



Penerapan *Blank Vote* Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia: Solusi atau Anomali Bagi Demokrasi

Blank Vote Implementation in Regional Head Elections in Indonesia: Solution or Anomaly for Democracy

Rikki Hendrawan¹, Muhammad Adhe Agassi²

^{1,2} Universitas Gadjah Mada

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi

✉ muhammadadheagassi1999@mail.ugm.ac.id

History:

Submitted: 26-10-2024

Revised: 02-12-2024

Accepted: 05-12-2024

Kata Kunci:

Blank Vote; Pilkada; Urgensi.

Keyword:

Blank Vote; Elections; Urgency.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa Isu Penerapan *blank vote* dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) menjadi diskursus baru saat ini, apakah *blank vote* dapat berfungsi sebagai solusi untuk meningkatkan kualitas demokrasi atau justru menjadi sebuah anomali terhadap sistem demokrasi. Penelitian ini bertujuan untuk melihat seberapa jauh urgensi dan dampak penerapan *blank vote* dalam Pilkada di Indonesia. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang menggunakan studi kepustakaan. Lebih lanjut hasil analisa studi menegaskan bahwa Keberadaan *Blank Vote* menjadi sebuah diskursus, jika dilihat dari demokrasi dan legitimasi publik terhadap pemerintahan. Keberadaan *blank vote* atau kotak kosong di Indonesia baru dikenal ketika terdapat calon tunggal, namun konsep *blank vote* berbeda, karena menginginkan kotak kosong di kertas suara tanpa melihat jumlah pasangan calon, sebagaimana telah di adopsi di berbagai negara lain. Gerakan penerapan *blank vote* dapat menjadi sinyal penting untuk melakukan reformasi sistem pemilu, namun dilain hal, jika tidak dikelola dengan baik, dapat melemahkan legitimasi proses demokrasi.

Abstract

This research aims to analyze the issue of implementing blank votes in regional head elections (Pilkada) as a new discourse today, whether blank votes can function as a solution to improve the quality of democracy or instead become an anomaly in the democratic system. This research aims to examine the extent of the urgency and impact of implementing blank votes in regional elections in Indonesia. This research uses normative legal research that employs library study. Furthermore, the study's analysis results emphasize that the existence of Blank Votes has become a discourse when viewed from the perspective of democracy and public legitimacy towards the government. The existence of blank votes or empty boxes in Indonesia was only recognized when there was a single candidate, but the concept of a blank vote is different, as it desires an empty box on the ballot paper without considering the number of candidate pairs, as has been adopted in various other countries. The movement to implement blank votes can be an important signal for electoral system reform, but on the other hand, if not managed well, it can weaken the legitimacy of the democratic process.



Copyright © 2024 by
Jurnal Hukum Mimbar
Justitia.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.

doi: <https://doi.org/10.35194/jhmj.v10i2.4711>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai instrument demokrasi yang paling esensial, selalu menarik untuk dikaji dari berbagai dimensi, baik dari dimenasi teoritis maupun dimensi praktis. Salah satu isu yang hangat diperbincangkan dan terus menjadi perdebatan publik, yang tak kunjung menemukan titik temu baik dikalangan politisi, pengamat, akademisi, maupun masyarakat pada umumnya yaitu terkait sistem pemilihan kepala daerah yang paling baik dalam konteks negara Indonesia saat ini. Terlebih saat ini Indonesia sedang memasuki tahun politik dengan agenda terdekat Pemilihan Kepala Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, sebagai konstitusi negara Indonesia telah merumuskan pedoman terkait pengisian jabatan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah. Terlebih pasca perubahan UUD 1945 dengan diubahnya rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.¹ Konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) ini adalah bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sebelum perubahan dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat, bertransformasi ke arah bahwa MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.² Pelaksanaan kedaulatan rakyat artinya menempatkan rakyat itu sendiri sebagai pemilik kekuasaan tertinggi berdasarkan ketentuan UUD Tahun 1945.

Bentuk implementasi kedaulatan rakyat kemudian terakomodir dalam sistem pemilihan umum, kerana pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Moh Kusnardi dan Hermaily paham kedaulatan rakyat (*democracy*) rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyat pula yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara.³ Hak partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah kemudian dikenal dengan hak pilih dan hak memilih sebagai warga negara.

¹ Sebelum perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

² Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif,” *Jurnal Konstitusi*, 7, no. 3 (2010): 119–160, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/735>.

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke-5. (Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara FHUI, 1983).

Hak pilih dan memilih warga negara telah ditegaskan dalam berbagai instrument hukum baik hukum nasional maupun hukum internasional. Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan “Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan yang tidak membedakan-bedakan, dan dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang menjamin kebebasan memberikan suara”. Hal pilih dan memilih juga diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.⁴

Kendati UUD NRI Tahun 1945 telah menjamin perlindungan hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Namun, masih terdapat kendala dalam pelaksanaan hak pilih tersebut, salah satu masalah utama yang berkaitan dengan penggunaan hak pilih warga negara dalam pelaksanaan Pilkada saat ini adalah ketersediaan calon pemimpin daerah yang diusun oleh partai politik, yang dimana kebanyakan calon yang ada tidak sejalan dengan keinginan masyarakat. Terlebih lagi saat ini partai politik sebagai salah satu kunci majunya demokrasi di suatu negara mengalami kemunduran dalam aspek kaderisasi partai. Partai politik bersifat apatis dalam mengusung calon pemerintah daerah, alih-alih memajukan calon potensial kadernya, justru memilih publik figur atau orang lain yang memiliki popularitas semata. Terlebih saat ini sifat partai politik lebih memilih membangun koalisi yang gemuk, yang tentunya juga berdampak dengan maraknya calon tunggal di berbagai daerah.

Jika kita amati, peta pertarungan politik dalam kontestasi Pilkada 2024 memang ada banyak daerah yang akan berhadapan dengan kotak kosong. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) terdapat 37 pasangan calon (Paslon) tunggal yang akan menghadapi

⁴ Berbagai peraturan lain yang mengatur terkait hak pilih dan dipilih (terlibat dalam pemerintahan) sebagai warga negara, yaitu: (1) Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. (2) Pasal 6A ayat (1) UUD 1945. (3) Pasal 19 ayat (1) UUD 1945. (4) Pasal 22C ayat (1) UUD 1945. (5) Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. (6) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. (7) Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. (8) Pasal 24 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) sebagaimana yang telah diratifikasi dengan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). (9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003.

kotak kosong pada Pilkada serentak 2024.⁵ Menurut Mada Sukmajati Ketua Program Studi Sarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, adanya calon tunggal di 38 daerah merupakan bentuk kegagalan partai politik dalam melakukan fungsi mendasarnya untuk mencalonkan kadernya sendiri dalam Pilkada dan faktor lain keberadaan calon tunggal adalah adanya politik transaksional yang mengharuskan para calon untuk membayar dalam jumlah besar untuk mendapatkan posisi dalam nominasi atau pencalonan, terlebih lagi di beberapa daerah yang dikuasai oleh politik dinasti dan calon petahanan tentu menjadi indikator lain maraknya calon tunggal dalam kontestasi Pilkada 2024.⁶

Juan Linz dalam tulisannya *The Breakdown of democratic Regimes* (1978) mengatakan peran dan perilaku politikus dapat memperkuat atau mengancam demokrasi. Kondisi ini bisa dilihat dari beberapa aspek, yaitu: menolak aturan main demokrasi baik dengan kata-kata ataupun perbuatan, menoleransi atau menyeruhkan kekerasan dan menunjukkan kesediaan membatasi kebebasan sipil. Disadari atau tidak kita sesungguhnya sedang menuju kemunduran demokrasi secara perlahan-lahan.⁷ Mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia memang telah mengenal calon independent, sebagai bentuk perlawanan masyarakat terhadap ketidakpuasan terhadap calon yang ada, akan tetapi tetap saja kontestasi Pilkada harus didorong untuk menyediakan banyak alternatif pilihan kepada masyarakat. Masyarakat harus diberikan pilihan-pilihan alternatif dalam memilih pemimpin yang dianggap terbaik di daerahnya masing-masing.

Salah satu bentuk alternatif pilihan yang kemudian di inisiasi oleh masyarakat dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia adalah keberadaan kotak kosong atau dikenal dengan istilah "*Blank Vote*". Namun tentu keberadaan kotak kosong bukan semata ada pada saat calon tunggal, namun keberadaan kotak kosong dalam konteks ini adalah untuk semua daerah baik yang calonnya satu pasangan atau lebih dari satu pasangan calon. Gagasan *blank vote* dalam pemilihan kepala daerah, saat ini sedang diuji di MK dengan Perkara Nomor 125/PUU-XXII. Pada pokoknya, para pemohon menginginkan ada fasilitas terhadap keberadaan suara

⁵ Narda Margaretha Sinambela, "KPU: Ada 37 Pasangan Calon Tunggal Di Pilkada Serentak 2024," *Antara*, last modified 2024, <https://www.antaranews.com/berita/4353067/kpu-ada-37-pasangan-calon-tunggal-di-pilkada-serentak-2024>.

⁶ Lazuardi, "Calon Tunggal Di 38 Daerah, Kegagalan Partai Politik Calonkan Kadernya Sendiri," *Universitas Gadjah Mada*, last modified 2024, accessed November 11, 2024, <https://ugm.ac.id/id/berita/calon-tunggal-di-38-daerah-kegagalan-partai-politik-calonkan-kadernya-sendiri/>.

⁷ Dewi Anggraini, "Kotak Kosong Dalam Pilkada 2024, Benarkah Tanda Kemunduran Demokrasi?," *Universitas Andalas*, last modified 2024, accessed November 11, 2024, <https://www.unand.ac.id/berita/opini/1101-kotak-kosong-dalam-pilkada-2024-benarkah-tanda-kemunduran-demokrasi>.

kosong atau *blank vote* dalam Pilkada dan mengakui keberdaan kotak kosong di dalam surat suara bagi daerah yang memiliki dua atau lebih pasangan calon serta menyatakan suara kosong sebagai suarah sah dan mempengaruhi keterpilihan hasil Pilkada.⁸

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran diatas maka terdapat dua rumusan masalah yang akan dijawab dalam tulisan ini, yaitu: *Pertama*, bagaimana perbandingan pengaturan *blank vote* dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan negara lain? dan *kedua*, bagaimana dampak dari penggunaan *blank vote* terhadap kualitas demokrasi dan legitimasi pemilihan kepala daerah di Indonesia.

3. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative research*) yang menggunakan studi kepustakaan. Penelitian hukum normatif juga meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.⁹ Dalam penelitian hukum normatif ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder. Data sekunder adalah suatu data yang didapatkan dari hasil penelusuran kepustakaan atau penelaan terhadap berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum. Bahan hukum tersebut terdiri dari berbagai literatur yang dikelompokkan ke dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁰

Metode pengumpulan data dilakukan dengan membaca, menganalisis, dan melakukan penelusuran sumber melalui jurnal, buku, dan peraturan perundang-undangan sebagai bahan penelitian yang berkaitan dengan masalah penelitian ini dan akhirnya semua data tersebut akan disusun secara sistematis dan dianalisis berdasarkan bahan-bahan hukum tersebut.

⁸ Mimi Kartika, "Pemohon Ingin Kotak Kosong Bisa Dipilih Meski Ada Dua Pasangan Calon Kepala Daerah," *Mahkamah Konstitusi*, last modified 2024, accessed November 11, 2024, <https://testing.mkri.id/berita/pemohon-ingin-kotak-kosong-bisa-dipilih-meski-ada-dua-pasangan-calon-kepala-daerah-21618>.

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan-V. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019).

¹⁰ Maria SW. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Edisi Revi. (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2021).

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis secara kualitatif deskriptif.¹¹

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan *Blank Vote* di Indonesia dan Negara Lain

Perubahan ke-IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) telah membawahkan perubahan yang sangat signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu poin penting yang terakomodir dalam perubahan UUD 1945 terkait pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”.

Frasa “dipilih secara demokratis” memang di maknai berbeda-beda oleh setiap orang, dalam pandangan Jimly Asshiddiqie memaknai kata “dipilih secara demokratis” sebagai ketentuan yang bersifat luwes, artinya dapat dimaknai sebagai pemilihan secara langsung maupun tidak langsung, tergantung dari pilihan politik dan hukum pembentuk undang-undang.¹² Perbedaan penafsiran ini berimplikasi dengan pengisian jabatan kepala daerah yang selalu mengalami perubahan baik sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. mulai dari pengisian jabatan kepala daerah dengan pengusulan beberapa nama calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kemudian dipilih oleh Menteri Dalam Negeri/Presiden, periode ini juga dikenal dengan periode penunjukan. Model lain dalam pengisian jabatan kepala daerah yang pernah diterapkan di Indonesia yaitu melalui pemilihan oleh DPRD atau dikenal dengan periode pemilihan perwakilan, dan terakhir yang saat ini lazim kita gunakan yaitu pemilihan langsung oleh rakyat atau disebut dengan periode pemilihan langsung.¹³

Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 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 menjadu Undang-Undang (UU Pilkada) merupakan manifestasi yang digunakan untuk mengakomodir suara rakyat dalam menentukan pemimipnya di daerah. UU Pilkada ini mencoba untuk memberikan mekanisme terbaik dalam pengisian jabatan di tingkat daerah (demokrasi konstitusional),

¹¹ Yati Nurhayati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said, “Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum,” *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, no. 1 (2021): 1–20.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Ke Empat* (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indoensia, 2002).

¹³ Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah Sejarah, Asas, Kewenangan, Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press, 2016).

sekaligus implementasi dari kedaulatan rakyat “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945).

Ketentuan peserta pemilihan dalam Pilkada saat ini memang lebih demokratis dengan adanya ketentuan terkait calon perseorangan dalam Pilkada. Dalam Pasal 39 UU No. Tahun 2015 dikatakan peserta pemilihan adalah: a. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau b. calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Calon perseorangan ini menjadi penting untuk membuka kerang demokrasi yang selama ini dirasa oleh berbagai pihak tersumbat. karena adanya ketentuan bahwa yang memiliki kewenangan mencalonkan kepala daerah hanyalah partai politik maupun gabungan partai politik semata. Dalam pandangan Drs. Arbi sanit dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi mengatakan calon perseorangan (*independent*) akan mendorong parpol memperbaiki dirinya menjadi partai yang sehat untuk membangun demokrasi yang sehat pula.¹⁴ Dalam pandangan lain Faisal Basri dalam keterangan ahlinya di Mahkamah Konstitusi mengatakan dibukanya jalur calon *independent* mengakibatkan terjadinya penurunan biaya mahar pencalonan melalui partai politik, hal ini juga dapat menjadi pencegahan *entry barrier* yang dilakukan oleh partai politik untuk menjamin monopoli partai politik dalam pengajuan calon kepala daerah.¹⁵ Perkembangan Pilkada di Indonesia memang cukup dinamis mulai dari Indonesia merdeka hingga saat ini. dinamika Pilkada di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh iklim politik dan perubahan peraturan perundang-undangan terkait Pilkada.

a. **Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dan Kotak Kosong di Indonesia**

Model pemilihan kepala daerah yang diadopsi di Indonesia saat ini adalah pemilihan langsung. Sistem pemilihan langsung adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung.¹⁶ Lebih lanjut, setidaknya terdapat empat alasan mendasar kenapa pemilihan langsung lebih relevan untuk diterapkan di Indonesia, yaitu: *Pertama*, pemimpin yang terpilih

¹⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 60/PUU-XIII/2015 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, n.d.

¹⁶ KPU RI, Laporan Kajian Evaluasi Pilkada & Focus Group Discussion (FGD) Series Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Biro Perencanaan Dan Data KPU RI, vol. 2 (Yogyakarta, 2018), <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/50/15>.

melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih rill, *kedua*, pemilihan langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan, *ketiga*, pemilihan langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain, *keempat*, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antar berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara.¹⁷

Dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia, sebenarnya telah mengenal istilah kotak kosong. Pengaturan terkait kotak kosong ini berawal dari *judicial review* UU No. 8 Tahun 2015 ke MK yang diajukan oleh Effendi Gazali. Dimana pada substansinya pemohon merasa bahwa "... ketentuan yang mengharuskan adanya paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah untuk dapat diselenggarakan Pilkada, telah merugikan hak konstitusional pemohon, menimbulkan diskriminasi, sebab pemilih yang tinggal di daerah hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah tidak dapat memilih sebagaimana halnya pemilih di daerah yang memiliki lebih pasangan calon...".¹⁸

Payung hukum tentang keberadaan calon tunggal secara resmi diatur dalam Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Sedangkan mekanisme pemilihannya diatur dalam Pasal 54C ayat (2) yang menyatakan "Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong untuk yang tidak bergambar. Dan dalam ayat (3) dikatakan "pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos"

Bunyi pasal dalam UU Pilkada diatas sebenarnya telah memberikan gambaran tentang keberadaan kotak kosong dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. hal ini dilakukan untuk memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk memilih sesuai dengan kehendaknya. Namun belakangan gagasan awal calon tunggal dan kotak kosong ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, banyak bakal calon kepala daerah tidak membentuk koalisi yang minimal untuk memenuhi syarat sebagai calon tetapi membentuk koalisi yang membrong dukungan berbagai partai politik. Hal ini tidak terlepas dari aturan yang mengatur terkait calon kepala daerah untuk maju dalam

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 Perkara 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.*

kontestasi Pilkada tergantung pada dukungan parpol di parlemen lokal untuk bisa menjadi kandidat. Istilah yang lumrah untuk menggambarkan ini adalah “kartelisasi partai politik” dalam bisnis dukungan bakal calon kepala daerah.

Dalam merespon isu Pilkada terkait hak memilih dan dipilih ini sebenarnya MK juga telah memberikan jalan keluar dengan membolehkannya calon independent. Pengakuan calon independent diakomodir pasca putusan MK No. 5 /PUU-V/2007 tentang pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan calon independent ini ditur lebih lanjut dalam Pasal 59 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berbagai peraturan diatas memang telah memberikan jalan keluar terkait kompleksitas permasalahan kepala daerah. Namun, belakang banyak masyarakat yang merasa mekanisme pemilihan kepala daerah saat ini tidak merepresentasikan kepentingan masyarakat, terutamanya dalam mencalonkan bakal calon kepala daerah. hal inilah yang melahirkan inisiasi terkait penerapan konsep “*blank vote*” dalam sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Kendati dalam tingkat regulasi pengaturan *blank vote* memang belum secara eksplisit diatur dalam UU Pilkada. Dalam UU Pilkada hanya mengenal istilah kotak kosong ketika hanya ada satu pasangan calon.

b. Pelaksanaan *Blank Vote* di berbagai negara

Konsep *blank vote* bukanlah konsep yang baru, berbagai negara telah mengadopsi konsep *blank vote* walaupun dengan nama-nama yang berbeda. Sejarah awal munculnya kotak kosong “*blank vote*” di berbagai negara terutamanya di kawasan Amerika Latin dan Eropa Selatan diawali dengan tingginya surat suara yang rusak. Hal ini, merupakan tindakan atas ketidak puasan masyarakat terhadap pemerintah terutamanya tingginya tingkat korupsi di daerah tersebut. Salah satunya dalam pemilihan wali kota Boston, Amerika serikat, tahun 1975 dimana lebih dari 10.000 surat suara rusak, yang secara signifikan melampaui margin kemenangan petahanan, *Kevin White* atas senator *Joseph Timity*. Walikota tersebut diduga melakukan korupsi besar, sehingga *blank vote* merupakan bentuk perlawanan dan penolakan masyarakat atas pemerintahan yang korup. Dalam kasus yang lain, di Argentina pada tahun 2001, terdapat 21% suara pemilihan legislatif Argentina rusak atau dibiarkan kosong oleh para pemilih yang kecewa. Istilah kotak kosong di argentinian dikenal dengan istilah “*voto bronco*”. Tindakan pemilih dalam kasus di pemilihan legislatif di Argentina saat itu,

merupakan penolakan atau aksi protes terhadap Presiden Fernando de la Rúa setelah bertahun-tahun mengalami resesi ekonomi dan kerusakan sosial.¹⁹

Diberbagai negara kemudian menjadikan “*blank vote*” atau kotak kosong sebagai sebuah perlawanan. Misalnya dalam pemilihan presiden di Kolombia, suara *blank vote* mencapai lebih dari 30% dari suara. Di India, dalam pemilihan lokal tahun 2014, terdapat fakta bahwa di beberapa distrik majelis lokal (daerah pemilihan) memiliki selisih kemenangan yang lebih kecil dari pada jumlah suara yang diterima oleh pemilih. Di India proses penolakan ini dengan tidak memilih calon dari apa yang ada, di India dinamakan dengan “*None of the Above*” (Nota). Di Amerika Serikat gerakan untuk menolak kandidat yang tersedia juga dinamakan dengan “*None of the Above*” (Nota). Pada tahun 2012, Partai Republik AS mengakui bahwa aksi ini sebagai ancaman politik yang berbahaya. Hingga ditahun tersebut Partai Republik mengajukan gugatan terhadap negara bagian Nevada yang menuntut agar opsi “*NOTA*” dihapuskan dari surat suara.²⁰

Kotak kosong “*blank vote*” memang mulai berkembang diberbagai negara, sebagai bentuk perlawanan atas ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah maupun pilihan yang tersedia. Beberapa negara yang menerapkan “*blank vote*” dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1: Contoh beberapa negara yang melakukan gerakan kotak kosong

Country	Name	Message
Spain	Escafo Blanco (Blank Ballot)	“For whoever does not feel represented by any other political option”
United Kingdom	None of the Above (NOTA)	“Vote for a candidate you really want, or vote blank in protest. Both will help to revitalize UK politics”
Colombia	Vote en Blanco (Blank Vote)	“... those who want democracy but has no one for whom to vote”

¹⁹ Chiara superti, “The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?,” *Asociacion Almendron* (2016): 1–16, <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2018/04/blankasprotest-final.pdf>.

²⁰ *Ibid*

Wales	No Candidate Deserve My Vote	“This party gives a voice to those who feel disillusioned or disenfranchised by the choice of political parties or their candidate”
France	Parti du Vote Blanc (Party of Blank Vote)	“Blank Vote identifies the will to participate to the democratic process but it marks a rejection of the proposed option”
United States	None of the above (NOTA)	“All legitimate consent requires the ability to withhold consent, therefore, the legitimate consent of the withhold their consent in an election to office”
Quebec (Canada)	Parti nul (Null Party)	“Why create Parti Nul? Because voters have no clear way to express, without a doubt, their dissatisfaction with regard to political parties, the electoral process, or political institutions in general...”

Sumber: Chiara superti, “The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?”

Blank Vote merupakan pesan ketidakpuasan pemilih yang ditujukan kepada sistem politik yang ada. Sebuah gejala kesenjangan antara kebutuhan masyarakat dengan apa yang ditawarkan oleh partai politik di dalam surat suara nampaknya berjalan bersebrangan, maka sebagai bentuk protes, *blank vote* merupakan salah satu wujud nyata

dari penolakan tersebut. Namun, dalam konteks yang lebih maju maka kotak kosong “*blank vote*” harus dibuat dalam bentuk formal (atau dilembagakan) sehingga menjadi langka perbaikan sistem demokrasi di Indonesia terutamanya kaderisasi partai politik.

Dalam pandangan Adhy Aman yang mengutip pendapat foley mengatakan bahwa seorang pemilih yang ingin memberikan suaranya dan tidak melepaskan hak pilihnya, yang tidak menuliskan nama tertentu untuk jabatan tersebut, dan yang ingin mengajukan protes terhadap kandidat organisasi yang tercantum yang dipaksakan kepadanya, seharusnya dapat membuat pilihan dihitung secara resmi.²¹

2. Bagaimana dampak dari penggunaan *blank vote* terhadap kualitas demokrasi dan legitimasi pemilihan kepala daerah di Indonesia?

Perkembangan demokrasi di Indonesia terus mengalami perkembangan dan perubahan yang sangat dinamis. Perbaikan demi berjalannya demokrasi yang baik dengan memetik pengalaman di masa lalu, demikian juga halnya dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan bagian dari perbaikan proses demokrasi pasca era reformasi dengan penguatan dan pendalaman demokrasi serta bentuk upaya mewujudkan tata Kelola pemerintah yang baik dan efektif.²²

Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis sebagaimana amanat pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pelaksanaan yang dilakukan secara demokratis diperlukan karena bagian dari upaya untuk memutus rantai oligarki pemimpin partai dalam menentukan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Harapannya Pilkada yang dilaksanakan dapat meningkatkan legitimasi rakyat pada tingkatan daerah, kualitas kedaulatan

²¹ *Ibid*

²² Kevin Nathanael Marbun dkk, “Gerakan Koko (Kotak Kosong): Studi Kasus Pada Pilkada Humbang Hasundutan Tahun 2020,” *Epistemik: Indonesian Journal of Social and Political Science* 3, no. 2 (2022): 16–30, <http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=3365507&val=29513&title=Gerakan Koko Kotak Kosong Studi Kasus Pada Pilkada Humbang Hasundutan Tahun 2020>.

melalui partisipasi secara langsung oleh rakyat, mengurangi politik transaksional, serta memfasilitasi proses seleksi kepemimpinan secara *bottom-up*.²³

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak pada tahun 2024 berdasarkan hasil rekapitulasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI data pencalonan kepala daerah, KPU RI menyebut terdapat 1.533 pasangan calon yang sudah ditetapkan menjadi peserta Pilkada serentak tahun 2024. Dari jumlah total 1.553 calon yang ditetapkan terbagi atas rincian 103 pasangan calon gubernur-wakil gubernur, 1.166 pasangan calon bupati-wakil bupati dan 284 calon wali kota-wakil wali kota 284. Selain itu terdapat 53 pasangan yang berasal dari jalur perorangan.²⁴

Dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) juga terdapat beberapa daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU, yang artinya hanya terdapat calon tunggal dalam suatu daerah pemilihan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI telah mencatat ada 41 daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon pada Pilkada serentak 2024. Daerah tersebut terdiri dari 1 (satu) provinsi, 35 kabupaten, dan 5 (lima) kota.²⁵ Fenomena calon tunggal ini menjadi jumlah terbanyak dari pada Pilkada sebelumnya, tentunya hal ini menjadi pertanyaan berkaitan dengan kualitas demokrasi di negara Indonesia.

Implementasi Pilkada secara serentak berpotensi menimbulkan banyak persoalan. Terdapat berbagai hambatan didalamnya, salah satunya yaitu minimnya kandidat yang menjadi bakal calon Pilkada dan pemilihan bakal calon dari Partai Politik (parpol) yang dilakukan secara serampangan. Alhasil disini rakyat terpaksa mau tidak mau menerima apa adanya dengan memilih hanya satu pasangan calon, memilih dengan mekanisme kotak kosong, dan/atau memilih calon pasangan yang dipilih oleh parpol secara serampangan. Menurut seorang mantan Hakim Mahkamah Konstitusi Patrialis Akbar, mengatakan bahwa dengan kondisi sedemikian tentunya dapat memudahkan demokrasi dalam tingkatan daerah. Mengingat, dengan adanya calon tunggal, kotak kosong, serta calon yang dipilih secara serampangan oleh pimpinan parpol, sama saja telah berusaha meniadakan esensi dari

²³ R. Nazriyah, "Calon Tunggal Dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015," *Jurnal Konstitusi*, 13, no. 2 (2016): 379–405, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1327>.

²⁴ Kurniawan Fadilah, "KPU: 1.553 Paslon Ditetapkan Ikut Pilkada Serentak 2024," *Detiknews*, last modified 2024, accessed September 16, 2024, <https://news.detik.com/pilkada/d-7554096/kpu-1-553-paslon-ditetapkan-ikut-pilkada-serentak-2024>.

²⁵ Mevi Linawati, "KPU Catat Ada 41 Daerah Dengan Calon Tunggal Di Pilkada 2024, Ini Daftarnya," *Liputan 6*, last modified 2024, accessed November 11, 2024, <https://www.liputan6.com/pemilu/read/5694942/kpu-catat-ada-41-daerah-dengan-calon-tunggal-di-pilkada-2024-ini-daftarnya>.

kontestasi demokrasi tersebut. Seharusnya pemilihan secara demokratis dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.²⁶

Fenomena tersebut merupakan persoalan yang cukup serius dalam konteks demokrasi lokal, tentu selama ini yang terjadi bahwa telah terjadi pragmatisme partai politik (parpol), kegagalan kaderisasi parpol, serta minimnya atau melemahkan ideologi partai politik sehingga dapat dilihat partai politik hanya menjadi kendaraan saja. Dimana seharusnya partai politik sebagai sarana berdemokrasi justru tidak mampu dan tidak memiliki identitas, ideologi, dan kualitas dalam menjalankan fungsinya sebagai partai politik.

Berkaitan mengenai kotak kosong dalam Pilkada serentak tahun 2024 yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada dan PKPU memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat memilih dan tidak memilih pasangan calon tunggal di daerahnya. Hal ini di jelaskan dalam Pasal 54 C ayat (2) yang menyatakan bahwa *“Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar”*. Aturan ini merupakan bentuk dari tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang didalamnya menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pilkada serentak. Mahkamah juga memberikan gambaran arahan teknis dalam hal terdapatnya kotak kosong masyarakat dapat memberikan dengan cara setuju atau tidak setuju. Namun hal tersebut kemudian dirasa juga belum memberikan kepastian mengenai legitimasi rakyat daerah dalam konteks demokrasi.

Makna secara filosofis yang terdapat dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara demokratis atau langsung adalah berhubungan dengan hak individu yang memiliki hakekat sebagai kedaulatan yang otonom, baik dalam menggunakan hak pilihnya, termasuk juga dalam rangka mengambil pilihan dengan tidak menggunakan hak politiknya. Dalam hal ini diartikan bahwa keterkaitan sebenarnya terletak pada kedaulatan yang berada sepenuhnya ditangan

²⁶ Lia Nurhasanah, “Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Sultan: Riset Hukum Tata Negara* 2, no. 1 (2023): 15–26, https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/sultan_htn/article/view/4299.

rakyat sebagaimana amanat konstitusi.²⁷ Sehingga dengan kedaulatan ditangan rakyat menjadi *stakeholder* utama dari proses politik Pilkada.

Sebenarnya dilihat dalam konteks ketatanegaraan dapat kita lihat, bahwa demokrasi di Indonesia berjalan selangkah lebih mundur kebelakang dengan diperbolehkannya kotak kosong berkontestasi dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada).²⁸ Karena dengan adanya kotak kosong bukan merupakan implementasi demokrasi yang dianut di Negara Indonesia, ketika kotak kosong memenangkan kontestasi Pilkada tentunya tidak adanya calon alternatif. Namun solusi yang didapat adalah beberapa waktu kedepan daerah tersebut akan dipimpin oleh orang yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat melalui Kementrian Dalam Negeri. Hal ini juga berpotensi melahirkan sistem yang sentralisasi sebagaimana yang pernah terjadi pada orde baru.

Ada beberapa model alternatif pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang terdapat potensi calon tunggal yang sudah dilaksanakan diberbagai negara seperti *acclamation*, *one-vote-to-win*, *blank vote* (kotak kosong).²⁹ Dari ketiga model tersebut, penulis melihat bahwa yang mendekati pada nilai-nilai demokrasi ketika dihadapkan dengan calon tunggal dalam Pilkada yaitu menggunakan kotak kosong (*blank vote*). Dimana esensi dari pemilihan yaitu untuk memberikan legitimasi rakyat sepenuhnya untuk menentukan dan merupakan bagian dari kedaulatan rakyat, namun dengan model kotak kosong (*blank vote*) tetap harus ada instrument yang mengaturnya secara detail, agar dalam hal ini benar-benar dapat menjadi solusi ketika memang rakyat dihadapkan dengan calon yang tidak mewakili representasi rakyat.

Blank vote (kotak kosong) terjadi ketika pemilih memutuskan untuk tidak memberikan dukungan kepada salah satu calon atau pemilih dapat memilih kolom kotak kosong dalam surat suara yang dimana hanya terdapat satu pasangan calon. Fenomena ini mencerminkan sebagai sikap politik, seperti tidakpuasan terhadap kandidat yang ada, protes terhdap sistem Pilkada, atau bahkan kondisi ini bentuk *apatisme* dari masyarakat terhadap politik secara umum. *Blank vote* ini dilakukan oleh pemilih untuk tidak memberikan suara kepada calon yang ada atau dapat memberikan suara dengan cara mencoblos pada surat suara yang tidak bergambar, tidak

²⁷ Ahmad Yantomi, "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (2022): 14–26, <https://jurnal.um-palembang.ac.id/KHDK/article/view/4524>.

²⁸ Ahmad Gelora Mahardika, "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1, no. 1 (2018): 69–84, [http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2415112&val=23057&title=Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilukada Serta Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia](http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2415112&val=23057&title=Fenomena%20Kotak%20Kosong%20dalam%20Pemilukada%20Serta%20Implikasinya%20dalam%20Sistem%20Ketatanegaraan%20Indonesia).

²⁹ Rofi Aulia Rahman dkk, "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi," *Jurnal Konstitusi*, 19, no. 1 (2022): 48–72, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1913>.

mencoblos dimanapun, atau melakukan kesalahan teknis yang menyebabkan surat suara menjadi tidak sah.

Kemudian saat ini, terdapat permohonan berkaitann dengan *blank vote* yang sebagaimana diinginkan oleh 3 (tiga) orang pemohon yang saat ini sedang mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dengan tanda terima permohonan dengan nomor 2166/PAN.MK/IX/2024 pada Jumat, 13 September 2024. Dalam permohonan ini terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Pilkada yang dimohonkan untuk di uji antara lain sebagai berikut: Pasal 79 ayat (1), Pasal 85 ayat (1), Pasal 94, Pasal 107 ayat (1), Pasal 109 ayat (1). Dengan melihat kondisi saat ini membuat masyarakat dipaksa memilih kandidat yang dirasa hanya menjadi pilihan elite politik atau kartel politik saja. Bila masyarakat memilih kotak kosong yang saat ini diatur dalam UU Pilkada dengan mencoblos pada surat suara yang tidak bergambar, dirasa belum memenuhi kedaulatan karena masyarakat dihadapkan dengan calon kepala daerah yang tidak pasti. Namun ketika masyarakat memilih dengan cara selain dicoblos maka akan dianggap suara tidak sah.³⁰ Tentunya hal ini dapat tidak mencerminkan prinsip kedaulatan dan persamaan dihadapan hukum. Para pemohon menginginkan bahwa *blank vote* dapat mengakomodir suara sah masyarakat dengan memberikan kebebasan untuk memilih calon kepala daerah yang dikehendaknya, walaupun secara administrative sudah ada calon yang ditetapkan secara sah oleh KPU.

Blank vote yang dimaksud disini, juga merupakan kehendak kedaulatan rakyat sebagai bentuk protes terhadap kandidat-kandidat yang berkompetensi serta memberikan kesadaran bagi para elite politik atau pimpinan politik untuk segera berevaluasi bagaimana caranya untuk memperbaiki sistem demokrasi di negara Indonesia agar terlepas dari kebelenguan oligarki. Keberadaan *Blank Vote* seperti ini juga harus diakui sebagai surat suara sah, karena didalamnya juga merupakan kehendak rakyat yang dimana bagian dari kedaulatan rakyat. Hal ini juga termasuk perwujudan perlindungan konstitusional warga negara.

Sebenarnya dalam rangka untuk mengurangi potensi adanya calon tunggal yang berakibat dengan adanya mekanisme kotak kosong, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusannya No. 60/PUU-XXII/2024 mengubah ambang batas pencalonan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di Pilkada seretnak tahun 2024. Alhasil Badan Legislasi (Baleg) DPR,

³⁰ Taufik Rahadian, "UU Pilkada Digugat, MK Diminta Atur Opsi Kotak Kosong Di Seluruh Daerah," *Kumparan News*, last modified 2024, accessed November 11, 2024, <https://kumparan.com/kumparannews/uu-pilkada-digugat-mk-diminta-atur-opsi-kotak-kosong-di-seluruh-daerah-23UQQcVaLzm>.

DPD, dan pemerintah sepakat mengadopsi putusan MK itu dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Keempat atas UU No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi UU.³¹ Putusan ini sebenarnya memberikan peluang bagi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD dapat mengusung pasangan calon tanpa harus mempertimbangkan perolehan jumlah kursi di DPRD. Namun pada kenyataannya, putusan ini tidak dapat membendung jumlah calon tunggal pada Pilkada serentak tahun 2024.

Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia, penggunaan *blank vote* juga memiliki beberapa dampak yang signifikan terhadap kualitas demokrasi dan legitimasi pemilihan kepala daerah (Pilkada):

1. Dampak terhadap kualitas Demokrasi

Kualitas demokrasi ditentukan oleh beberapa faktor, termasuk partisipasi pemilih, keterwakilan politik, dan keadilan dalam proses pemilihan. Hal penggunaan *blank vote* dapat memiliki dampak yang positif maupun negatif pada kualitas demokrasi, tergantung pada konteksnya.³² Dalam suatu tatanan negara demokrasi, suara rakyat adalah di atas segalanya karena hakikatnya *demos* dan *kratos* adalah pemerintahan berasal dari kekuasaan rakyat, hal ini sejalan dengan istilah *vox populi vox dei*, yang memiliki arti bahwa suara rakyat adalah suara tuhan.³³

a. Bentuk protes dan ketidakpuasan pemilih

Penggunaan *blank vote* merupakan bentuk dari sebuah protes politik terhadap kandidat yang tidak dianggap representatif oleh pemilih. Hal ini dapat terjadi ketika pemilih merasa tidak ada calon yang mampu memenuhi harapan, kandidat yang dianggap tidak kredibel karena merupakan pilihan para elite dan kartel politik, serta pemilih tidak puas dengan (*incumbent*) dan tidak ingin mendukungnya, tetapi juga tidak puas dengan calon penantang. Sebagai tanda ketidakpuasan, *blank vote* menjadi sebuah sinyal penting bagi partai politik dan

³¹ Ady Thea DA, "Putusan MK Tentang Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Masuk RUU Pilkada," *Hukum Online*, last modified 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-tentang-ambang-batas-pencalonan-kepala-daerah-masuk-ruu-pilkada-lt66c5b5e87294e/>.

³² Dedi Rahmadi, "Indeks Demokrasi 2020: Indonesia Di Urutan 64, Digolongkan Demokrasi Belum Sempurna," *Merdeka.Com*, last modified 2020, accessed November 11, 2024, <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/02/06/indonesia-peringkat-64-democracy-index-2020-ksp-terus-berusaha-agar-tak-jatuh-pada-rezim-otoriter>.

³³ Rofi Aulia Rahman dkk, "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi."

calon untuk lebih memerhatikan aspirasi, agar mendorong peningkatan kualitas demokrasi lokal dan kandidat yang diusung oleh partai politik untuk lebih responsive dan kredibel sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi.

b. Potensi menurunkan partisipasi pemilih

Penggunaan *blank vote* dilakukan secara serentak, tentunya hal ini dapat menunjukkan penurunan kualitas partisipasi politik. Karena banyak pemilih yang kemudian memutuskan untuk tidak memilih salah satu kandidat yang ada, ini merupakan bentuk apatisisme politik atau ketidakpercayaan terhadap sistem Pilkada. Semakin lama jika ini terus terjadi akan memperlemah kualitas demokrasi karena partisipasi yang rendah dapat mengurangi representasi politik yang kuat dan rasa kepercayaan masyarakat kepada demokrasi akan melemah yang dapat menciptakan krisis kepercayaan terhadap institusi politik.

2. Legitimasi pemilihan kepala daerah di Indonesia

Distorsi demokrasi sistem pemilihan kepala daerah dengan adanya *blank vote*/ kotak kosong diwarnai dengan adanya manipulasi politik antar elit politik. Mereka yang mengklaim mewakili rakyat disinyalir telah melakukan berbagai bentuk penyimpangan dan distorsi dalam melaksanakan pemilihan. Yang berakibat dengan kualitas calon pemimpin yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan adanya *blank vote*/ kotak kosong memberi kekhawatiran dapat melahirkan calon pemimpin daerah yang sentralistik-otoriterian yang dapat mengkebiri hak dan kedaulatan rakyat.³⁴

a. Menurunkan tingkat dukungan mayoritas

Apabila *blank vote* digunakan dalam jumlah yang besar, hasil dari pemilihan berpotensi menjadi kurang representative. Ketika situasi dimana jumlah *blank vote* mendekati atau bahkan lebih besar daripada suara yang diperoleh calon terpilih, legitimasi kepala daerah yang menang dapat dipertanyakan. Dengan jumlah suara yang diperoleh calon kepala daerah yang tipis, atau ketika mendapatkan suara tidak sah, dapat menghadapi tantangan kredibilitas pada calon kepala daerah terpilih dalam menjalankan

³⁴ AA G Oka Wisnumurti, "Formulasi Ideal Pemilu Kepala Daerah Sebagai Sarana Penguatan Sistem Demokrasi Dan Otonomi Daerah Di Indonesia," *Jurnal Majelis (Media Aspirasi Konstitusi)* 2 (2017): 83.

pemerintahan. Hal ini berpotensi menciptakan instabilitas politik, karena kepala daerah mungkin dianggap tidak memiliki mandat kuat dari masyarakat.

b. Mengurangi kepercayaan terhadap hasil Pilkada

Jumlah *blank vote* yang tinggi dapat juga mengurangi kepercayaan publik terhadap proses pemilihan itu sendiri. Hal ini terjadi jika masyarakat merasa bahwa sistem pemilihan yang ada tidak mampu menciptakan pilihan kandidat yang layak atau bahwa mekanisme politik tidak memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi yang bermakna. Apabila masyarakat merasa bahwa suara mereka tidak akan mempengaruhi perubahan, maka legitimasi proses demokrasi bisa terkikis.

c. Stabilitas pemerintahan yang dipimpin oleh kandidat terpilih

Kepala daerah yang terpilih dengan dukungan suara yang rendah, baik karena jumlah *blank vote* yang tinggi maupun partisipasi pemilih yang rendah secara umum, kemungkinan dapat menghadapi kesulitan dalam menjalankan pemerintahan yang efektif. Hal ini dapat terjadi karena kepala daerah tidak dianggap sebagai pemimpin yang benar-benar didukung oleh mayoritas masyarakat, serta kebijakan yang diambil oleh kepala daerah bisa lebih sering mendapat perlawanan dari kelompok oposisi bahkan dari masyarakat sipil yang tidak puas.

Namun juga tidak dapat kita pungkiri bahwa demokrasi akan selalu mengalami perubahan dan perkembangan khususnya dalam tataran praktik kotak kosong (*blank vote*). Dengan adanya praktik kotak kosong ini menjadi sebuah refleksi dan evaluasi dalam perjalanan demokrasi di Indonesia serta memberikan isyarat untuk segera berbenah diri dengan menempatkan demokrasi pada koridor yang tepat untuk menghindari tirani kekuasaan yang *antroposentris*.

C. KESIMPULAN

Pemilihan Kepala daerah secara langsung merupakan manifestasi dari sebuah negara yang mendeklarasikan diri sebagai negara demokrasi. Hak memilih dan hak untuk dipilih merupakan hak warga negara yang dijamin oleh UUD 1945 dan juga telah diamanatkan dalam berbagai ketentuan internasional. Terkait hak untuk dipilih dalam kontestasi Pilkada peraturan perundang-undangan telah memberikan aturan main bagi warga negara, dimana

untuk mencalonkan menjadi kepala daerah harus disusun oleh partai politik maupun gabungan partai politik, sedangkan jika tidak menggunakan jalur partai politik maka dapat mencalonkan melalui jalur perseorangan atau Independent. Terkait hak untuk memilih, warga negara diberikan kebebasan untuk memilih calon yang terbaik menurut mereka tanpa paksaan. Namun persoalannya kemudian, saat ini diberbagai daerah ada banyak calon tunggal dimana tidak ada opsi pilihan selain memilih pasangan calon tunggal atau kotak kosong, ataupun terdapat dua pasangan calon atau lebih akan tetapi tidak merepresentasikan kehendak rakyat, sehingga rakyat merasa tidak puas dengan dua pasangan calon atau lebih maka sebagai bentuk protes masyarakat dalam kondisi demikian dengan memilih golput atau bahkan memilih kedua calon (suara tidak sah). Sehingga untuk mengakomodir persolan demikian maka keberadaan "*blank vote*" menjadi penting sebagai wadah aspirasi hak memilih masyarakat dalam kontes tasi Pilkada.

Kebaradaan *Blank Vote* memang menjadi diskursus, jika dilihat dari demokrasi dan legitimasi publik terhadap pemerintahan. Keberadaan "*blank vote*" atau kotak kosong di Indonesia baru dikenal pada saat terdapat calon tunggal, namun konsep *blank vote* di berbagai negara juga menerapkan *blank vote* akan tetapi bukan hanya jika terdapat satu pasangan calon namun baik terdapat dua atau tiga pasangan calon atau lebih kotak kosong tetap di masukan dalam kotak suara, sebagai bentuk hak memilih masyarakat jika tidak setuju dengan opsi calon yang ada. Penerapan *blank vote* menunjukkan bahwa hal ini juga bisa menjadi ekspresi ketidakpuasan pemilih, penggunaannya yang signifikan juga mengindikasikan adanya masalah serius dalam sistem pencalonan, dan representasi politik. Oleh karena itu, *blank vote* dapat menjadi sinyal penting untuk melakukan reformasi sistem Pilkada, namun jika tidak dikelola dengan baik, dapat melemahkan legitimasi proses demokrasi. Untuk memberikan pijakan hukum penerapan *blank vote* ini, terdapat permohonan pengujian UU Pilkada di MK dengan tanda terima permohonan dengan nomor 2166/PAN.MK/IX/2024 pada Jumat, 13 September 2024. Dalam permohonan ini terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Pilkada yang dimohonkan untuk di uji antara lain sebagai berikut: Pasal 79 ayat (1), Pasal 85 ayat (1), Pasal 94, Pasal 107 ayat (1), Pasal 109 ayat (1). Namun tentu jalan panjang penerapan *blank vote* kedepan patut dipertimbangkan oleh berbagai pihak terutamanya penyelenggara pemilihan kepala daerah dan pembuata undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- AA G Oka Wisnumurti. "Formulasi Ideal Pemilu Kepala Daerah Sebagai Sarana Penguatan Sistem Demokrasi Dan Otonomi Daerah Di Indonesia." *Jurnal Majelis (Media Aspirasi Konstitusi) 2* (2017): 83.
- Ahmad Gelora Mahardika. "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Adhyasta Pemilu 1*, no. 1 (2018): 69–84. [http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2415112&val=23057&title=Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilukada Serta Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia](http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2415112&val=23057&title=Fenomena%20Kotak%20Kosong%20dalam%20Pemilukada%20Serta%20Implikasinya%20dalam%20Sistem%20Ketatanegaraan%20Indonesia).
- Ahmad Yantomi. "Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan 3*, no. 1 (2022): 14–26. <https://jurnal.um-palembang.ac.id/KHDK/article/view/4524>.
- Chiara superti. "The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?" *Asociacion Almendron* (2016): 1–16. <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2018/04/blankaprotest-final.pdf>.
- DA, Ady Thea. "Putusan MK Tentang Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Masuk RUU Pilkada." *Hukum Online*. Last modified 2024. <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-tentang-ambang-batas-pencalonan-kepala-daerah-masuk-ruu-pilkada-lt66c5b5e87294e/>.
- Dedi Rahmadi. "Indeks Demokrasi 2020: Indonesia Di Urutan 64, Digolongkan Demokrasi Belum Sempurna." *Merdeka.Com*. Last modified 2020. Accessed November 11, 2024. <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/02/06/indonesia-peringkat-64-democracy-index-2020-ksp-terus-berusaha-agar-tak-jatuh-pada-rezim-otoriter>.
- Dewi Anggraini. "Kotak Kosong Dalam Pilkada 2024, Benarkah Tanda Kemunduran Demokrasi?" *Universitas Andalas*. Last modified 2024. Accessed November 11, 2024. <https://www.unand.ac.id/berita/opini/1101-kotak-kosong-dalam-pilkada-2024-benarkah-tanda-kemunduran-demokrasi>.
- Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif." *Jurnal Konstitusi, 7*, no. 3 (2010): 119–160. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/735>.
- Jimly Asshiddiqie. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Ke Empat*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indoensia, 2002.
- Kevin Nathanael Marbun dkk. "Gerakan Koko (Kotak Kosong): Studi Kasus Pada Pilkada Humbang Hasundutan Tahun 2020." *Epistemik: Indonesian Journal of Social and Political Science 3*, no. 2 (2022): 16–30. [http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=3365507&val=29513&title=Gerakan Koko Kotak Kosong Studi Kasus Pada Pilkada Humbang Hasundutan Tahun 2020](http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=3365507&val=29513&title=Gerakan%20Koko%20Kotak%20Kosong%20Studi%20Kasus%20Pada%20Pilkada%20Humbang%20Hasundutan%20Tahun%202020).
- Konstitusi, Mahkamah. *Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 Perkara 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, n.d.*
- Konstitusi, Putusan Mahkamah. *Nomor 5/PUU-V/2007 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, n.d.*
- KPU RI. *Laporan Kajian Evaluasi Pilkada & Focus Group Discussion (FGD) Series Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Biro Perencanaan Dan Data KPU RI. Vol. 2. Yogyakarta, 2018.* <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/50/15>.

- Kurniawan Fadilah. "KPU: 1.553 Paslon Ditetapkan Ikut Pilkada Serentak 2024." *Detiknews*. Last modified 2024. Accessed September 16, 2024. <https://news.detik.com/pilkada/d-7554096/kpu-1-553-paslon-ditetapkan-ikut-pilkada-serentak-2024>.
- Lazuardi. "Calon Tunggal Di 38 Daerah, Kegagalan Partai Politik Calonkan Kadernya Sendiri." *Universitas Gadjah Mada*. Last modified 2024. Accessed November 11, 2024. <https://ugm.ac.id/id/berita/calon-tunggal-di-38-daerah-kegagalan-partai-politik-calonkan-kadernya-sendiri/>.
- Lia Nurhasanah. "Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Sultan: Riset Hukum Tata Negara* 2, no. 1 (2023): 15–26. https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/sultan_htn/article/view/4299.
- Mahkamah Konstitusi. *Putusan Nomor 60/PUU-XIII/2015 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur*, n.d.
- Mevi Linawati. "KPU Catat Ada 41 Daerah Dengan Calon Tunggal Di Pilkada 2024, Ini Daftarnya." *Liputan 6*. Last modified 2024. Accessed November 11, 2024. <https://www.liputan6.com/pemilu/read/5694942/kpu-catat-ada-41-daerah-dengan-calon-tunggal-di-pilkada-2024-ini-daftarnya>.
- Mimi Kartika. "Pemohon Ingin Kotak Kosong Bisa Dipilih Meski Ada Dua Pasangan Calon Kepala Daerah." *Mahkamah Konstitusi*. Last modified 2024. Accessed November 11, 2024. <https://testing.mkri.id/berita/pemohon-ingin-kotak-kosong-bisa-dipilih-meski-ada-dua-pasangan-calon-kepala-daerah-21618>.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. Ke-5. Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara FHUI, 1983.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Cetakan-V. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.
- Narda Margaretha Sinambela. "KPU: Ada 37 Pasangan Calon Tunggal Di Pilkada Serentak 2024." *Antara*. Last modified 2024. <https://www.antaranews.com/berita/4353067/kpu-ada-37-pasangan-calon-tunggal-di-pilkada-serentak-2024>.
- Nurhayati, Yati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said. "Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum." *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, no. 1 (2021): 1–20.
- R. Nazriyah. "Calon Tunggal Dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015." *Jurnal Konstitusi*, 13, no. 2 (2016): 379–405. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1327>.
- Rofi Aulia Rahman dkk. "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi." *Jurnal Konstitusi*, 19, no. 1 (2022): 48–72. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1913>.
- Sirajuddin dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah Sejarah, Asas, Kewenangan, Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Sumardjono, Maria SW. *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Edisi Revi. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2021.
- Taufik Rahadian. "UU Pilkada Digugat, MK Diminta Atur Opsi Kotak Kosong Di Seluruh Daerah." *Kumparan News*. Last modified 2024. Accessed November 11, 2024. <https://kumparan.com/kumparannews/uu-pilkada-digugat-mk-diminta-atur-opsi-kotak-kosong-di-seluruh-daerah-23UQQcVaLzm>.