



Legal Implications of Blank Column for Participation and Pilkada Results in Indonesia

Saksi Tergugat-Penganggaran Biaya Pemanggilan oleh Jaksa Penuntut Umum

Ahmad Riyadi Akili Adam¹, Zamroni Abdussamad², Mohamad Rivaldi Moha³

¹⁻³Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Ahmad Riyadi Akili Adam
✉ riadiadam00@gmail.com

History:

Submitted: 09-04-2026
Revised: 09-05-2026
Accepted: 11-05-2026

Keyword:

Blank Column; Legal Implications; Participation; Pilkada; Single-Candidate Election.

Kata Kunci:

Calon Tunggal; Implikasi Hukum; Kotak Kosong; Partisipasi; Pilkada.

Abstract

This study examines the legal implications of blank columns (empty boxes) on voter participation and electoral outcomes in Indonesia's single-candidate regional elections (Pilkada). Utilizing normative legal research with statutory and case approaches, this paper analyzes how the blank column operates within the constitutional framework of local democracy. The findings indicate that while the blank column procedurally protects voting rights by preventing the automatic victory of single candidates, it fundamentally highlights a structural deficit in substantive democracy due to a severe lack of political competition. Furthermore, a blank column victory legally disrupts governance continuity, necessitating the appointment of unelected interim regional heads. Consequently, this study demonstrates that the blank column functions merely as a post-facto corrective mechanism rather than a preventive solution for flawed candidate recruitment. It concludes that Indonesian electoral design requires substantial reform to foster genuine political contestation and safeguard substantive democratic legitimacy.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji implikasi hukum keberadaan kotak kosong terhadap partisipasi pemilih dan hasil pemilihan dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) calon tunggal di Indonesia. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus, artikel ini menganalisis kerja kotak kosong dalam kerangka konstitusional demokrasi lokal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kotak kosong secara prosedural melindungi hak pilih dengan mencegah kemenangan otomatis calon tunggal, keberadaannya secara mendasar menegaskan defisit struktural dalam demokrasi substantif akibat minimnya kompetisi politik. Lebih lanjut, kemenangan kotak kosong secara hukum mengganggu kontinuitas pemerintahan karena memicu penunjukan pejabat kepala daerah yang tidak dipilih langsung. Walhasil, penelitian ini membuktikan bahwa kotak kosong hanya berfungsi sebagai mekanisme korektif pasca-fakta, bukan solusi preventif atas lemahnya rekrutmen politik. Disimpulkan bahwa desain elektoral Indonesia memerlukan reformasi regulasi yang substansial guna mendorong kontestasi politik yang sehat dan menjaga legitimasi demokrasi substantif.



Copyright: © 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA).

doi: <https://doi.org/10.65101/lawric.v1i3.248>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia.¹ Dalam kerangka negara hukum yang demokratis, rakyat tidak hanya ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan, tetapi juga sebagai subjek utama yang menentukan arah kepemimpinan daerah melalui mekanisme pemilihan yang sah. Karena itu, Pilkada bukan sekadar prosedur elektoral, melainkan instrumen konstitusional untuk mewujudkan partisipasi politik, legitimasi pemerintahan daerah, dan pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Pengaturan Pilkada dalam sistem hukum nasional menunjukkan bahwa negara menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian penting dalam menjaga keterhubungan antara hukum, demokrasi, dan kehendak rakyat.²

Namun, dalam praktiknya, Pilkada di Indonesia tidak selalu berlangsung dalam situasi kompetisi yang ideal. Di berbagai daerah muncul fenomena pasangan calon tunggal yang pada akhirnya menghadirkan kotak kosong sebagai pilihan dalam surat suara. Keberadaan kotak kosong menunjukkan bahwa hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia telah menyesuaikan diri dengan kondisi politik yang tidak sepenuhnya kompetitif. Fenomena ini sekaligus menimbulkan persoalan yang lebih luas, karena Pilkada yang hanya diikuti satu pasangan calon dapat menggeser makna demokrasi dari arena kompetisi yang sehat menjadi sekadar mekanisme persetujuan atau penolakan terhadap calon yang tersedia. Keadaan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana kualitas demokrasi lokal tetap terjaga ketika pilihan politik masyarakat menjadi sangat terbatas.³

Secara normatif, keberadaan kotak kosong memperoleh dasar hukum melalui Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Ketentuan ini mengatur bahwa apabila hanya terdapat satu pasangan calon, pemungutan suara tetap dilaksanakan dengan memberikan dua pilihan kepada pemilih, yaitu menyetujui pasangan calon tunggal atau

¹ Mohamad Hidayat Muhtar, "Konstitusionalisme Dan Prinsip-Prinsip Konstitusi," in *Hukum Tata Negara* (Serang: Sada Kurnia Pustaka, 2023), 17–30.

² Mohamad Hidayat Muhtar et al., *TEORI & HUKUM KONSTITUSI (Dasar Pengetahuan Dan Pemahaman Serta Wawasan Pemberlakuan Hukum Konstitusi Di Indonesia)* (Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023). Hal, 32.

³ Elva Imeldatur Rohmah, "Legitimitasi Konstitusional Dan Perilaku Kelembagaan Parpol Dalam Calon Tunggal Pilkada 2024," *Jurnal Konstitusi* 22, no. 3 (September 19, 2025): 459–82, <https://doi.org/10.31078/jk2233>.

memilih kotak kosong. Jika kotak kosong memperoleh suara terbanyak, maka pemilihan diulang pada periode berikutnya. Pengaturan tersebut memperlihatkan bahwa negara tetap berusaha menjaga legitimasi rakyat dalam Pilkada calon tunggal. Dengan kata lain, hukum tidak membiarkan pasangan calon tunggal menang secara otomatis, melainkan tetap mensyaratkan adanya persetujuan rakyat melalui proses pemungutan suara.⁴

Urgensi penelitian ini semakin kuat apabila dilihat dari meningkatnya jumlah daerah yang menghadapi fenomena calon tunggal dan kotak kosong. Fenomena tersebut terjadi pada 3 daerah pada tahun 2015, meningkat menjadi 9 daerah pada tahun 2017, 16 daerah pada tahun 2018, 25 daerah pada tahun 2020, dan mencapai 41 daerah pada tahun 2024. Peningkatan ini menunjukkan bahwa kotak kosong bukan lagi fenomena insidental, melainkan gejala yang terus berkembang dalam praktik Pilkada di Indonesia. Kenaikan jumlah calon tunggal tersebut menunjukkan adanya persoalan yang tidak hanya bersifat teknis elektoral, tetapi juga berkaitan dengan sistem pencalonan, perilaku partai politik, dan kualitas demokrasi lokal.⁵

Keberadaan kotak kosong juga memiliki implikasi langsung terhadap partisipasi masyarakat dalam Pilkada. Di satu sisi, kotak kosong dapat dipahami sebagai bentuk perlindungan terhadap hak politik warga negara karena pemilih tetap memiliki alternatif yang sah untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap pasangan calon tunggal. Dalam perspektif ini, kotak kosong merupakan instrumen hukum yang menjaga agar hak pilih tidak kehilangan makna. Akan tetapi, di sisi lain, Pilkada dengan calon tunggal juga dapat menimbulkan apatisisme politik. Ketika masyarakat merasa tidak dihadapkan pada pilihan yang benar-benar kompetitif, partisipasi pemilih berpotensi menurun, dan hasil Pilkada dapat dipandang kurang merepresentasikan kualitas demokrasi substantif. Karena itu, kotak kosong memunculkan implikasi hukum yang bersifat ambivalen: melindungi hak pilih, tetapi sekaligus memperlihatkan lemahnya kompetisi politik.⁶

Selain berdampak terhadap partisipasi, kotak kosong juga berpengaruh terhadap hasil Pilkada dan legitimasi pemerintahan daerah. Dalam sistem hukum Pilkada Indonesia, kemenangan kotak kosong bukan sekadar simbol penolakan politik, melainkan

⁴ Achmad Danial, "Mengkaji Ulang Isi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilu," *ADALAH* 4, no. 2 (October 7, 2020): 59–70, <https://doi.org/10.15408/adalah.v4i2.17672>.

⁵ Thoriq Hardiansyah, "Perlindungan Hak Kotak Kosong Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Pilkada," *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi* 4, no. 2 (December 25, 2024): 171–86, <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i2.1410>.

⁶ Hardiansyah.

memiliki konsekuensi hukum yang nyata. Apabila kotak kosong memperoleh suara terbanyak, pasangan calon tunggal dinyatakan kalah dan daerah tersebut tidak langsung memiliki kepala daerah definitif. Konsekuensinya, pengisian jabatan kepala daerah harus menunggu pemilihan berikutnya, sementara pemerintahan dijalankan oleh pejabat kepala daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa hasil Pilkada tetap harus bertumpu pada legitimasi rakyat, bukan semata-mata pada dominasi dukungan partai politik. Pada saat yang sama, keadaan tersebut juga menimbulkan persoalan mengenai legitimasi substantif pemerintahan daerah ketika jabatan kepala daerah dijalankan oleh pejabat yang tidak dipilih langsung oleh rakyat.⁷

Penelitian terdahulu tentang kotak kosong pada umumnya masih berfokus pada kasus daerah tertentu atau pada aspek perilaku politik masyarakat. Penelitian Harianto dkk membahas fenomena kotak kosong dalam Pemilihan Wali Kota Makassar Tahun 2018 dan lebih menitikberatkan pada kedudukan, mekanisme, serta implikasi hukum kotak kosong dalam konteks lokal.⁸ Penelitian Khaerah dkk mengkaji partisipasi politik masyarakat dalam studi kotak kosong pada Pilkada serentak di Enrekang dengan fokus pada perilaku dan strategi dukungan masyarakat.⁹ Sementara itu, penelitian Widyasari dkk membahas pandangan politik relawan kotak kosong terhadap calon tunggal di Pilkada Kabupaten Pati Tahun 2017 dengan penekanan pada respons kelompok relawan terhadap calon tunggal.¹⁰ Berbeda dari ketiga penelitian tersebut, artikel ini menempatkan persoalan kotak kosong dalam kerangka yang lebih spesifik, yaitu menganalisis implikasi hukumnya terhadap partisipasi dan hasil Pilkada di Indonesia. Dengan demikian, novelty penelitian ini terletak pada fokus analisis yang menempatkan kotak kosong bukan hanya sebagai gejala politik lokal, tetapi sebagai persoalan hukum tata negara dan demokrasi lokal secara lebih luas.

⁷ Ahmad Gelora Mahardika, "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1, no. 2 (December 6, 2021): 69–84, <https://doi.org/10.55108/jap.v1i2.9>.

⁸ Harianto Harianto, Wawan Budi Darmawan, and Muradi Muradi, "The Winning of Empty Box in the 2018 Makassar Regional Head Election," *Society* 8, no. 2 (December 22, 2020): 546–56, <https://doi.org/10.33019/society.v8i2.203>.

⁹ Nur Khaerah, Junaedi Junaedi, and Muslimin Muslimin, "Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Diskursus Kolom Kosong Pada Pemilihan Bupati Di Kabupaten Enrekang," *Gorontalo Journal of Government and Political Studies* 2, no. 1 (April 23, 2019): 16–23, <https://doi.org/10.32662/gjgops.v2i1.497>.

¹⁰ Asita Widyasari, Reyke Anggia Dewi, and Viera Mayasari Sri Rengganis, "Gerakan Politik Pendukung Kotak Kosong: Keterlibatan Civil Society Dalam Pilkada Kabupaten Pati Tahun 2017," *Jurnal PolGov* 1, no. 1 (July 29, 2019): 89–119, <https://doi.org/10.22146/polgov.v1i1.48307>.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menelaah bagaimana hukum mengatur keberadaan kotak kosong, bagaimana implikasinya terhadap partisipasi pemilih, serta bagaimana pengaruhnya terhadap hasil Pilkada dan legitimasi pemerintahan daerah. Penelitian ini berangkat dari temuan bahwa kotak kosong berfungsi sebagai instrumen perlindungan hak politik pemilih dan perwujudan kedaulatan rakyat dalam Pilkada calon tunggal, tetapi pada saat yang sama juga mencerminkan terbatasnya kompetisi politik yang berpotensi menurunkan partisipasi pemilih dan legitimasi hasil Pilkada. Atas dasar itu, artikel ini diarahkan untuk menunjukkan bahwa fenomena kotak kosong harus dipahami tidak hanya sebagai solusi prosedural dalam Pilkada calon tunggal, tetapi juga sebagai indikator adanya persoalan struktural dalam sistem demokrasi lokal di Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini berfokus pada dua permasalahan utama, yaitu bagaimana implikasi hukum keberadaan kotak kosong terhadap partisipasi Pilkada di Indonesia dan bagaimana implikasi hukum keberadaan kotak kosong terhadap hasil Pilkada di Indonesia. Perumusan ini disusun untuk menelaah kedudukan kotak kosong tidak hanya sebagai pilihan hukum dalam Pilkada calon tunggal, tetapi juga sebagai fenomena yang berpengaruh terhadap kualitas partisipasi politik masyarakat dan legitimasi hasil Pilkada.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif karena kajian difokuskan pada norma yang mengatur kotak kosong dalam Pilkada calon tunggal. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, putusan Mahkamah Konstitusi terkait calon tunggal, serta regulasi pelaksana Pilkada. Pendekatan kasus digunakan untuk melihat penerapan norma tersebut dalam praktik, terutama melalui perkembangan calon tunggal pada Pilkada 2015-2024 dan kasus kemenangan kotak kosong dalam Pilkada Kota Makassar tahun 2018.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan yang berkaitan dengan Pilkada calon tunggal dan kotak kosong, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, dan literatur ilmiah yang relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Bahan hukum kemudian dianalisis secara kualitatif-normatif dengan menafsirkan norma,

menghubungkannya dengan praktik Pilkada calon tunggal, dan menilai akibat hukumnya terhadap partisipasi pemilih, legitimasi hasil, serta kesinambungan pemerintahan daerah pilkada di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Implikasi Hukum Keberadaan Kotak Kosong terhadap Partisipasi Pilkada di Indonesia

Keberadaan kotak kosong dalam Pilkada pada dasarnya bukan sekadar solusi teknis ketika hanya ada satu pasangan calon, melainkan instrumen hukum untuk menjaga agar partisipasi rakyat tetap memiliki arti konstitusional. Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menegaskan bahwa dalam kondisi calon tunggal, pemungutan suara tetap dilaksanakan dengan menyediakan kolom kosong pada surat suara. Konstruksi ini menunjukkan bahwa hukum tidak membenarkan pengisian jabatan kepala daerah secara otomatis hanya karena tidak ada lawan politik. Dengan kata lain, hukum tetap menempatkan persetujuan rakyat sebagai syarat sah bagi lahirnya legitimasi kekuasaan. Dari titik ini, implikasi hukum pertama dari kotak kosong terhadap partisipasi Pilkada adalah pengakuan bahwa partisipasi pemilih mencakup bukan hanya hak untuk memilih calon, tetapi juga hak untuk menolak calon tunggal melalui mekanisme yang sah. Untuk memperjelas hubungan antara norma, partisipasi, hasil, dan legitimasi, implikasi hukum keberadaan kotak kosong dapat diringkas dalam matriks berikut.

Tabel 1. Matriks Implikasi Hukum Kotak Kosong terhadap Partisipasi dan Hasil Pilkada

Dimensi Analisis	Fungsi Kotak Kosong	Kotak	Implikasi Hukum	Catatan Kritis
Partisipasi prosedural	Memberi legal bagi untuk menerima atau menolak tunggal.	kanal pemilih menerima calon tunggal.	Hak pilih tetap bermakna karena kemenangan calon tunggal tidak bersifat otomatis.	Perlindungan ini masih berada pada batas minimum demokrasi elektoral.
Partisipasi substantif	Membuka evaluasi terhadap kelayakan tunggal.	ruang publik calon	Pemilih dapat menyatakan persetujuan atau penolakan secara sah.	Kualitas partisipasi tetap terbatas karena tidak ada kompetisi program dan gagasan antarkandidat.
Hasil Pilkada	Menjadi instrumen pengujian legitimasi pasangan tunggal.	calon	Hasil ditentukan oleh persetujuan mayoritas bukan rakyat, semata	Jika kotak kosong menang, pengisian jabatan kepala daerah definitif tertunda.

		dukungan partai politik.	
Legitimasi pemerintahan	Menjadi batas normatif terhadap dominasi politik dalam pencalonan.	Mandat pemerintahan daerah harus bersumber dari suara pemilih.	Masa transisi oleh pejabat kepala daerah dapat menimbulkan persoalan representasi demokratis.
Persoalan struktural	Menunjukkan lemahnya kompetisi, kaderisasi, dan akses pencalonan.	Mendorong evaluasi terhadap desain hukum pencalonan kepala daerah.	Kotak kosong lebih bersifat korektif di tahap akhir, bukan solusi preventif atas minimnya kontestasi.

Sumber: Diolah dari hasil analisis penulis berdasrkan UU Nomor 10 Tahun 2016 dan studi kasus Pilkada Kota Makasar 2018.

Analisis ini penting karena tanpa kotak kosong, partisipasi dalam Pilkada calon tunggal berpotensi jatuh menjadi formalitas administratif belaka. Pemilih memang datang ke TPS, tetapi kehadirannya tidak lagi menentukan apakah pasangan calon tersebut benar-benar memperoleh persetujuan rakyat. Kehadiran kotak kosong mengubah keadaan itu. Partisipasi tidak lagi dipahami sebagai tindakan hadir dan mencoblos semata, melainkan sebagai tindakan hukum yang menentukan apakah calon tunggal layak memperoleh mandat publik. Karena itu, implikasi hukum kotak kosong terhadap partisipasi bukan hanya terletak pada tersedianya alternatif pilihan, tetapi pada pergeseran makna partisipasi itu sendiri: dari partisipasi yang pasif menjadi partisipasi yang evaluatif. Pemilih diberi ruang untuk menilai, menerima, atau menolak pasangan calon tunggal secara sah dalam kerangka hukum Pilkada.

Namun, pada titik inilah persoalan yang lebih mendalam muncul. Secara prosedural, kotak kosong memang melindungi hak pilih; tetapi secara substantif, keberadaannya justru memperlihatkan adanya krisis kompetisi dalam demokrasi lokal. Partisipasi dalam negara demokratis pada dasarnya tidak hanya menuntut adanya hak memilih, tetapi juga mensyaratkan adanya pilihan yang rasional dan kompetitif. Ketika hukum hanya mampu menyediakan dua opsi, yakni satu pasangan calon dan satu kotak kosong, maka yang terlindungi sebenarnya baru dimensi minimum dari partisipasi, belum keseluruhan kualitasnya. Artinya, hukum berhasil menjaga agar rakyat tetap berpartisipasi secara sah, tetapi belum tentu berhasil menciptakan kondisi agar partisipasi itu berlangsung dalam ruang kompetisi politik yang sehat. Di sinilah letak ambivalensi yuridis kotak kosong: ia

melindungi hak pilih, tetapi sekaligus menandai kegagalan sistem politik menghadirkan pilihan politik yang memadai.¹¹

Implikasi hukum tersebut dapat dilihat lebih jelas melalui perbedaan antara partisipasi prosedural dan partisipasi substantif. Dalam dimensi prosedural, kotak kosong memperkuat partisipasi karena pemilih tidak dipaksa menyetujui pasangan calon tunggal. Negara tetap menyediakan kanal legal bagi rakyat untuk menyatakan dissent atau penolakan politik. Oleh sebab itu, dari perspektif demokrasi prosedural, keberadaan kotak kosong dapat dipandang memenuhi syarat minimal demokrasi, sebab pemilihan tetap berjalan, hak pilih tetap digunakan, dan legitimasi tetap dikembalikan kepada rakyat. Akan tetapi, dalam dimensi substantif, partisipasi justru berpotensi melemah. Minimnya alternatif calon membuat pemilih tidak berhadapan dengan pertarungan program, gagasan, dan visi kepemimpinan, melainkan hanya dengan pilihan menerima atau menolak satu nama. Konsekuensinya, partisipasi yang tercipta cenderung menyempit menjadi ekspresi setuju atau tidak setuju, bukan partisipasi deliberatif yang lahir dari kompetisi demokratis yang utuh.¹²

Dalam konteks itu, penurunan kualitas partisipasi tidak dapat semata-mata dibebankan pada sikap apatis pemilih. Justru secara hukum, apatisisme yang muncul dalam Pilkada calon tunggal harus dibaca sebagai akibat dari struktur pencalonan yang tidak kompetitif. Rendahnya variasi calon tetap berpotensi menurunkan partisipasi pemilih, meskipun negara telah menyediakan pilihan melalui kotak kosong. Ini berarti bahwa masalah utamanya bukan terletak pada ada atau tidak adanya hak memilih, melainkan pada sempitnya ruang kontestasi yang tersedia bagi pemilih. Dengan demikian, implikasi hukum kotak kosong terhadap partisipasi bukan hanya berupa perlindungan hak pilih, tetapi juga penegasan bahwa hukum pemilu dapat kehilangan daya demokratisnya apabila hanya berfungsi menjamin prosedur tanpa memperbaiki struktur kompetisi politik yang melatarbelakanginya.

Dari sudut pandang keadilan, persoalan ini juga memperlihatkan dua lapis penilaian. Pada tingkat keadilan prosedural, keberadaan kotak kosong dapat dinilai adil karena pemilih diberi hak yang setara untuk memilih atau tidak memilih calon tunggal, dan calon tunggal tetap diwajibkan memperoleh legitimasi mayoritas suara. Akan tetapi,

¹¹ M. Reza Saputra, Taufiqurrohman Syahuri, and Ahmad Ahsin Thohari, "Designing Institutional Framework for Political Parties in Indonesia: Democratic Analysis and Party Autonomy," *Journal of State Democracy* 1, no. 2 (December 17, 2025): 1–18, <https://doi.org/10.65101/jsd.v1i2.180>.

¹² Mahardika, "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilu Pilkada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia."

pada tingkat keadilan substantif, situasinya berbeda. Ketika calon tunggal muncul akibat dominasi kekuatan politik tertentu, lemahnya kaderisasi partai, dan tingginya ambang batas pencalonan, maka kotak kosong pada dasarnya hanya berfungsi sebagai koreksi di tahap akhir, bukan sebagai solusi terhadap ketidakadilan yang terjadi sejak tahap pencalonan.¹³ Dengan kata lain, kotak kosong memang memberi kesempatan kepada rakyat untuk bereaksi, tetapi tidak otomatis menyelesaikan ketimpangan akses politik yang menyebabkan rakyat sejak awal kekurangan pilihan. Dalam hal ini, kotak kosong lebih tepat dipahami sebagai mekanisme kompensatoris, bukan mekanisme preventif.

Atas dasar itu, implikasi hukum keberadaan kotak kosong terhadap partisipasi Pilkada di Indonesia harus dipahami secara lebih kritis. Secara positif, kotak kosong menjaga agar partisipasi pemilih tetap bermakna secara hukum, karena mandat tidak diberikan otomatis kepada calon tunggal dan rakyat tetap memiliki hak untuk menolak. Akan tetapi, secara kritis, kotak kosong juga menunjukkan bahwa hukum Pilkada saat ini baru mampu menjamin partisipasi pada tingkat formal, belum sepenuhnya menjamin partisipasi yang berkualitas. Selama sistem pencalonan masih memungkinkan lahirnya calon tunggal akibat dominasi politik tertentu, keberadaan kotak kosong hanya akan menjadi penyangga legal bagi demokrasi yang prosedurnya berjalan, tetapi substansinya melemah. Dengan demikian, jawaban atas rumusan masalah pertama adalah bahwa implikasi hukum kotak kosong terhadap partisipasi Pilkada bersifat ganda: ia memperkuat perlindungan hak pilih secara prosedural, tetapi sekaligus menegaskan adanya kemunduran partisipasi substantif dalam demokrasi lokal.

2. Implikasi Hukum Keberadaan Kotak Kosong terhadap Hasil Pilkada di Indonesia

Implikasi hukum keberadaan kotak kosong terhadap hasil Pilkada terletak pada perubahan dasar legitimasi kemenangan dalam Pilkada calon tunggal. Dalam Pilkada biasa, hasil pemilihan ditentukan oleh persaingan antarpasangan calon. Namun, dalam Pilkada calon tunggal, hasil tidak lagi ditentukan oleh kompetisi antarcalon, melainkan oleh hubungan antara persetujuan rakyat dan satu-satunya pasangan calon yang tersedia.¹⁴ Dalam konstruksi ini, kotak kosong berfungsi sebagai instrumen penilaian

¹³ Yogi Prasetyo, "The Stringent Support Requirements for Independent Candidates in Regional Elections: A Legal Self-Critique of Indonesian Democracy," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 2 (June 1, 2024): 226–43, <https://doi.org/10.31078/jk2124>.

¹⁴ Kharis Syahril Alif Mamonto and Joko Setiyono, "Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah," *Rechtidee* 16, no. 2 (December 23, 2021): 202–22, <https://doi.org/10.21107/ri.v16i2.12065>.

rakyat terhadap kelayakan calon tunggal. Karena itu, secara hukum, hasil Pilkada tidak dapat dimaknai hanya sebagai keberhasilan administratif menyelenggarakan pemungutan suara, tetapi sebagai ukuran apakah calon tunggal benar-benar memperoleh legitimasi demokratis dari pemilih.¹⁵ Pengaturan kotak kosong menunjukkan komitmen negara untuk tetap menyelenggarakan Pilkada tanpa mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat dan legitimasi demokrasi lokal.

Dari sudut pandang hukum, konsekuensi pertama yang paling penting adalah bahwa kemenangan calon tunggal tidak pernah bersifat otomatis. Ketika kotak kosong disediakan dalam surat suara, maka hasil Pilkada tetap mensyaratkan adanya persetujuan mayoritas rakyat. Artinya, dukungan partai politik, kekuatan koalisi, atau dominasi calon di tahap pencalonan tidak cukup untuk melahirkan kepala daerah yang sah secara demokratis. Hasil Pilkada baru memiliki legitimasi apabila pasangan calon tunggal memperoleh suara sesuai ambang yang ditentukan hukum.¹⁶ Di sini, kotak kosong bekerja sebagai batas normatif terhadap kemungkinan monopoli kekuasaan melalui jalur elektoral yang minim kompetisi. Dengan demikian, implikasi hukumnya bukan hanya pada ada atau tidaknya pemenang, tetapi pada penegasan bahwa sumber sah kekuasaan tetap berada pada persetujuan rakyat, bukan pada rekayasa dukungan politik semata.

Konsekuensi kedua muncul ketika kotak kosong memperoleh suara terbanyak. Dalam keadaan ini, hasil Pilkada justru melahirkan ketidakberhasilan pengisian jabatan kepala daerah secara definitif. Kemenangan kotak kosong mengakibatkan pasangan calon tunggal dinyatakan kalah dan Pilkada tidak menghasilkan kepala daerah definitif. Implikasi hukumnya sangat tegas: pemilihan harus diulang pada periode berikutnya, sementara daerah untuk sementara dipimpin oleh pejabat kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kotak kosong bukan sekadar simbol penolakan, melainkan norma yang mempunyai daya kerja langsung terhadap hasil Pilkada. Dengan kata lain, hukum memberikan akibat konkret pada suara penolakan rakyat, sehingga hasil pemilihan tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga harus lolos uji legitimasi politik dari masyarakat. Akan tetapi, justru pada titik ini muncul problem hukum yang lebih dalam.

¹⁵ Najamuddin et al., "The Birth of A Single Candidate at The Election Makassar City in 2018," ed. J.T. Collins, R.W. Carter, and N. Scott, *SHS Web of Conferences* 149 (November 18, 2022): 02035, <https://doi.org/10.1051/shsconf/202214902035>.

¹⁶ Maringan Panjaitan and Simson Berkat Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1, no. 2 (December 22, 2021): 116–30, <https://doi.org/10.51622/jispol.v1i2.411>.

Jika hasil Pilkada berakhir dengan kemenangan kotak kosong, hukum memang berhasil menjaga prinsip bahwa jabatan kepala daerah tidak boleh diberikan tanpa persetujuan rakyat. Namun, pada saat yang sama, hukum juga menunda terwujudnya pemerintahan daerah yang definitif. Penundaan ini menciptakan situasi transisional yang secara administratif dapat dikelola, tetapi secara demokratis tetap problematik. Daerah tetap harus diperintah, kebijakan tetap harus diambil, dan pelayanan publik tetap harus berjalan, tetapi semua itu dilakukan oleh pejabat kepala daerah yang tidak memperoleh mandat langsung dari rakyat. Maka, hasil Pilkada dalam situasi kemenangan kotak kosong sesungguhnya melahirkan paradoks: hukum berhasil menolak calon yang tidak cukup legitim, tetapi belum tentu berhasil segera menghadirkan pemerintahan yang kuat legitimasi demokrasi.

Di sinilah penting membedakan antara legitimasi prosedural dan legitimasi substantif hasil Pilkada. Secara prosedural, kemenangan kotak kosong sah dan bahkan mencerminkan keberhasilan hukum menjaga prinsip demokrasi, sebab hasil itu lahir melalui pemungutan suara yang sah. Akan tetapi, secara substantif, hasil tersebut belum menyelesaikan masalah representasi.¹⁷ Penunjukan pejabat kepala daerah sebagai akibat kemenangan kotak kosong menunjukkan bahwa terdapat jeda antara legalitas hasil dan representativitas pemerintahan. Penunjukan pejabat kepala daerah menimbulkan tantangan terhadap demokrasi substantif dan prinsip representasi, karena pejabat tersebut tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi tetap menjalankan kewenangan pemerintahan. Jadi, implikasi hukum hasil Pilkada dengan kemenangan kotak kosong tidak berhenti pada kekalahan calon tunggal, melainkan berlanjut pada persoalan siapa yang secara demokratis berhak menjalankan pemerintahan daerah selama masa transisi.

Contoh Pilkada Kota Makassar tahun 2018 sangat penting untuk menegaskan analisis ini. Dalam kasus tersebut, kotak kosong berhasil memenangkan pemilihan melawan pasangan calon tunggal.¹⁸ Secara hukum, hal itu mengakibatkan tidak terpilihnya wali kota definitif dan memaksa negara menunjuk pejabat wali kota untuk menjalankan pemerintahan daerah. Kasus ini memperlihatkan bahwa hasil Pilkada

¹⁷ Raden Muhammad Mihradi et al., "The Decision of the Constitutional Court Which Is Positive Legislature and Their Implications on Substantial Democracy in Indonesia," *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 8, no. 12 (December 3, 2021): 191, <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v8i12.3269>.

¹⁸ Najamuddin et al., "The Birth of A Single Candidate at The Election Makassar City in 2018."

dengan kotak kosong bukan sekadar anomali statistik, melainkan fakta hukum yang mengubah struktur pemerintahan daerah. Makassar menunjukkan bahwa kotak kosong benar-benar memiliki daya ikat dan sanggup menggagalkan konversi dukungan elite politik menjadi kekuasaan pemerintahan apabila tidak dibenarkan oleh suara rakyat. Namun, kasus yang sama juga memperlihatkan kelemahan desain hukum Pilkada: hukum dapat mencegah legitimasi semu, tetapi belum sepenuhnya mampu mengatasi defisit legitimasi yang muncul setelahnya.

Dalam perspektif teori demokrasi, implikasi hukum terhadap hasil Pilkada dapat dibaca secara ganda. Dari sudut demokrasi prosedural, kotak kosong memperkuat kualitas hasil Pilkada karena hasil akhir tidak semata ditentukan oleh keberadaan satu kandidat, melainkan oleh keputusan rakyat untuk menerima atau menolak kandidat tersebut.¹⁹ Di sini, hukum menjaga agar hasil Pilkada tetap berakar pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun, dari perspektif demokrasi substantif, hasil Pilkada yang hanya memperhadapkan calon tunggal dengan kotak kosong justru menunjukkan lemahnya kualitas kompetisi politik. Rakyat tidak memilih di antara beberapa visi, program, dan alternatif kepemimpinan, tetapi hanya memberi persetujuan atau penolakan atas satu nama. Akibatnya, meskipun hasil Pilkada sah secara hukum, kualitas demokratis hasil itu tetap dapat dipersoalkan karena lahir dari ruang kontestasi yang sempit.

Jika dianalisis dari sudut keadilan, hasil Pilkada dalam sistem kotak kosong juga menunjukkan dua wajah yang berbeda. Pada tataran keadilan prosedural, sistem ini adil karena mencegah calon tunggal menang tanpa persetujuan mayoritas. Tetapi pada tataran keadilan substantif, hasil Pilkada masih dibentuk oleh ketimpangan yang terjadi jauh sebelum hari pemungutan suara, yaitu pada tahap pencalonan.¹⁸ Tingginya ambang batas pencalonan, lemahnya kaderisasi partai, dominasi petahana, dan koalisi besar partai merupakan faktor utama yang membatasi munculnya lebih dari satu pasangan calon. Artinya, hasil Pilkada yang akhirnya hanya memperhadapkan calon tunggal dengan kotak kosong sesungguhnya sudah lahir dari arena yang tidak setara sejak awal. Karena itu, ketika kotak kosong menang, kemenangan tersebut tidak hanya harus dibaca sebagai

¹⁹ Martien Herna Susanti and Setiajid Setiajid, "The Democratic Anomaly in 2020 Regional Head Elections (PILKADA) with a Single Candidate in Semarang City," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 7, no. 3 (December 26, 2022): 314–30, <https://doi.org/10.15294/ipsr.v7i3.40403>.

penolakan terhadap calon tunggal, tetapi juga sebagai koreksi rakyat terhadap struktur pencalonan yang dianggap tidak adil.

Dengan demikian, implikasi hukum keberadaan kotak kosong terhadap hasil Pilkada di Indonesia bersifat sangat mendasar. Di satu sisi, kotak kosong memperkuat legitimasi hasil Pilkada karena menegaskan bahwa tidak ada kepala daerah yang dapat memperoleh jabatan tanpa persetujuan rakyat. Di sisi lain, kemenangan kotak kosong juga membuka persoalan baru berupa tertundanya pengisian jabatan kepala daerah definitif, munculnya pemerintahan transisional oleh penjabat, dan tetap lemahnya representasi demokratis di tingkat lokal. Karena itu, jawaban atas rumusan masalah kedua adalah bahwa kotak kosong tidak hanya memengaruhi siapa yang menang atau kalah dalam Pilkada, tetapi juga memengaruhi kualitas legitimasi hasil, kesinambungan pemerintahan daerah, dan derajat demokrasi substantif yang lahir dari hasil Pilkada tersebut.

C. KESIMPULAN

Keberadaan kotak kosong dalam Pilkada merupakan konsekuensi yuridis dari pengaturan calon tunggal yang bertujuan menjaga agar legitimasi kepala daerah tetap bersumber dari persetujuan rakyat, sehingga secara prosedural melindungi hak politik pemilih untuk menerima atau menolak pasangan calon yang tersedia. Di sisi partisipasi, kotak kosong memperkuat makna hak pilih karena mencegah kemenangan otomatis calon tunggal, tetapi pada saat yang sama menunjukkan lemahnya demokrasi kompetitif yang dapat menurunkan kualitas partisipasi substantif masyarakat. Di sisi hasil Pilkada, kotak kosong menegaskan bahwa jabatan kepala daerah tidak dapat diperoleh tanpa legitimasi elektoral, namun kemenangan kotak kosong juga menimbulkan akibat hukum berupa tertundanya pengisian jabatan kepala daerah definitif dan lahirnya pemerintahan transisional oleh penjabat. Dengan demikian, kotak kosong tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme hukum dalam Pilkada calon tunggal, tetapi juga menjadi indikator adanya persoalan struktural dalam sistem pencalonan dan demokrasi lokal di Indonesia.

DAFTAR PUSTKA

- Danial, Achmad. "Mengkaji Ulang Isi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilukada." *ADALAH* 4, no. 2 (October 7, 2020): 59-70. <https://doi.org/10.15408/adalah.v4i2.17672>.
- Hardiansyah, Thoriq. "Perlindungan Hak Kotak Kosong Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Pilkada." *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi* 4, no. 2 (December 25,

- 2024): 171–86. <https://doi.org/10.7454/JKD.v4i2.1410>.
- Hariato, Harianto, Wawan Budi Darmawan, and Muradi Muradi. “The Winning of Empty Box in the 2018 Makassar Regional Head Election.” *Society* 8, no. 2 (December 22, 2020): 546–56. <https://doi.org/10.33019/society.v8i2.203>.
- Khaerah, Nur, Junaedi Junaedi, and Muslimin Muslimin. “Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Diskursus Kolom Kosong Pada Pemilihan Bupati Di Kabupaten Enrekang.” *Gorontalo Journal of Government and Political Studies* 2, no. 1 (April 23, 2019): 16–23. <https://doi.org/10.32662/gjgops.v2i1.497>.
- Mahardika, Ahmad Gelora. “Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1, no. 2 (December 6, 2021): 69–84. <https://doi.org/10.55108/jap.v1i2.9>.
- Mamonto, Kharis Syahrial Alif, and Joko Setiyono. “Demokratisasi Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah.” *Rechtidee* 16, no. 2 (December 23, 2021): 202–22. <https://doi.org/10.21107/ri.v16i2.12065>.
- Muhammad Mahradi, Raden, Dinalara Dermawati Butarbutar, Nazaruddin Lathif, and Tiofanny Marselina. “The Decision of the Constitutional Court Which Is Positive Legislature and Their Implications on Substantial Democracy in Indonesia.” *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 8, no. 12 (December 3, 2021): 191. <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v8i12.3269>.
- Muhtar, Mohamad Hidayat. “Konstitusionalisme Dan Prinsip-Prinsip Konstitusi.” In *Hukum Tata Negara*, 17–30. Serang: Sada Kurnia Pustaka, 2023.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Abdul Kahar Maranjaya, Nur Arfiani, and Erman Rahim. *TEORI & HUKUM KONSTITUSI (Dasar Pengetahuan Dan Pemahaman Serta Wawasan Pemberlakuan Hukum Konstitusi Di Indonesia)*. Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Najamuddin, Bustan, Sophian Thamrin, and Hasruddin Nur. “The Birth of A Single Candidate at The Election Makassar City in 2018.” Edited by J.T. Collins, R.W. Carter, and N. Scott. *SHS Web of Conferences* 149 (November 18, 2022): 02035. <https://doi.org/10.1051/shsconf/202214902035>.
- Panjaitan, Maringan, and Simson Berkat Hulu. “Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020.” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1, no. 2 (December 22, 2021): 116–30. <https://doi.org/10.51622/jispol.v1i2.411>.
- Prasetyo, Yogi. “The Stringent Support Requirements for Independent Candidates in Regional Elections: A Legal Self-Critique of Indonesian Democracy.” *Jurnal Konstitusi* 21, no. 2 (June 1, 2024): 226–43. <https://doi.org/10.31078/jk2124>.
- Rohmah, Elva Imeldatur. “Legitimitasi Konstitusional Dan Perilaku Kelembagaan Parpol Dalam Calon Tunggal Pilkada 2024.” *Jurnal Konstitusi* 22, no. 3 (September 19, 2025): 459–82. <https://doi.org/10.31078/jk2233>.
- Saputra, M. Reza, Taufiqurrohman Syahuri, and Ahmad Ahsin Thohari. “Designing Institutional Framework for Political Parties in Indonesia: Democratic Analysis and Party Autonomy.” *Journal of State Democracy* 1, no. 2 (December 17, 2025): 1–18.

<https://doi.org/10.65101/jsd.v1i2.180>.

Susanti, Martien Herna, and Setiajid Setiajid. "The Democratic Anomaly in 2020 Regional Head Elections (PILKADA) with a Single Candidate in Semarang City." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 7, no. 3 (December 26, 2022): 314–30. <https://doi.org/10.15294/ipsr.v7i3.40403>.

Widyasari, Asita, Reyke Anggia Dewi, and Viera Mayasari Sri Rengganis. "Gerakan Politik Pendukung Kotak Kosong: Keterlibatan Civil Society Dalam Pilkada Kabupaten Pati Tahun 2017." *Jurnal PolGov* 1, no. 1 (July 29, 2019): 89–119. <https://doi.org/10.22146/polgov.v1i1.48307>.