

**POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENGUNAKAN KOTAK KOSONG**

(Skripsi)

Oleh

**FARHAN NOFREZA HERPA
NPM 2212011601**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

ABSTRAK

POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENGUNAKAN KOTAK KOSONG

Oleh

FARHAN NOFREZA HERPA

Fenomena kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menunjukkan dinamika politik hukum yang kompleks serta indikasi penurunan kualitas demokrasi lokal. Meningkatnya jumlah daerah dengan calon tunggal, khususnya pada Pilkada serentak 2024, dipengaruhi oleh dominasi partai politik dan praktik “borong partai” yang membatasi kompetisi politik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum yang melatarbelakangi munculnya mekanisme kotak kosong serta mengkaji kelebihan dan kekurangannya dalam sistem demokrasi elektoral di Indonesia. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kotak kosong merupakan solusi konstitusional untuk menjamin hak pilih rakyat dalam kondisi calon tunggal. Namun, keberadaannya juga menimbulkan permasalahan seperti rendahnya partisipasi politik, krisis legitimasi, dan melemahnya kualitas demokrasi. Pola ini menunjukkan bahwa mekanisme kotak kosong merupakan instrumen hukum yang secara normatif menjamin hak konstitusional warga negara, namun dalam praktiknya mencerminkan adanya kelemahan dalam sistem kepartaian dan kompetisi politik, sehingga berimplikasi terhadap penurunan kualitas demokrasi elektoral di Indonesia.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pilkada, Kotak Kosong, Demokrasi, Calon Tunggal.

ABSTRACT

LEGAL POLITICS OF REGIONAL HEAD ELECTIONS USING THE BLANK BOX

By

FARHAN NOFREZA HERPA

The phenomenon of the blank box in regional head elections (Pilkada) reflects complex legal politics dynamics and indicates a decline in the quality of local democracy. The increasing number of single-candidate regions, particularly in the 2024 simultaneous elections, is influenced by political party dominance and the practice of “party consolidation,” which limits fair political competition. This study aims to analyze the legal politics underlying the emergence of the blank box mechanism and to examine its advantages and disadvantages within Indonesia’s electoral democratic system. This research employs a normative legal method with statutory and conceptual approaches, utilizing primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed qualitatively. The results show that the blank box serves as a constitutional solution to guarantee citizens’ voting rights in single-candidate elections. However, its existence also raises issues such as low political participation, legitimacy crises, and the weakening of democratic quality. In conclusion, the blank box mechanism constitutes a legal instrument that normatively guarantees citizens’ constitutional rights; however, in practice, it reflects structural weaknesses in the party system and political competition, thereby impacting the quality of electoral democracy in Indonesia.

Keywords: Legal Politics, Regional Elections, Blank Box, Democracy, Single Candidate.

**POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENGUNAKAN KOTAK KOSONG**

Oleh

Farhan Nofreza Herpa
NPM 2212011601

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

Judul Skripsi : **POLITIK HUKUM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH MENGGUNAKAN
KOTAK KOSONG**

Nama Mahasiswa : **Farhan Nofreza Herpa**

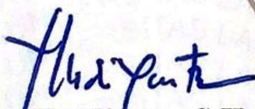
Nomor Pokok Mahasiswa : 2212011601

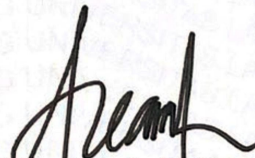
Bagian : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum

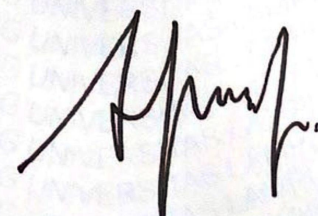


1. Komisi Pembimbing


Dr. Yusdianto, S.H., M.H.
NIP.198001022006041002


Dr. Ade Arif, S.H., M.H.
NIP.198702182015041003

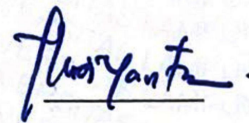
2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara


Ahmad Saleh, S.H., M.H.
NIP.197809252008011015

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. Yusdianto, S.H., M.H.**



Sekretaris/Anggota : **Dr. Ade Arif, S.H., M.H.**



Penguji : **M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.**

2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 19 Mei 2026

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:


Nama : Farhan Nofreza Herpa
Nomor Pokok Mahasiswa : 2212011601
Bagian : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum

Melalui lembar pernyataan ini, saya dengan sesungguhnya menyatakan bahwa skripsi dengan judul "**POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENGGUNAKAN KOTAK KOSONG**" merupakan hasil karya tulis yang saya buat sendiri. Seluruh hasil tulisan dalam skripsi ini telah sesuai dengan ketentuan dan kaidah karya tulis ilmiah di Universitas Lampung.

Dengan demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari ditemukan adanya bukti-bukti atas ketidaksesuaian dalam uraian pernyataan tersebut, maka saya bersedia menerima seluruh sanksi akademis yang berlaku di Universitas Lampung.

Bandar Lampung, 19 Mei 2026




Farhan Nofreza Herpa
NPM 2212011601

RIWAYAT HIDUP



Penulis Bernama lengkap Farhan Nofreza Herpa, dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 25 November 2002. Penulis merupakan anak ke 3 dari 4 bersaudara, anak dari Bapak Paisol dan Ibu Herliyanti. Penulis menyelesaikan Pendidikan SD di SD 2 Rajabasa pada Tahun 2015, Selanjutnya penulis melanjutkan Sekolah Menengah Pertama di SMPN 22 Bandar Lampung dan menyelesaikan pada Tahun 2018, Selanjutnya penulis melanjutkan Sekolah Menengah Atas di SMA GLOBAL MADANI pada tahun 2018 dan lulus pada tahun 2021. Penulis diterima sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung Tahun 2022 melalui jalur SBMPTN, Selama perkuliahan Penulis membentuk Organisasi REAKSI (Radar Edukasi dan Aksi) yang bergerak dalam bidang Kemanusiaan, dan Kepemudaan. Penulis juga menjadi Ketua Umum Himpunan Tata Negara 2025. Penulis bekerja sebagai Mentor CPNS/Kedinasan sejak 2022 sampai dengan 2026 dimasa perkuliahan. Penulis menyelesaikan skripsi sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

MOTTO

“Maka, sesungguhnya beserta kesulitan ada kemudahan”

(QS. Al-Insyirah: 5)

"Dan janganlah kamu merasa lemah dan janganlah pula bersedih hati, sebab kamulah yang paling tinggi derajatnya jika kamu orang-orang yang beriman."

(QS. Ali Imran: 139)

"It always seems impossible until it's done"

(Nelson Mandela)

“Cepat tidak mendahului, Pintar tidak menggurui”

(Penulis)

SANWACANA

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah subhanahu wataala, yang telah melimpahkan berkah dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENGGUNAKAN KOTAK KOSONG”**, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Selama penulisan skripsi ini, Penulis mendapatkan bimbingan, arahan, serta dukungan dari berbagai pihak sehingga penyusunan skripsi ini dapat berjalan dengan baik. Pada kesempatan kali ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih terhadap:

1. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
2. Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung.
3. Ibu Dr. Malicia Evendia, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, Penulis ucapkan banyak terima kasih atas ilmu yang telah diberikan.
4. Bapak Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I. Terima kasih atas kritik, saran, bimbingan, serta kebaikan yang dengan penuh kesabaran diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Tanpa Pak Yusdiyanto skripsi saya mungkin tidak akan selesai, berkat arahan dan motivasi yang beliau berikan sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Pak Yusdiyanto juga menjadi sosok teladan bagi Penulis dalam setiap sesi bimbingan dan pertemuan penulis senantiasa menyerap apa yang disampaikan oleh Pak Yusdiyanto bahwa kita harus disiplin dan berdikari.
5. Bapak Dr. Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II. Penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuan, saran, kebaikan dan

dukungannya bagi Penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Revisi revisi yang disampaikan oleh Pak Ade Arif membuka pikiran saya bahwa terkadang hal kecil yang tidak kita perhatikan itu bisa menjadi hambatan untuk Langkah kita kedepan, itu membentuk sikap penulis agar lebih fokus dan teliti.

6. Bapak M. Iwan Satriawan, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I. Penulis ucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas bimbingan, arahan, serta evaluasi terhadap skripsi ini. Dan buku yang dipinjamkan oleh Pak Iwan sangat berarti untuk penulis karena membuka hal lain yang barangkali belum penulis serap dalam skripsi ini.
7. Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas II. Penulis ucapkan terima kasih atas kritik dan saran dalam penulisan skripsi juga dukungan bagi Penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi. Berkat Masukan dan arahan Pak Saleh sehingga memudahkan Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Ibu Ria Martha Riananda, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik Penulis. Terima kasih atas bantuan dan bimbingan akademik yang diberikan kepada Penulis selama masa perkuliahan.
9. Bapak dan Ibu Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan semangat dan membagi ilmu serta pengalaman yang sangat berguna bagi Penulis dalam menjalani perkuliahan dan semoga bermanfaat hingga akhir hayat Penulis.
10. Seluruh Dosen dari Fakultas Hukum Universitas Lampung, terima kasih atas segala ilmu yang telah diajarkan semasa Penulis menjalani bangku Perkuliahan.
11. Mba Ernis dan Mas Aziz selaku tenaga kependidikan yang mengabdikan di Bagian Hukum Tata Negara FH Universitas Lampung. Penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga karena senantiasa membantu Penulis dengan penuh kesabaran dan ketulusan.
12. Keluargaku tersayang, Ayah Paisol dan Ibu Herli terimakasih atas semua yang telah kalian curahkan untuk anakmu ini, atas dukungan, doa, semangat dan

motivasi selama ini, semoga Allah selalu memberi Kesehatan kepada Ibu dan Ayah sehingga bisa melihat penulis membahagiakan Ibu dan Ayah.

13. Saudara kandung, Abang Oza, Udo Wahyu, dan Adek Nayla terimakasih atas doa dan dukungannya dalam proses hidup ini.
14. Teman Hidup Ezra Avisia Salsabila yang telah menemani penulis dari masa SMA sampai dengan detik ini, terimakasih sudah menemani dalam suka maupun duka terutama dalam pengerjaan skripsi ini. Tanpa dukungan yang Ezra curahkan mungkin proses yang penulis lalui tidak akan semudah dan secepat ini, semoga Allah memberikan kesuksesan dan kelancaran dalam segala hal kedepannya.
15. Sahabatku satu satunya Noval Ramadhani yang telah bersahabat dari kelas 6 SD, terimakasih atas pertemanan yang tidak melihat status dan selalu membantu penulis Ketika dalam kesulitan.
16. Untuk *BIT*, terimakasih untuk semua teman-teman SMP ku, dengan kalian penulis bertumbuh tanpa adanya kalian mungkin hidup ini tidak secerah Pelangi walau Dzaki menjadi warna hitamnya, dinamika yang kita lewati cukuplah Panjang sehingga penulis terbentuk salah satunya berkat support dan dorongan sahabat-sahabat *Brother Idiot Team*. Terimakasih, Dani, Bimo, Hafis, Dzaky, Bagus, Agung, Ega, Tri, Meisa, Bayu, Akhnaf, Iqbal, Andrian, Habib.
17. Untuk REAKSI, terimakasih untuk semua rekan-rekan REAKSI yang menemani kehidupan penulis dari awal masa PKKMB sampai dengan detik ini, banyak pelajaran yang penulis dapat, banyak juga dinamika maupun konflik yang menjadi bumbu dalam pertemanan ini. Terimakasih REAKSI, Terimakasih Faiz, Meiza, Rifat, Haris, Adit, Jofi, Jange, Faiq, Vikri, Fahmi, Hakim, Tanjung, Shadiq, Fakhri, Romzy, Bokir, Dio, Fachri, Kaizar, dan wira.
18. Untuk Hima HTN, terimakasih untuk semua teman-teman Hima HTN, disini saya banyak belajar untuk menjadi pemimpin yang bijak, disiplin, dan konsisten antara sikap dan perbuatan, maaf jika selama Himpunan ini berjalan

penulis banyak sekali kekurangan dan kesalahan. Semoga teman-teman Hima dapat mengapai cita-citanya dikemudian hari.

19. Terimakasih Aldi sudah menjadi teman pertama selama perkuliahan.
20. Terimakasih Meiza sudah menjadi teman yang selalu kebersamai Ketika kegiatan di PSBH ataupun di luar Organisasi.

Semoga Allah SWT membalas jasa dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. dan penulis juga akan selalu ingat kebaikan yang pernah teman-teman berikan kepada penulis dalam kehidupan ini.

Bandar Lampung, 06 April 2026

Penulis

Farhan Nofreza Herpa

PERSEMBAHAN

Puji syukur kepada Allah SWT atas kasih sayang, rahmat, serta karunia yang telah dilimpahkan kepada penulis. Tak lupa sholawat kita haturkan kepada nabi besar Muhammad SAW.

Ku persembahkan lembaran-lembaran sederhana ini, kepadamu:

Ibu dan Ayahku tercinta Herliyanti dan Paisol

Terima kasih atas doa, dukungan, serta kasih sayang yang telah ibu dan ayah berikan. Terima kasih selalu percaya kepadaku dan selalu memberikan kebebasan dan dukungan penuh terhadap segala jalan yang anakmu pilih. segala pengorbanan dan keringat yang telah keluar dari tubuh mu yang kuat, entah dengan apa aku bisa membayarnya, ibu dan ayah adalah sosok yang takkan pernah ada penggantinya.

Ibu dan Ayah thank you, i'll always do my best to make you proud.

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian.....	10
1.2.1 Rumusan masalah.....	10
1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian	10
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	11
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	11
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	11
II. TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Politik Hukum.....	12
2.1.1 Pengertian Politik Hukum	12
2.1.2 Landasan dan Tujuan Politik Hukum.....	21
2.1.3 Makna dan Fungsi Politik Hukum	22
2.2 Pemilu.....	24
2.2.1 Pengertian Pemilihan Umum	24
2.2.2 Fungsi Pemilihan Umum.....	26
2.2.3 Asas Pemilihan Umum.....	27
2.3.1 Sejarah PILKADA	29
2.3. Teori Sistem Kepartaian dan Kartel Politik	33
2.3.1 Teori Sistem Kepartaian.....	33
2.3.2 Teori Kartel Politik.....	34
2.4 Teori Demokrasi	35

III. METODE PENELITIAN	42
3.1 Jenis Penelitian.....	42
3.2 Pendekatan Penelitian	42
3.3 Jenis dan Bahan Hukum.....	43
3.3.1 Bahan Hukum Primer	43
3.3.2 Bahan Hukum Sekunder	44
3.3.3 Bahan Hukum Tersier.....	45
3.4 Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	45
3.5 Analisis Data	46
IV. PEMBAHASAN.....	48
4.1 Politik Hukum Lahirnya Kotak Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah	48
4.1.1 Analisis Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015: Landasan Darurat yang Disalahgunakan.....	54
4.1.2 Implementasi Politik Hukum di Pemilihan Kepada Daerah 2024.....	56
4.1.3 Evaluasi Kualitas Demokrasi	60
4.1.4 Analisis Efektivitas Kotak Kosong sebagai Instrumen Demokrasi.....	63
4.2. Kelebihan dan Kekurangan Dari Mekanisme Kotak Kosong dalam Sistem Demokrasi Elektoral di Indonesia.....	70
4.2.1 Kelebihan Mekanisme Kotak Kosong	71
4.2.2 Kekurangan Mekanisme Kotak Kosong	73
V. PENUTUP	77
5.1 Kesimpulan.....	77
5.2 Saran.....	78
DAFTAR PUSTAKA	79

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Rincian daftar pemilihan kepala daerah dengan kotak kosong periode 2015-2024.....	51
Tabel 1.2 Gambaran Konstelasi Dukungan Partai Politik di Tubaba dan Lampung Barat Tahun 2024	58
Tabel 1.3 Rincian perbandingan hasil perolehan suara pasangan calon dan kotak kosong di Tulang Bawang Barat dan Kota Pangkal Pinang.....	65

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam kajian ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara (HTN), demokrasi dan kedaulatan rakyat merupakan dua pilar utama yang menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. HTN tidak hanya mengatur struktur, kewenangan, dan hubungan antar lembaga negara, tetapi juga mengkaji bagaimana mekanisme pengisian jabatan publik dilakukan berdasarkan prinsip konstitusi.¹ Salah satu bentuk konkret dari mekanisme tersebut adalah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yang dipandang sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menentukan kepemimpinan lokal.

Pilkada merupakan perwujudan demokrasi di Indonesia, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpin daerah secara langsung.² Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang berlangsung sejak tahun 2005 yang lalu telah mendapatkan banyak pujian sekaligus kritik karena ketidakpuasan melihat berbagai dampak negatif pemilihan kepala daerah dimaksud. Pujian diberikan sebagai apresiasi terhadap pemberlakuan demokrasi dengan lompatan yang ekstrim (dimasa sebelumnya merupakan hal yang tidak mungkin/mustahil) dimana setiap warga negara yang menurut peraturan perundang-undangan memiliki kewenangan dan otoritas untuk ikut menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin suatu daerah, melalui hak pilihnya.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 250.

² Hendra Irawan' Selsa Wulandia Irawan' Habiburrahman' Reza Ravika, "*Pilihan Tanpa Kandidat: Mengupas Fenomena Kotak Kosong Pilkada 2024 Lampung*", *Jurnal Hukum Tata Negara* Vol. 04, No. 2, (Agustus-December, 2024).

Sebagai negara hukum perlu adanya pilar-pilar dalam menegakkan hukum itu sendiri sebagai sendi tegaknya demokrasi di Indonesia. Parameter kesuksesan dan kedaulatan rakyat saat ini ditandai dengan adanya pemilu dan Pilkada. Sebagai Pemahaman dasar demokrasi sangat relevan untuk menyimak pernyataan Abraham Lincoln yaitu “Pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.³ Yang bermakna bahwa kekuasaan ada di tangan rakyat. Pada Pilkada serentak tahun 2024 terjadi suatu fenomena dimana banyaknya calon peserta Pilkada akan berkontestasi melawan kotak kosong. Pada Pilkada serentak tahun 2024 Komisi Pemilihan Umum mencatat total terdapat 1.553 pasangan calon yang sudah ditetapkan menjadi peserta Pilkada serentak 2024 dari 1561 pendaftar. Hal itu meliputi; 103 calon gubernur dan wakil gubernur, 1.166 calon Bupati dan wakil bupati, 284 calon walikota dan wakil walikota dan terdapat 53 pasangan calon independen yang berasal dari tiga wilayah diatas.⁴ Pada data Komisi Pemilihan Umum terdapat 37 daerah yang melaksanakan pemilu dengan kotak kosong yaitu satu pasangan calon pemilihan gubernur, lima pasangan calon walikota dan wakil walikota dan 31 pasangan calon bupati dan wakil bupati. Meskipun hal ini bukan pertama kalinya terjadi melainkan selalu terjadi pada Pilkada tahun 2015, 2018, 2020 dan terakhir tahun 2024.⁵ Fenomena "kotak kosong" menjadi anomali yang mengindikasikan adanya sistem politik yang cenderung pragmatis dan kurang demokratis.

Secara umum, kotak kosong dalam pilkada adalah pilihan alternatif dalam surat suara yang muncul apabila hanya terdapat satu pasangan calon yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk berkompetisi. Kotak kosong terjadi ketika pemilih dihadapkan pada dua pilihan: memilih pasangan calon yang ada atau memilih kotak kosong sebagai bentuk penolakan. Fenomena kotak kosong pada dasarnya lahir dari alasan konstitusional, yaitu: menjaga prinsip kedaulatan rakyat, menjamin hak memilih secara bebas dan adil, serta mencegah terjadinya monopoli

³ Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perpektif Demokrasi*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2012), hlm. 2.

⁴ InMind Institute Indonesia, “Serba-Serbi Menuju Pilkada Serentak 2024”, Instagram, 4 Oktober 2024, diakses pada tanggal 10 Agustus 2025.

⁵ Admin, “Tujuh Hal Yang Perlu Anda Ketahui Tentang Pilkada Tahun 2015” BBC News Indonesia, 8 Desember 2015, tersedia pada https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/12/151208_indonesia_pilkada_explainer, diakses pada 10 Agustus 2025.

politik akibat hanya hadirnya calon tunggal. Pilihan terhadap kotak kosong merupakan ekspresi politik warga negara yang menolak keterpaksaan memilih, sehingga tetap berada dalam bingkai demokrasi konstitusional. Ketidakpuasan masyarakat terhadap calon tunggal mencerminkan adanya masalah dalam mekanisme rekrutmen politik yang dilakukan oleh partai-partai. Masyarakat merasa tidak memiliki alternatif yang memadai untuk memilih pemimpin yang sesuai dengan aspirasi mereka, sehingga memilih kotak kosong menjadi pilihan yang dianggap lebih baik daripada memilih calon yang tidak memenuhi harapan. Pemilih yang memilih kotak kosong menunjukkan adanya ketidakpuasan karena merasa pilihan mereka terbatas.⁶ Hal ini dapat disebabkan oleh dominasi petahana atau dukungan partai politik besar terhadap calon tertentu, sehingga menutup peluang bagi kandidat lain.⁷

Fenomena borong rekomendasi partai politik oleh satu pasangan calon juga berimplikasi langsung pada munculnya pemilihan kepala daerah yang berhadapan dengan kotak kosong. Kondisi ini terjadi ketika seluruh partai politik memberikan dukungannya kepada satu pasangan calon, sehingga tidak tersisa partai lain yang dapat mengusung kandidat tandingan dalam kontestasi pilkada. Praktik pemborongan rekomendasi partai politik tersebut merupakan gejala baru dalam penyelenggaraan pilkada serentak dan tercermin dari meningkatnya jumlah calon tunggal pada Pilkada 2024. Dari total 37 daerah yang melaksanakan pilkada dengan skema melawan kotak kosong, hanya Kota Pangkal Pinang dan Kabupaten Bangka yang berhasil memenangkan kontestasi melawan calon tunggal.⁸

Perubahan Ambang Batas Pencalonan pada Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 memberikan penjelasan sangat krusial karena MK mengubah drastis syarat akumulasi suara sah bagi partai politik untuk mengusulkan calon, yang sebelumnya dianggap sangat tinggi dan menjadi penyebab munculnya calon tunggal. Yang

⁶ Hendra Irawan' Selsa Wulandia Irawan' Habiburrahman' Reza Ravika, "Pilihan Tanpa Kandidat: Mengupas Fenomena Kotak Kosong Pilkada 2024 Lampung", *Jurnal Hukum Tata Negara*, 4(2), 2024. hlm. 194.

⁷ Dedi Mulyadi, dkk, Fenomena Kotak Kosong Dalam Pilkada Tahun 2024, *Jurnal Hukum Ius Publicum*, 5(2), 2024, hlm. 24.

⁸ Iwan Satriawan, Raudatul Nasikhin, *Pilkada Serentak 2024: Mengawal Integritas Demokrasi*. (Lampung: Penerbit Aura, 2025), hlm. 173-175.

mana putusan tersebut menyatakan bahwa "Menyatakan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016... bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai: 'partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan sebagai berikut: Untuk mengusulkan calon gubernur dan calon wakil gubernur:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen) di provinsi tersebut;
- d. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam setengah persen) di provinsi tersebut;"

MK secara nyata menurunkan ambang batas dari yang semula 20% kursi DPRD atau 25% suara sah, menjadi kisaran 6,5% hingga 10% suara sah saja (tergantung jumlah DPT). Hal ini secara teori hukum seharusnya menghilangkan hambatan bagi partai-partai kecil untuk memajukan calon sendiri, sehingga kotak kosong tidak perlu terjadi karena "borong partai" menjadi lebih sulit dilakukan.⁹

Peningkatan jumlah kotak kosong dalam pilkada serentak tahun 2024 tidak terlepas dari beberapa faktor penyebab. Salah satu faktor utama adalah pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden yang diselenggarakan secara serentak pada 14 Februari 2024. Pada momentum tersebut, partai politik telah berhasil menempatkan kader-kadernya di berbagai posisi strategis, baik di lembaga legislatif, kabinet pemerintahan, maupun institusi negara lainnya. Akibatnya, kepentingan politik partai dalam pilkada menjadi relatif menurun dan bergeser, sehingga pelaksanaan pilkada lebih dimaknai sebagai sarana transaksi politik melalui pemberian rekomendasi kepada calon kepala daerah.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024.

Peristiwa ini mengakibatkan demokrasi di Indonesia mengalami kemerosotan yang tajam pada proses pelaksanaannya. Pertama, melemahnya partisipasi politik. Hal ini akan dipengaruhi oleh banyaknya partai politik yang membentuk suatu koalisi besar yang masif di berbagai wilayah. Tentu ini mencerminkan bahwa partai politik menggunakan hak partisipasinya dengan tren negatif dan bersifat pragmatis. Partai politik dinilai gagal dalam membentuk kader yang berkualitas dalam kontestasi Pilkada.¹⁰ Kedua, rendahnya partisipasi publik. Tentu partisipasi publik merupakan poin utama berhasilnya Pilkada dapat berjalan dengan sukses.

Partisipasi publik dapat menentukan sejauh mana rakyat antusias terhadap proses pelaksanaan Pilkada yang sedang berlangsung. Pilkada dengan kotak kosong memunculkan berbagai permasalahan hukum yang kompleks. Dari aspek hak konstitusionalitas, muncul pertanyaan apakah hak pilih warga negara benar-benar terjamin apabila hanya dihadapkan pada satu pasangan calon dan kotak kosong. Dari segi legitimasi demokrasi, hasil Pilkada yang dimenangkan kotak kosong menimbulkan keraguan terhadap legitimasi pemerintahan yang terbentuk. Sementara itu, kepastian hukum juga menjadi sorotan, mengingat potensi sengketa hasil Pilkada semakin besar dalam kondisi seperti ini. Selain itu, netralitas penyelenggara pemilu seringkali rawan dipertanyakan ketika kontestasi hanya menghadirkan satu pasangan calon. Tidak kalah penting, konflik politik kerap terjadi baik antar elit maupun antar pendukung di tingkat lokal, sehingga menimbulkan instabilitas politik. Lebih jauh lagi, terdapat persoalan hak politik warga negara, khususnya terkait pemenuhan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*). Dari perspektif hukum, fenomena kotak kosong dapat menimbulkan problem ketidakpastian hukum, sengketa hasil pemilu, hingga problem konstitusionalitas atas hak politik rakyat. Sedangkan dari perspektif pemerintahan, dampaknya juga tidak kalah serius, antara lain terjadinya ketidakstabilan kepemimpinan, menurunnya legitimasi pemerintah daerah, serta meningkatnya ketergantungan pada kontrol pemerintah pusat terhadap daerah.¹¹

¹⁰ Dewi Anggraini, Kotak Kosong Dalam Pilkada 2024, Benarkah Tanda Kemunduran Demokrasi, *Jurnal Universitas Andalas*, 2024, hlm. 4.

¹¹ Dedi Mulyadi, dkk, *Op.Cit*, hlm. 23.

Di Kabupaten Tulang Bawang Barat, fenomena ini terjadi pada dua periode berturut-turut, yaitu Pilkada 2017 dan 2024, yang mengundang perhatian dan menimbulkan berbagai pertanyaan mengenai kualitas demokrasi lokal. Pada Pilkada serentak tahun 2017 Tubaba hanya mencatat satu pasangan calon yang memenuhi syarat pendaftaran, yakni pasangan Umar Ahmad–Fauzi Hasan. Pasangan calon tersebut memenangkan pemilihan dengan perolehan suara 95 persen. Kemudian pada Pilkada serentak yang diselenggarakan 27 November 2024,¹² situasi serupa kembali muncul di Tubaba: hanya satu pasangan calon (Novriwan Jaya–Nadirsyah) yang mendaftar sehingga kontestasi berlangsung melawan kotak kosong. Secara ketatanegaraan, pengalaman Tubaba pada kedua Pilkada tersebut mengilustrasikan problematika yang relevan dengan kajian Hukum Tata Negara: kotak kosong menjadi titik temu antara hak konstitusional warga (hak memilih dan menolak calon), kepastian hukum atas pengisian jabatan publik, dan legitimasi pemerintahan yang terbentuk. Peristiwa di Tubaba juga menegaskan bahwa ketika politik partai mengonsolidasikan dukungan sehingga terbentuk calon tunggal, ruang partisipasi politik dapat menurun sehingga warga mengorganisir diri untuk menggunakan opsi kotak kosong sebagai alat korektif politik lokal.¹³

Selain fenomena yang terjadi di Kabupaten Tulang Bawang Barat sejarah demokrasi elektoral Indonesia juga mencatat kemenangan fenomenal kotak kosong pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Makassar tahun 2018. Pada kontestasi tersebut, pasangan calon tunggal Munafri Arifuddin dan Andi Rachmatika Dewi (Appi-Cicu) yang didukung oleh koalisi "gemuk" 10 partai politik, secara mengejutkan dikalahkan oleh opsi kotak kosong.¹⁴ Berdasarkan hasil rekapitulasi resmi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Makassar, kotak kosong memenangkan pemilihan dengan memperoleh 300.795 suara (53%), sedangkan pasangan calon tunggal hanya memperoleh 264.245 suara (47%).¹⁵ Kemenangan

¹² M Iqbal, Pilkada Tulang Bawang Barat hanya diikuti 1 pasangan calon yang diusung 10 parpol, diakses (17 september 2025), https://news.detik.com/berita/d-3308283/pilkada-tulang-bawang-barat-hanya-diikuti-1-pasang-calon-yang-diusung-10-parpol?utm_source.com.

¹³ St. Hartina, Hernadi Affandi, *PILIHAN TANPA PILIHAN: KOLOM KOSONG DAN PERLINDUNGAN HAM DALAM PEMILUKADA CALON TUNGGAL*, *JURNAL MASALAH-MASALAH HUKUM*, 53(1), (Maret 2024).

¹⁴ AyuAndira, Fatmawati, FENOMENA KOLOM KOSONG PADA PILKADA KOTA MAKASSAR TAHUN 2018, *Siyasatuna Volume 1 Nomor (3 September 2020)*, hlm. 506.

¹⁵ *Ibid*, hlm, 506.

kotak kosong di Makassar ini menjadi preseden pertama dalam sejarah pilkada dengan calon tunggal di Indonesia, sekaligus memberikan bukti empiris bahwa perlawanan rakyat terhadap hegemoni partai politik dan hilangnya alternatif kepemimpinan dapat diwujudkan secara riil dan konstitusional melalui bilik suara. Gerakan masif dari berbagai elemen masyarakat Makassar pada saat itu menegaskan bahwa kotak kosong bukan sekadar pilihan administratif, melainkan sebuah instrumen aktif kedaulatan rakyat untuk mengoreksi proses rekrutmen politik yang dianggap elitis, pragmatis, dan mengabaikan aspirasi publik.

Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2024 di Provinsi Lampung mencatatkan tren signifikan dengan munculnya calon tunggal dan penggunaan mekanisme kotak kosong di beberapa daerah, yang menunjukkan dinamika politik hukum yang kompleks. Kabupaten Tulang Bawang Barat menjadi potret nyata dari fenomena ini, di mana pasangan calon Novrian Jaya-Nadirsyah berhasil melakukan praktik "borong partai" dengan mengonsolidasikan dukungan dari 10 partai politik, yakni Demokrat, PDIP, Nasdem, Gerindra, PAN, PKB, Golkar, Perindo, Hanura, dan Buruh. Kondisi tersebut mengakibatkan tertutupnya ruang kompetisi yang sehat, termasuk menyulitkan munculnya calon independen yang secara statistik memiliki peluang menang lebih kecil dibandingkan pasangan yang diusung oleh koalisi besar partai politik. Sebagai respon atas terbatasnya pilihan kepemimpinan, muncul gerakan aktif dari masyarakat yang mendukung kotak kosong melalui kampanye media sosial dengan tagar "#pilihankukotakkosong" sebagai bentuk protes terhadap kegagalan partai politik dalam menjalankan fungsi kaderisasi yang demokratis. Fenomena kotak kosong di Tulang Bawang Barat ini akhirnya bertransformasi menjadi instrumen bagi warga untuk mengekspresikan ketidakpuasan serta menjaga esensi kedaulatan rakyat agar partisipasi politik tidak sekadar menjadi formalitas prosedural di tengah dominasi elit politik.¹⁶

¹⁶ Hendra Irawan, dkk, Pilihan Tanpa Kandidat: Mengupas Fenomena Kotak Kosong Pilkada 2024 Lampung, *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 4(2), 2024, hlm. 195-210.

Ketidakpuasan inilah yang akan mengurangi kepercayaan terhadap institusi politik dan sistem demokrasi secara keseluruhan. Melihat permasalahan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan solusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, yang menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak.¹⁷ Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kehakiman yang mana terhadap putusan yang dikeluarkannya bersifat *final* dan *binding*.¹⁸ Dengan adanya Putusan ini dianggap adil, baik oleh Pemilih maupun yang akan dipilih. Pemilih boleh memilih kotak kosong sebagai ketidaksetujuannya terhadap Calon Pasangan Tunggal yang mendaftarkan diri dalam Pilkada. Sementara itu Calon Pasangan Tunggal yang merupakan pihak dipilih diperbolehkan maju dalam Pilkada meski tanpa Pasangan lawan, yang dalam hal ini melawan Kotak Kosong.¹⁹

Kepastian Penyelenggaraan Pemilihan Ulang yang dikemukakan pada putusan MK No.126/PUU-XXII/2024 yang mana putusan ini menjawab kekhawatiran masyarakat bahwa jika kotak kosong menang, daerah akan dipimpin oleh Pejabat (Pj) selama 5 tahun. MK menegaskan bahwa pemilihan ulang harus dilakukan dalam waktu maksimal satu tahun. "Menyatakan Pasal 54D ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016... bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai: 'Pemilihan berikutnya dilaksanakan dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak hari pemungutan suara, dan kepala daerah/wakil kepala daerah yang terpilih berdasarkan hasil pemilihan berikutnya tersebut memegang masa jabatan sampai dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan serentak berikutnya, sepanjang tidak melebihi masa waktu 5 (lima) tahun sejak pelantikan"'. Frasa "tahun berikutnya" yang sebelumnya dianggap multitafsir kini dipertegas oleh MK sebagai batas waktu

¹⁷ Ahmad Yantomi, "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Indonesia," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan*, 3(1), (10 Mei 2022): hlm. 14.

¹⁸ Anna Triningsih, Achmad Edi Subiyanto, and Nurhayani Nurhayani, "*Kesadaran Berkonstitusi Bagi Penegak Hukum Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Menjaga Kewibawaan Peradilan*," *Jurnal Konstitusi*, 2022.

¹⁹ Ahmad Yantomi, "KAJIAN YURIDIS KEMENANGAN KOTAK KOSONG PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan*, 2022.

maksimal satu tahun sejak hari pemungutan suara. Ini memberikan jaminan konstitusional bahwa hak rakyat untuk dipimpin oleh kepala daerah definitif tidak boleh terhambat oleh kekosongan kekuasaan yang terlalu lama akibat kemenangan kotak kosong.²⁰ Langkah progresif Mahkamah Konstitusi dalam memberikan jaminan kepastian hukum ini menjadi prasyarat krusial agar nilai-nilai kedaulatan rakyat tetap terjaga dalam praktiknya dan tidak sekadar menjadi formalitas prosedural.

Sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia seharusnya dapat diterapkan dengan optimal, mengingat bahwa tujuan dari adanya konsep demokrasi adalah untuk menciptakan sistem pemerintahan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan politik. Demokrasi bertujuan untuk memastikan bahwa setiap individu memiliki hak suara yang setara, sehingga suara mereka dapat mempengaruhi arah dan kebijakan pemerintahan. Selain itu, demokrasi juga berupaya menjamin kebebasan berpendapat, perlindungan hak asasi manusia, dan akuntabilitas pemimpin kepada rakyat. Demokrasi tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pemilihan umum, tetapi juga sebagai wadah untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh warga negara.²¹

Sejumlah penelitian sebelumnya telah menyoroti fenomena *kotak kosong* dalam pemilihan kepala daerah sebagai gejala menurunnya kualitas demokrasi lokal di Indonesia. Penelitian Hendra Irawan dkk. 2024 dalam *Jurnal Hukum Tata Negara* misalnya, mengungkap bahwa munculnya calon tunggal dalam Pilkada merupakan akibat dari lemahnya kaderisasi partai politik dan dominasi elit lokal yang menutup ruang kompetisi politik yang sehat.²² Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Dedi Mulyadi 2024 dalam *Jurnal Hukum Ius Publicum* menekankan bahwa keberadaan kotak kosong merupakan bentuk ekspresi kedaulatan rakyat untuk menolak hegemoni politik tunggal, namun secara bersamaan menimbulkan tantangan terhadap legitimasi hasil Pilkada.²³ Adapun penelitian oleh Dewi

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 126/PUU-XXII/2024.

²¹ Sunny Ummul Firdaus, dkk, *Kajian Akademik Penguatan Sistem Demokrasi Indonesia*, Universitas Sebelas Maret, 2023, hlm. 22.

²² Hendra Irawan, dkk, *Op.Cit*, hlm. 210.

²³ Dedi Mulyadi, dkk, *Op.Cit*, hlm. 23.

Anggraini 2024 dari Universitas Andalas menilai bahwa meningkatnya jumlah daerah dengan calon tunggal pada Pilkada serentak 2024 menunjukkan kemunduran demokrasi elektoral yang diakibatkan oleh kompromi pragmatis antar partai politik besar.²⁴

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian dengan topik ini adalah karena adanya keprihatinan akademik terhadap kualitas demokrasi lokal yang terancam oleh praktik politik pragmatis serta dominasi partai politik yang gagal menciptakan kompetisi sehat dalam Pilkada. Melalui perspektif HTN, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam menilai kedudukan kotak kosong serta dampaknya terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul: **“POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENGGUNAKAN KOTAK KOSONG”**.

1.2 Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian dan penjelasan kasus di atas, penulis tertarik melakukan penelitian melalui proposal skripsi ini. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana politik hukum yang melatarbelakangi lahirnya kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah, baik dari aspek yuridis maupun normatif?
- b. Bagaimana kelebihan dan kekurangan dari mekanisme kotak kosong dalam sistem demokrasi elektoral di Indonesia?

1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini terbatas pada kajian bidang Hukum Tata Negara yang berfokus pada kajian politik hukum yang melatar belakangi lahirnya pengaturan kotak kosong dari perspektif normatif. Penelitian ini menggunakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-

²⁴ Dewi Anggraini, *Op.Cit*, hlm. 4.

Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan uraian yang telah dikemukakan di atas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis politik hukum yang melatarbelakangi lahirnya pengaturan mengenai kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia ditinjau dari aspek normatif.
- b. Untuk menganalisis dan mengkaji serta kekurangan dari mekanisme kotak kosong dalam sistem demokrasi *elektoral* di Indonesia.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini meliputi secara teoretis dan praktis yaitu:

- a. Kegunaan Teoretis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan memperkaya kajian di bidang Hukum Tata Negara, khususnya pada pembahasan tentang Politik Hukum kotak kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah.
- b. Kegunaan Praktis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi kepustakaan Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Di samping itu, penelitian ini juga diharapkan berguna bagi penelitian sejenisnya dimasa yang akan datang

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Politik Hukum

2.1.1 Pengertian Politik Hukum

Secara etimologis, terminologi politik hukum merupakan hasil alih bahasa dari istilah Belanda *rechtspolitiek*. Istilah tersebut terbentuk dari dua unsur kata, yakni *recht* dan *politiek*. Dalam tradisi kebahasaan, *recht* secara umum dipahami sebagai hukum, sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Sementara itu, kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang disusun oleh Van der Tas tidak hanya dimaknai sebagai politik dalam pengertian umum, melainkan lebih dekat pada istilah *beleid*. Kata *beleid* itu sendiri, apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, merujuk pada makna kebijakan (*policy*). Istilah *rechtspolitiek* secara konseptual tidak hanya mengandung arti hubungan antara hukum dan politik secara abstrak, melainkan juga menunjuk pada suatu orientasi kebijakan hukum yang disusun dan dijalankan oleh negara untuk mencapai tujuan tertentu. Artinya, politik hukum tidak hanya sekadar menegaskan adanya interaksi antara hukum dan kekuasaan politik, tetapi juga mencerminkan arah, strategi, dan kebijakan hukum yang ditetapkan pemerintah dalam kerangka penyelenggaraan negara.²⁵

Pemahaman tersebut menekankan bahwa politik hukum memiliki sifat lokal dan implementatif, karena lahir dari kebutuhan serta karakteristik masyarakat tempat hukum itu diberlakukan. Dalam pengertian ini, politik hukum dipandang sebagai refleksi dari kondisi sosial masyarakat sekaligus sebagai wujud dari dinamika kehidupan sosial yang berkembang di dalamnya. Seiring dengan perkembangan

²⁵ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013). hlm. 18.

ilmu hukum dan dinamika ketatanegaraan, konsep politik hukum kemudian mengalami perluasan makna. Politik hukum tidak lagi hanya dimaknai sebagai kebijakan hukum yang bersifat normatif, tetapi juga dipahami sebagai kerangka berpikir yang digunakan dalam proses perumusan, pelaksanaan, hingga evaluasi hukum. Politik hukum berperan sebagai instrumen strategis yang mengarahkan pembangunan hukum serta pembaruan sistem hukum nasional, agar tetap selaras dengan perubahan sosial, politik, dan ekonomi yang terjadi dalam suatu negara.²⁶

Pemahaman mengenai politik hukum menjadi hal yang penting, terutama dalam melihat bagaimana hukum dibentuk, diterapkan, serta dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan yang berkembang dalam suatu negara. Politik hukum berkaitan dengan arah kebijakan yang menentukan bentuk, isi, serta tujuan dari hukum yang akan dibentuk maupun yang sedang dan telah berlaku. Dalam pandangan Mahfud MD, politik hukum dapat dimaknai sebagai kebijakan dasar yang menjadi pedoman dalam menentukan arah pembentukan hukum. Dengan demikian, politik dapat diposisikan sebagai variabel independen yang memengaruhi hukum sebagai variabel dependen. Pandangan tersebut sejalan dengan pemikiran Mochtar Kusumaatmadja yang menegaskan bahwa hukum pada dasarnya merupakan hasil kristalisasi dari berbagai kehendak politik yang saling berinteraksi dan berkompetisi secara dinamis. Hukum tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang netral atau terlepas dari realitas sosial, melainkan selalu dipengaruhi oleh kekuatan sosial, ekonomi, maupun politik yang berkembang dalam masyarakat.²⁷

Dalam praktiknya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan di parlemen dapat dipahami sebagai ruang kontestasi politik, tempat berbagai kepentingan bernegosiasi untuk memengaruhi substansi dan arah suatu produk hukum. Setiap undang-undang yang dihasilkan pada dasarnya merupakan hasil dari proses politik tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan Friedman mengenai konsep legal system, yang terdiri atas tiga unsur utama, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Untuk memahami lebih jauh hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum yang dihasilkan, sering digunakan

²⁶ Muh. Nasir, *Politik Hukum*, (Bandung: Manggu Makmur, 2025), hlm. 1.

²⁷ *Ibid*, hlm. 11.

klasifikasi dikotomis antara politik yang demokratis dan yang otoriter, serta antara hukum yang responsif dan yang konservatif. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum yang responsif merupakan hukum yang mampu menampung aspirasi masyarakat, membuka ruang partisipasi publik dalam proses pembentukannya, serta tidak sepenuhnya berada di bawah kontrol kekuasaan. Sebaliknya, hukum yang bersifat konservatif atau ortodoks cenderung merefleksikan kepentingan elite penguasa dan kurang adaptif terhadap dinamika serta perubahan sosial dalam masyarakat.²⁸

Salah satu gagasan yang paling dikenal dari Mahfud MD adalah teori mengenai konfigurasi politik dalam pembentukan hukum. Melalui teori ini, Mahfud MD menjelaskan bahwa keberadaan hukum dalam suatu negara tidak dapat dilepaskan dari kondisi politik yang melatarbelakanginya. Hukum pada dasarnya merupakan hasil dari proses politik yang terjadi dalam struktur kekuasaan negara, sehingga karakter suatu produk hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang sedang berlaku. Dalam kerangka tersebut, Mahfud MD juga menawarkan pendekatan penerapan hukum Islam ke dalam sistem hukum formal atau hukum positif melalui penekanan pada substansi nilai-nilai ajaran Islam, bukan semata-mata pada bentuk formalnya. Setiap produk hukum yang lahir tidak berdiri secara netral, melainkan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada di belakang proses pembentukannya. Konfigurasi politik yang dimaksud berkaitan dengan bagaimana kekuasaan politik tersusun, bagaimana hubungan antar lembaga negara berjalan, serta sejauh mana partisipasi masyarakat dapat memengaruhi proses pembentukan hukum. Hukum merupakan refleksi dari dinamika kekuasaan yang berkembang dalam sistem politik suatu negara.²⁹

Mahfud MD menjelaskan bahwa apabila konfigurasi politik yang berkembang bersifat demokratis, maka produk hukum yang dihasilkan cenderung bersifat responsif. Hukum yang responsif ditandai dengan adanya keterbukaan terhadap aspirasi masyarakat, adanya partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, serta kemampuan hukum untuk menyesuaikan diri dengan

²⁸ *Ibid*, hlm. 12.

²⁹ Abdul Aziz, *Pemikiran Mahfud Md Tentang Politik Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum Di Indonesia*, Skripsi: UIN Raden Intan Lampung, 2017, hlm. 70.

kebutuhan dan perkembangan sosial. Sebaliknya, apabila konfigurasi politik yang berlaku bersifat otoriter, maka produk hukum yang dihasilkan cenderung berkarakter konservatif atau ortodoks. Dalam kondisi ini, hukum lebih banyak mencerminkan kepentingan penguasa atau kelompok *elite* yang dominan, sehingga ruang partisipasi masyarakat menjadi terbatas dan hukum kurang peka terhadap dinamika sosial.³⁰

Penegasan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum tidak hanya didasarkan pada rumusan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan konsep *rechtstaat*, tetapi juga memiliki landasan konstitusional dan konseptual yang lebih luas. Penegasan ini penting secara akademis karena keberadaan Penjelasan UUD 1945 sendiri kerap diperdebatkan keabsahannya, mengingat pada awalnya bagian tersebut dianggap bukan sebagai bagian resmi dari naskah konstitusi. Pemahaman mengenai negara hukum di Indonesia perlu dilihat tidak semata-mata dari Penjelasan UUD 1945, melainkan juga dari keseluruhan prinsip konstitusi serta praktik ketatanegaraan yang berkembang.³¹

Karakter produk hukum yang lahir dalam suatu negara sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang berkembang. Apabila konfigurasi politik bersifat demokratis, maka produk hukum yang dihasilkan cenderung memiliki karakter responsif. Hukum yang responsif ditandai dengan keterbukaan terhadap aspirasi masyarakat, adanya partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, serta kemampuan hukum untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan perkembangan sosial. Sebaliknya, apabila konfigurasi politik yang berlaku bersifat otoriter, maka produk hukum yang dihasilkan cenderung berkarakter konservatif atau ortodoks. Dalam kondisi tersebut, hukum lebih banyak mencerminkan kepentingan penguasa atau kelompok elite yang dominan, sehingga ruang partisipasi masyarakat menjadi terbatas dan hukum menjadi kurang peka terhadap dinamika sosial yang berkembang di masyarakat.

³⁰ *Ibid*, hlm. 71.

³¹ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia, *Jurnal Hukum*, 14(7), 2000, hlm. 3.

Pembahasan mengenai konfigurasi politik dalam kajian ini dikaitkan dengan konsep demokrasi dan otoritarianisme guna mengidentifikasi karakter pemerintahan pada masa Orde Lama dan Orde Baru, apakah lebih bersifat demokratis atau justru cenderung otoriter. Melalui pengkategorian tersebut, selanjutnya dapat dianalisis bagaimana karakter produk hukum yang dihasilkan, sekaligus menelaah proses dinamika dan pergulatan politik yang terjadi di antara para aktor maupun lembaga politik yang terlibat dalam pembentukannya. Karakter suatu produk hukum, apakah bersifat responsif atau ortodoks, dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain proses pembentukannya, substansi atau materi muatannya, sifat dan fungsi hukum tersebut, serta sejauh mana kemungkinan hukum itu ditafsirkan secara terbuka. Untuk menentukan apakah suatu konfigurasi politik bersifat demokratis atau otoriter, dapat digunakan pendekatan sebagaimana dikemukakan oleh Dahrendorf maupun Carter dan Herz, yaitu dengan melihat hubungan antara kondisi ideal dan realitas dalam tatanan kehidupan masyarakat. Semakin terbuka dan pluralistik suatu sistem politik, maka negara tersebut cenderung dikategorikan sebagai negara yang demokratis. Sebaliknya, apabila kekuasaan negara dijalankan secara hegemonik dan represif sehingga membatasi kebebasan masyarakat, maka konfigurasi politik tersebut lebih tepat disebut sebagai otoriter.³²

Konfigurasi politik Orde Baru secara mendasar dibangun di atas sistem yang bersifat *executive heavy*, di mana kedudukan Presiden jauh lebih dominan dibandingkan lembaga negara lainnya. Dominasi ini dimungkinkan karena muatan UUD 1945 pada saat itu memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden, yang kemudian dimanfaatkan untuk melemahkan kekuatan rakyat dan lembaga demokrasi. Dalam praktiknya, proses legislasi sering kali mengalami manipulasi melalui pemanfaatan atribusi kewenangan tersebut, sehingga produk hukum yang lahir bukanlah hasil dari kesepakatan demokratis, melainkan sekadar instrumen hukum untuk melegitimasi kepentingan penguasa. Karakter hukum yang dihasilkan menjadi sangat konservatif dan ortodoks karena lebih banyak berfungsi

³² Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Nagamedia, 2013), hlm. 97.

sebagai sarana akumulasi kekuasaan di tangan eksekutif serta menutup ruang bagi mekanisme *checks and balances*.³³

Sebagai contoh, melalui UU Susduk MPR/DPR/DPRD, konfigurasi politik diatur sedemikian rupa sehingga mayoritas anggota MPR diangkat oleh Presiden, yang secara mekanis mengubah lembaga perwakilan rakyat menjadi representasi kepentingan Presiden ketimbang representasi rakyat. Selain itu, pembatasan hak politik warga negara juga dilakukan melalui UU Kepartaian yang menetapkan jumlah partai secara definitif, sehingga menutup peluang bagi berkembangnya wadah aspirasi baru di tengah masyarakat.³⁴ Penyeragaman ideologi melalui kebijakan "asas tunggal" dalam UU Keormasan juga menjadi instrumen penting bagi negara untuk mengintervensi dan mengkooptasi organisasi kemasyarakatan ke dalam jaringan korporatis. Akibat dari konfigurasi yang otoriter ini, perlindungan terhadap hak asasi manusia, khususnya hak-hak sipil dan politik, menjadi sangat lemah karena negara lebih mengutamakan jargon kepentingan umum yang identik dengan kepentingan pemerintah. Reformasi hukum yang menyeluruh harus mencakup amandemen konstitusi untuk membongkar sistem *executive heavy* tersebut dan menggantinya dengan sistem yang menjamin keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara.³⁵

Konfigurasi politik merupakan susunan atau konstelasi kekuatan politik dalam suatu sistem pemerintahan yang secara konseptual dapat dibedakan menjadi dua bentuk yang saling bertentangan, yaitu konfigurasi politik demokratis dan otoriter. Kedua konsep tersebut diposisikan secara dikotomis, sebagaimana dikemukakan oleh Carter dan Herz serta Ralf Dahrendorf, yang kemudian digunakan oleh Mahfud MD untuk menganalisis hubungan antara sistem politik dan karakter produk hukum. Dalam kerangka tersebut, konfigurasi politik demokratis dipahami sebagai susunan sistem politik yang memberikan ruang luas bagi partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan publik. Partisipasi tersebut diwujudkan melalui mekanisme perwakilan rakyat yang dipilih secara berkala melalui

³³Moh. Mahfud MD, Undang-Undang Politik, Keormasan, dan Instrumentasi Hak Asasi Manusia, *Jurnal Hukum*, 5 (10), 1998, hlm. 31.

³⁴*Ibid*, hlm. 21.

³⁵*Ibid.*, hlm. 32.

pemilihan umum, dengan berlandaskan pada prinsip kesetaraan politik dan dilaksanakan dalam suasana yang menjamin kebebasan politik. Dengan demikian, dalam sistem yang demokratis, proses pengambilan keputusan publik pada dasarnya melibatkan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui lembaga perwakilan.³⁶

Sebaliknya, konfigurasi politik otoriter merupakan sistem politik yang menempatkan negara sebagai aktor utama dalam menentukan kebijakan publik. Dalam konfigurasi ini, hampir seluruh inisiatif kebijakan berasal dari pemerintah atau elit penguasa. Ciri-ciri konfigurasi otoriter antara lain adanya kecenderungan elit kekuasaan untuk memaksakan kesatuan politik, membatasi atau bahkan meniadakan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara dalam proses pengambilan keputusan, serta kuatnya pengaruh elit politik yang mempertahankan kekuasaannya. Kondisi tersebut biasanya diperkuat oleh doktrin atau legitimasi tertentu yang digunakan untuk membenarkan konsentrasi kekuasaan pada segelintir pihak. Untuk mengetahui apakah suatu konfigurasi politik bersifat demokratis atau otoriter, Mahfud MD mengemukakan beberapa indikator yang dapat digunakan sebagai ukuran, yaitu peran partai politik dan lembaga perwakilan rakyat, tingkat kebebasan pers, serta sejauh mana dominasi pemerintah dalam proses politik. Ketiga indikator tersebut dapat menunjukkan tingkat keterbukaan atau dominasi kekuasaan dalam suatu sistem politik.³⁷

Konfigurasi politik juga memiliki hubungan yang erat dengan pembentukan kebijakan publik. Dalam pandangan David Easton, setiap kebijakan publik pada dasarnya merupakan produk dari sistem politik yang ada. Kebijakan pembangunan ataupun kebijakan negara lainnya tidak pernah sepenuhnya bebas dari pengaruh kepentingan politik, melainkan merupakan respons sistem politik terhadap berbagai tekanan dan dinamika yang berkembang dalam lingkungan masyarakat. Berdasarkan penelitian Mahfud MD mengenai perkembangan hukum di Indonesia, ditemukan bahwa konfigurasi politik memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap

³⁶ Eny Haryati, J. Nasikun dan Moeljarto Tjokrowinoto, Konfigurasi Politik, Karakter Kebijakan, Dan Penanggulangan Kemiskinan, *Wacana Kinerja*, 6(4), 2003, hlm. 45.

³⁷ *Ibid*, hlm. 45.

karakter produk hukum yang dihasilkan. Dari pemikiran tersebut dapat disimpulkan bahwa karakter kebijakan negara, termasuk kebijakan pembangunan dan hukum, sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang berlaku pada suatu periode tertentu. Kondisi politik yang dominan pada suatu masa akan menentukan arah, bentuk, dan karakter kebijakan maupun produk hukum yang lahir pada masa tersebut.³⁸

Dengan menggunakan kerangka pemikiran Moh. Mahfud MD, hukum dipahami secara fundamental bukan sebagai entitas yang netral, melainkan sebagai produk politik yang senantiasa dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan politik yang melatarbelakanginya. Dalam perspektif ini, hukum diposisikan sebagai variabel yang karakternya sangat ditentukan oleh konstelasi kekuasaan, di mana konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang bersifat konservatif dan ortodoks. Hal ini tercermin pada era Orde Baru yang menerapkan sistem *executive heavy*, di mana dominasi Presiden yang sangat besar melalui atribusi kewenangan menyebabkan hukum sering kali digunakan secara positivist-instrumentalistik sebagai alat pembenaran atas kehendak politik pemerintah semata. Karakter produk hukum merupakan kristalisasi dari dinamika politik yang terjadi, sehingga upaya untuk mewujudkan hukum yang responsif hanya dapat dicapai melalui penataan ulang konfigurasi politik menuju sistem yang menjamin mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai sarana utama dalam mewujudkan cita-cita serta tujuan bernegara. Melalui hukum, negara mengarahkan berbagai upaya untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Dalam sistem hukum Indonesia, dikenal dua bentuk hukum, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tidak tertulis diwujudkan dalam hukum adat, sedangkan hukum tertulis tercermin dalam peraturan perundang-undangan.³⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan sumber hukum tertinggi dan menjadi dasar bagi seluruh kebijakan hukum nasional. Sebagai konstitusi, UUD 1945 tidak hanya berfungsi sebagai pedoman normatif bagi

³⁸ *Ibid*, hlm. 46.

³⁹ (Kuswan Hadji1, 2024).

penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga menjadi legitimasi utama dalam perumusan kebijakan hukum yang menyangkut berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun kebijakan hukum nasional dapat dipahami sebagai arah, strategi, dan langkah-langkah yang ditempuh pemerintah dalam bidang hukum, baik dalam bentuk kebijakan yang sedang berlangsung maupun yang direncanakan untuk masa depan.⁴⁰ Kebijakan ini setidaknya mencakup dua aspek utama:

1. Fokus pembangunan hukum, yaitu penciptaan, pembaruan, dan pemutakhiran materi hukum yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sejalan dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik nasional. Dengan demikian, hukum tidak lagi dipahami sebagai instrumen yang kaku, melainkan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).
2. Implementasi dan penguatan kelembagaan, yakni pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang ada secara efektif, dengan diiringi penguatan kapasitas dan fungsi lembaga. Hal ini bertujuan agar hukum tidak hanya berhenti pada tataran normatif, tetapi juga memiliki daya guna dan kepastian hukum yang nyata bagi masyarakat.⁴¹

Berdasarkan uraian pengertian yang telah diungkapkan sebelumnya, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa politik hukum merupakan bentuk kebijakan strategi yang ditetapkan oleh negara melalui lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional untuk merumuskan serta menetapkan peraturan perundang-undangan. Kebijakan tersebut pada hakikatnya tidak hanya dimaksudkan sebagai produk hukum semata, melainkan juga sebagai instrumen normatif untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, mencerminkan nilai-nilai sosial yang hidup di dalamnya, serta mengarahkan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara menuju cita yang dikehendaki bersama. Dengan kata lain, politik hukum berfungsi ganda: pertama, sebagai sarana untuk merekam kehendak masyarakat dalam bentuk regulasi yang sah secara hukum; dan kedua, sebagai alat rekayasa

⁴⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017).

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 56.

sosial yang diproyeksikan mampu mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi.

2.1.2 Landasan dan Tujuan Politik Hukum

Negara mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya tujuan dilakukan menggunakan hukum sebagai alat untuk pemberlakuan atau penidakberlakuan hukum. Pemahaman politik hukum mencakup kebijakan resmi negara tentang hukum untuk mencari kebenaran dan memberi arti hukum. Semua peraturan bertujuan untuk kesejahteraan yang dimana merupakan produk kesepakatan politik sesuai dengan ekonomi dan sosial pada saat dibuat.⁴² Tujuan politik hukum bertujuan untuk menegakkan kepastian hukum dan mewujudkan keadilan, merealisasikan manfaat dalam kehidupan bermasyarakat, menjaga ketertiban, merealisasikan hukum dan penyempurna hukum, menyeimbangkan hak dan kewajiban, serta mewujudkan negara dengan sistem hukum dengan diberikannya suatu peraturan hukum.⁴³

Politik hukum berkeinginan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang demokratis yang ditopang dari gabungan politik hukum dan sosiologi hukumnya. Hukum yang dibuat landasan yuridis dan politis yang dimana mendapat produk hukum yang berkualitas. Politik hukum dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal Negara Republik Indonesia. Politik hukum yang akan, sedang, dan telah diberlakukan akan menjadi pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penerapan, pembentukan dan pembangunan hukum dimana baik secara normatif maupun praktis-fungsional, penyelenggara negara harus menjadi politik hukum sebagai acuan pertama dan utama.⁴⁴

Menurut pandangan saya, bagian ini menegaskan bahwa politik hukum tidak terlepas dari tujuan negara dan arah pembangunan hukum nasional. Saya berpendapat bahwa penekanan pada hukum sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan dan keteraturan mencerminkan peran hukum sebagai alat kebijakan

⁴² Isharyanto, *Politik Hukum* (Surakarta: Kekata Group, 2016) hlm. 12.

⁴³ Mohamad Nur Yasin, Mohamad Nur Yasin, *Politik Hukum Ekonomi Syariah Di Indonesia* (Malang: UIN Maliki Press, 2018), Hlm. 106.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 17.

negara, bukan sekadar sekumpulan norma yang bersifat teknis. Dengan kata lain, setiap pembuatan maupun penghapusan norma hukum selalu terikat dalam konteks tujuan yang lebih besar, yaitu pencapaian cita-cita negara.

Uraian mengenai tujuan politik hukum seperti kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan menurut saya menggambarkan bahwa politik hukum berusaha menyeimbangkan nilai-nilai dasar dalam sistem hukum. Ini menunjukkan bahwa politik hukum tidak hanya fokus pada aspek normatif, tetapi juga pada aspek fungsional dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, politik hukum berfungsi sebagai panduan strategis yang menjamin hukum tetap sesuai dengan perubahan sosial, ekonomi, dan politik.

2.1.3 Makna dan Fungsi Politik Hukum

Makna dan fungsi politik hukum sangat dipengaruhi dan diintervensi oleh kekuatan politik. Peran politik hukum sangatlah penting dalam pembentukan peraturan sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, pembentukan dan pengembangan politik hukum di Indonesia. Umumnya para pakar mendefinisikan politik hukum sebagai kebijaksanaan hukum (*Legal Policy*) yang dilaksanakan oleh pemerintah mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu.⁴⁵ Sebagaimana yang dikatakan Mahfud:

Sebagai *legal policy* arti politik hukum adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat UUD/UU ketika isi UUD/UU itu dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat-kalimat hukum. Jika dibalik perdebatan di parlemen dapat menunjukkan politik hukum atau arah yang diinginkan tentang hukum yang kemudian di undangkan di dalam UUD/UU itu, maka dalam konteks ini politik hukum itu bisa digali dengan penafsiran historis terhadap latar belakang lahirnya isi hukum.⁴⁶

⁴⁵ Abdul Latif, H. Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Penerbit Bumi Aksara, (Jakarta 2010), hlm. 11.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, (Jakarta 2007), hlm. 119-120.

Sedangkan fungsi politik hukum terdapat dua hal. Pertama struktur hukum berkembang dalam segala konfigurasi politik yang ditandai dengan keberhasilan pembuatan peraturan perundang-undangan berbagai bidang hukum. Kedua, ketidaksinkronan pertumbuhan antara fungsi dan struktur hukum yang disebabkan terjadinya tindakan politik terhadap upaya penegakan fungsi hukum.⁴⁷

Saya menafsirkan bahwa politik hukum tidak bersifat netral, tetapi sangat dipengaruhi oleh keadaan kekuatan politik yang ada dalam proses pembuatan dan penerapan hukum. Hukum politik sebagai kebijakan legislatif menunjukkan bahwa setiap norma yang muncul tidak hanya hasil dari pertimbangan hukum, tetapi juga merupakan cerminan dari kehendak dan kompromi politik yang berlangsung pada saat itu.

Pandangan Mahfud MD semakin memperkuat pemahaman saya bahwa arah suatu undang-undang dapat ditelusuri dari proses sejarah pembentukannya. Untuk memahami hukum politik, kita tidak bisa hanya terpaku pada rumusan normatif dalam undang-undang, melainkan harus melihat latar belakang perdebatan, dinamika kepentingan, serta tujuan yang ingin dicapai oleh para pembentuk undang-undang. Dari situ, arah kebijakan hukum yang sebenarnya dapat terungkap.

Saya juga mengamati bahwa fungsi hukum politik terbagi dalam dua aspek: perkembangan struktur hukum dan kemungkinan ketidaksesuaian antara struktur dan fungsi akibat campur tangan politik. Hal ini menunjukkan bahwa hukum bisa saja berkembang secara formal melalui beragam peraturan, tetapi belum tentu efektif dalam pelaksanaannya. Pada titik ini, politik hukum menjadi elemen kunci dalam menentukan apakah hukum benar-benar dapat berperan sebagai instrumen keadilan dan ketertiban, atau malah mengalami distorsi karena kepentingan kekuasaan.

⁴⁷ Isharyanto, *Politik Hukum* (Surakarta: Kekata Group, 2016) hlm. 17.

2.2 Pemilu

2.2.1 Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum adalah sebuah *instrument* dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat yakni dengan menyusun organ pemerintahan yang dapat menampung suara dan kepentingan rakyat. Konsep pemilihan umum bermula dari sistem demokrasi suatu negara. Adanya konsep pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (“*democracy is government of the people, by the people, and for the people*”) mengandung makna bahwa berjalannya suatu pemerintahan berada pada tangan rakyat dan bertindak untuk rakyat, dengan kata lain adanya kedaulatan tertinggi yang berada pada rakyat. Maka dari itu pemilihan umum merupakan salah satu langkah dalam mewujudkan kedaulatan rakyat.⁴⁸ Landasan Yuridis perlunya dilaksanakan pemilihan umum di Indonesia telah diatur secara konstitusional yaitu dalam UUD NRI Tahun 1945, meliputi:

1. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*”
2. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*”
3. Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan: “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*”
4. 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.*”
5. Pasal 22E yang terdiri dalam enam yang dan berikatan dengan pemilihan umum, yaitu Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

Setelah diadakan amandemen UUD 1945 lembaga perwakilan rakyat, Presiden serta Kepala Daerah dipilih melalui Pemilihan Umum yang dilangsungkan secara berkala yakni setiap 5 (lima) tahun sekali. Menurut Jimly Asshidiqqie pelaksanaan Pemilihan Umum secara berkala dinilai penting dikarenakan adanya sebab-sebab yaitu dikarenakan kondisi dan kebutuhan masyarakat yang dari waktu ke waktu mengalami perubahan sehingga aspirasi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan

⁴⁸ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sitem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Rajawali Pers, 2017), hlm. 45.

tertinggi dalam sebuah negara juga mengalami perkembangan. Kemudian sebab lain juga dikarenakan semakin berkembangnya jaman, penduduk di Indonesia juga mengalami penambahan yang semakin banyak jumlahnya, hal tersebut berdampak pada semakin banyaknya rakyat yang telah memenuhi syarat umur dewasa dalam menggunakan hak pilihnya. Sebab terakhir yaitu agar dapat menjamin adanya pengaturan kepemimpinan yang baik dalam ranah legislatif dan eksekutif.⁴⁹

Dalam segmen ini, saya berpendapat bahwa pemilu adalah alat yang paling penting dalam mewujudkan kekuasaan rakyat di dalam sistem demokrasi. Pemilihan umum bukan hanya prosedur untuk memilih pejabat publik, melainkan juga sebagai cara konstitusional untuk menciptakan badan pemerintahan yang mencerminkan kehendak dan kepentingan warga negara. Ide “pemerintahan oleh rakyat, untuk rakyat, dan dari rakyat” menegaskan bahwa kekuasaan negara berasal dari rakyat, sehingga pemilu menjadi bentuk nyata dari prinsip itu. Aturan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, terutama Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 22E, semakin menguatkan bahwa pemilu memiliki landasan konstitusi yang jelas. Maka dari itu, pelaksanaan pemilihan umum merupakan bukan hanya sekadar kebutuhan politik, tetapi juga merupakan mandat dari konstitusi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Pandangan Jimly Asshiddiqie tentang pentingnya pemilu yang diselenggarakan secara rutin juga saya anggap sebagai respons terhadap perubahan sosial dan kemajuan aspirasi masyarakat. Perubahan dalam kondisi sosial, penambahan jumlah penduduk, serta kebutuhan akan penggantian kepemimpinan yang sehat memerlukan adanya mekanisme berkala untuk memperbarui legitimasi kekuasaan. Oleh karena itu, pemilu yang diadakan setiap lima tahun berfungsi tidak hanya sebagai jadwal rutin dalam demokrasi, tetapi juga sebagai alat untuk mengevaluasi dan memperbarui kepemimpinan di kedua bidang legislatif dan eksekutif.

⁴⁹ Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam pemilihan Umum di Indonesia*, (PPW-LIPI, 1997), hlm. 6-10.

2.2.2 Fungsi Pemilihan Umum

Syamsuddin Harris mengemukakan bahwa pemilihan umum mempunyai fungsi yakni sebagai sarana:⁵⁰

1. Fungsi Perwakilan Politik, mengandung makna bahwa melalui pemilu rakyat dapat memilih siapa saja wakil nya untuk menduduki jabatan eksekutif ataupun legislatif;
2. Legitimasi Politik, mengandung makna bahwa melalui pemilu dapat diwujudkan suatu keabsahan pemerintah yang berkuasa;
3. Sarana Pendidikan politik, memiliki makna bahwa pemilu dapat mengajarkan masyarakat mengenai pendidikan politik yang langsung dan terbuka agar masyarakat sadar terhadap kehidupan politik yang demokratis;
4. Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa, mengandung makna bahwa pemilu memiliki relevansi dengan penguasa yang bertugas dan mewakili rakyat atau disebut sirkulasi elit.

Bagi beberapa negara demokrasi di dunia, pemilihan umum merupakan pilar atau tolok ukur dalam menjalankan demokrasi. Menurut Refly Harun pemilihan umum adalah alat untuk menginterpretasikan kehendak umum sebagai pemilih menjadi perwakilan pemerintahan. Rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi atau kedaulatan tertinggi suatu negara berhak menentukan sistem penyelenggaraan suatu pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan suatu negara. Maka dari itu akan Menjadi sulit apabila rakyat secara perorangan menyampaikan kehendaknya yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. sehingga dalam hal ini dibuatlah suatu konsep yakni sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) supaya rakyat tetap dapat menyampaikan kehendaknya melalui sistem perwakilan.⁵¹

Saya menyadari bahwa pemilihan umum bukan sekadar cara untuk memilih pemimpin, tetapi juga memiliki kegunaan yang lebih mendalam dalam sistem demokrasi. Penjelasan Syamsuddin Harris tentang empat fungsi pemilu

⁵⁰ *Ibid.*, Hlm. 6-10.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: Jakarta, 2006), Hlm. 168.

menegaskan bahwa pemilu berperan sebagai alat untuk perwakilan politik, memberikan legitimasi pada kekuasaan, mendidik masyarakat tentang politik, serta sirkulasi elit. Keempat peran ini menunjukkan bahwa pemilu memiliki aspek struktural sekaligus kultural dalam kehidupan bernegara.

Menurut saya, fungsi perwakilan dan legitimasi politik adalah dasar yang paling penting, karena melalui pemilu masyarakat memberikan mandat kepada wakil-wakilnya dan juga mengesahkan pemerintah yang terbentuk. Tanpa adanya pemilu yang berlangsung secara demokratis, otoritas akan kehilangan landasan legitimasi yang konstitusional dan moral. Di sisi lain, fungsi pendidikan politik menunjukkan bahwa pemilu turut serta dalam mengembangkan kesadaran politik masyarakat agar lebih aktif dan reflektif dalam konteks demokrasi. Oleh karena itu, pemilu tidak hanya diadakan setiap lima tahun sekali, tetapi berfungsi sebagai alat utama untuk memastikan kesinambungan antara kedaulatan rakyat dan pelaksanaan pemerintahan.

2.2.3 Asas Pemilihan Umum

Asas pemilihan umum termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang meliputi:⁵²

- a. Langsung
Artinya rakyat memiliki hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- b. Umum
Artinya semua warga negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah memiliki hak untuk ikut memilih dan warga negara yang telah berusia 21 tahun berhak dipilih tanpa adanya diskriminasi.
- c. Bebas
Artinya rakyat bebas memilih siapa pun menurut hati nuraninya tanpa ada paksaan, tekanan, dan pengaruh dari siapa pun atau dengan apa pun.

⁵² Luh Yossi Shuartini Milenia, *PERAN HUKUM TATA NEGARA (STUDI KASUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA)*, JURNAL MEDIA KOMUNIKASI PENDIDIKAN Pancasila DAN KEWARGANEGARAAN Vol. 3 No. 2 (Oktober 2020), hlm. 69-70.

d. Rahasia

Artinya Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa dalam melaksanakan pemilihan umum akan dijamin kerahasiaan dan tidak akan diketahui oleh siapapun atas pilihan rakyat dalam memberikan suaranya.

e. Jujur

Dalam pelaksanaan pemilihan umum, semua pihak yang terlibat seperti pemilih, partai politik, penyelenggara pelaksana dan pengawas pemilu, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bertindak secara jujur dengan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Adil

Dalam melaksanakan pemilihan umum setiap partai politik peserta pemilu dan konstituen memperoleh perlakuan tanpa diskriminasi serta bebas dari tindakan-tindakan curang dari pihak manapun.

Pada penjabaran diatas saya berpendapat bahwa prinsip-prinsip pemilihan umum berfungsi sebagai dasar normatif yang menjamin kualitas demokrasi baik dari segi prosedural maupun substansial. Prinsip-prinsip seperti langsung, umum, bebas, dan rahasia menegaskan bahwa hak suara adalah hak konstitusi yang seharusnya dilaksanakan tanpa campur tangan pihak lain, tanpa adanya diskriminasi, tanpa paksaan, dan dengan jaminan perlindungan terhadap keputusan setiap individu. Keempat prinsip ini menjamin bahwa partisipasi masyarakat benar-benar muncul dari kehendak yang mandiri. Di sisi lain, prinsip kejujuran dan keadilan bagi saya berfungsi sebagai pijakan integritas dalam penyelenggaraan pemilu. Kejujuran mengharuskan semua pihak mulai dari penyelenggara, peserta, hingga pemilih untuk mematuhi peraturan yang berlaku, sedangkan keadilan memastikan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi maupun kecurangan. Tanpa kedua prinsip tersebut, pemilu berisiko kehilangan legitimasi meskipun telah dilakukan sesuai prosedur. Oleh karena itu, enam prinsip ini tidak hanya merupakan aspek formal dalam regulasi hukum, namun juga merupakan standar etika dan hukum yang harus direalisasikan dalam penerapannya. Keberhasilan pemilu sebagai alat kedaulatan rakyat dipengaruhi secara signifikan oleh konsistensi pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut di setiap tahapan penyelenggaraan.

2.3. PILKADA (Pemilihan Kepala Daerah)

2.3.1 Sejarah PILKADA

Sejak awal kemerdekaan hingga menjelang Pemilu 1955, mekanisme pengisian jabatan politik di Indonesia, khususnya jabatan kepala daerah, belum sepenuhnya mencerminkan prinsip demokrasi langsung. Pada periode tersebut, kepala daerah pada umumnya diangkat melalui mekanisme penunjukan yang sangat dipengaruhi oleh pemerintah pusat, sehingga karakter penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung bersifat sentralistik. Dalam kondisi demikian, peran lembaga perwakilan daerah seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masih terbatas dan belum memiliki kewenangan yang signifikan dalam proses penentuan kepala daerah. Selanjutnya, memasuki periode menjelang dan setelah Pemilu 1955, Indonesia mulai melaksanakan pemilihan umum sebagai manifestasi awal pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan, meskipun pemilu tersebut hanya difokuskan pada pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Konstituante, sehingga belum mencakup pemilihan kepala daerah secara langsung.⁵³

Dalam perkembangan pengaturan berikutnya, istilah “Pemilihan Umum Kepala Daerah” (Pemilukada) pernah digunakan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilihan umum, namun seiring dengan dinamika pembaruan hukum dan penyederhanaan terminologi, istilah tersebut kemudian lebih konsisten digunakan menjadi “Pemilihan Kepala Daerah” (Pilkada) dalam berbagai regulasi, termasuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta perubahannya. Perubahan nomenklatur ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga mencerminkan penataan ulang konseptual dalam sistem hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia, khususnya dalam membedakan rezim pemilihan umum nasional dengan rezim pemilihan kepala daerah, sehingga

⁵³ Muntoha, *Sejarah Konstitusional Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, Muntaha Noor Institute, 2020.

menunjukkan konsistensi legislator dalam memperjelas posisi Pilkada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵⁴

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia merupakan bagian dari dinamika perkembangan demokrasi yang mengalami perubahan signifikan, baik dari aspek konstitusional maupun praktik ketatanegaraan. Pasca reformasi 1998, sistem demokrasi di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah, terus mengalami penyesuaian guna menemukan bentuk yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Di tingkat nasional, salah satu perubahan penting terjadi melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengubah mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari yang semula dipilih oleh MPR menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat. Perubahan ini kemudian diikuti oleh proses demokratisasi di tingkat daerah melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁵⁵

Perkembangan demokrasi lokal semakin mengalami perubahan yang mendasar dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan undang-undang sebelumnya. Melalui regulasi ini, mekanisme pemilihan kepala daerah mengalami transformasi dari sistem tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi pemilihan langsung oleh rakyat, yang kemudian dikenal sebagai Pilkada langsung. Perubahan tersebut merupakan langkah penting dalam memperkuat kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Selain itu, partisipasi dalam Pilkada juga mengalami perluasan, di mana tidak hanya pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengikuti kontestasi, tetapi juga calon perseorangan. Hal ini diperkuat melalui putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang

⁵⁴ UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, LN RI Tahun 2007 No. 59, TLN RI No. 4721.

⁵⁵ Lili Romli, "Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal," *Jurnal Penelitian Politik*, 15(2), 2018, hlm.143.

mengabulkan pengujian terhadap ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004, sehingga membuka ruang bagi calon independen untuk ikut serta dalam Pilkada.⁵⁶

Selanjutnya, pengaturan mengenai peserta Pilkada ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dapat berasal dari usulan partai politik atau gabungan partai politik, maupun dari jalur perseorangan yang didukung oleh sejumlah masyarakat. Dalam perkembangannya, pelaksanaan Pilkada juga mengalami perubahan sistem dengan diterapkannya Pilkada serentak yang mulai dilaksanakan pada tahun 2015 dan berlanjut pada tahun-tahun berikutnya. Namun demikian, dinamika dalam pelaksanaan Pilkada menunjukkan adanya kecenderungan kemunduran kualitas demokrasi, yang ditandai dengan munculnya fenomena calon tunggal di beberapa daerah. Fenomena ini kemudian memperoleh legitimasi yuridis melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang secara formal mengatur keberadaan calon tunggal dalam Pilkada.⁵⁷

2.3.2 Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai salah satu mekanisme demokrasi harus berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat serta dilaksanakan secara demokratis, karena kualitas Pilkada yang demokratis akan berkontribusi terhadap penguatan demokrasi di Indonesia. Pelaksanaan Pilkada secara langsung telah dimulai sejak tahun 2005, dan sejak tahun 2015 diselenggarakan secara serentak di berbagai daerah di Indonesia. Tahap pertama Pilkada serentak dilaksanakan pada 9 Desember 2015 yang meliputi 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Selanjutnya, tahap kedua diselenggarakan pada 15 Februari 2017 di 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Adapun tahap ketiga dilaksanakan pada 27 Juni 2018 yang mencakup pemilihan gubernur dan wakil gubernur di 17 provinsi, pemilihan bupati dan wakil bupati di 115 kabupaten, serta pemilihan wali kota dan wakil wali kota di 39 kota. Bertambahnya jumlah daerah yang menyelenggarakan

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 144.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 144-145.

Pilkada secara serentak tersebut diharapkan dapat mencerminkan meningkatnya kedewasaan demokrasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵⁸

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia dilaksanakan melalui beberapa tahapan yang terstruktur dan sistematis guna menjamin terselenggaranya proses demokrasi yang transparan dan akuntabel. Tahapan tersebut diawali dengan tahap persiapan yang meliputi perencanaan program dan anggaran, penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan, serta perencanaan teknis yang mencakup penetapan tata cara dan jadwal pelaksanaan pemilihan. Selain itu, pada tahap ini juga dilakukan pembentukan badan penyelenggara seperti Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), serta pembentukan badan pengawas seperti Panitia Pengawas Pemilu (Panwas) di berbagai tingkatan. Tahap persiapan juga mencakup pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan, penyerahan daftar penduduk potensial pemilih, serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.⁵⁹

Selanjutnya, memasuki tahap pelaksanaan, dimulai dari pengumuman pendaftaran pasangan calon kepala daerah, baik gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, maupun wali kota dan wakil wali kota. Tahap ini dilanjutkan dengan proses pendaftaran pasangan calon, penelitian dan verifikasi persyaratan calon, serta penetapan pasangan calon yang memenuhi syarat. Setelah penetapan calon, dilaksanakan masa kampanye sebagai sarana bagi pasangan calon untuk menyampaikan visi, misi, dan program kepada masyarakat. Tahapan berikutnya adalah pelaksanaan pemungutan suara yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, yang kemudian dilanjutkan dengan proses penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara secara berjenjang.⁶⁰

Setelah proses penghitungan selesai, dilakukan penetapan pasangan calon terpilih berdasarkan hasil perolehan suara. Dalam hal terjadi pelanggaran atau sengketa hasil pemilihan, disediakan mekanisme penyelesaian sengketa sesuai dengan

⁵⁸ Cucu Sutrisno, "Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada," *JPK (Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan)*, 2(2), 2017, hlm.36.

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

⁶⁰ *Ibid.*

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tahap akhir dari mekanisme Pilkada adalah pengusulan pengesahan dan pengangkatan pasangan calon terpilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keseluruhan tahapan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme Pilkada tidak hanya merupakan proses politik, tetapi juga prosedur hukum yang terstruktur dalam rangka menjamin pelaksanaan demokrasi yang berkualitas.⁶¹

2.4. Teori Sistem Kepartaian dan Kartel Politik

2.4.1 Teori Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian merupakan kerangka kerja yang mendefinisikan pola interaksi, kompetisi, dan kerja sama antar partai politik dalam suatu negara untuk mengelola kekuasaan secara demokratis. Pelembagaan partai politik menjadi prasyarat mutlak bagi kesehatan demokrasi, di mana partai seharusnya berfungsi sebagai jembatan antara aspirasi masyarakat dan kebijakan negara. Namun, efektivitas sistem ini seringkali terhambat oleh lemahnya pelembagaan internal partai yang justru melahirkan anomali politik dalam penyelenggaraan pemilihan umum.⁶²

Multi Partai Moderat merupakan sistem kepartaian dalam suatu negara yang ditandai dengan keberadaan beberapa partai politik yang memiliki perbedaan ideologi, namun perbedaan tersebut tidak bersifat ekstrem. Karena jarak ideologinya relatif dekat, pemilih masih memungkinkan untuk beralih dukungan dari satu partai ke partai lain. Di tingkat parlemen pun, partai-partai dengan perbedaan pandangan tersebut tetap dapat membentuk koalisi apabila diperlukan untuk mendukung atau meloloskan suatu kebijakan. Sementara itu, pluralisme terpolarisasi adalah sistem kepartaian yang juga terdiri atas berbagai partai dengan ideologi yang beragam, tetapi perbedaan tersebut bersifat tajam dan mendasar. Jarak ideologi yang cukup jauh menyebabkan pemilih cenderung sulit berpindah pilihan ke partai lain. Di parlemen, kondisi ini turut menyulitkan terbentuknya kerja sama atau koalisi karena kuatnya perbedaan ideologis antar partai.⁶³

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Ahmad Zaki Fadlurrohman, "Problem Pelembagaan Partai Politik dalam Pilkada Serentak di Jawa Timur," *JE TRANSFORMATIVE*, 3(2), 2017, hlm. 15

⁶³ Asep Nurjaman, *Sistem Kepartaian Indonesia*, (Malang: UMMPers, 2018), hlm.10

2.4.2 Teori Kartel Politik

Teori Kartel Politik, yang dipopulerkan oleh Richard S. Katz dan Peter Mair, menjelaskan sebuah fase di mana partai-partai politik tidak lagi bertindak sebagai representasi konstituen, melainkan berkolusi untuk menjadi bagian dari instrumen negara. Dalam sistem kepartaian yang mengalami kartelisasi, partai-partai yang seharusnya saling berkompetisi justru membentuk aliansi strategis untuk mempertahankan dominasi mereka dan mengamankan akses eksklusif terhadap sumber daya publik. Praktik ini mengakibatkan batas antara pihak pemerintah dan pihak oposisi menjadi kabur, sehingga mekanisme kontrol dan keseimbangan dalam demokrasi menjadi tumpul.⁶⁴

Suburnya kartelisasi politik di Indonesia didorong oleh beberapa faktor fundamental yang mencakup aspek finansial, ideologis, dan regulasi.⁶⁵

- a. Ketergantungan partai politik yang sangat tinggi terhadap pendanaan dari negara atau sumber-sumber yang dekat dengan kekuasaan mengakibatkan partai kehilangan kemandirian politiknya.
- b. Lemahnya diferensiasi ideologi antar partai membuat platform politik menjadi seragam dan pragmatis, sehingga koalisi dibangun bukan berdasarkan prinsip, melainkan demi pembagian jatah kekuasaan (*power sharing*) semata.
- c. Regulasi pemilihan umum yang elitis dan persyaratan ambang batas yang tinggi menciptakan hambatan bagi munculnya kekuatan politik baru, yang pada gilirannya memperkuat posisi partai-partai mapan dalam lingkaran kartel.
- d. Ketiadaan oposisi permanen atau oposisi yang loyal mengakibatkan seluruh partai politik cenderung berkerumun dalam satu koalisi besar untuk menghindari risiko berada di luar pemerintahan.

Manifestasi paling nyata dari politik kartel dalam konteks lokal adalah munculnya fenomena calon tunggal dalam Pilkada. Fenomena ini menandakan hilangnya

⁶⁴ Wynne Frederica, "Ketika Politik Menjadi Kartel: Praktik dan Penyebab Suburnya Kartelisasi di Indonesia," *Socio-political Communication and Policy Review*, 2(4), 2025, hlm. 1.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm.2-5.

kompetisi dalam sistem kepartaian, di mana koalisi besar dibentuk untuk memborong seluruh dukungan partai politik sehingga tidak menyisakan ruang bagi kandidat pesaing. Strategi ini digunakan untuk meminimalisir risiko kekalahan dan menekan biaya politik melalui kesepakatan tertutup antar elit partai di tingkat pusat maupun daerah.⁶⁶

Keberadaan kotak kosong sebagai lawan dari calon tunggal merupakan bentuk respons sistemik terhadap kemacetan fungsi rekrutmen partai politik. Meskipun secara hukum disediakan sebagai opsi bagi pemilih, fenomena ini mencerminkan kegagalan partai politik dalam menjalankan peran kaderisasi dan penyediaan alternatif kepemimpinan yang berkualitas bagi rakyat. Praktik kartelisasi yang memicu munculnya calon tunggal ini pada akhirnya mendelegitimasi hasil pemilihan dan menurunkan tingkat partisipasi publik akibat meningkatnya rasa apatis masyarakat terhadap proses demokrasi yang dianggap sudah diatur oleh elit.⁶⁷

2.4 Teori Demokrasi

Demokrasi secara fundamental merupakan sistem pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Prinsip kedaulatan rakyat ini ditegaskan secara konstitusional dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Rakyat memiliki hak eksklusif untuk memilih dan dipilih, yang menjadi sumber legitimasi utama bagi berjalannya suatu pemerintahan yang sah.⁶⁸

Eksistensi kedaulatan rakyat dalam negara hukum menuntut adanya partisipasi penuh dari seluruh elemen masyarakat. Secara akademis, partisipasi ini tidak boleh sekadar dimaknai sebagai kehadiran fisik, melainkan sebagai bentuk perwujudan kehendak rakyat yang dijalankan melalui model keterwakilan. Dalam konteks ini,

⁶⁶ Hendra Irawan dkk., *Op.Cit*, hlm. 204.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 194-195.

⁶⁸ Mustajib, Kedaulatan Rakyat dalam Pemilu dan Pilkada: Antara Idealisme Konstitusi dan Tantangan Praktik Politik Uang yang Marak, *Pemuliaan Keadilan*, 2(3), 2025, hlm. 138.

kedaulatan rakyat menjadi fondasi bagi legitimasi politik yang memastikan bahwa setiap kebijakan negara harus mencerminkan kepentingan umum dan mendapatkan persetujuan dari konstituen.⁶⁹

Dalam kajian teori demokrasi, terdapat pemisahan antara aspek prosedural dan substansial. Demokrasi prosedural, sebagaimana dikembangkan oleh Robert Dahl, menitikberatkan pada mekanisme kelembagaan dan aturan main formal dalam proses politik. Fokus utama dari model ini meliputi:

- a. Penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala.
- b. Adanya kebebasan berbicara dan berorganisasi.
- c. Tersedianya sumber informasi alternatif bagi warga negara.
- d. Hak bagi orang dewasa untuk mencalonkan diri dalam jabatan publik.⁷⁰

Demokrasi substansial tidak hanya berhenti pada pemenuhan prosedur formal, tetapi lebih menekankan pada kualitas hasil dan perlindungan nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat. Jika demokrasi prosedural hanya melihat "cara" kekuasaan diperoleh, maka demokrasi substansial melihat "untuk apa" kekuasaan itu dijalankan. Kegagalan dalam mengintegrasikan nilai substansial sering kali menyebabkan mekanisme demokrasi terjebak dalam praktik koruptif atau sekadar menjadi ajang legitimasi bagi kelompok elite tertentu.⁷¹ Aspek kompetisi merupakan elemen krusial yang membedakan sistem demokrasi dengan sistem otoriter. Tanpa adanya kompetisi yang sehat di antara para aktor politik, demokrasi akan kehilangan esensinya sebagai sarana sirkulasi kekuasaan. Kompetisi memastikan bahwa rakyat memiliki pilihan yang nyata dan beragam terhadap visi serta program pembangunan yang ditawarkan oleh para calon pemimpin. Dalam sistem yang tertutup, ketiadaan kompetisi sering kali menjadi indikator adanya hegemoni kekuasaan yang represif.⁷²

⁶⁹ Yusdiyanto, Telaah Rezim Partai Politik dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), 2013, hlm. 160.

⁷⁰ Iqbal Reza Satria dan Hamdani Kurniawan, Telaah Teori Demokrasi Prosedural: Refleksi Pilkada di Kota Cimahi, *Khazanah Multidisiplin*, 3(2), 2022, hlm. 253-254.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 255.

⁷² Alvin Alyonni dkk., "Eksistensi Kotak Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah terhadap Sistem Demokrasi Lokal", *Kajian Ilmiah Hukum dan Kenegaraan (KIHAN)*, 4(1), 2025, hlm. 29.

Partai politik memegang peranan vital sebagai instrumen yang menyediakan ruang kompetisi tersebut. Partai berfungsi sebagai wadah untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat ke dalam kebijakan negara. Kehadiran partai politik yang berfungsi dengan baik menjadi syarat mutlak bagi negara berdaulat agar partisipasi rakyat dapat tersalurkan secara teratur dan sistematis melalui saluran pemilihan umum.⁷³

Pemilihan Umum (Pemilu) dipandang sebagai instrumen utama atau "pintu masuk" bagi keterlibatan rakyat dalam pengelolaan negara. Melalui Pemilu, rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk diurus oleh pemerintah demi kepentingan bersama berdasarkan kontrak sosial. Integritas penyelenggaraan Pemilu sangat menentukan kualitas demokrasi di suatu negara, karena dari proses inilah para pemegang amanah kekuasaan dilahirkan.⁷⁴

Prinsip keadilan (*fairness*) dalam Pemilu mencakup nilai-nilai kejujuran dan keadilan yang tidak dapat ditawar. Dalam pandangan Mahfud MD, Pemilu di era Orde Baru sering kali dianggap tidak memenuhi standar *fairness* karena pemerintah memiliki ruang yang terlalu besar untuk memotori pelaksanaan Pemilu yang menguntungkan kelompok tertentu (Golkar). Manipulasi aturan pelaksanaan dan dominasi pemerintah dalam panitia penyelenggara menyebabkan proses pemilihan menjadi tidak jujur dan tidak adil.⁷⁵

Ketidakadilan dalam proses pemilihan umum sering kali bersumber dari sistem politik yang bersifat *executive heavy*. Ketika kekuasaan eksekutif terlalu dominan dan mengontrol seluruh instrumen hukum, maka Pemilu hanya akan menjadi legitimasi formal bagi penguasa untuk mempertahankan kedudukannya. Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme *checks and balances* serta transparansi yang tinggi dalam setiap tahapan Pemilu untuk memastikan tidak adanya kecurangan yang terlindungi secara formal.⁷⁶ Salah satu tantangan terbesar terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan *fairness* dalam Pemilu kontemporer adalah maraknya politik

⁷³ Yusdiyanto, *Op. Cit.*, hlm. 161.

⁷⁴ Moh. Mahfud MD, (1998), *Op. Cit.*, hlm. 22.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 20.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 31.

uang. Praktik ini secara langsung mencederai idealisme konstitusi karena suara rakyat dibeli dengan materi, sehingga menghancurkan integritas pilihan politik. Politik uang menyebabkan pemilihan tidak lagi didasarkan pada kompetensi dan kapasitas calon, melainkan pada kekuatan finansial, yang pada akhirnya merusak esensi kedaulatan rakyat itu sendiri.⁷⁷

Hak untuk memilih alternatif pemimpin merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat yang substansial. Rakyat tidak boleh dipaksa untuk menerima calon yang sudah ditentukan secara sepihak oleh elite politik. Tersedianya pilihan pemimpin yang beragam memungkinkan terjadinya kompetisi ide dan gagasan. Jika ruang bagi alternatif pemimpin ditutup, maka partisipasi rakyat dalam Pemilu hanya akan bersifat semu dan kehilangan nilai demokratisnya.⁷⁸

Munculnya fenomena calon tunggal yang berhadapan dengan "kotak kosong" dalam pemilihan kepala daerah menjadi isu kritis dalam sistem demokrasi lokal di Indonesia. Eksistensi kotak kosong mencerminkan adanya penurunan tingkat kompetisi politik dan terbatasnya pilihan bagi pemilih. Secara teoretis, peningkatan frekuensi calon tunggal menunjukkan kegagalan partai politik dalam melakukan kaderisasi dan menyediakan pemimpin alternatif bagi masyarakat.⁷⁹ Legitimasi seorang pemimpin yang terpilih melalui mekanisme calon tunggal sering kali dipertanyakan secara demokratis. Meskipun secara legal-prosedural diakui, namun secara substansial, ketiadaan lawan tanding mengurangi kualitas kedaulatan yang diberikan oleh rakyat. Hak memilih alternatif pemimpin harus dijaga agar sistem politik tetap pluralistik dan terbuka, sehingga rakyat benar-benar menjadi subjek utama dalam penentuan arah kepemimpinan daerah maupun nasional.⁸⁰

Reformasi hukum dan politik harus diarahkan pada penguatan integritas penyelenggaraan Pemilu melalui penyempurnaan undang-undang. Hal ini termasuk memberikan batasan yang tegas terhadap kewenangan pemerintah dalam intervensi politik dan memastikan independensi penyelenggara Pemilu. Pengaturan yang lebih

⁷⁷ Mustajib, *Op. Cit.*, hlm. 142.

⁷⁸ Moh. Mahfud MD, (1998), *Op. Cit.*, hlm. 22.

⁷⁹ Alvin Alyonni dkk., *Op. Cit.*, hlm. 31.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 35.

proporsional atas hak sipil dan politik warga negara menjadi kunci utama untuk mencegah terulangnya sejarah kelam penindasan hak politik masyarakat.⁸¹ Penguatan kedaulatan rakyat membutuhkan sinergi antara pemenuhan prosedur demokrasi yang adil dan pengejawantahan nilai-nilai substansial. Pemilu tidak boleh hanya menjadi ajang rutin lima tahunan tanpa makna, melainkan harus menjadi sarana bagi rakyat untuk melakukan koreksi terhadap kekuasaan dan memilih pemimpin yang benar-benar mewakili aspirasi mereka. Hanya melalui Pemilu yang bebas, kompetitif, dan adil, cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dapat diwujudkan.⁸²

Secara teoretis, kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi modern menuntut adanya jaminan atas hak-hak dasar yang memungkinkan warga negara untuk berpartisipasi secara bermakna dalam proses politik. Demokrasi bukan sekadar mekanisme pemilihan, melainkan sebuah tatanan nilai yang menempatkan martabat manusia dan kebebasan individu sebagai inti dari kekuasaan negara. Dalam pandangan *UNESCO*, kedaulatan ini hanya dapat terwujud apabila terdapat akses yang setara terhadap pendidikan politik dan informasi, sehingga rakyat dapat membuat keputusan yang rasional dan bebas dari tekanan pihak manapun. Kedaulatan rakyat harus dipandang sebagai proses berkelanjutan yang melibatkan dialog publik secara terus-menerus antara pemerintah dan konstituennya.⁸³

Dalam perdebatan mengenai demokrasi prosedural dan substansial, penting untuk memahami bahwa prosedur yang adil merupakan prasyarat bagi pencapaian keadilan substansial. Demokrasi prosedural menyediakan kerangka kerja berupa aturan main yang transparan, seperti jaminan hak pilih universal dan penghitungan suara yang jujur. Namun, tanpa adanya substansi berupa perlindungan terhadap hak minoritas dan penegakan hukum yang tidak memihak, demokrasi prosedural hanya akan menjadi "tirani mayoritas" yang mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan universal. Maka, kualitas demokrasi suatu bangsa diukur dari sejauh mana

⁸¹ Moh. Mahfud MD, (1998), *Op. Cit.*, hlm. 32

⁸² Sunny Ummul Firdaus, dkk, *Kajian Penguatan Sistem Demokrasi Indonesia*, Kajian MPR, 2024, hlm. 15.

⁸³ Rahadi Budi, dan Arlis Prayugo, *Teori Demokrasi*, Yogyakarta: Deeppublisier, 2023, hlm.12-14

prosedur-prosedur formal tersebut mampu menghasilkan kebijakan yang meningkatkan kesejahteraan dan kesetaraan bagi seluruh warga negara.⁸⁴

Aspek kompetisi dalam pemilihan umum memerlukan adanya sistem multipartai yang sehat dan berfungsi sebagai pilar demokrasi. Kompetisi politik yang ideal tidak hanya terjadi pada saat pemungutan suara, tetapi juga dalam ruang publik melalui pertukaran gagasan dan kritik yang konstruktif. Tanpa kompetisi yang kompetitif dan terbuka, kekuasaan cenderung akan memusat pada kelompok elite tertentu yang dapat menghambat sirkulasi kepemimpinan. Sistem demokrasi yang kuat harus mampu menjamin bahwa setiap aktor politik memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan dukungan rakyat tanpa adanya hambatan struktural yang bersifat diskriminatif.⁸⁵

Prinsip *fairness* dalam penyelenggaraan Pemilu mencakup penyediaan "*level playing field*" bagi seluruh calon pemimpin, baik dari partai politik besar maupun alternatif lainnya. Hal ini mencakup pengaturan mengenai dana kampanye, akses terhadap media massa, serta netralitas aparatur negara dalam seluruh tahapan pemilihan. Pemilu yang adil memastikan bahwa kemenangan politik diraih melalui keunggulan program dan integritas moral, bukan melalui manipulasi sumber daya negara atau penyebaran informasi palsu. Integritas proses ini sangat krusial karena hasil Pemilu yang cacat secara prosedural akan melahirkan krisis legitimasi yang dapat mengganggu stabilitas nasional.⁸⁶

Ketersediaan alternatif pemimpin merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang dinamis dan adaptif terhadap perubahan zaman. Rakyat harus memiliki kebebasan untuk mencari dan menentukan pemimpin yang dianggap mampu menjawab tantangan sosial dan ekonomi yang berkembang. Hak untuk memilih pemimpin alternatif juga berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap penguasa petahana agar tetap bekerja sesuai dengan amanat rakyat. Jika ruang bagi alternatif kepemimpinan ditutup melalui pembatasan syarat pencalonan yang tidak masuk

⁸⁴ Bintara Sura Priambada, dkk, *E-Book Demokrasi Teoretis dan Praksis*, Malang: Future Science Publisher, 2025, hlm. 45-48.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 52-55.

⁸⁶ Rendy Ilyandi, Pemilu yang Demokratis dan Berkeadilan Dalam Perspektif Teori, *Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 2(10), 2024, hlm. hlm. 607.

akal, maka esensi demokrasi sebagai sistem pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat akan mengalami kemunduran secara fundamental.⁸⁷

Masa depan demokrasi sangat bergantung pada kemampuan sistem politik untuk menjembatani celah antara demokrasi prosedural dan demokrasi substansial, di mana kedaulatan rakyat tidak hanya berhenti pada bilik suara tetapi terwujud dalam kebijakan yang berpihak pada kepentingan umum. Penyelenggaraan pemilihan umum harus dipandang sebagai sarana kompetisi gagasan yang menuntut prinsip *fairness* mutlak, guna menjamin hak warga negara dalam menentukan alternatif pemimpin yang kompeten tanpa distorsi politik uang maupun dominasi eksekutif. Dengan memastikan ketersediaan pilihan yang beragam dan partisipasi yang bermakna melalui mekanisme *checks and balances* yang efektif, kedaulatan rakyat akan tetap menjadi fondasi legitimasi yang kokoh bagi tegaknya negara hukum yang demokratis.

⁸⁷ Rahadi Budi, dan Arlis Prayugo, *Op. Cit.*, hlm. 28.

V. PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai politik hukum pemilihan kepala daerah menggunakan mekanisme kotak kosong, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum yang melatarbelakangi lahirnya mekanisme kotak kosong dalam Pilkada merupakan respon konstitusional untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam kondisi hanya terdapat satu pasangan calon. Keberadaan kotak kosong didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan ruang bagi pemilih untuk tetap menggunakan hak pilihnya, baik dengan memilih pasangan calon maupun menyatakan penolakan melalui kotak kosong. Secara normatif, mekanisme ini bertujuan menjaga prinsip demokrasi, hak konstitusional warga negara, serta mencegah monopoli kekuasaan dalam kontestasi politik. Namun, dalam praktiknya, kemunculan kotak kosong tidak terlepas dari konfigurasi politik yang cenderung pragmatis, seperti dominasi partai politik dan praktik “borong partai” yang membatasi kompetisi politik.
2. Mekanisme kotak kosong dalam sistem demokrasi elektoral di Indonesia memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya terletak pada fungsinya sebagai instrumen demokrasi yang memberikan alternatif pilihan kepada masyarakat serta menjadi sarana ekspresi penolakan terhadap calon tunggal. Namun, di sisi lain, mekanisme ini juga memiliki kelemahan, antara lain rendahnya tingkat partisipasi politik, potensi krisis legitimasi terhadap kepala daerah terpilih, serta mencerminkan lemahnya sistem kaderisasi dan rekrutmen politik partai. Dengan demikian, keberadaan kotak kosong menunjukkan peran ganda, yaitu sebagai instrumen korektif dalam

demokrasi sekaligus sebagai indikator adanya permasalahan struktural dalam sistem politik dan demokrasi elektoral di Indonesia.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Bagi Pembentuk Kebijakan

Perlu dilakukan evaluasi terhadap regulasi terkait pencalonan dalam Pemilihan Kepala Daerah, khususnya mengenai ambang atas pencalonan dan mekanisme pencalonan oleh partai politik. Hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya calon tunggal secara berulang serta mendorong terciptanya kompetisi politik yang sehat dan demokratis.

2. Bagi Partai Politik

Partai politik diharapkan dapat terus memperkuat peran dan fungsinya dalam proses demokrasi, khususnya dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui peningkatan kualitas kaderisasi dan rekrutmen politik yang lebih terencana, sehingga mampu menghasilkan calon pemimpin yang memiliki kapasitas, integritas, dan legitimasi yang baik di masyarakat. Selain itu, partai politik juga diharapkan dapat mendorong terciptanya proses pencalonan yang lebih terbuka dan kompetitif, sehingga memberikan ruang yang lebih luas bagi munculnya berbagai alternatif kandidat dalam Pilkada. Dengan demikian, kualitas kontestasi politik di tingkat daerah dapat semakin meningkat.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini masih memiliki keterbatasan pada pendekatan normatif, sehingga disarankan bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan penelitian empiris guna melihat secara langsung dampak mekanisme kotak kosong terhadap partisipasi politik dan kualitas demokrasi di tingkat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdul Latif, dan Hasbi Ali. (2010). *Politik Hukum*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Arief, Barda Nawawi. (2010). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana.
- Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____. (2016). *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan yang Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press.
- Budi, Rahadi dan Arlis Prayugo. (2023). *Teori Demokrasi*. Yogyakarta: Deepublisher.
- Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim. (2018). *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Jakarta: Prenada Media.
- Firdaus, Sunny Ummul, dkk. (2023). *Kajian Akademik Penguatan Sistem Demokrasi Indonesia*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Ibrahim, Johnny. (2012). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Isharyanto. (2016). *Politik Hukum*. Surakarta: Kekata Group.
- Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham. (2017). *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali. (2010). *Politik Hukum*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mahfud MD, Moh. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: LP3ES.
- _____. (2020). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Mulyadi, Dedi. (2012). *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*. Bekasi: Gramata Publishing.
- Nasir, Muh. (2025). *Politik Hukum*. Bandung: Manggu Makmur.
- Nurjaman, Asep. (2018). *Sistem Kepartaian Indonesia*. Malang: UMMPers.
- Priambada, Bintara Sura, dkk. (2025). *E-Book Demokrasi Teoretis dan Praksis*. Malang: Future Science Publisher.
- Radjab, Syamsuddin. (2013). *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Nagamedia.
- Satriawan, Iwan dan Raudatul Nasikhin. (2025). *Pilkada Serentak 2024: Mengawal Integritas Demokrasi*. Lampung: Penerbit Aura.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syaukani, Imam dan Ahsin Thohari. (2013). *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Yasin, Mohamad Nur. (2018). *Politik Hukum Ekonomi Syariah Di Indonesia*. Malang: UIN Maliki Press.

JURNAL DAN ARTIKEL ILMIAH

- Airlangga, Khrisna, dkk. (2025). Analisis Yuridis Legalitas Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Kabupaten Bangka Selatan). *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat*, 4(2).
- Alyonni, Alvin, dkk. (2025). Eksistensi Kotak Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah terhadap Sistem Demokrasi Lokal. *Kajian Ilmiah Hukum dan Kenegaraan (KIHAN)*, 4(1).
- Anggraini, Dewi. (2024). Kotak Kosong Dalam Pilkada 2024, Benarkah Tanda Kemunduran Demokrasi. *Jurnal Universitas Andalas*.
- Aziz, Abdul. (2017). *Pemikiran Mahfud Md Tentang Politik Hukum Islam Sebagai Sumber Hukum Di Indonesia*. Skripsi: UIN Raden Intan Lampung.

- Fadlurrohman, Ahmad Zaki. (2017). Problem Pelembagaan Partai Politik dalam Pilkada Serentak di Jawa Timur. *JE TRANSFORMATIVE*, 3(2).
- Frederica, Wynne. (2025). Ketika Politik Menjadi Kartel: Praktik dan Penyebab Suburnya Kartelisasi di Indonesia. *Socio-political Communication and Policy Review*, 2(4).
- Hartina, St. dan Hernadi Affandi. (2024). PILIHAN TANPA PILIHAN: KOLOM KOSONG DAN PERLINDUNGAN HAM DALAM PEMILUKADA CALON TUNGGAL. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 53(1).
- Haryati, Eny, Nasikun, dan Moeljarto Tjokrowinoto. (2003). Konfigurasi Politik, Karakter Kebijakan, Dan Penanggulangan Kemiskinan. *Wacana Kinerja*, 6(4).
- Ilyandi, Rendy. (2024). Pemilu yang Demokratis dan Berkeadilan Dalam Perspektif Teori. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 2(10).
- Irawan, Hendra, dkk. (2024). Pilihan Tanpa Kandidat: Mengupas Fenomena Kotak Kosong Pilkada 2024 Lampung. *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 4(2).
- Kurniawan, Hendrik, Priyo Handoko, dan Wendari Iga Susilo. (2025). Pilkada: Dampak Kotak Kosong Bagi Demokrasi Indonesia. *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, 5(1).
- Mahfud MD, Moh. (1998). Undang-Undang Politik, Keormasan, dan Instrumentasi Hak Asasi Manusia. *Jurnal Hukum*, 5(10).
- _____. (2000). Politik Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia. *Jurnal Hukum*, 14(7).
- Milenia, Luh Yossi Shuartini. (2020). PERAN HUKUM TATA NEGARA (STUDI KASUS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA). *Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2).
- Mulyadi, Dedi, dkk. (2024). Fenomena Kotak Kosong Dalam Pilkada Tahun 2024. *Jurnal Hukum Ius Publicum*, 5(2).
- Mustajib. (2025). Kedaulatan Rakyat dalam Pemilu dan Pilkada: Antara Idealisme Konstitusi dan Tantangan Praktik Politik Uang yang Marak. *Pemuliaan Keadilan*, 2(3).
- Riyanto, Pandu Irawan, dkk. (2025). Single Candidate and Empty Box Lampung 2024: In the West Tulang Bawang Regional Election and the West Lampung Regional Election. *TAPIS: Journal Teropong Aspirasi Politik Islam*.
- Satria, Iqbal Reza dan Hamdani Kurniawan. (2022). Telaah Teori Demokrasi Prosedural: Refleksi Pilkada di Kota Cimahi. *Khazanah Multidisiplin*, 3(2).

- Triningsih, Anna, Achmad Edi Subiyanto, dan Nurhayani Nurhayani. (2022). Kesadaran Berkonstitusi Bagi Penegak Hukum Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Menjaga Kewibawaan Peradilan. *Jurnal Konstitusi*.
- Yantomi, Ahmad. (2022). Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Indonesia. *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan*, 3(1).
- Yusdiyanto. (2013). Telaah Rezim Partai Politik dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

INTERNET

Admin. (2015, 8 Desember). Tujuh Hal yang Perlu Anda Ketahui tentang Pilkada Tahun 2015. *BBC News Indonesia*. Diakses 10 Agustus 2025. https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/12/151208_indonesia_pilkada_explainer

BBC News Indonesia. (2024, 2 September). *Kotak Kosong dalam Pilkada 2024 Terbanyak dalam Sejarah – Bagaimana jika Kotak Kosong yang Menang?*. BBC News Indonesia. Diakses 2 Maret 2026. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c5y5v40v2nmo>

Fajriansyah, Adrian. (2024, 28 November). *Kotak Kosong Menang di Pangkal Pinang dan Bangka, Perlawanan terhadap Hegemoni Elite Politik*. Kompas.id. Diakses 2 Maret 2026. <https://www.kompas.id/artikel/kotak-kosong-menang-di-pangkalpinang-dan-bangka-perlawanan-terhadap-hegemoni-elite-politik>

InMind Institute Indonesia. (2024, Oktober 4). *Serba-serbi menuju Pilkada serentak 2024* [Postingan Instagram]. Diakses 10 Agustus 2025.

- Iqbal, M. (2025, September 17). *Pilkada Tulang Bawang Barat hanya diikuti 1 pasangan calon yang diusung 10 parpol*. *Detik News*. <https://news.detik.com/berita/d-3308283/pilkada-tulang-bawang-barat-hanya-diikuti-1-pasang-calon-yang-diusung-10-parpol>
- KPU Kabupaten Jayawijaya. (2025, 22 Oktober). *Kotak Kosong Pilkada: Pengertian, Dasar Hukum, dan Kenapa Kotak Kosong Menang*. kab-jayawijaya.kpu.go.id. Diakses 2 Maret 2026. <https://kab-jayawijaya.kpu.go.id/blog/read/8140-kotak-kosong-pilkada-pengertian-dasar-hukum-dan-kenapa-kotak-kosong-menang>
- Mahkamah Konstitusi RI. (2024, 14 November). *Kotak Kosong Hanya Diterapkan Untuk Pilkada Calon Tunggal*. mkri.id. Diakses 2 Maret 2026. <https://www.mkri.id/berita/kotak-kosong-hanya-diterapkan-untuk-pilkada-calon-tunggal-21848>
- PolSci Institute. (2025, 15 September). *Political Processes and Institutions in Comparative Perspective: Distinguishing Procedural and Substantive Democracy in Post-Colonial Contexts*. Diakses 28 Februari 2026. <https://polsci.institute/political-processes-institutions/procedural-vs-substantive-democratization-analysis/>
- Redaksi Dinamik. (2024, 5 September). *Kotak Kosong Pilkada Tubaba 2024, Paslon Tunggal NoNa Melenggang*. *Dinamik.id*. Diakses 27 Februari 2026. <https://dinamik.id/2024/09/05/kotak-kosong-pilkada-tubaba-2024-paslon-tunggal-nona-melenggang/>
- Tampang, (2024, 30 November), *Kotak Kosong Menang di Pangkalpinang dan Bangka, Perlawanan Terhadap Hegemoni Elite Politik*, tampang.com, Diakses pada 2 Maret 2026, <https://tampang.com/amp/berita/politik/kotak-kosong-menang-di-pangkalpinang-dan-bangka-perlawanan-terhadap-hegemoni-elite-politik-5rk1qkm94xkmw6rao4>
- Universitas Andalas. (2024, 30 September). *Kotak Kosong dalam Pilkada 2024, Benarkah Tanda Kemunduran Demokrasi?*. unand.ac.id. Diakses 2 Maret 2026. <https://www.unand.ac.id/berita/opini/1101-kotak-kosong-dalam-pilkada-2024-benarkah-tanda-kemunduran-demokrasi>
- Wijaya, Rochmanudin. (2024, 5 Desember). *Kotak Kosong Pilkada 2024: Pesta Daulat Oligarki*. *IDN Times*. Diakses 27 Februari 2026. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/kotak-kosong-pilkada-2024-pesta-daulat-oligarki-00-7lwyz-n4qmjy>