

ANALISIS PENGATURAN KOLOM KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH¹

Oleh :

Fierza Nusa Papon Abram²

Donald A. Rumokoy³

Donna Okthalia Setidabudhi⁴

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui dan memahami pengaturan hukum terkait konsep kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah dan untuk mengetahui praktek pelaksanaan pengaturan terkait kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah. Dengan metode penelitian hukum normatif, kesimpulan yang didapat: 1. Pengaturan kolom kosong dalam Pilkada di Indonesia adalah sah secara yuridis (legal) sebagai bentuk perwujudan kedaulatan rakyat dan hak asasi manusia. Keberadaannya didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 dan diakomodasi dalam UU No. 10 Tahun 2016, yang secara resmi mengatur penggunaan surat suara berisi kolom foto calon dan kolom kosong tidak bergambar. Dengan demikian, keberadaan kolom kosong dalam sistem pilkada serentak memiliki kedudukan hukum yang sah dan legal. 2. Fenomena kolom kosong melawan calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) terus mengalami peningkatan signifikan, dari 3 daerah pada 2015 menjadi 41 daerah pada Pilkada 2024. Hal ini dipicu oleh dominasi koalisi partai politik besar yang menghambat munculnya kompetitor. Kemenangan kolom kosong (seperti di Kota Makassar tahun 2018) membuktikan bahwa kolom kosong merupakan instrumen koreksi efektif terhadap pilihan partai politik yang tidak sesuai dengan ekspektasi publik.

Kata Kunci : *pengaturan kolom kosong, pemilihan kepala daerah*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, yang

disebut sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Banyak negara menganggap demokrasi sebagai sistem politik terbaik karena dianggap dapat mengatur dan menyelesaikan hubungan sosial dan politik.⁵

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.⁶

Dalam tataran praktis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi⁷. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.⁸

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, sebagai konstitusi negara Indonesia telah merumuskan pedoman terkait pengisian jabatan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah, terlebih pasca perubahan UUD 1945 dengan diubahnya rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Bentuk implementasi kedaulatan rakyat kemudian terakomodir dalam sistem pemilihan umum, karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis diaduknya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁹

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 220711010967

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ Toar Neman Palilingan, Donna Okthalia Setiabudi, and Toar Kamang Ronald Palilingan, “Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Mencegah Konflik Sosial Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah,” Fakultas Hukum UNSRAT 12, no. 05 (2024): 550–556.

⁶ Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, Jurnal Hukum, Vol. 16, No. 3, Juli 2009, hlm. 379.

⁷ *Ibid.*

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152 – 162.

⁹ Rikki Hendrawan, *Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia: Solusi atau Anomali Bagi*

Pemilu adalah cara masyarakat suatu negara, untuk memilih wakil-wakil mereka dalam pemerintahan secara bebas dan adil. Pemilu memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam politik dan meminta pertanggungjawaban para pemimpin politik.¹⁰ Pemilu yang bebas, adil, dan reguler merupakan ciri penting dari demokrasi konstitusional.

Sebagai salah satu negara dengan jumlah penduduk terbanyak, Indonesia dipuji dunia karena proses demokrasinya dianggap sukses. Hal ini tercermin pada pelaksanaan Pemilu demokratis pertama setelah 32 tahun pemerintahan orde baru berakhir yang dilaksanakan pada Juli 1999 diliput dengan penuh kebanggaan oleh media internasional, dan dianggap sebagai contoh pelaksanaan demokrasi yang mengagumkan sehingga telah menarik minat negara yang secara peradaban lebih maju dan ekonominya lebih makmur untuk belajar dari Indonesia dalam melaksanakan berdemokrasi.¹¹

Hak pilih dan memilih warga negara telah ditegaskan dalam berbagai instrument hukum baik hukum nasional maupun hukum internasional. Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan “Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan yang tidak membedakan, dan dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang menjamin kebebasan memberikan suara”. Hak pilih dan memilih juga diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.¹²

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia oleh masyarakat Indonesia yang didasari oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹³ Pemilihan kepala daerah dilakukan untuk memilih wakil rakyat di tingkat daerah, sebagai upaya untuk membentuk sebuah pemerintahan yang demokratis, kuat, serta memperoleh dukungan oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Dimana ketentuan tentang pemilihan kepala daerah di atur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.¹⁴

Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat merupakan suatu proses politik dari suatu bangsa menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggung jawab. Pemilihan kepala daerah secara langsung juga menunjukkan adanya perubahan dalam proses demokrasi lokal, dimana distribusi kekuasaan tidak hanya sekedar antara tingkat pemerintahan secara vertikal. Menurut Radian Salman setidaknya ada 3 alasan kenapa pemilihan Kepala Daerah penting untuk dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat, yaitu: Pertama, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah; Kedua, kualitas pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat; Ketiga, sistem pertanggungjawaban yang tidak hanya kepada DPRD atau kepada pemerintahan pusat, akan tetapi langsung kepada masyarakat.¹⁵

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah semula dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD, namun sejak berlakunya undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau disingkat PILKADA. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada juni

Demokrasi, Jurnal Hukum Mimbar Justitia, Vol.10 No. 2, 2024, hlm. 1

¹⁰ Jovano D.O. Palenewen, *Memahami Partai Politik dan Pemilihan Umum*, (Bandung:CV. Patra Media Grafindo, 2024), hlm. 54

¹¹ Ramelan, *Hak Konstitusional Masyarakat Pendukung Kolom Kosong Tidak Bergambar Pada Pilkada Calon Tunggal Menurut Uud 1945*, *Bureaucracy Journal:Indonesia Journal Of Law And Social-Political Governance*, Vol. 4 No. 3, 2024, hlm. 2

¹² Berbagai peraturan lain yang mengatur terkait hak pilih dan dipilih (terlibat dalam pemerintahan) sebagai warga negara, yaitu: (1) Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. (2) Pasal 6A ayat (1) UUD 1945. (3) Pasal 19 ayat (1) UUD 1945. (4) Pasal 22C ayat (1) UUD 1945. (5) Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. (6) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. (7) Pasal 28D ayat (3) UUD

1945. (8) Pasal 24 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) sebagaimana yang telah diratifikasi dengan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). (9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003.

¹³ Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dalam Perspektif siyarah*, (Yogyakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm.1

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 235

2005. Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi atau kabupaten/kota dengan diawasi oleh panitia pengawas pemilihan umum (Panwaslu) provinsi dan kabupaten/kota.¹⁶

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah Tahun 2015 menjadi menarik untuk dikaji sebagai gelombang awal dalam desain Pilkada. Berdasarkan Pasal 51 ayat (2), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Terkait dengan pemilihan kepala daerah, ada beberapa hal yang melatar belakangi pelaksanaan dan mekanisme yang berlaku pada Tahun 2015 berbeda dengan periode sebelumnya, diantaranya masalah terkait pencalonan tunggal dimana hanya ada satu kandidat calon kepala daerah, yang ikut meramaikan kompetisi pilkada. Sementara itu calon tunggal tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada karena didalam undang-undang tersebut minimal diikuti oleh dua pasangan calon. Hal ini dimungkinkan karena ketiadaan calon yang memiliki potensi kekuatan yang besar untuk menyaingi calon tunggal tersebut, adanya kekosongan hukum (*Rechtvacum*) dengan lemahnya regulasi tentang pilkada yang diikuti oleh calon tunggal yang berimplikasi pada rencana penundaan pelaksanaan pilkada¹⁷

Daerah-daerah yang pernah mengalami fenomena calon tunggal dalam pilkada diantaranya Kota Surabaya, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, Kota Samarinda, Kota Mataran, dan Kabupaten Timor Tengah Utara. Padahal masyarakat yang memiliki kemampuan untuk memimpin daerahnya bisa mencalonkan pada pilkada serentak ini, karena setiap warga negara yang punya hak memilih juga mempunyai hak dipilih serta memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang telah terjamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (3).¹⁸

Mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia memang telah mengenal calon independent, sebagai bentuk perlawanan masyarakat terhadap ketidakpuasan terhadap calon yang ada, akan tetapi tetap saja kontestasi Pilkada

harus didorong untuk menyediakan banyak alternatif pilihan kepada masyarakat. Masyarakat harus diberikan pilihan-pilihan alternatif dalam memilih pemimpin yang dianggap terbaik di daerahnya masing-masing.¹⁹ Hadirnya calon tunggal, dikarenakan ongkos dari berbagai macam parpol elite, sekaligus dengan pondasi calon tunggal yang menjadi ciri sejarah pemilihan umum di Indonesia.²⁰

Kehadiran kolom kosong ini bertepatan bersama lahirnya calon tunggal setelah perbaikan UU No. 8 Tahun 2015 menjadi UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Pilar modifikasi ini disebabkan karena adanya kejadian satu calon di sebagian daerah pemilihan yang menyelenggarakan pilkada serentak pada 2015.²¹ Berangkat dari keadaan inilah yang menjadikan KPU keteteran. Perkara yang sama juga terjadi dalam pilkada kedua pada 2017. Dalam ketiga kalinya terulang kembali kejadian calon tunggal juga mengejutkan publik, setelah diselenggarakannya pilkada serempak pada gelombang ketiga pada 27 Juni 2018.²²

Ketentuan peserta pemilihan dalam Pilkada saat ini memang lebih demokratis dengan adanya ketentuan terkait calon perseorangan dalam Pilkada. Dalam Pasal 39 UU No. Tahun 2015 dikatakan peserta pemilihan adalah: a. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau b. calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.²³ Calon perseorangan ini menjadi penting untuk membuka keran demokrasi yang selama ini dirasa oleh berbagai pihak tersumbat karena adanya ketentuan bahwa yang memiliki kewenangan mencalonkan kepala daerah hanyalah partai politik maupun gabungan partai politik semata. Dalam pandangan Drs. Arbi sanit dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi mengatakan calon perseorangan (*independent*) akan mendorong parpol memperbaiki dirinya menjadi partai yang sehat untuk membangun demokrasi yang sehat pula.²⁴ Dalam pandangan lain Faisal Basri dalam keterangan ahlinya di Mahkamah Konstitusi mengatakan dibukanya jalur calon *independent* mengakibatkan terjadinya

¹⁶ Muslimin, Skripsi: *Partisipasi Politik Masyarakat (Studi Kasus Kolom Kosong dalam Pilkada Serentak di Kabupaten Enrekang)*, (Makassar: UMM, 2019), hlm.1

¹⁷ Muslimin, *op cit.*, hlm. 2

¹⁸ Muslimin, *op. cit.*, hlm.4

¹⁹ Rikki Hendrawan, *op cit.*, hlm.4

²⁰ Ika Aurelia Natasya, dkk., *Kotak Kosong Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Pada Pilkada Kabupaten Kebumen 2020*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.14 No.2, 2021, hlm. 81

<https://journal.unhas.ac.id/index.php/government/article/view/13885/6990> diakses pada 27 Juni 2025 pukul 18.38 WITA.

²¹ Ika Aurelia Natasya, dkk., *Op cit.*, hlm. 81.

²² *Ibid.*

²³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.*

²⁴ *Ibid.*

penurunan biaya mahar pencalonan melalui partai politik, hal ini juga dapat menjadi pencegahan *entry barrier* yang dilakukan oleh partai politik untuk menjamin monopoli partai politik dalam pengajuan calon kepala daerah²⁵. Perkembangan Pilkada di Indonesia memang cukup dinamis mulai dari Indonesia merdeka hingga saat ini. Dinamika Pilkada di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh iklim politik dan perubahan peraturan perundang-undangan terkait Pilkada.²⁶

Kehadiran calon tunggal dalam sistem demokrasi Indonesia sudah berlangsung cukup lama. Fenomena tersebut melahirkan suatu gagasan baru yakni mekanisme kolom kosong dalam konteks pilkada calon tunggal, dimana rakyat dalam memilih calon kepala daerah dapat memilih untuk menolak pasangan calon yang sudah ada dengan mencoblos kolom yang tidak berisi nama atau gambar calon.

Calon tunggal dalam pilkada secara normatif merupakan kondisi yang sulit dibayangkan dalam konsep demokrasi, karena demokrasi idealnya bersifat dinamis dan hukum harus mampu mengikuti perkembangan masyarakat. Namun, permasalahan muncul ketika kolom kosong memenangkan pemilihan melawan calon tunggal, sehingga legitimasi calon tersebut patut dipertanyakan. Berdasarkan Pasal 54D Ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016, pasangan calon baru dapat ditetapkan menjadi pemenang jika memperoleh lebih dari 50% suara sah. Kemenangan kolom kosong menjadi bukti nyata dari adanya penolakan dan ketidakpuasan pemilih, sehingga menandakan bahwa demokrasi yang berlangsung belum memenuhi harapan legitimasi, di mana calon tunggal gagal mendapatkan dukungan mayoritas pemilih. Meskipun hak memilih berada di tangan rakyat, hasil ini menunjukkan mayoritas menolak calon tunggal, sehingga legitimasi dan keabsahan calon tunggal menjadi diragukan. Dampaknya, pelaksanaan pilkada ulang menjadi keniscayaan dengan biaya yang tidak sedikit, dan pada akhirnya pemerintahan daerah harus dijalankan oleh pejabat sementara yang bukan pilihan rakyat secara langsung. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakstabilan politik dan ketidakpastian hukum karena kurangnya legitimasi kuat dari pejabat sementara tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum terkait kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah ?
2. Bagaimana praktek pelaksanaan pengaturan terkait kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah ?

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Terkait Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berlandaskan Pancasila. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1978, yang menegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah perwujudan dari asas kedaulatan rakyat. Ketentuan tersebut kembali ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983, yang mengatur mengenai asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

Secara normatif, ketentuan tersebut menekankan bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan secara demokratis, jujur, dan adil sebagai bagian integral dari sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Prinsip-prinsip tersebut menjadi landasan utama dalam menjamin legitimasi kekuasaan yang diperoleh melalui mekanisme elektoral. Dalam konteks ini, hak pilih warga negara memiliki kedudukan yang fundamental, karena merupakan manifestasi langsung dari partisipasi politik rakyat dalam menentukan arah dan kepemimpinan negara.²⁷

Hak pilih bukan sekadar hak prosedural, melainkan hak konstitusional yang menentukan keberlangsungan kehidupan bernegara di masa mendatang. Oleh sebab itu, pasangan calon yang diusung dalam pemilihan umum seharusnya memenuhi kriteria kapasitas, integritas, serta memiliki potensi kinerja yang baik demi kepentingan masyarakat luas. Namun, dalam praktiknya, terdapat fenomena partai politik yang enggan mengusung calon dalam kontestasi demokrasi, sehingga berpotensi menghambat

²⁵ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 60/PUU-XIII/2015 Perkara Permohonan 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,*

²⁶ KPU RI, *Laporan Kajian Evaluasi Pilkada & Focus Group Discussion (FGD) Series Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Biro Perencanaan Dan Data KPU RI,* vol. 2 (Yogyakarta, 2018), <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/50/1>.

²⁷ *Ibid.*

terselenggaranya pemilihan yang kompetitif dan partisipatif.

Kondisi tersebut kemudian melatarbelakangi pengujian materiil terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota di Indonesia. Pengujian tersebut menghasilkan Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 oleh Mahkamah Konstitusi, yang pada pokoknya memberikan penegasan mengenai jaminan pelaksanaan pemilihan dalam kondisi tertentu agar tetap sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi konstitusional.²⁸

Hans Kelsen mendefinisikan konsep hukum sebagai seperangkat prinsip yang mengatur perilaku manusia. Dalam konteks negara demokrasi yang menjunjung tinggi supremasi hukum, setiap kebijakan yang mengatur tentang pilkada di Indonesia harus berlandaskan pada konstitusi yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat melalui suatu proses yang demokratis. Maka, pilkada harus dilakukan melalui mekanisme yang demokratis, baik melalui lembaga perwakilan maupun pemilihan langsung oleh rakyat²⁹. Frasa "demokratis" dalam pelaksanaan pilkada menjadi salah satu syarat penting untuk merealisasikan kedaulatan rakyat. Sebagai hasilnya, kedaulatan rakyat difasilitasi melalui regulasi yang dapat diterapkan dan berfungsi sebagai alat dalam pelaksanaan pilkada di berbagai tingkat pemerintahan di Indonesia³⁰.

Fenomena munculnya calon tunggal dalam pilkada yang bersaing dengan kolom kosong mencerminkan realitas dalam kehidupan demokrasi saat ini. Oleh karena itu, praktik tersebut memerlukan pengaturan yang lebih menyeluruh dan komprehensif³¹. Kolom kosong bukan berarti kotak suara kosong, melainkan mengacu pada situasi dimana calon tunggal dalam pilkada

tidak memiliki pesaing, sehingga pada surat suara, lawan calon tersebut diwakili dengan kolom kosong. Sistem pilkada ini dikenal sebagai pemilihan antara calon tunggal yang bersaing melawan kolom kosong³²

Kedudukan hukum terkait kolom kosong pada prinsipnya dapat dilihat dari uraian sebagai berikut:

Pertama: Putusan Mahkamah Konstitusi dengan nomor putusan 100/PUU XIII/2015 atas 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.

Perkara dalam putusan ini, dimohonkan pengujian Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6), UU No. 8 Tahun 2015 terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) serta amat terkait dengan Pasal 1 ayat (1), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28C ayat (1) UUD 1945.³³ Kepada Mahkamah Konstitusi, pengujian ini tercatat dalam buku registrasi perkara konstitusi tanggal 12 Agustus 2015 dan selanjutnya diperbaiki dengan permohonan bertanggal 1 September 2015. Putusan ini membatalkan sejumlah pasal yang berkaitan dengan syarat minimal pasangan calon dalam pilkada dimana dalam ketentuan UU No. 8 Tahun 2015 ini mensyaratkan jumlah minimal 2 (dua) pasangan calon untuk digelarnya pemilihan. Jika dalam tahap pendaftaran dan penelitian administrasi tidak terdapat minimal 2 (dua) pasangan calon, maka pemilihan dinyatakan ditunda.

Penundaan tahapan oleh karena belum terpenuhinya syarat minimal 2 (dua) pasangan calon bahkan hingga pilkada serentak berikutnya³⁴ diselenggarakan dipandang sebagai bentuk adanya ketidakpastian hukum dan tentunya melanggar hak konstitusional warga untuk dipilih dan memilih. Oleh karena pasangan calon yang ada dipandang mengalami kerugian berupa haknya untuk dipilih

²⁸ *Ibid.*, Hal.10

²⁹ Hadi, Syofyan.(2023).Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*Jurnal Ilmu Hukum*, 19 (1)

³⁰ Sinaga, Parbuntian.(2018).Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945. *Jurnal Binamulia Hukum*, 7 (1)

³¹ Irawan, Hendra., Irawan, S. W.,Habiburrahman., & Ravika, R.(2024).Pilihan Tanpa Kandidat: Mengupas Fenomena Kotak Kosong Pilkada 2024 Lampung.Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara, 4 (2)

³² Setyaningrum, P. (2022). *Apa Itu Kotak Kosong dalam Pemilu? Bagaimana Cara Menentukan Pemenangnya?*. Kompas.com, diunduh dari

<https://regional.kompas.com/read/2022/01/29/174241178/a-pa-itu-kotak-kosong-dalam-pemilu-bagaimana-caramenentukan-pemenangnya?page=all>, diakses tanggal 26 Januari 2026, 10.00 WITA.

³³ Lihat Putusan MK Nomor 100/PUU-VIII/2015

³⁴ Akibat dari Pasal-Pasal dalam UU No. 8 Tahun 2015 tidak memberikan solusi jika saja setelah penundaan/penambahan waktu pendaftaran dilakukan namun tetap tidak dapat memenuhi syarat minimal 2 (dua) pasang calon untuk digelarnya pemilihan, maka sebagai penyelenggara, KPU menetapkan Ketentuan sebagaimana dituangkan dalam Pasal 89 ayat (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 12 Thn 2015.

menjadi hilang sekaligus hak untuk memilih bagi warga juga terabaikan.

Masalah yang timbul adalah UU No. 8 Tahun 2015 tidak mengatur jalan keluar jika saja hingga pemilihan berikutnya masih tidak terpenuhinya syarat minimal dua pasangan calon. Atas dasar itulah Mahkamah berpendapat terhadap masalah ini akan terjadi kekosongan hukum manakala tidak terpenuhinya syarat minimal dua pasangan calon tersebut akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya pemilukada, sementara pemilukada adalah wujud kedaulatan rakyat untuk dipilih dan memilih. Akhirnya, Putusan Mahkamah ini menjadi lampu hijau bagi pasangan calon tunggal.

Melalui putusan Mahkamah ini, Pasal-Pasal dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang telah diuji oleh mahkamah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dengan demikian pemilihan dengan hanya 1 (satu) pasangan calon tetap dapat dilaksanakan dengan catatan telah diusahakan dengan sungguh-sungguh³⁵ untuk terpenuhinya syarat minimal 2 (dua) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan putusan ini sekaligus menjadi jalan bagi keberadaan kotak kosong pemilihan kepala daerah meskipun dalam putusan ini mahkamah mengingingingan dalam surat suara berupa pilihan setuju atau tidak setuju.

Kedua: Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam Pasal 54C ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 ditegaskan: "Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar."

Eksistensi kolom kosong adalah ketika digelarnya pemilihan yang diikuti hanya 1 (satu) pasangan calon (pasangan calon tunggal). Meskipun tidak serta merta karena menurut Pasal 54C ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016, bahwa pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi dimana setelah dilakukan penundaan pendaftaran terdapat

hanya 1 (satu) pasangan calon yang memenuhi syarat.

Ketiga: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan dasar legitimasi terhadap konsekuensi hasil pemilihan kepala daerah. Pasal 56 ayat (1) dinyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Artinya, demokrasi daerah tidak hanya diukur dari adanya calon dan pemilihan, tetapi juga dari sejauh mana masyarakat memiliki kebebasan menentukan persetujuan atau penolakan terhadap calon yang ditawarkan. Kolom kosong merupakan bentuk partisipasi politik yang menjamin demokrasi substantif sebagaimana diamanatkan oleh UU Pemerintahan Daerah.³⁶

Konsep kolom kosong dalam perspektif hukum tata negara tidak dapat dilepaskan dari kerangka Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, jaminan terhadap Hak Asasi Manusia secara konstitusional diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rangkaian pasal tersebut menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak fundamental yang wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara.³⁷

Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kebebasan berekspresi, berorganisasi, dan berpartisipasi politik bagi setiap warga negara, baik tindakan mendukung maupun menolak calon merupakan ekspresi kebebasan politik.³⁸ Sehingga, menolak kolom kosong akan bertentangan dengan semangat pemilihan umum yang bebas dan adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 22E ayat (1), yang menetapkan bahwa pemilihan umum harus langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hak untuk menolak oleh karena itu merupakan unsur esensial dari pemilihan umum yang benar-benar bebas.

Jaminan konstitusional tersebut kemudian dipertegas melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dirumuskan bahwa Hak Asasi Manusia adalah:

³⁵ Usaha dengan sungguh-sungguh dimaksud adalah setelah menjalankan penundaan/penambahan waktu pendaftaran sebagaimana termuat dalam Pasal-Pasal yang diujikan.

³⁶ Dewita, Nanda Friska, and Hikam Hulwanullah. "The Blank Votes as Valid Votes in Regional Election Counting: A

Constitutional Law Perspective." *QISTIE* 18.2 (2025). Hal.6

³⁷ Lubis, Yuda Hanafi, *Op cit.*, Hal.11

³⁸ Disemadi, Hendro Setyo. "Esai Deskriptif tentang Metodologi Penelitian Hukum." *Jurnal JJR* 24, no. 2 (2022): 289–304.

“Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa hak asasi merupakan hak yang inheren dan tidak dapat dicabut dari diri setiap individu, termasuk dalam dimensi politik. Salah satu bentuk konkret dari hak tersebut adalah kebebasan berpikir dan mengemukakan pendapat. Kebebasan ini mengandung makna adanya otonomi individu untuk membentuk pandangan secara mandiri terhadap berbagai fenomena sosial dan politik, serta menyatakan hasil pemikirannya dalam berbagai bentuk yang dijamin oleh hukum.³⁹

Dalam konteks pemilihan umum, kebebasan berpikir dan berpendapat tersebut beririsan langsung dengan hak pilih. Hak pilih bukan hanya hak prosedural dalam mekanisme elektoral, melainkan juga bagian dari hak asasi manusia dalam bidang politik. Dengan demikian, pilihan untuk memberikan suara kepada pasangan calon tertentu maupun memilih kolom kosong dapat dipahami sebagai ekspresi kebebasan politik warga negara. Kolom kosong dalam hal ini dapat dimaknai sebagai bentuk pernyataan sikap politik yang sah, sepanjang dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku. Pilihan tersebut mencerminkan kebebasan hati nurani serta kebebasan individu dalam menentukan sikap terhadap alternatif politik yang tersedia.⁴⁰

Oleh karena itu, hak pilih dan hak asasi manusia memiliki keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Hak pilih merupakan manifestasi konkret dari hak asasi manusia dalam ranah demokrasi, sedangkan perlindungan hak asasi manusia menjadi fondasi normatif bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis. Dengan demikian, relasi antara hak pilih dan hak asasi manusia menunjukkan bahwa partisipasi politik, termasuk dalam bentuk kolom kosong, merupakan bagian dari penghormatan terhadap martabat dan kebebasan individu dalam sistem demokrasi konstitusional.⁴¹

Dengan demikian pilihan setuju atau tidak setuju sebagaimana yang diinginkan dalam putusan MK Nomor 100/PUU XIII/ 2015 dilaksanakan

dengan menggunakan surat suara dengan pilihan bergambar foto pasangan calon dan tidak bergambar yang kemudian disebut kolom kosong. Terakomodirnya pasangan calon tunggal sebagai peserta untuk diselenggarakannya pemilihan, maka secara tidak langsung menempatkan kolom kosong sebagai alternatif pilihan bagi rakyat. Uraian di atas menjadi jelas kedudukan hukum kolom kosong sebagai produk hukum dalam sistem penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak secara yuridis adalah sah/legal.

B. Praktek Pelaksanaan Pengaturan Terkait Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Peta pertarungan politik dalam kontestasi Pilkada 2024 juga menunjukkan banyak daerah yang berhadapan dengan kotak kosong. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) terdapat 37 pasangan calon (Paslon) tunggal yang menghadapi kotak kosong pada Pilkada serentak 2024.⁴²

Dari data pilkada pasangan calon tunggal tersebut, maka terlihat adanya peningkatan jumlah daerah yang menyelenggarakan pilkada paslon tunggal yakni dari angka 3 (2015), 9 (2017), 16 (2018), 25 (2020), dan 37 (2024). Dengan demikian, Indonesia telah memiliki pengalaman 53 kali pelaksanaan pilkada pasangan calon tunggal melawan kolom kosong dengan tren yang selalu meningkat tiap periode pilkada serentak dan hasilnya semakin lama semakin bervariasi. Di beberapa daerah sejumlah kandidat terlihat begitu menguasai dan mendominasi hasil Pilkada, bahkan di Kabupaten Jayawijaya calon tunggal berhasil memenangkan Pilkada dengan prosentase 99%. Hal sama juga terjadi di Kabupaten Puncak, yang mana calon tunggal berhasil memperoleh suara diatas 90%. Dengan demikian kolom kosong bukan hanya sekedar aturan teknis, tetapi juga hasil implementasi asas demokrasi di Indonesia yang bertujuan untuk menjamin hak suara pemilih meskipun hanya ada satu pasangan calon.

Kemenangan kolom kosong dalam Pilkada di Indonesia membuktikan bahwa fenomena kolom kosong seolah membuka lebar mata seluruh komponen bangsa, bahwa sejatinya pilkada harus dapat benar-benar menampilkan tokoh pilihan rakyat, bukan hanya pilihan partai politik.⁴³

³⁹ Lubis, Yuda Hanafi, *Op cit.*, Hal. 11

⁴⁰ *Ibid.*, Hal.12

⁴¹ *Ibid.*,

⁴² Narda Margaretha Sinambela, “KPU: Ada 37 Pasangan Calon Tunggal Di Pilkada Serentak 2024,” <https://www.antaraneews.com/berita/4353067/kpu-ada-37->

pasangan-calon-tunggal-di-pilkada-serentak-2024, diakses pada 26 Juni 2025 pukul 12.00 WITA

⁴³ Ahmad Gelora Mahardika, *Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilu* Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 4, No. 2, 2018, h. 69-84..

Dalam hal kolom kosong yang menang, maka pemilihan akan di lakukan ulang pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan, dan kekosongan pemerintahan akan di isi untuk sementara oleh pejabat kepala daerah yang dipilih oleh menteri dalam negeri. Namun, pejabat yang ditunjuk memiliki kewenangan terbatas dan tidak dapat memutuskan kewenangan strategis, seperti : pertama, melakukan mutasi pegawai, kedua, membatalkan perjanjian yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perjanjian yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, ketiga, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, keempat, membuat kebijakan yang bertentangan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.⁴⁴

Dalam penyelenggaraan pilkada 2024 serentak, pihak KPU menyatakan bahwa terdapat 43 daerah dengan bakal paslon tunggal yang dapat diartikan bahwa daerah-daerah tersebut memiliki peluang melawan kolom kosong. Masa pendaftaran peserta pilkada 2024 sudah berakhir sejak tanggal 29 Agustus 2024. Namun KPU mengambil keputusan untuk memperpanjang masa pendaftaran mulai tanggal 2 sampai tanggal 4 September 2024. Meskipun KPU telah melakukan perpanjangan masa pendaftaran bakal paslon, berdasarkan data rekapitulasi pendaftaran paslon kepala daerah yang dikeluarkan KPU ternyata masih ada 41 daerah yang memiliki paslon tunggal yaitu terdiri dari 1 provinsi, 36 kabupaten dan 4 kota.⁴⁵

Sepanjang terjadinya pilkada sejak tahun 2015, 2018 dan 2020, tingkat kemenangan paslon tunggal mencapai 98.11 persen. Sehingga fenomena paslon tunggal yang muncul pada pilkada 2024 ini tidak terlepas dari dinamika politik yang kompleks, yang mana partai-partai besar memilih untuk bergabung dan membentuk koalisi yang kuat. Sehingga mengakibatkan calon independen dan partai kecil sulit bersaing.⁴⁶

Meskipun di tahun-tahun sebelumnya sudah pernah terjadi, namun kehadiran kolom kosong di Pilkada tahun 2024 ini justru mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan oleh beberapa alasan. Pertama, Pilkada tahun 2024 ini dilangsungkan secara serentak di seluruh Indonesia sebagaimana amanat dari Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 2 Tahun 2024. Kedua, disebabkan adanya sebuah polarisasi politik pasca pemilu yang memiliki koalisi gemuk dan berdampak terhadap Pilkada, atas perintah para ketua umum partai politik untuk mengusung para calon kepala daerah yang diusung oleh Koalisi Indonesia Maju yang sebelumnya pada pemilu memenangkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka yang tergabung dalam Koalisi Indonesia Maju (KIM).⁴⁷

Pilkada kolom kosong di Indonesia merupakan fenomena politik yang terjadi ketika hanya ada satu pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah atau pemilu lainnya. Kondisi ini membuat pilihan memilih paslon tersebut atau memilih memiliki opsi untuk memilih kolom kosong. Fenomena pilkada dengan calon tunggal yang semakin masif di tahun 2024. Hal tersebut berdampak buruk terhadap masa depan demokrasi indonesia. Pilkada dengan kolom kosong akan minim kompetisi dan transparansi dalam pelaksanaannya. Namun, pengawasan dari masyarakat menjadi kunci untuk memastikan bahwa pilkada dilaksanakan dengan jujur dan adil meskipun hanya diikuti oleh satu pasangan calon.⁴⁸

Hal substantif dari eksistensi kolom kosong dalam dinamika demokrasi sebenarnya adalah selain bentuk jaminan hak asasi warga negara, juga sebagai bentuk upaya untuk mendorong partisipasi politik warga. Oleh karena dalam pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon bukanlah bentuk pernyataan suara keseluruhan. Oleh karena itu diawal pemberlakuannya hanyalah dalam bentuk pertanyaan kepada warga, setuju atau tidak setuju. Maka dengan adanya kolom kosong sebagai alternative pilihan, akan mendorong partisipasi politik.⁴⁹

⁴⁴ Nando Yussele Mardika. *Jika kotak kosong menang, pilkada akan diulang?*. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/jika-kotak-kosong-menang-pilkada-akan-diulang-lt5fa3d3b3f2139/>. Diakses pada tanggal 23 Februari 2026. Pukul 00.41 WITA

⁴⁵ Uly Ngesti Pratiwi, *Paslon Tunggal Pilkada 2024: Opsi Kotak Kosong dan Konsekuensi Demokrasi*, diakses dari <https://pusaka.dpr.go.id/produk/isu-sepekan/page/2>, diakses pada 22 Februari 2026, 22.10 WITA.

⁴⁶ Uly Ngesti Pratiwi, *Ibid.*

⁴⁷ Firda Cynthia Anggraini and Mulia Budi, "*Salin Rupa Nama Koalisi Prabowo: Dulu KKIR, Kini Indonesia Maju*," Detik News, 2023.

⁴⁸ BBC News Indonesia, *Kotak Kosong Alam Pilkada 2024 Terbanyak dalam Sejarah Bagaimana Kotak Kosong yang Menang?*, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c5y5v40v2nmo.a> mp, diakses pada 22 Februari 2026, 23..00 WITA.

⁴⁹ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama Cet. Keempat. Jakarta. 2010. h. 367

Pengakuan kolom kosong sebagai sah dalam sistem pemilihan daerah Indonesia memiliki implikasi hukum, politik, dan sosial yang mendalam. Pada tingkat hukum, pengakuan ini memperkuat prinsip kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Dengan memberikan status hukum pada kolom kosong, Indonesia mengakui bahwa legitimasi pemerintahan tidak hanya berasal dari dukungan afirmatif, tetapi juga dari hak rakyat untuk menolak ketika harapan mereka tidak terpenuhi.⁵⁰

Dari sudut pandang tata negara, kolom kosong mewakili gagasan bahwa legitimasi politik harus selalu berasal dari persetujuan publik yang sejati. Penambahan kolom kosong dalam proses pemilu memperkuat *mekanisme checks and balances* hukum tata negara dalam demokrasi. Demokrasi tidak hanya bergantung pada kompetisi pemilu tetapi juga pada keberadaan mekanisme institusional yang memungkinkan koreksi dan perlawanan. Kolom kosong tepatnya berfungsi sebagai koreksi yang mencegah monopoli politik dan memastikan bahwa pemilu tetap menjadi alat akuntabilitas publik bukan sekadar prosedur administratif.⁵¹

Secara politik, kolom kosong juga mengubah hubungan antara pemilih dan partai. Praktik pemilu tradisional, partai-partai cenderung memperlakukan pemilih sebagai penerima pasif dari kampanye. Keberadaan kolom kosong menunjukkan bahwa pemilih tidak terikat untuk menerima calon mana pun. Mereka menjadi penilai yang dapat menarik kembali persetujuan dan suara mereka ketika opsi politik tidak meyakinkan. Perubahan ini memperkenalkan bentuk akuntabilitas politik yang bersifat moral daripada prosedural. Hal ini mendorong partai-partai untuk menampilkan calon yang tidak hanya dapat dipilih tetapi juga etis dan kredibel.⁵²

Implikasi sosial dari pengakuan kolom kosong juga patut diperhatikan. Kemunculan kolom kosong sebagai pilihan yang sah menunjukkan tingkat literasi politik dan kesadaran moral yang semakin tinggi di kalangan warga. Masyarakat semakin memahami bahwa demokrasi tidak hanya

tindakan memilih tetapi juga mencakup tanggung jawab untuk menilai dan, jika perlu, menolak.

Pengakuan terhadap kolom kosong dalam sistem pemilihan umum bukanlah konsep yang asing dalam praktik demokrasi komparatif. Sejumlah negara demokratis telah mengakomodasi mekanisme ini sebagai bagian dari sistem elektoral mereka, baik sebagai instrumen yang berdampak langsung terhadap hasil pemilu maupun sebagai bentuk ekspresi politik simbolik. Di beberapa negara seperti Kolombia, Ekuador, Ukraina, dan Mongolia, pengakuan terhadap kolom kosong tidak hanya memberikan ruang bagi pemilih untuk menyatakan penolakan terhadap kandidat yang tersedia, tetapi juga dapat memicu pemilihan ulang apabila kolom kosong mencapai atau melampaui ambang batas tertentu. Di Kolombia, misalnya, apabila kolom kosong memperoleh suara terbanyak dan mengungguli seluruh kandidat, maka pemilihan wajib diulang dengan menghadirkan kandidat baru. Mekanisme ini menunjukkan bahwa kolom kosong diposisikan sebagai instrumen korektif dalam sistem demokrasi.⁵³

Sebaliknya, di negara-negara seperti Prancis, Spanyol, Swiss, Swedia, Belanda, serta negara bagian Nevada di Amerika Serikat, kolom kosong diakui sebagai bentuk ekspresi politik atau protes simbolik. Meskipun demikian, kolom kosong di negara-negara tersebut tidak secara langsung memengaruhi penentuan hasil akhir pemilu. Pengaturan ini lebih menekankan aspek kebebasan berekspresi dalam kerangka demokrasi.

Berdasarkan praktik komparatif tersebut, pelaksanaan kolom kosong di Indonesia patut dipertimbangkan sebagai bagian dari agenda reformasi hukum pemilihan umum, khususnya dalam konteks pemilihan kepala daerah. Pengaturan yang lebih jelas dan tegas mengenai kolom kosong sebagai instrumen demokratis dapat memberikan ruang konstitusional bagi pemilih untuk mengekspresikan ketidakpercayaan terhadap kandidat yang tersedia tanpa harus terpaksa memilih salah satu di antaranya.⁵⁴

Meskipun pengakuan kolom kosong membawa implikasi positif bagi penguatan kedaulatan rakyat, praktik implementasinya menghadapi tantangan signifikan pada aspek regulasi dan operasional. Reformasi terhadap Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah

⁵⁰ Dewita, Nanda Friska, and Hikam Hulwanullah. *Op cit.*, Hal.11

⁵¹ Beetham, David. *The Legitimation of Power*. New York: Palgrave Macmillan (2013): 95-97.

⁵² Febriandy, Radians Krisna, and Rini Sudarmanti. "The Empty Box Phenomenon in the 2024 Simultaneous

Regional Elections: Democracy Challenge or People's Choice?" *Jurnal Spektrum Komunikasi* 12, no. 4 (2024): 452-464.

⁵³ Lubis, Yuda Hanafi, *op cit.*, Hal. 14

⁵⁴ *Ibid.*

seharusnya tidak hanya menempatkan kolom kosong sebagai solusi teknis dalam situasi tertentu, tetapi juga sebagai bentuk pengakuan terhadap hak politik warga negara. Dengan demikian, kolom kosong dapat diposisikan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat, bukan sekadar konsekuensi administratif dari sistem pemilu. Pengakuan terhadap kolom kosong berpotensi memperkuat kualitas demokrasi dengan memperluas spektrum partisipasi politik. Dalam sistem demokrasi yang berlandaskan penghormatan terhadap hak asasi manusia, setiap suara termasuk suara yang menyatakan penolakan terhadap seluruh kandidat harus dipandang sebagai ekspresi sah dari kehendak rakyat. Oleh karena itu, pengaturan yang komprehensif mengenai kolom kosong tidak hanya akan meningkatkan legitimasi proses pemilihan, tetapi juga memperkaya praktik demokrasi yang lebih inklusif, responsif, dan berorientasi pada penghormatan terhadap kedaulatan rakyat.⁵⁵

Kehadiran kolom kosong dalam Pilkada pada akhirnya menuai pro maupun kontra dalam masyarakat. Namun sejatinya eksistensi kolom kosong merupakan inovasi demokrasi signifikan yang memperkuat supremasi kedaulatan rakyat, meskipun menuntut harmonisasi regulasi dan kesiapan institusional yang lebih baik. Kolom kosong merupakan instrumen koreksi yang vital, dimana kolom kosong menjadi bukti bahwa kedaulatan tetap berada di tangan pemilih, bukan di tangan koalisi partai politik semata. Dan kemenangan kolom kosong bukanlah sebuah kemunduran, melainkan pesan keras dari rakyat bahwa kandidat tunggal yang ditawarkan tidak memenuhi ekspektasi publik atau dianggap tidak kredibel. Dengan demikian, kolom kosong bertindak sebagai katup pengaman demokrasi yang memaksa partai politik untuk lebih selektif dan kompetitif dalam mencalonkan pemimpin di masa depan, demi menjaga kualitas demokrasi tetap terjaga.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan kolom kosong dalam Pilkada di Indonesia adalah sah secara yuridis (legal) sebagai bentuk perwujudan kedaulatan rakyat dan hak asasi manusia. Keberadaannya didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 dan diakomodasi dalam UU No. 10 Tahun 2016, yang secara resmi mengatur penggunaan surat suara berisi kolom foto calon dan kolom kosong tidak bergambar. Dengan demikian,

keberadaan kolom kosong dalam sistem pilkada serentak memiliki kedudukan hukum yang sah dan legal.

2. Fenomena kolom kosong melawan calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) terus mengalami peningkatan signifikan, dari 3 daerah pada 2015 menjadi 41 daerah pada Pilkada 2024. Hal ini dipicu oleh dominasi koalisi partai politik besar yang menghambat munculnya kompetitor. Kemenangan kolom kosong (seperti di Kota Makassar tahun 2018) membuktikan bahwa kolom kosong merupakan instrumen koreksi efektif terhadap pilihan partai politik yang tidak sesuai dengan ekspektasi publik.

B. Saran

1. Bahwa perlu adanya peningkatan literasi politik agar masyarakat memahami kolom kosong sebagai bentuk ekspresi hati nurani dan pilihan politik yang konstitusional. Selain itu, evaluasi ambang batas pencalonan sangat penting untuk mencegah monopoli partai politik sekaligus memastikan terciptanya kompetisi demokratis yang menghasilkan pemimpin dengan legitimasi tinggi.
2. Bahwa perlu adanya pengor politis serta memperkuat partai politik agar lebih selektif dalam mengusung kandidat yang memiliki integritas serta kapasitas agar sejalan dengan ekspektasi publik. Hal ini penting untuk meminimalisir penggunaan kolom kosong sebagai bentuk protes atau mosi tidak percaya rakyat terhadap pragmatisme politik partai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Hakim Sholahuddin dkk., *Hukum Pemilu Di Indonesia*, Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023.
- Affandi, H., *Persamaan Kedudukan di Depan Hukum dan Pemerintahan: Konsepsi dan Implementasi*. Bandung: Mujahid Press, 2017.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Dede Rosyada, Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*, Jakarta : Prenada Media, 2000.
- Edi Utomo, Skripsi: *Kedudukan Hukum Kolom Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2024*, Gresik: UNIGRES, 2025.

⁵⁵ *Ibid.*, Hal.15

- H. Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Heru Widodo. *Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*, Cetak 1, Sinar Grafika, 2015.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2005.
- Josep A. Shumpeter, *Capitalisme, Socialisme And Democracy*, New York : Routledge, 1994.
- Jovano D.O. Palenewen, *Memahami Partai Politik dan Pemilihan Umum*, Bandung: CV. Patra Media Grafindo, 2024.
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Prima Grafika, 2013.
- Moh. Mahfud MD, Dr, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 1993.
- Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya: Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), 2006.
- Noor Ms Bakri, *Pendidikan Kewarnegaraan*, cet. ke-3, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2012.
- Philippe Schmitter, penerj. Supeli, Karlina, Mujani, Saiful, *The Long Road To Democrac*, Jakarta : Habibie Center, 2004.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Indonesia, 2007.
- Soerjono Soekanto dkk, *Penelitian hukum normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press ,1986.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi Dan Civil Society*, ed.ke-1, cet.ke-1, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2012.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dalam Perspektif siyasah*, Yogyakarta: Raja Grafindo Persada, 2017.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, ed.ke-3, cet.ke-2, Jakarta : Bumi Aksara, 2014.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah Di Perguruan Tinggi*, ed ke-3, cet ke-2, Jakarta : Bumi Aksara, 2014.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).
- Putusan dan Peraturan**
- Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 60/PUU-XIII/2015 Perkara Permohonan 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*.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 12 Thn 2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003.
- Putusan MK Nomor 100/PUU-VIII/2015
- Jurnal**
- Agus Pramusinto, 2004, "Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004", *Jurnal Analisis CSIS* Vol. 33, No 2 Juni 2004.
- Ahmad Gelora Mahardika, "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 4, No. 2, 2018.
- Ahmad Zaini, "Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM", *al Qisthas; Jurnal Hukum dan Politik*, Volume 1, Nomor 1, Januari-Juni 2020.
- Elpri Lutpiani, "Implementasi Demokrasi di Indonesia", *Jurnal OSF*, 2021.
- Firdaus, S. "Paradigma Rational Choice dalam Menelaah Fenomena Golput". *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan*, 1(2), (2013).

- Hadi, Syofyan, "Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Ilmu Hukum*, 19 (1) (2023).
- Hasibuan, L. A. "Multipartai pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Tana Mana*, 4(2), (2023).
- Irawan, Hendra., Irawan, S. W.,Habiburrahman., & Ravika, R. "Pilihan Tanpa Kandidat: Mengupas Fenomena Kotak Kosong Pilkada 2024 Lampung", *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 4 (2) (2024).
- L. Lismanto dan Yos Johan Utama, "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara sebagai Alat mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam perspektif Negara Demokrasi", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 2, Nomor 3, 2020.
- Lardy, H., "Is There a Right Not to Vote?", *Oxford Journal of Legal Studies*, 2(2), (2004).
- Lia Nurhasanah, *Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Sultan, Vol.2 No. 1, 2024.
- Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, No. 3, Juli 2009.
- Palilingan, T. N., Setiabudhi, D. O., & Palilingan, T. K. R. (2024). Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Mencegah Konflik Sosial Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. *Lex Administratum*, 12(05).
- Ramelan, "Hak Konstitusional Masyarakat Pendukung Kolom Kosong Tidak Bergambar Pada Pilkada Calon Tunggal Menurut Uud 1945", *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal Of Law And Social-Political Governance*, Vol. 4 No. 3, 2024.
- Rikki Hendrawan, "Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia: Solusi atau Anomali Bagi Demokrasi", *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol.10 No. 2, 2024.
- Ris Andy Kusuma, "Nasib Kontestasi Kotak Kosong di Pemilihan Kepala Daerah", *Responsive Law Jurnal*, Vol. 2 No.1 (2025).
- Roy Marthen Moonti, "Kemenangan Kotak Kosong (Koko) Dalam Pemilihan Kepala Daerah", *OSF*. Vol.1(1). 2018.
- Sinaga, Parbuntian, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945". *Jurnal Binamulia Hukum*, 7 (1) (2018).
- Taylor, R. S. "To Vote or Not to Vote: Is That the Question?", *Review and Expositor*, 112(3), (2015).
- Teguh Ilham, "Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol. 12, 2020.
- Zahermann Muabezi, "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 6, Nomor 3, 2017.
- Zulkrarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kembali Nachtwachterstaat," *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5, No. 2, Agustus.
- Internet**
- Ika Aurelia Natasya, dkk./*Kotak Kosong Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Pada Pilkada Kabupaten Kebumen 2020*,Jurnal Ilmu Pemerintahan,Vol.14 No.2,2021, hlm. 81
<https://journal.unhas.ac.id/index.php/government/article/view/13885/6990> diakses pada 27 Juni 2025 pukul 18.38 WITA.
- Kompas, "Apa Itu Kotak Kosong Dalam Pemilu? Bagaimana Cara Menentukan Pemenangnya?," last modified 2022,<https://regional.kompas.com/read/2022/01/29/174241178/apa-itu-kotak-kosong-dalam-pemilu-bagaimana-cara-menentukan-pemenangnya?page=all>. di akses pada tanggal 7 Februari 2026 pukul 20.30 WITA
- KPU RI, *Laporan Kajian Evaluasi Pilkada & Focus Group Discussion (FGD) Series Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Biro Perencanaan Dan Data KPU RI*, vol. 2 (Yogyakarta, 2018), <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/50/15>.
- Lazuardi, "Calon Tunggal Di 38 Daerah, Kegagalan Partai Politik Calonkan Kadernya Sendiri," Universitas Gadjah Mada, <https://ugm.ac.id/id/berita/calon-tunggal-di-38-daerah-kegagalan-partai-politik-calonkan-kadernya-sendiri/>, diakses pada 26 Juni 2025 pukul 12.25 WITA
- Narda Margaretha Sinambela, "KPU: Ada 37 Pasangan Calon Tunggal Di Pilkada Serentak 2024," <https://www.antaranews.com/berita/4353067/kpu-ada-37-pasangan-calon-tunggal-di-pilkada-serentak-2024>, diakses pada 26 Juni 2025 pukul 12.00 WITA
- Setyaningrum, P. *Apa Itu Kotak Kosong dalam Pemilu? Bagaimana Cara Menentukan Pemenangnya?*. Kompas.com, diunduh dari <https://regional.kompas.com/read/2022/01/29/174241178/apa-itu-kotak-kosong-dalam-pemilu-bagaimana-cara-menentukan-pemenangnya?page=all> (diakses tanggal 26 Januari 2026).

Sumber-sumber Lain

“Money Politik dan Implikasinya terhadap Partisipasi Masyarakat Kabupaten Cirebon pada Pemilu Legislatif 2014”, Executive Summary Riset Partisipasi Masyarakat.

Apriadi, “Problematika Kotak Kosong Pada Satu Pasangan Calon Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Demokrasi Indonesia”, Tesis: UBT, Tarakan, 2023.

Badan Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan HAM, *Anomali Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Terhadap Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih*, Jakarta, 2018.

Fatih Ramadhan, “Pengaturan Pemenang Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah”, Skripsi, Pekalongan: UIN K.H. Abdurrahman Wahid, 2025.

Hilda Restyani, “Peran Mahkamah Konstitusi Terhadap Fenomena Calon Tunggal Di Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 (Studi Putusan Nomor 60/Puu-Xxii/2024)”, Skripsi, Majane: Unsulbar, 2025.

International Convenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Muslimin, “Partisipasi Politik Masyarakat (Studi Kasus Kolom Kosong dalam Pilkada Serentak di Kabupaten Enrekang)”, Skripsi, Makassar: UMM, 2019.

Putranti, C. “Peningkatan Kolom Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Skripsi*, Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, 2020.

