan juga harus diarahkan pada pembenahan akar permasalahan yang menyebabkan fenomena tersebut terus berulang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 memang telah memberikan kepastian hukum melalui pengenalan mekanisme kolom kosong, namun langkah tersebut lebih bersifat reaktif terhadap akibat hukum yang muncul daripada preventif terhadap penyebab utama persoalan.

Secara ideal, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya seharusnya tidak hanya menegaskan legalitas pelaksanaan pemilihan dengan calon tunggal, tetapi juga memberikan arah konstitusional bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan evaluasi terhadap sistem pencalonan kepala daerah. Mahkamah dapat menegaskan bahwa penyelenggaraan demokrasi lokal yang sehat mensyaratkan adanya kompetisi yang terbuka, sehingga regulasi pemilihan kepala daerah harus dirancang untuk mendorong lahirnya lebih dari satu pasangan calon secara wajar dan adil. Salah satu langkah yang seharusnya menjadi perhatian pembentuk undang-undang adalah melakukan peninjauan kembali terhadap ketentuan ambang batas pencalonan oleh partai politik. Persyaratan dukungan minimal yang terlalu tinggi dalam praktik justru mempersempit kesempatan munculnya kandidat alternatif. Oleh karena itu, revisi terhadap ambang batas pencalonan perlu dilakukan agar tidak menjadi hambatan struktural yang memicu konsentrasi dukungan politik pada satu pasangan calon.

Selain itu, pembentuk undang-undang juga perlu memperbaiki mekanisme pencalonan perseorangan. Jalur independen semestinya menjadi instrumen demokratis yang dapat memperluas partisipasi politik masyarakat di luar struktur partai politik. Namun, tingginya persyaratan administratif dan beratnya proses verifikasi sering kali menjadikan jalur tersebut tidak efektif. Oleh sebab itu, penyederhanaan syarat pencalonan perseorangan menjadi salah satu langkah penting dalam menciptakan keseimbangan kompetisi dalam pemilihan kepala daerah. Di sisi lain, reformasi internal partai politik juga menjadi aspek yang tidak dapat diabaikan. Banyaknya calon tunggal sering kali berakar pada lemahnya kaderisasi dan dominannya politik pragmatis di tubuh partai. Partai politik cenderung memilih mendukung figur yang dianggap paling berpeluang menang daripada menjalankan fungsi rekrutmen politik secara demokratis. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang perlu mendorong penguatan regulasi yang mewajibkan partai menjalankan mekanisme seleksi calon secara terbuka, transparan, dan akuntabel.

Mahkamah Konstitusi dalam konteks ini seharusnya dapat memberikan penekanan bahwa keberadaan calon tunggal bukanlah kondisi ideal dalam demokrasi konstitusional. Dengan demikian, putusan Mahkamah tidak hanya menjadi solusi terhadap masalah teknis pelaksanaan pemilihan, tetapi juga menjadi instrumen konstitusional yang mendorong perbaikan sistemik dalam hukum pemilihan kepala daerah. Dengan demikian, solusi ideal terhadap persoalan calon tunggal harus dilakukan melalui dua pendekatan yang saling melengkapi. Mahkamah Konstitusi berperan dalam memberikan arah konstitusional melalui penafsiran yang progresif, sedangkan pembentuk undang-undang berkewajiban melakukan pembaruan regulasi agar sistem pemilihan kepala daerah lebih mampu menjamin kompetisi yang sehat, perlindungan hak pilih, dan kualitas demokrasi lokal yang lebih substansial.

Apa Konsekuensi Yuridis Jika Kotak Kosong Memperoleh Suara Lebih Banyak Daripada Pasangan Calon Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Sebelum menguraikan bentuk-bentuk konsekuensi hukum yang timbul secara lebih spesifik, terlebih dahulu perlu dipahami bahwa perolehan suara kotak kosong yang lebih besar daripada suara pasangan calon tunggal merupakan suatu peristiwa hukum yang memiliki arti penting dalam sistem

pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dalam konstruksi demokrasi elektoral, kemenangan kotak kosong tidak dapat dipandang semata-mata sebagai hasil teknis dari proses pemungutan suara, melainkan sebagai manifestasi kehendak rakyat yang secara sadar menggunakan hak pilihnya untuk menolak calon yang ditawarkan dalam kontestasi politik. Penolakan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan satu pasangan calon tidak secara otomatis menjamin lahirnya legitimasi pemerintahan, karena legitimasi pada dasarnya tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya syarat administratif pencalonan, tetapi juga oleh adanya penerimaan publik yang nyata melalui mekanisme pemilihan yang demokratis.

Dalam perspektif hukum tata negara, kondisi ketika kotak kosong memperoleh suara mayoritas menempatkan pemilihan kepala daerah pada situasi yang berbeda dengan pemilihan pada umumnya. Jika dalam pemilihan biasa suara terbanyak menjadi dasar penetapan calon terpilih, maka dalam pemilihan dengan calon tunggal, kemenangan kotak kosong justru menandakan bahwa mayoritas pemilih menolak memberikan mandat politik kepada satu-satunya calon yang tersedia. Keadaan demikian melahirkan persoalan hukum yang tidak hanya berkaitan dengan hasil pemilihan itu sendiri, tetapi juga menyangkut keberlangsungan pemerintahan daerah, kedudukan calon yang kalah oleh kotak kosong, serta tanggung jawab negara dalam menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu, kemenangan kotak kosong harus dipahami sebagai peristiwa hukum yang membawa konsekuensi lebih luas daripada sekadar kekalahan pasangan calon tunggal.

Secara normatif, pengaturan mengenai calon tunggal dan kotak kosong merupakan bentuk respons hukum terhadap kemungkinan terbatasnya kompetisi politik dalam pemilihan kepala daerah. Negara melalui peraturan perundang-undangan memberikan ruang bagi pemilih untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap pasangan calon tunggal agar prinsip kedaulatan rakyat tetap terjaga. Namun demikian, ketika kotak kosong memperoleh suara lebih banyak, hukum tidak hanya dihadapkan pada persoalan penetapan hasil pemilihan, tetapi juga pada kebutuhan untuk menentukan langkah konstitusional berikutnya. Dalam hal ini, hukum harus mampu menjawab bagaimana mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dijalankan sementara, bagaimana pemilihan berikutnya dilaksanakan, dan bagaimana menjamin agar hak politik masyarakat tetap terlindungi dalam proses tersebut.

Selain itu, kemenangan kotak kosong juga menimbulkan refleksi terhadap kualitas demokrasi lokal dan fungsi kelembagaan partai politik. Dalam sistem pemilihan tidak langsung, partai politik memiliki tanggung jawab untuk melakukan rekrutmen dan seleksi calon secara demokratis. Ketika masyarakat justru lebih memilih kotak kosong daripada calon yang diajukan, keadaan tersebut dapat dimaknai sebagai bentuk ketidakpercayaan publik terhadap proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik. Dengan demikian, konsekuensi hukum dari kemenangan kotak kosong tidak hanya berdimensi prosedural, tetapi juga mencerminkan adanya evaluasi terhadap mekanisme demokrasi yang berjalan dalam proses pencalonan kepala daerah.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa kemenangan kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah menimbulkan sejumlah akibat hukum yang tidak sederhana. Akibat tersebut meliputi persoalan keabsahan hasil pemilihan, pengulangan pemilihan, penunjukan pejabat sementara, hingga potensi kekosongan norma dalam pengaturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, untuk memahami secara menyeluruh implikasi dari kemenangan kotak kosong tersebut, maka pembahasan mengenai konsekuensi yuridisnya perlu dianalisis melalui beberapa aspek utama yang berkaitan dengan sistem hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah Diulang Jika Kotak Kosong Menang

Pandangan mengenai konsekuensi hukum kemenangan kotak kosong juga dikemukakan oleh Titi Anggraini sebagai pakar kepemiluan sekaligus akademisi di Universitas Indonesia dalam dialog pada program Sapa Indonesia Pagi yang disiarkan oleh Kompas TV pada 12 September 2024. Dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa apabila kotak kosong memperoleh suara lebih banyak dibandingkan pasangan calon tunggal, maka konsekuensi hukumnya bukan sekadar pengulangan pada hari pemungutan suara, melainkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah ulang secara menyeluruh dengan tahapan dimulai kembali dari awal. Penegasan tersebut menunjukkan bahwa kemenangan kotak kosong dipandang sebagai bentuk penolakan rakyat terhadap keseluruhan proses pencalonan, sehingga sistem hukum tidak cukup hanya mengulang proses pemungutan suara, tetapi harus

membuka kembali seluruh mekanisme demokrasi dari tahap awal (Kompas Tv, 2026).

Pemilihan ulang tersebut mencakup seluruh tahapan sebagaimana pemilihan kepala daerah pada umumnya, mulai dari pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, pembukaan kembali masa pendaftaran pasangan calon, penelitian persyaratan calon, penetapan peserta pemilihan, pelaksanaan kampanye, masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, rekapitulasi hasil, hingga penetapan pasangan calon terpilih. Dengan demikian, kemenangan kotak kosong tidak hanya mengakhiri proses pemilihan yang sedang berlangsung, tetapi juga menempatkan penyelenggara pemilihan pada kewajiban hukum untuk menyelenggarakan kembali seluruh tahapan secara administratif maupun substantif. Dalam konteks ini, kotak kosong tidak diposisikan sebagai pemenang yang dapat dilantik, melainkan sebagai indikator bahwa rakyat belum memberikan legitimasi politik kepada calon yang diajukan (Kompas Tv, 2026).

Secara normatif, pengaturan mengenai konsekuensi tersebut tercantum dalam Pasal 54D ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa apabila perolehan suara kolom kosong lebih banyak daripada suara pasangan calon, maka pasangan calon dinyatakan kalah dan pemilihan dilaksanakan kembali pada pemilihan berikutnya. Norma tersebut memperlihatkan bahwa pembentuk undang-undang memberikan pengakuan terhadap hak pemilih untuk menolak calon tunggal melalui mekanisme yang sah dalam sistem demokrasi elektoral (Kompas Tv, 2026).

Ketentuan Pasal 54D ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menegaskan bahwa apabila perolehan suara pasangan calon lebih sedikit dibandingkan perolehan suara kolom kosong, maka pasangan calon tersebut dinyatakan kalah dan pemilihan berikutnya harus diikuti oleh pasangan calon baru sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Norma ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang memberikan pengakuan hukum terhadap kolom kosong sebagai instrumen konstitusional bagi pemilih untuk menyatakan penolakan terhadap calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Dengan demikian, keberadaan kolom kosong tidak hanya bersifat administratif dalam surat suara, melainkan memiliki konsekuensi hukum yang nyata terhadap hasil pemilihan (Detikpedia, 2026).

Dari perspektif hukum tata negara, pengaturan tersebut mencerminkan penerapan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konteks pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal, rakyat tetap diberikan ruang untuk menentukan apakah calon yang diajukan layak memperoleh mandat pemerintahan atau justru harus ditolak melalui pilihan kolom kosong. Apabila suara kolom kosong lebih besar, maka penolakan tersebut harus dihormati sebagai bentuk kehendak politik rakyat yang sah. Oleh karena itu, Pasal 54D ayat (3) dapat dipahami sebagai norma yang menjaga agar legitimasi kepala daerah tetap bersumber dari persetujuan masyarakat, bukan semata-mata dari terpenuhinya prosedur pencalonan (Putri & Gischa, 2021).

Dari sudut pandang hukum tata negara, pengulangan seluruh tahapan pemilihan memiliki makna penting dalam menjaga prinsip kedaulatan rakyat. Negara tidak dapat menafsirkan kemenangan kotak kosong sebagai peristiwa administratif biasa, karena suara mayoritas yang diberikan kepada kotak kosong merupakan bentuk penolakan politik yang memiliki akibat hukum langsung terhadap keabsahan proses pemilihan. Oleh sebab itu, pengulangan dari tahapan awal diperlukan agar proses demokrasi berikutnya benar-benar memberikan ruang bagi munculnya calon alternatif yang lebih representatif dan memperoleh penerimaan masyarakat. Dengan kata lain, pengulangan pemilihan menjadi instrumen hukum untuk memulihkan legitimasi demokratis yang tidak tercapai dalam pemilihan sebelumnya.

Namun demikian, pelaksanaan pemilihan ulang dari awal juga menimbulkan implikasi praktis dan yuridis yang tidak ringan. Pengulangan seluruh tahapan memerlukan anggaran baru, kesiapan penyelenggara, serta penyesuaian jadwal pemerintahan daerah yang terdampak oleh belum terpilihnya kepala daerah definitif. Selain itu, proses tersebut juga dapat menimbulkan pertanyaan mengenai kemungkinan pasangan calon yang sama untuk kembali mengikuti pemilihan ulang. Apabila hukum tidak memberikan pembatasan yang jelas terhadap pencalonan kembali, maka terdapat kemungkinan

terjadinya pengulangan kondisi yang sama pada pemilihan berikutnya. Oleh karena itu, kemenangan kotak kosong tidak hanya menimbulkan kewajiban pemilihan ulang, tetapi juga membuka ruang pembahasan lebih lanjut mengenai kebutuhan penyempurnaan norma hukum dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Dalam siaran yang sama, Komisioner Komisi Pemilihan Umum, Idham Holik, menjelaskan bahwa pemilihan kepala daerah ulang sebagai akibat kemenangan kotak kosong akan dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama satu tahun sejak penetapan hasil pemilihan yang menyatakan pasangan calon tunggal kalah. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kemenangan kotak kosong tidak hanya melahirkan konsekuensi berupa batalnya penetapan calon tunggal sebagai kepala daerah terpilih, tetapi juga menimbulkan kewajiban hukum bagi penyelenggara pemilihan untuk segera menyiapkan tahapan pemilihan ulang sesuai dengan kerangka waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilihan memiliki tanggung jawab administratif untuk menyusun kembali jadwal seluruh tahapan pemilihan, mulai dari perencanaan anggaran, pemutakhiran data pemilih, pembukaan pendaftaran calon, hingga penetapan hasil pemilihan yang baru (Kompas Tv, 2026).

Secara yuridis, pengaturan mengenai batas waktu penyelenggaraan pemilihan ulang mencerminkan adanya upaya hukum untuk menjaga kesinambungan pemerintahan daerah sekaligus melindungi hak politik masyarakat. Negara tidak dapat membiarkan kekosongan kepemimpinan daerah berlangsung terlalu lama karena hal tersebut berpotensi mengganggu stabilitas pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh sebab itu, ketentuan mengenai pelaksanaan pemilihan ulang dalam tenggang waktu tertentu merupakan bentuk keseimbangan antara penghormatan terhadap suara rakyat dengan kebutuhan menjaga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan adanya batas waktu tersebut, hukum berupaya memastikan bahwa penolakan masyarakat terhadap calon tunggal melalui kotak kosong tidak berujung pada stagnasi politik yang berkepanjangan (Kompas Tv, 2026).

Kekalahan pasangan calon tunggal yang disebabkan oleh perolehan suara kotak kosong melebihi 50 persen dari suara sah juga memiliki makna penting dalam perspektif legitimasi demokratis. Persentase tersebut menunjukkan bahwa mayoritas pemilih secara aktif menggunakan hak pilihnya untuk menolak calon yang diajukan. Penolakan mayoritas ini bukan sekadar ekspresi politik simbolik, melainkan merupakan keputusan rakyat yang memiliki akibat hukum langsung terhadap keberlakuan hasil pemilihan. Dalam negara demokrasi, suara mayoritas merupakan dasar legitimasi kekuasaan, sehingga ketika mayoritas pemilih memilih kotak kosong, hukum wajib mengakui bahwa pasangan calon tunggal tidak memperoleh mandat konstitusional untuk memimpin daerah tersebut (Kompas Tv, 2026).

Dari sudut pandang hukum pemilu, kewajiban KPU untuk segera menyusun jadwal pemilihan ulang menunjukkan bahwa kemenangan kotak kosong menimbulkan konsekuensi prosedural yang kompleks. Pengulangan pemilihan tidak hanya berkaitan dengan penentuan hari pemungutan suara baru, tetapi juga memerlukan penataan ulang seluruh tahapan agar proses berikutnya tetap berjalan sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini penting karena pemilihan ulang harus dipandang sebagai proses demokrasi yang baru, bukan sekadar kelanjutan dari pemilihan sebelumnya. Dengan demikian, tindakan KPU dalam menyusun kembali tahapan pemilihan menjadi bagian dari pelaksanaan kewajiban konstitusional untuk menjamin hak rakyat dalam memilih pemimpin daerah secara sah dan demokratis (Kompas Tv, 2026).

Selain itu, pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa kemenangan kotak kosong tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab institusional penyelenggara pemilihan. KPU tidak hanya bertindak sebagai pelaksana teknis pemilu, tetapi juga sebagai institusi yang harus menjamin bahwa kehendak rakyat yang tercermin dalam kemenangan kotak kosong diterjemahkan ke dalam tindakan hukum yang konkret. Dalam hal ini, penyusunan jadwal pemilihan ulang menjadi bentuk implementasi langsung dari prinsip kedaulatan rakyat, karena melalui proses tersebut negara memberikan kesempatan baru kepada masyarakat untuk menentukan pemimpin daerah yang memperoleh legitimasi yang lebih kuat. Oleh karena itu, kekalahan calon tunggal akibat suara kotak kosong yang melampaui 50 persen tidak hanya menjadi persoalan hasil pemilihan, tetapi juga menegaskan pentingnya respons hukum yang cepat dan terstruktur dari penyelenggara pemilu (Kompas Tv, 2026).

Penunjukan Pejabat Sementara untuk Menjamin Keberlangsungan Pemerintahan Daerah

Dalam siaran yang sama, Pakar sekaligus Dosen Hukum Pemilu Universitas Indonesia, Titi Anggraini, dalam program *Sapa Indonesia Pagi* yang disiarkan oleh Kompas TV pada 12 September 2024, menjelaskan bahwa pengisian jabatan kepala daerah sementara dalam kondisi tertentu, termasuk ketika terjadi kekosongan jabatan akibat tidak terpilihnya pasangan calon, dilakukan melalui mekanisme penunjukan pejabat sementara (Penjabat/Pj). Dalam penjelasannya, Titi Anggraini menyebutkan bahwa Penjabat Gubernur merupakan jabatan yang setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden, sedangkan Penjabat Bupati atau Wali Kota merupakan jabatan JPT Pratama yang diangkat oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Secara yuridis-administratif, mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah tersebut merupakan konsekuensi logis dari belum terisinya jabatan kepala daerah secara definitif melalui mekanisme pemilihan langsung. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengisian jabatan sementara ini bertujuan untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) yang dapat mengganggu pelayanan publik dan pelaksanaan program pembangunan daerah. Oleh karena itu, keberadaan Penjabat Kepala Daerah memiliki fungsi strategis sebagai pelaksana pemerintahan yang bersifat transisional sampai terpilihnya kepala daerah definitif melalui pemilihan yang sah.

Lebih lanjut, penunjukan Penjabat Kepala Daerah juga didasarkan pada kebutuhan untuk memastikan bahwa pemerintahan daerah tetap berjalan secara efektif dan mampu mengakselerasi program-program prioritas daerah. Dalam hal ini, Penjabat yang ditunjuk diharapkan memiliki kapasitas birokrasi dan kompetensi teknokratis yang memadai, sehingga dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tanpa terhambat oleh proses politik elektoral. Dengan demikian, orientasi utama dari penunjukan Penjabat bukanlah pada legitimasi politik elektoral, melainkan pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan kesinambungan kebijakan publik di daerah. Dari sudut pandang teori kewenangan dalam hukum administrasi, Penjabat Kepala Daerah memperoleh kewenangan melalui atribusi dan delegasi dari pemerintah pusat atau pemerintah provinsi sesuai dengan tingkat jabatannya. Namun demikian, kewenangan tersebut bersifat terbatas dan tidak mencakup pengambilan keputusan strategis yang berimplikasi jangka panjang tanpa koordinasi dengan pemerintah yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa Penjabat Kepala Daerah berada dalam posisi sebagai pelaksana administratif yang bersifat sementara, bukan sebagai pemegang mandat politik langsung dari rakyat. Dengan demikian, pengangkatan Penjabat Gubernur oleh Presiden serta Penjabat Bupati atau Wali Kota oleh Gubernur merupakan mekanisme hukum yang dirancang untuk menjaga kesinambungan pemerintahan daerah dalam situasi transisi, termasuk ketika terjadi kondisi pemilihan ulang akibat kemenangan kotak kosong. Mekanisme ini mencerminkan keseimbangan antara prinsip demokrasi elektoral dan kebutuhan praktis penyelenggaraan pemerintahan, di mana negara tetap harus memastikan bahwa pelayanan publik dan program pembangunan daerah tidak terhenti meskipun proses pemilihan kepala daerah belum menghasilkan pemenang yang definitif.

Solusi dan Saran Jika Kotak Kosong Menang Dalam Pemilihan

Kemenangan kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah merupakan fenomena yang menunjukkan adanya penolakan signifikan dari masyarakat terhadap pasangan calon tunggal yang diajukan. Kondisi ini tidak hanya berdampak pada aspek teknis penyelenggaraan pemilihan, tetapi juga mencerminkan persoalan yang lebih mendasar terkait kualitas pencalonan, keterwakilan politik, serta efektivitas sistem demokrasi elektoral di tingkat lokal. Oleh karena itu, diperlukan sejumlah solusi dan saran yang bersifat normatif maupun praktis agar kejadian serupa tidak menimbulkan ketidakpastian hukum maupun gangguan terhadap stabilitas pemerintahan daerah. Pertama, perlu dilakukan penguatan regulasi yang secara lebih tegas mengatur konsekuensi hukum apabila kotak kosong menang dalam pemilihan kepala daerah. Pengaturan yang ada saat ini masih bersifat umum sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran dalam praktiknya. Oleh sebab itu, pembentuk undang-undang perlu memperjelas mekanisme pemilihan ulang, termasuk batas waktu pelaksanaannya, tahapan yang harus diulang secara lengkap, serta status hukum calon yang sebelumnya kalah dari kotak kosong. Kepastian norma ini penting untuk menjamin bahwa proses demokrasi dapat berjalan secara konsisten dan tidak menimbulkan kekosongan hukum.

Kedua, diperlukan perbaikan sistem rekrutmen dan pencalonan kepala daerah oleh partai

politik. Dalam banyak kasus, munculnya calon tunggal yang kemudian kalah oleh kotak kosong menunjukkan adanya kelemahan dalam proses seleksi internal partai. Oleh karena itu, partai politik harus memperkuat mekanisme kaderisasi dan seleksi calon dengan mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi publik. Dengan demikian, calon yang diusulkan tidak hanya memenuhi syarat formal, tetapi juga memiliki legitimasi sosial dan elektoral yang kuat di masyarakat. Ketiga, penyelenggara pemilu dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum perlu meningkatkan kesiapan teknis dan administratif dalam menghadapi kemungkinan pemilihan ulang. Hal ini mencakup perencanaan anggaran yang lebih adaptif, penyusunan jadwal tahapan yang fleksibel, serta penguatan sistem data pemilih yang berkelanjutan. Kesiapan tersebut menjadi penting agar proses pemilihan ulang dapat dilaksanakan secara efektif tanpa mengganggu stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pelayanan publik.

Keempat, perlu adanya penguatan mekanisme transisi pemerintahan daerah pada saat terjadi kekosongan kepala daerah akibat kemenangan kotak kosong. Penunjukan Pejabat Kepala Daerah harus diatur secara lebih rinci agar tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana administratif, tetapi juga mampu menjaga kesinambungan kebijakan pembangunan daerah. Namun demikian, kewenangan Pejabat tetap perlu dibatasi secara proporsional agar tidak melampaui prinsip legitimasi demokratis yang hanya dapat diperoleh melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Kelima, dalam perspektif jangka panjang, diperlukan peningkatan pendidikan politik kepada masyarakat agar penggunaan hak pilih, termasuk pilihan terhadap kotak kosong, benar-benar didasarkan pada pertimbangan rasional dan kesadaran demokratis. Partisipasi politik yang berkualitas akan membantu menciptakan iklim demokrasi yang lebih sehat serta mendorong lahirnya calon-calon pemimpin yang lebih kompetitif dan representatif.

Keenam, perlu diperhatikan bahwa pelaksanaan pemilihan ulang akibat kemenangan kotak kosong juga akan berdampak signifikan terhadap aspek pembiayaan daerah. Pengulangan seluruh tahapan pemilihan, mulai dari persiapan, pelaksanaan, hingga penetapan hasil, membutuhkan alokasi anggaran yang tidak sedikit. Hal ini berpotensi menambah beban keuangan daerah maupun dukungan anggaran dari pemerintah pusat, mengingat pemilihan kepala daerah merupakan kegiatan dengan kebutuhan logistik dan administratif yang besar. Oleh karena itu, dari perspektif efisiensi anggaran negara, fenomena kemenangan kotak kosong perlu menjadi perhatian serius agar tidak menimbulkan pemborosan anggaran berulang akibat ketidakseimbangan antara proses pencalonan dan penerimaan masyarakat. Dengan demikian, solusi terhadap fenomena kemenangan kotak kosong tidak hanya mencakup aspek regulasi, kelembagaan, dan partisipasi politik, tetapi juga harus mempertimbangkan aspek fiskal atau pembiayaan penyelenggaraan pemilihan. Pendekatan yang komprehensif tersebut diharapkan mampu memperkuat legitimasi demokrasi sekaligus menjaga efisiensi penggunaan anggaran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

KESIMPULAN

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 pada dasarnya telah memberikan solusi normatif terhadap kekosongan hukum dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon dengan memperkenalkan mekanisme kotak kosong sebagai alternatif pilihan bagi pemilih. Putusan tersebut memperkuat perlindungan hak konstitusional warga negara untuk tetap dapat menggunakan hak pilihnya secara demokratis meskipun tidak terdapat lebih dari satu pasangan calon. Namun demikian, putusan tersebut belum sepenuhnya mampu menyelesaikan akar persoalan munculnya calon tunggal karena faktor utama penyebabnya justru berasal dari persoalan struktural, seperti dominasi petahana, pemborongan dukungan partai politik, tingginya ambang batas pencalonan, lemahnya kaderisasi partai, dan sulitnya jalur perseorangan. Dengan demikian, Putusan MK lebih berfungsi sebagai solusi prosedural daripada penyelesaian substantif terhadap sumber masalah calon tunggal dalam Pilkada.
2. Konsekuensi yuridis apabila kotak kosong memperoleh suara lebih banyak daripada pasangan calon dalam Pemilihan Kepala Daerah adalah pasangan calon tunggal dinyatakan kalah dan pemilihan harus diulang pada periode berikutnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam kondisi tersebut, kepala daerah definitif tidak dapat segera ditetapkan sehingga

pemerintahan daerah sementara dijalankan oleh pejabat pelaksana tugas yang ditunjuk oleh pemerintah pusat sampai terselenggaranya pemilihan ulang. Situasi ini menimbulkan implikasi hukum berupa penundaan legitimasi pemerintahan daerah, potensi pemborosan anggaran negara, serta ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih tegas mengenai mekanisme tindak lanjut kemenangan kotak kosong agar prinsip kepastian hukum, efektivitas pemerintahan, dan perlindungan terhadap kedaulatan rakyat tetap terjamin dalam sistem Pemilihan Kepala Daerah.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian ini, diperlukan pembaruan regulasi yang lebih komprehensif mengenai pengaturan kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah, khususnya terkait mekanisme hukum apabila kotak kosong memperoleh suara lebih banyak daripada pasangan calon tunggal. Pembentuk undang-undang perlu menata kembali ketentuan ambang batas pencalonan, memperkuat sistem kaderisasi partai politik, serta memperluas akses pencalonan perseorangan agar kompetisi politik di tingkat lokal menjadi lebih sehat dan demokratis. Selain itu, penyelenggara pemilu perlu menyusun pedoman teknis yang lebih jelas untuk menghindari ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan Pilkada calon tunggal sehingga hak konstitusional pemilih tetap terlindungi dan kualitas demokrasi substantif dapat ditingkatkan secara berkelanjutan.

KETERBATASAN

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan yuridis normatif yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, sehingga belum mengkaji secara empiris bagaimana persepsi masyarakat, partai politik, dan penyelenggara pemilu terhadap keberadaan kotak kosong dalam praktik Pilkada. Selain itu, penelitian ini lebih menitikberatkan pada analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 sebagai objek utama sehingga belum membandingkan secara mendalam dengan praktik pengaturan serupa di negara lain. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk menggunakan pendekatan empiris dan komparatif agar diperoleh gambaran yang lebih luas mengenai efektivitas pengaturan kotak kosong dalam memperkuat demokrasi lokal di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Airlangga, K. (2025). Analisis yuridis legalitas kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah (Studi kasus Kabupaten Bangka Selatan). *Lex Crimen*, 14(2). Universitas Sam Ratulangi. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/65198/51151>
- Anggraini, T. (2017). Fenomena calon tunggal dalam pilkada. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 230–245.
- CIVICUS: Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. (n.d.). Analisis putusan hakim Mahkamah Konstitusi (MK) No. 100/PUU-XIII/2015 terkait pemilihan calon tunggal pilkada serentak di Indonesia. <https://journal.ummat.ac.id/index.php/CIVICUS/article/view/781>
- Constitutional Court of Indonesia. (2015). *Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah*. <https://lbhpayoman.unpar.ac.id/apa-yang-terjadi-jika-kota-kosong-menang-melawan-calon-tunggal-dalam-pilkada/>
- Detikpedia. (n.d.). Demokrasi: Definisi, tujuan, prinsip, ciri-ciri, jenis, hingga contohnya. *Detik.com*. <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6978475/demokrasi-definisi-tujuan-prinsip-ciri-ciri-jenis-hingga-contohnya>
- General Elections Commission of Papua Pegunungan Province. (2025, October 24). *Kotak kosong menang di Pilkada, apa yang terjadi selanjutnya?* https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/1375_kotak-kosong-menang-di-pilkada-apa-yang-terjadi-selanjutnya

-
- Harahap, M. F. S., & Rangkuti, R. E. (2025). Kotak kosong sebagai pemenang: Perspektif siyasah dusturiyah dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Malikussaleh (JSPM)*, 6(1), 206–219. <https://doi.org/10.29103/jspm.v6i1.19945>
- Hidayati, M. N. (2016). Problematika hukum calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 23(1), 56–72.
- Kompas TV. (2024, September 12). *Pilkada diulang jika kotak kosong menang, efektif? Ini penjelasan pakar* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=laQqt_ntklE
- Kompas.com. (2024, November 27). Bagaimana jika kotak kosong menang dalam Pilkada 2024? Berikut ketentuannya. <https://www.kompas.com/tren/read/2024/11/27/113000965/bagaimana-jika-kotak-kosong-menang-dalam-pilkada-2024-berikut-ketentuannya>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2015). *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 wali kota menjadi undang-undang*. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38208/uu-no-8-tahun-2015>
- Putri, V. K. M., & Gischa, S. (2021, July 12). Partisipasi politik: Pengertian, teori, faktor, dan bentuknya. *Kompas.com*. <https://www.kompas.com/skola/read/2021/07/12/153000269/partisipasi-politik--pengertian-teori-faktor-dan-bentuknya>
- Supriyanto, D. (2018). *Partai politik dan demokrasi lokal*. Perludem.