

Model Pengisian Kepala Daerah Secara Demokratis (Gagasan Terhadap Kegagalan Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah)

Gunawan Arifin¹, Imran², Isman Bruaharja

^{1,2,3}Bagian Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara,
Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Indonesia

Email: gunawan.arifin@untad.ac.id; imran.1981@untad.ac.id;
ismanbruaharja@untad.ac.id

ABSTRACT

This study aims to examine and explain the nature of democratic elections and to formulate a model for democratically filling positions in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This type of research will use normative research with a reflective inventory and evaluation of regulations governing democratic regional head elections, as provided for in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Various obstacles to the implementation of elections will be inventoried as input for formulating a democratic position-filling model following the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The results of the study conclude that: 1) Democratic elections require that the election process uphold democratic values, including the protection of political rights, equality and electoral justice. Regulations governing elections through a single candidate mechanism do not yet reflect democratic elections because they only accommodate the fulfilment of citizens' political rights, namely the right to be elected and to vote, but ignore the values of equality and electoral justice; 2). The model for filling regional head positions is based on Pancasila democracy, which requires deliberation to reach consensus grounded in divinity, humanity, unity, and justice.

Keywords: *Democracy; Election; Regional Election; Single Candidate*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menjelaskan hakikat pemilihan demokratis serta merumuskan model pengisian jabatan secara demokratis menurut UUD NRI Tahun 1945. Tipe penelitian ini akan menggunakan penelitian normatif, yaitu penelitian dengan cara melakukan inventarisasi dan evaluasi yang bersifat reflektif terhadap regulasi yang terkait dengan pengaturan pemilihan kepala daerah demokratis sebagaimana yang dikehendaki oleh UUD NRI Tahun 1945. Berbagai kendala dalam pelaksanaan pemilihan akan diinventarisir sebagai bahan masukan untuk merumuskan model pengisian jabatan yang demokratis menurut UUD NRI Tahun 1945. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: 1) Pemilihan yang demokratis menghendaki bahwa proses pemilihan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, di antaranya perlindungan hak politik, kesetaraan dan keadilan pemilu. Regulasi yang mengatur pemilihan melalui mekanisme calon tunggal belum mencerminkan pemilihan yang demokratis karena hanya mengakomodasi pemenuhan hak politik warga negara, yakni hak untuk dipilih dan memilih, namun mengabaikan nilai kesetaraan dan keadilan pemilu; 2). Model pengisian jabatan kepala daerah didasarkan

pada Demokrasi Pancasila yang menghendaki musyawarah untuk mufakat berdasar ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan keadilan.

Kata Kunci: Calon Tunggal; Demokrasi; Pemilihan; Pilkada

A. PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut termaktub dalam Pasal 18 ayat (4): “Gubernur, Bupati dan Wali Kota adalah masing-masing kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis”. Makna kalimat “dipilih secara demokratis” oleh pemerintah kemudian ditafsirkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat. Hal tersebut tertuang dalam ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), melalui Pasal 24 ayat (5) yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Bentangan norma sebagaimana disebut di atas, tampak bahwa UU Pemda menghendaki sebuah sistem pemilihan yang melibatkan rakyat secara langsung. Artinya, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung adalah cerminan dari frasa “dipilih secara demokratis”. Meski demikian, jika menelisik dengan saksama konsideran Undang-undang dimaksud, justru melahirkan paradoks dengan fakta yang diakibatkan oleh pilkada secara langsung, selain berbiaya mahal juga tidak menyentuh pada akar masalah, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana semangat otonomi daerah, dikarenakan pelaksanaan pilkada sarat praktik-praktik dan intrik politik yang mencederai prinsip-prinsip demokrasi yang telah disepakati. Di antara intrik politik dimaksud adalah partai politik enggan mengusung kadernya untuk bertarung dalam pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan¹, serta adanya elit pusat/daerah yang mampu menguasai partai politik dan memengaruhi konstalasi politik di daerah. Akibatnya, keseluruhan partai politik ataupun sejumlah partai politik sepakat untuk mengusung satu pasang calon dalam penyelenggaraan pemilihan. Hal-hal mana yang terangkum dalam praktik pemilihan kepala daerah serentak sejak pertama kali pada tahun 2015 hingga tahun 2024 yang melahirkan dinamika politik dan hukum?

Diketahui bahwa fenomena kotak kosong dan calon tunggal dipicu oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015 yang menyatakan bahwa rakyat boleh memberikan suaranya pada surat suara dengan jawaban setuju atau tidak setuju². Dinamika hukum dalam penyelenggaraan pilkada merupakan akibat intrik politik daerah, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 100/PUU-XIII/2015 yang telah mengakomodasi penyelenggaraan pilkada secara langsung melalui pasangan calon tunggal sebagai sebuah solusi untuk mengisi kekosongan hukum guna tetap menjamin hak konstitusional warga negara untuk dipilih dan memilih pada

¹ “Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015),” accessed May 2, 2026, <https://journal.uinjkt.ac.id/citahukum/article/view/2578>.

² Arikatul Firdaus and Mohammad Fais, “Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah 2024 Berdasarkan Perspektif Politik Hukum,” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 10 (2024), <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i10.911>.

pemilihan kepala daerah meskipun hanya satu pasangan calon³. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, dianggap sebagai solusi terhadap permasalahan hukum dalam upaya menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Namun, di lain sisi, berpotensi melahirkan problematika dalam perwujudan pemilihan demokratis. Menurut Grendy dkk., kepala daerah harus melalui proses pemilihan yang demokratis, yaitu ada kontestasi; suatu kontestasi tidak dapat dimaknai sekadar ada lebih dari satu pasangan calon, melainkan substansial, yaitu ada jaminan ruang bagi rakyat untuk mewujudkan kedaulatan melalui hak dipilih dan hak memilih⁴.

Putusan MK tersebut kemudian diikuti oleh perubahan regulasi terkait pemilihan kepala daerah untuk mengatur pasangan calon tunggal dalam pemilihan. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang (selanjutnya ditulis UU Pilkada), yang mengatur bahwa pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:

- a. Setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon dinyatakan memenuhi syarat;
- b. Terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan Kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- c. Sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- d. Sejak dimulainya masa kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan calon pasangan pengganti atau calon/pasangan pengganti yang diusulkan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- e. Terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Bentangan norma di atas menggambarkan bahwa terdapat beberapa keadaan yang dapat menjadi pintu masuk calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Akibatnya, sejumlah elit politik daerah menjadikan ketentuan tersebut sebagai celah

³ Muhammad Anwar Tanjung and Retno Saraswati, "Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi," *Jurnal Yudisial* 12, no. 3 (2019): 269–85, <https://doi.org/10.29123/jy.v12i3.319>.

⁴ Grendy A. A. Saweho et al., "Calon Tunggal Dalam Pilkada," *POLITICO: Jurnal Ilmu Politik* 11, no. 1 (2022): 58–73, <https://doi.org/10.35797/jp.v11i1.42653>.

hukum untuk “bernegosiasi” guna mewujudkan pasangan calon tunggal yang sangat mungkin terjadi. Tren peningkatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal tergambar dari pemilihan kepala daerah serentak sejak tahun 2015, di mana terdapat 3 (tiga) pasangan calon tunggal. Sementara itu, pada pemilihan serentak tahun 2017 terdapat 9 (sembilan) pasangan calon tunggal. Demikian halnya, pada penyelenggaraan pemilihan secara serentak tahun 2018 terdapat 15 (lima belas) pasangan calon tunggal, sedangkan pemilihan serentak tahun 2020 terdapat 25 (dua puluh lima) pasangan calon tunggal, serta pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024 terdapat 37 (tiga puluh tujuh) pasangan calon tunggal.

Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU Pilkada mengatur syarat bahwa pasangan calon tunggal ditetapkan sebagai pasangan terpilih dalam pemilihan jika pasangan calon tunggal mendapatkan lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah. Namun, sebaliknya, jika pasangan calon tunggal tidak memperoleh kurang dari 50% (lima puluh persen) suara sah, maka pemilihan akan diulang sesuai jadwal berikutnya. Konsekuensi terhadap kegagalan calon tunggal dalam memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai pemenang pemilihan kepala daerah berdampak pada lahirnya pemimpin yang bukan melalui mekanisme demokrasi, yakni melalui sebuah penunjukan pejabat oleh pemerintah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 54D ayat (4) UU Pilkada, bahwa:

“Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati atau pejabat Wali Kota.”

Bentangan norma sebagaimana disebut di atas menghendaki bahwa jika tidak ada pasangan calon yang dinyatakan terpilih dalam pemilihan, maka pemerintah dengan kewenangannya menugaskan pejabat Gubernur, Bupati, atau Wali Kota. Artinya, pengisian pejabat kepala daerah selama satu periode masa jabatan hanya ditentukan berdasarkan penunjukan. Hal mana penunjukan pejabat Gubernur, Bupati atau Wali Kota berpotensi melanggar ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki pengisian secara demokratis. Berbagai publikasi telah mendiskusikan tentang fenomena kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah, misalnya, penelitian Kharis Syahrial Alif Mamonto dkk, mengemukakan dalam simpulannya bahwa hadirnya calon tunggal dalam pilkada di Boyolali merupakan bentuk demokrasi empirik dan berkembang secara dinamis⁵. Keberhasilan pelaksanaan Pilkada secara langsung dan serentak merupakan salah satu indikator demokrasi yang menghantarkan Indonesia meraih predikat sebagai negara demokrasi⁶, dan urgensi hadirnya kotak kosong masih dapat dinilai sebagai perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia⁷. Dalam konteks desentralisasi, fenomena kotak kosong semakin menegaskan munculnya oligarki lokal yang memanfaatkan otonomi daerah untuk

⁵ Kharis Syahrial Alif Mamonto and Joko Setiyono, “Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah,” *Rechtidee* 16, no. 2 (2021): 202–22, <https://doi.org/10.21107/ri.v16i2.12065>.

⁶ Yasir Riady and Ika Seviani Puji Lestari, “Kualitas Informasi, Transparansi, dan Akuntabilitas Penggunaan Dana Hibah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah,” *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM* 14, no. 02 (2021): 20–26, <https://doi.org/10.59582/sh.v14i02.679>.

⁷ Thoriq Hardiansyah, “Perlindungan Hak Kotak Kosong Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Pilkada,” *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* 4, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i2.1410>.

mempertahankan kekuasaan⁸. Proses pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan 1 (satu) pasangan calon merupakan sebuah proses demokrasi yang juga demokratis dan secara hukum sah/legal karena diatur dalam Undang-Undang⁹.

Secara keseluruhan, legalitas kotak kosong sudah memenuhi prinsip asas legalitas dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Namun, kemunculannya memiliki implikasi serius terhadap kualitas demokrasi lokal¹⁰. Akibat hukum dari praktik ini terjadi bila pasangan calon kalah perolehan suara sah atau kurang dari 50%, maka pemilihan berikutnya diulang kembali pada tahun berikutnya¹¹. Oleh karena itu, penting untuk mengevaluasi praktik ini agar demokrasi di Indonesia tetap substansial dan representatif bagi semua lapisan masyarakat¹². Contoh kasus yang terjadi pada Pilkada Kota Makassar tahun 2018 ketika kotak kosong berhasil mengalahkan calon tunggal Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi menjadi rujukan utama dalam kajian tentang fenomena kotak kosong pada pilkada di Indonesia¹³.

Hal ini merupakan bukti bahwa perkembangan sistem ketatanegaraan dan sistem pemilu bangsa Indonesia semakin menunjukkan bahwa hak konstitusional warga negara, baik hak untuk dipilih maupun hak sebagai pemilih, akan terpenuhi walaupun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah¹⁴. Akan tetapi, berbagai publikasi terdahulu tersebut tidak menjelaskan bagaimana pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis ketika pasangan calon tunggal dinyatakan gagal memperoleh suara sebagai syarat untuk dinyatakan sebagai pasangan terpilih dalam pemilihan. Oleh karena itu, menurut hemat kami, penting untuk melakukan penelitian terkait model pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis sebagai konsekuensi dari kegagalan pasangan calon tunggal agar semangat UUD NRI Tahun 1945 untuk mewujudkan pemilihan dan/atau pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis.

B. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini akan menggunakan penelitian normatif, yaitu penelitian dengan cara melakukan inventarisasi dan evaluasi yang bersifat refleksif terhadap

⁸ Hendrik Kurniawan et al., "Pilkada: Dampak Kotak Kosong Bagi Demokrasi Indonesia," *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 5, no. 1 (2025): 57–80, <https://doi.org/10.15642/sosyus.v5i1.805>.

⁹ Wahyuning Chumaeson, "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Tahun 2020: Studi Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Sragen," *JURNAL EKONOMI, SOSIAL & HUMANIORA* 2, no. 06 (2021): 182–96.

¹⁰ Khrisna Airlangga et al., "Analisis Yuridis Legalitas Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Kabupaten Bangka Selatan)," *LEX CRIMEN* 14, no. 2 (2025), <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/65198>.

¹¹ Ahmad Yantomi, "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (2021): 14–26, <https://doi.org/10.32502/khk.v3i1.4524>.

¹² Dedi Mulyadi et al., "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pilkada Tahun 2024," *Jurnal Hukum Ius Publicum* 5, no. 2 (2024): 233–63, <https://doi.org/10.55551/jip.v5i2.185>.

¹³ KPU Papua Pegunungan, "Kotak Kosong Menang Di Pilkada, Apa Yang Terjadi Selanjutnya?," KPU PAPUAPEGUNUNGAN - Kotak Kosong Menang Di Pilkada, Apa Yang Terjadi Selanjutnya?, October 24, 2025, https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/1375_kotak-kosong-menang-di-pilkada-apa-yang-terjadi-selanjutnya.

¹⁴ Wilma Silalahi, "Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong," *National Conference on Law Studies (NCOLS)* 2, no. 1 (2020): 1255–72.

regulasi yang terkait dengan pengaturan pemilihan kepala daerah demokratis. Sebagaimana dikehendaki UUD NRI Tahun 1945. Berbagai kendala dalam pelaksanaan pemilihan akan diinventarisir sebagai bahan masukan untuk merumuskan model pengisian jabatan yang demokratis menurut UUD NRI Tahun 1945. Penelitian akan dimulai dengan studi pustaka dan inventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan substansi penelitian. Selanjutnya, akan dilakukan penelitian lapangan untuk mengetahui bagaimana regulasi yang ada dapat mendorong mekanisme pencalonan dan pengisian kepala daerah secara demokratis.

Untuk memperkuat bahan hukum, studi lapangan akan dilakukan melalui observasi dan wawancara, kemudian akan dilanjutkan dengan *Focus Group Discussion (FGD)* di Kabupaten Pasangkayu sebagai salah satu daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal pada tahun 2024. Daerah ini dianggap cukup representatif untuk memberikan informasi yang dibutuhkan terkait dengan topik penelitian.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Calon Tunggal pada Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Demokrasi Menurut UUD NRI Tahun 1945

Gagasan pemilihan umum kepala daerah secara demokratis merupakan respons rakyat Indonesia terhadap sistem pemilihan umum kepala daerah di era Orde Baru yang sarat dengan intervensi pemerintah pusat yang mengabaikan prinsip-prinsip pemilihan demokratis. Demokrasi di daerah ditunjukkan sebagai bagian utuh dari demokrasi di pusat dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di daerah. Demokrasi daerah merupakan sub-sistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan hubungan Pemerintah Daerah dengan masyarakat di lingkungannya¹⁵.

Semangat reformasi tahun 1998 yang kemudian mengusung agenda amandemen UUD NRI Tahun 1945 diharapkan mendorong tumbuhnya kualitas demokrasi (termasuk demokrasi lokal) guna menghadirkan pemimpin yang kredibel serta mendapat legitimasi dari rakyat. Pentingnya legitimasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk menciptakan stabilitas politik, dan memastikan setiap kebijakan pemerintah (daerah) dapat diterima dan dilaksanakan secara sukarela oleh rakyat yang diperintah.

Sejatinya, kehendak pendiri negara menjadikan demokrasi atau kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar dalam penyelenggaraan negara, dimaksudkan agar pengambilan keputusan diadakan untuk menjamin tersalurkannya aspirasi dan kehendak rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, guna melahirkan pemerintahan yang kredibel demi menjamin terwujudnya tujuan negara sebagaimana dimatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Prinsip demokrasi termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam alinea ke Empat yang mengamanatkan bahwa:

¹⁵ Darmawan Darmawan and M. Fajrul Falah, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024," *AL-MANHAI: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 2 (2022): 241–50, <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v4i2.1656>.

“...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....”

Konsep demokrasi Indonesia kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan yang mengatur bahwa: *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”*.

Namun demikian, kedaulatan rakyat dalam implementasinya dicirikan melalui ciri khusus, yaitu *“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan/permusyawaratan perwakilan”* sebagaimana dikandung dalam sila ke-4 Pancasila yang menjadi dasar negara. Pentingnya landasan hikmah kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan dimaksud agar setiap keputusan yang diambil dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan bangsa guna menjamin persatuan, bukan untuk kepentingan personal atau kelompok. Hal inilah yang kemudian menjadi pembeda dengan konsep demokrasi liberal atau demokrasi yang diterapkan di dunia Barat yang menonjolkan hak eksklusif personal.

Berdasarkan rumusan di atas, tampak bahwa demokrasi yang dianut oleh pendiri negara adalah demokrasi substansial yang menghendaki pemenuhan hak-hak rakyat secara riil dan menjamin partisipasi dan keadilan, yang bukan hanya sekadar pemenuhan prosedural semata. Menurut Hatta, kemerdekaan Indonesia dengan sendirinya mesti pertama-tama mendirikan suatu pemerintahan demokrasi. Dalam perkataannya, *‘kemerdekaan hanya bisa langgeng dalam demokrasi’*. Namun demikian, Hatta juga menegaskan bahwa penerimaan akan demokrasi menghadirkan suatu syarat mutlak, yakni penerimaan akan tanggung jawab demokratis dari seluruh warga¹⁶.

Berdasar pada hal tersebut di atas, maka konsepsi demokrasi Indonesia atau demokrasi Pancasila mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kedaulatan rakyat: rakyatlah yang memiliki kedaulatan tertinggi, namun dalam implementasinya didasarkan pada UUD;
2. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
5. Keadilan sosial;
6. Tanggung jawab sosial;
7. Jaminan terhadap pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Berdasarkan konsepsi di atas, dapat ditarik bentangan yang menjelaskan essensi *“demokratis”* sebagaimana terdapat dalam norma UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki kepala daerah *“dipilih secara demokratis”*, yaitu bahwa ukuran demokrasi menurut UUD NRI Tahun 1945 tidak bergantung pada jumlah calon yang dipilih, tapi tergantung pada kualitas demokrasi yang menjamin keadilan serta penyaluran hak politik warga negara pada saat pemilihan.

Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 2015 menyatakan bahwa *“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota*

¹⁶ Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat. Pidato Pada Permusyawaratan Pamong Praja Republik Indonesia* (LP3ES, 1946).

yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis.

Dalam pada itu, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan pemilihan secara demokratis. Norma tersebut kemudian menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang menghendaki pemilihan kepala daerah yang harus diselenggarakan secara demokratis.

Menurut Ramlan Surbakti dan Fitrianto bahwa prinsip-prinsip pemilu demokratis adalah¹⁷:

1. *Periodic election* yakni penyelenggaraan pemilu dengan interval waktu yang regular dan ditetapkan dengan undang-undang;
2. *Genuine election* yakni pemilu demokratias diadakan dilingkungan social politik yang kondusif;
3. *Free election* yakni penyelenggaraan pemilu demokratis harus mampu menjamin dan melindungi hak kebebasan politik warga negara;
4. *Fair election* yakni penyelenggaraan pemilu demokratis memiliki kemampuan menjamin kontestasi yang berkeadilan dan menjunjung kesetaraan;
5. *Universal suffrage* yakni mampu menjamin hak memilih dan dipilih semua warga negara yang memenuhi syarat;
6. *Equal suffrage* yakni setiap warga negara memiliki satu suara, dan tiap suara memiliki nilai takar yang sama;
7. *Voting by secret ballot* yakni penyelenggara pemilu harus menjamin kerahasiaan pemilihan dan para pemilih;
8. *Honest counting and reporting of results*, yakni penyelenggara pemilu harus profesional ketika menghitung suara.

Menelaah konsepsi di atas, suatu kontestasi disebut demokratis jika proses penyelenggaraan pemilihan telah menjamin tersedianya ruang bagi rakyat untuk dipilih dan memilih, adanya jaminan keadilan dan regulasi yang menjunjung tinggi kesetaraan. Syarat-syarat tersebut, merupakan indikator untuk menilai pemilihan kepala daerah dengan mekanisme calon tunggal telah dilaksanakan secara demokratis.

Pada prinsipnya, penyelenggaraan pemilihan dengan satu pasangan calon/calon tunggal adalah upaya untuk menjamin pemenuhan hak politik rakyat, yaitu hak untuk dipilih dan memilih. Artinya, regulasi yang mengatur pemilihan kepala daerah telah memberi ruang pada setiap orang untuk dipilih dalam suatu pemilihan¹⁸.

Sementara itu, keadilan pemilu sebagai salah satu prinsip elemen pemilu demokratis harus mendapat jaminan dalam regulasi terkait pemilihan. UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan keadilan sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pemilu. Adapun asas dimaksud sebagaimana dituangkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa pemilu diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima (5) tahun sekali. Sementara

¹⁷ Dayanto, "Standar Pemilu Demokratis," February 2, 2018, https://www.researchgate.net/publication/389696419_Standar_Pemilu_Demokratis.

¹⁸ Sebagaimana dituliskan di atas, pilkada melalui mekanisme calon tunggal adalah solusi terhadap jalan buntu dari pelaksanaan pilkada yang tertunda akibat hanya ada satu pasangan calon. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU-XIII/2015.

itu, untuk menjamin kemandirian penyelenggara pemilu, maka mengikat baginya prinsip-prinsip penyelenggara pemilu yang tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yakni: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien. Prinsip-prinsip tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa penyelenggara pemilu bekerja secara independen dan transparan sebagai syarat pemilu demokratis.

Menurut Jesus Orosco-Hendriques dkk, bahwa keadilan pemilu merupakan mekanisme untuk¹⁹:

1. Menjamin agar setiap tindakan, prosedur dan keputusan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemilihan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
2. Melindungi atau memulihkan hak-hak warga negara yang berkaitan dengan pemilu; dan
3. Memberikan kesempatan kepada warga negara, yang yakin haknya yang berkaitan dengan pemilu telah dilanggar untuk mengajukan tuntutan, untuk menyampaikan kasusnya untuk didengar, dan menerima keputusan tentang kasus tersebut.

Menurut Ramlan Surbakti, sistem pemilihan yang menjamin keadilan pemilu merupakan suatu instrumen kunci dari prinsip negara hukum serta jaminan mutlak penyelenggaraan pemilu yang bebas, jujur dan adil yang bertujuan untuk mengidentifikasi pelanggaran pemilu serta memberikan sarana dan mekanisme untuk mengoreksi pelanggaran serta mengenakan hukuman bagi yang melakukan pelanggaran²⁰.

Adapun pemilihan dengan calon tunggal atau satu pasangan calon diatur dalam Pasal 54C ayat (2) UU Pilkada, yaitu pemilihan satu pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat dua (2) kolom yang terdiri atas satu (1) kolom yang memuat foto pasangan calon dan satu (1) kolom kosong yang bergambar.

Ketentuan norma di atas mengamanatkan bahwa pemilih dapat memilih pada surat suara yang memuat pasangan calon dan kolom kosong yang bergambar. Artinya, regulasi memungkinkan pemilih untuk memilih pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau kolom kosong yang bergambar jika tidak menghendaki pasangan calon tersebut. Hal tersebut merupakan bentuk pemenuhan hak pilih dari pemilih yang dijamin UUD NRI Tahun 1945²¹.

Namun demikian, permasalahan yang kemudian muncul adalah bahwa kolom kosong dalam surat suara tidak dapat dikualifikasikan sebagai peserta pemilihan sehingga kolom kosong bukanlah subjek hukum yang memiliki *legal standing* untuk membela kepentingannya. Pentingnya memiliki *legal standing* agar bisa menjamin kesetaraan, serta bentuk penghormatan terhadap pemilih kolom kosong guna menjamin keadilan pemilu.

¹⁹ "Electoral Justice: The International IDEA Handbook | International IDEA," accessed May 3, 2026, <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>.

²⁰ Ramlan; Surbakti, *Keadilan Pemilu* (Rajawali Pers, 2022), Bandung, [//lib.fakum.untad.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D3440](http://lib.fakum.untad.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D3440).

²¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU-XIII/2015.

Minimnya pengaturan hukum yang menjamin kesetaraan dan keadilan berpotensi menyebabkan terjadinya pelanggaran dalam pemilihan, baik oleh peserta pemilihan (calon kepala daerah) maupun penyelenggara pemilihan yang menguntungkan pasangan calon tunggal. Terbaru bahwa Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No. 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 memutuskan untuk membatalkan hasil pemilihan wali kota dan wakil wali kota Banjarbaru tahun 2024. Putusan tersebut merupakan hasil penilaian Mahkamah Konstitusi yang menemukan bukti adanya pelanggaran konstitusional oleh Komisi Penyelenggara Pemilu Kota Banjarbaru yang diikuti oleh satu pasangan calon²².

2. Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Secara Demokratis Sebagai Konsekuensi Kegagalan Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konsekuensi dari tuntutan reformasi Tahun 1998 yang menghendaki partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan secara fundamental membawa perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah pemilihan langsung oleh rakyat, termasuk pemilihan kepala daerah. Dalam risalah sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, ditemukan bahwa para pembentuk UUD memang sepakat bahwa pemilihan gubernur, bupati dan wali kota dilakukan secara demokratis. Namun demikian, terdapat kehendak pembentuk UUD untuk memberikan kesempatan kepada pembuat undang-undang mengatur pemilihan kepala daerah sesuai situasi dan kondisi keragaman daerah asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis²³.

Makna dipilih secara demokratis berdasarkan frase dalam Pasal 18 ayat (4) tersebut oleh Suharizal dimaknai²⁴:

1. Bahwa pemilihan kepala daerah tidak dharuskan dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Frase kata “dipilih secara demokratis” tidak dapat ditafsirkan secara rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik;
3. Rumusan pasal 18 ayat (4) yang merupakan hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945;
4. Pasal 188 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan agar yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Wali Kota), sedangkan

²² Pada pilkada Banjarbaru tahun 2024, awalnya terdapat dua pasangan calon, namun salah satu pasangan calon didiskualifikasi oleh KPU berdasarkan rekomendasi Bawaslu karena pelanggaran administrasi, minus 27 (dua puluh tujuh) hari dari pemungutan suara. KPU Banjarbaru memutuskan tetap menggunakan surat suara yang telah dicetak dengan dua pasangan calon. Seluruh suara yang memilih pasangan yang telah didiskualifikasi dinyatakan tidak sah. Keputusan KPU tersebut kemudian dipersoalkan oleh Lembaga Studi Visi Nusantara Kalimantan Selatan yang kemudian mengajukan permohonan perkara PHPU ke MK. Lembaga tersebut menilai bahwa dengan sisa satu pasangan calon seharusnya KPU menyelenggarakan pemilihan melalui mekanisme calon tunggal dengan kolom kosong.

²³ Suharizal, *Pemilukada : Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang* (RajaGrafindo Persada, 2012), Jakarta, //library-bpsdm.kemendagri.go.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D7170.

²⁴ *Ibid*.

wakil gubernur, wakil bupati dan wakil wali kota tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah.

Dalam membahas permasalahan ini, penulis berdasar pada teori demokrasi Pancasila yang menghendaki kehidupan ketatanegaraan bersumber pada nilai-nilai Pancasila dengan menjunjung tinggi nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan yang beradab. Adapun konsep demokrasi didasarkan pada argumentasi David Beetham dan Kevin Boyle bahwa demokrasi adalah bagian dari prosedur dalam membuat suatu keputusan secara kolektif. Demokrasi berupaya untuk mewujudkan keinginan bahwa keputusan yang memengaruhi seluruh lapisan masyarakat secara keseluruhan harus diambil oleh semua anggota masyarakat dan masing-masing anggota masyarakat tersebut mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan dan pembentukan keputusan²⁵.

Sementara itu menurut Affan Gaffar bahwa sejumlah prasyarat untuk mengamati sebuah *political order* merupakan suatu sistem yang demokratis atau tidak. Adapun prasyarat *democratic political order* menurut Affan Gaffar, yaitu²⁶:

1. Akuntabilitas pemerintah;
2. Rotasi kekuasaan secara teratur dan damai;
3. Rekrutmen politik yang transparan;
4. Adanya pemilihan umum, dan
5. Warga negara dapat menikmati hak-hak dasar.

Berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana disebut di atas, tampak bahwa akuntabilitas, partisipasi dan transparansi merupakan ruh dari demokrasi yang harus diutamakan dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dalam konteks demokrasi, pilkada bukan hanya tentang memilih pemimpin, tetapi juga tentang memastikan bahwa suara rakyat dihargai dan diakomodasi dengan adil²⁷.

Mencermati regulasi yang mengatur pemilihan kepala daerah melalui calon tunggal atau satu pasangan calon berpotensi menimbulkan lahirnya otoritarianisme. Hal tersebut tergambar dari ketentuan Pasal 54D ayat (4) UU Pilkada. Norma tersebut merupakan bentuk pelemahan institusi demokrasi, yang memungkinkan pemerintah mengambil keputusan sepihak untuk menunjuk/menugaskan pejabat gubernur, bupati, dan/atau wali kota jikalau dalam proses pemilihan melalui mekanisme calon tunggal, di mana calon tunggal gagal ditetapkan sebagai calon terpilih. Hal mana berpotensi mereduksi semangat demokrasi Pancasila yang menghendaki kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan yang mengandung semangat terhadap pemenuhan prinsip keadilan dan persatuan.

Menelaah karakter hukum dari norma tersebut di atas berpotensi melahirkan praktik otoritarianisme yang bertentangan dengan prinsip demokrasi Pancasila. Selain itu, penetapan pejabat kepala daerah menurut ketentuan UU Pilkada saat ini bersifat

²⁵ Dalam Dadan Ramdani, *Problematisasi Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, August 18, 2022, <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/40794>.

²⁶ Afan Gaffar, "Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi," Pustaka Pelajar, 2006, <https://inlisite.ipdn.ac.id/opac/detail-opac?id=14296>.

²⁷ K. Zulfan Andriansyah et al., "Independensi Pejabat Kepala Daerah Dalam Menjaga Legitimasi Hukum Dan Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, no. 5 (2025): 3869–95, <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i5.4764>.

elit karena hanya didasarkan pada kehendak kaum elit dari pemerintah pusat tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan representasi rakyat di daerah bersangkutan. Akibatnya, penunjukan berpotensi mengabaikan prinsip keterbukaan atau transparansi dan terkesan politis karena menutup ruang partisipasi rakyat.

Tertutupnya akses masyarakat untuk berpartisipasi merupakan pengabaian prinsip-prinsip demokrasi. Menurut penulis, partisipasi adalah prinsip elementer dari sistem demokrasi yang menghubungkan kehendak rakyat dengan pejabat daerah demi terwujudnya keserasian, keseimbangan, dan keselarasan sebagaimana kehendak Demokrasi Pancasila.

Menurut Hanggar dan Kaufman bahwa terdapat tiga faktor yang akan menyebabkan titik balik otoritarianisme dan memperlemah demokrasi, adalah²⁸:

1. Lemahnya peran institusi demokrasi akibat desian yang tidak memadai dalam konstitusi negara;
2. Tertutupnya ruang dan akses masyarakat sipil; dan
3. Performa ekonomi yang lesu.

Secara filosofis, pemilihan dan pengisian jabatan kepala daerah secara demokratis tidak terlepas dari konsepsi demokrasi Indonesia yang tertuang dalam rumusan sila ke-4 Pancasila yang menegaskan bahwa “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Rumusan tersebut mengandung makna:

Pertama, demokrasi yang dianut bangsa Indonesia adalah demokrasi Pancasila dengan model perwakilan. Demokrasi perwakilan menghendaki bahwa pelaksanaan urusan rakyat dilaksanakan oleh sekelompok orang yang telah dikuasakan oleh rakyat guna mengendalikan urusan umum untuk kepentingan rakyat;

Kedua, bahwa setiap pengambilan kebijakan mutlak melalui mekanisme musyawarah untuk mufakat yang dilandasi oleh hikmat kebijaksanaan;

Ketiga, setiap keputusan yang diambil ditujukan untuk kepentingan rakyat, bukan kepentingan golongan tertentu.

Berdasarkan Demokrasi Pancasila yang dianut bangsa Indonesia sebagaimana disebut di atas, tampak bahwa Demokrasi Pancasila menghendaki terciptanya keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kepentingan rakyat dengan kepentingan pemerintah. Di samping itu, terdapat hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, kekeluargaan, atau persatuan sebagai sukma dari kehidupan kenegaraan serta semangat gotong royong²⁹.

Berdasarkan Demokrasi Pancasila, pengisian jabatan kepala daerah sebagai konsekuensi kegagalan calon tunggal untuk ditetapkan sebagai pasangan terpilih dalam pemilihan harus tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi guna menjamin keselarasan, keseimbangan dan keserasian. Adapun model pengisian jabatan pejabat kepala daerah dimaksud adalah:

²⁸ Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, “Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule,” *American Political Science Review* 106, no. 3 (2012): 495–516, <https://doi.org/10.1017/S0003055412000287>.

²⁹ Kotan Y. Stefanus, *Kajian Kritis Terhadap Teori Integralistik Di Indonesia* (Universitas Atmajaya, 1998).

1. Rekrutmen politik yang transparan melalui musyawarah mufakat yang dilandasi oleh hikmah dan kebijaksanaan;
2. Pengawasan langsung oleh rakyat;
3. Pertanggungjawaban setiap 3 bulan.

Ketiga model tersebut merupakan elaborasi dari konsep Pancasila untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi yang merupakan prinsip dasar yang menjiwai demokrasi Indonesia. Hal mana menjadi tuntutan reformasi, yakni terwujudnya pemerintahan yang demokratis bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme. Dengan demikian, menjadikan ketiga model tersebut di atas sebagai mekanisme dalam penetapan pejabat kepala daerah akan menemukan hakikat demokrasi Pancasila, yaitu menjadikan pemerintah sebagai pengembang amanah, bukan penguasa negara-daerah. Sebagai pengembalian amanah, sikap tindak pemerintah berorientasi pada pemenuhan kewajiban sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, di antaranya yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memajukan kesejahteraan umum.

D. PENUTUP

1. KESIMPULAN

- a. Pemilihan yang demokratis menghendaki bahwa proses pemilihan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, antaranya perlindungan hak politik, kesetaraan dan keadilan pemilu. Regulasi yang mengatur pemilihan melalui mekanisme calon tunggal belum mencerminkan pemilihan yang demokratis karena hanya mengakomodasi pemenuhan hak politik warga negara, yakni hak untuk dipilih dan memilih, namun mengabaikan nilai kesetaraan dan keadilan pemilu.
- b. Model pengisian jabatan kepala daerah didasarkan pada Demokrasi Pancasila yang menghendaki musyawarah untuk mufakat berdasar ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan keadilan. Implikasi teoritis dari penelitian ini yaitu berkontribusi terhadap pengembangan, penguatan, atau revisi teori kepemiluan yang sudah ada. Sedangkan implikasi praktis dari penelitian ini yaitu hasil penelitian dapat diterapkan langsung sebagai solusi atau panduan tindakan di lapangan melalui penyesuaian norma hukum positif terkait kepemiluan.

2. SARAN

- a. Saran bagi penyelenggara pemilihan umum, hendaknya regulasi mengenai pemilihan mengatur tentang adanya *legal standing* bagi lembaga nonpemerintah untuk mewakili kepentingan pemilih kotak kosong dalam mengambil langkah hukum (*legal remedy*). Selain itu, pengisian jabatan kepala daerah mengedepankan prinsip musyawarah musafakat berdasarkan nilai persatuan dan keadilan.
- b. Saran bagi peserta pemilihan umum, hendaknya praktik berupa adanya kotak kosong dalam pemilihan disikapi secara bijak, sebagai bagian dari proses demokratisasi yang sedang berkembang di Indonesia.
- c. Saran bagi akademisi Hukum Kepemiluan yaitu dibutuhkan adanya penelitian lanjutan untuk mengkaji aspek konstitusionalitas praktik kotak kosong yang dibandingkan dengan negara-negara demokratis lainnya, terutama mengenai implikasinya terhadap legitimasi politik calon terpilih dan pelaksanaan fungsi eksekutif di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Airlangga, Khrisna, Donald Rumokoy, and Mario Mangowal. "Analisis Yuridis Legalitas Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Kabupaten Bangka Selatan)." *LEX CRIMEN* 14, no. 2 (2025). <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/65198>.
- Andriansyah, K. Zulfan, H. Romli SA H. Romli Sa, and Yazwardi Yazwardi. "Independensi Penjabat Kepala Daerah Dalam Menjaga Legitimasi Hukum Dan Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, no. 5 (2025): 3869–95. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i5.4764>.
- "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015)." Accessed May 2, 2026. <https://journal.uinjkt.ac.id/citahukum/article/view/2578>.
- Chumaeson, Wahyuning. "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Tahun 2020: Studi Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Sragen." *JURNAL EKONOMI, SOSIAL & HUMANIORA* 2, no. 06 (2021): 182–96.
- Darmawan, Darmawan, and M. Fajrul Falah. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 2 (2022): 241–50. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v4i2.1656>.
- Firdaus, Arikatul, and Mohammad Fais. "Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah 2024 Berdasarkan Perspektif Politik Hukum." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 10 (2024). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i10.911>.
- Hardiansyah, Thoriq. "Perlindungan Hak Kotak Kosong Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Pilkada." *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* 4, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i2.1410>.
- Kurniawan, Hendrik, Priyo Handoko, and Wendari Iga Susilo. "Pilkada: Dampak Kotak Kosong Bagi Demokrasi Indonesia." *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 5, no. 1 (2025): 57–80. <https://doi.org/10.15642/sosyus.v5i1.805>.
- Mamonto, Kharis Syahrial Alif, and Joko Setiyono. "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah." *Rechtidee* 16, no. 2 (2021): 202–22. <https://doi.org/10.21107/ri.v16i2.12065>.
- Mulyadi, Dedi, Cindy Claudia Simbolon, Nayla Ratu Baidhowi, Pusfa Januwati, Ardelia Lananda, and Mila Arastasya Rahmah. "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pilkada Tahun 2024." *Jurnal Hukum Ius Publicum* 5, no. 2 (2024): 233–63. <https://doi.org/10.55551/jip.v5i2.185>.
- Riady, Yasir, and Ika Seviani Puji Lestari. "Kualitas Informasi, Transparansi, dan Akuntabilitas Penggunaan Dana Hibah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah." *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM* 14, no. 02 (2021): 20–26. <https://doi.org/10.59582/sh.v14i02.679>.
- Saweho, Grendy A. A., Agustinus B. Pati, and Franky Rengkung. "Calon Tunggal Dalam Pilkada." *POLITICO: Jurnal Ilmu Politik* 11, no. 1 (2022): 58–73. <https://doi.org/10.35797/jp.v11i1.42653>.

- Silalahi, Wilma. "Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong." *National Conference on Law Studies (NCOLS)* 2, no. 1 (2020): 1255–72.
- Tanjung, Muhammad Anwar, and Retno Saraswati. "Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi." *Jurnal Yudisial* 12, no. 3 (2019): 269–85. <https://doi.org/10.29123/jy.v12i3.319>.
- Yantomi, Ahmad. "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (2021): 14–26. <https://doi.org/10.32502/khk.v3i1.4524>.

Buku

- Airlangga, Khrisna, Donald Rumokoy, and Mario Mangowal. "Analisis Yuridis Legalitas Kotak Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Kabupaten Bangka Selatan)." *LEX CRIMEN* 14, no. 2 (2025). <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/65198>.
- Andriansyah, K. Zulfan, H. Romli SA H. Romli Sa, and Yazwardi Yazwardi. "Independensi Penjabat Kepala Daerah Dalam Menjaga Legitimasi Hukum Dan Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, no. 5 (2025): 3869–95. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i5.4764>.
- "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015)." Accessed May 2, 2026. <https://journal.uinjkt.ac.id/citahukum/article/view/2578>.
- Chumaeson, Wahyuning. "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Tahun 2020: Studi Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Sragen." *JURNAL EKONOMI, SOSIAL & HUMANIORA* 2, no. 06 (2021): 182–96.
- Darmawan, Darmawan, and M. Fajrul Falah. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 2 (2022): 241–50. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v4i2.1656>.
- "Electoral Justice: The International IDEA Handbook | International IDEA." Accessed May 3, 2026. <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>.
- Firdaus, Arikatul, and Mohammad Fais. "Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilihan Kepala Daerah 2024 Berdasarkan Perspektif Politik Hukum." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 10 (2024). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i10.911>.
- Gaffar, Afan. "Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi." Pustaka Pelajar, 2006. <https://inislite.ipdn.ac.id/opac/detail-opac?id=14296>.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman. "Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule." *American Political Science Review* 106, no. 3 (2012): 495–516. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000287>.
- Hardiansyah, Thoriq. "Perlindungan Hak Kotak Kosong Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Pilkada." *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* 4, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i2.1410>.

- Hatta, Mohammad. *Kedaulatan Rakyat. Pidato Pada Permusyawaratan Pamong Praja Republik Indonesia*. LP3ES, 1946.
- Kurniawan, Hendrik, Priyo Handoko, and Wendari Iga Susilo. "Pilkada: Dampak Kotak Kosong Bagi Demokrasi Indonesia." *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 5, no. 1 (2025): 57–80. <https://doi.org/10.15642/sosyus.v5i1.805>.
- Mamonto, Kharis Syahrial Alif, and Joko Setiyono. "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah." *Rechtidee* 16, no. 2 (2021): 202–22. <https://doi.org/10.21107/ri.v16i2.12065>.
- Mulyadi, Dedi, Cindy Claudia Simbolon, Nayla Ratu Baidhowi, Pusfa Januwati, Ardelia Lananda, and Mila Arastasya Rahmah. "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pilkada Tahun 2024." *Jurnal Hukum Ius Publicum* 5, no. 2 (2024): 233–63. <https://doi.org/10.55551/jip.v5i2.185>.
- Papua Pegunungan, KPU. "Kotak Kosong Menang Di Pilkada, Apa Yang Terjadi Selanjutnya?" KPU PAPUAPEGUNUNGAN - Kotak Kosong Menang Di Pilkada, Apa Yang Terjadi Selanjutnya?, October 24, 2025. https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/1375_kotak-kosong-menang-di-pilkada-apa-yang-terjadi-selanjutnya.
- Ramdani, Dadan. *Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*. August 18, 2022. <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/40794>.
- Riady, Yasir, and Ika Seviani Puji Lestari. "Kualitas Informasi, Transparansi, dan Akuntabilitas Penggunaan Dana Hibah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah." *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM* 14, no. 02 (2021): 20–26. <https://doi.org/10.59582/sh.v14i02.679>.
- Saweho, Grendy A. A., Agustinus B. Pati, and Franky Rengkung. "Calon Tunggal Dalam Pilkada." *POLITICO: Jurnal Ilmu Politik* 11, no. 1 (2022): 58–73. <https://doi.org/10.35797/jp.v11i1.42653>.
- Silalahi, Wilma. "Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kotak Kosong." *National Conference on Law Studies (NCOLS)* 2, no. 1 (2020): 1255–72.
- Stefanus, Kotan Y. *Kajian Kritis Terhadap Teori Integralistik Di Indonesia*. Universitas Atmajaya, 1998.
- Suharizal; *Pemilukada : Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. RajaGrafindo Persada, 2012. Jakarta. [//library-bpsdm.kemendagri.go.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D7170](https://library-bpsdm.kemendagri.go.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D7170).
- Surbakti, Ramlan; *Keadilan Pemilu*. Rajawali Pers, 2022. Bandung. [//lib.fakum.untad.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D3440](https://lib.fakum.untad.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D3440).
- Tanjung, Muhammad Anwar, and Retno Saraswati. "Calon Tunggal Pilkada Kurangi Kualitas Demokrasi." *Jurnal Yudisial* 12, no. 3 (2019): 269–85. <https://doi.org/10.29123/jy.v12i3.319>.
- Yantomi, Ahmad. "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (2021): 14–26. <https://doi.org/10.32502/khk.v3i1.4524>.

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU-XII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.