



DEMOCRATIC DILEMMA: EMPTY BOXES AND EFFORTS TO INCREASE POLITICAL PARTICIPATION AT THE LOCAL LEVEL

DILEMA DEMOKRASI: KOTAK KOSONG DAN UPAYA PENINGKATAN PARTISIPASI POLITIK DI TINGKAT LOKAL

Aura Anisah¹, Salma Elsa Anindya², Rena Putri Nirwana³, Tesalonika Amazia Simamora⁴,
Irsyaf Marsal⁵

^{1,2,3,4,5} Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional
Veteran Jakarta

E-mail: 2210611041@mahasiswa.upnvj.ac.id¹, 2210611052@mahasiswa.upnvj.ac.id²,
2210611072@mahasiswa.upnvj.ac.id³, 2210611422@mahasiswa.upnvj.ac.id⁴,
irsyafmarsal@upnvj.ac.id⁵

ARTICLE INFO

Correspondent

Aura Anisah

2210611041@mahasiswa.upn
vj.ac.id

Key words:

*Pilkada, empty box, single
candidate, democracy,
community participation,
political reform*

Website:

[https://idm.or.id/JSER/index.
php/JSER](https://idm.or.id/JSER/index.php/JSER)

Page: 587 – 593

ABSTRACT

The "empty box" phenomenon in regional head elections (Pilkada) in Indonesia reflects a serious challenge to the existing democratic system. In this context, the high number of single candidates indicates a leadership crisis and the weak function of political parties in providing quality alternative leaders. This research aims to analyze the impact of the empty box phenomenon on the Indonesian political system and explore the role of the government in overcoming this problem. The method used is a literature review with a qualitative approach, namely exploring various literature that discusses a single candidate and its impact. The research results show that empty boxes are a symptom of deeper problems in the political system, namely weak political competition, low public trust in political parties, and the dominance of oligarchs. This research also examines various efforts made by the government to overcome these problems, as well as providing more comprehensive policy recommendations.

Copyright © 2024 JSER. All rights reserved.

INFO ARTIKEL	ABSTRAK
Koresponden Aura Anisah 2210611041@mahasiswa.upn vj.ac.id Kata kunci: Pilkada, kotak kosong, calon tunggal, demokrasi, partisipasi masyarakat, reformasi politik Website: https://idm.or.id/JSER/index. php/JSER Hal: 587 – 593	Fenomena "kotak kosong" dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Indonesia mencerminkan tantangan serius dalam sistem demokrasi yang ada. Dalam konteks ini, tingginya angka calon tunggal menunjukkan krisis kepemimpinan dan lemahnya fungsi partai politik dalam menyediakan alternatif pemimpin yang berkualitas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak dari fenomena kotak kosong terhadap sistem politik Indonesia serta mengeksplorasi peran pemerintah dalam mengatasi masalah ini. Metode yang digunakan adalah kajian kepustakaan dengan pendekatan kualitatif, menelusuri berbagai literatur yang membahas calon tunggal dan dampaknya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kotak kosong merupakan gejala dari masalah yang lebih dalam sistem politik, yaitu lemahnya kompetisi politik, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik, dan dominasi oligarki. Penelitian ini juga mengkaji berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk mengatasi masalah ini, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih komprehensif. <i>Copyright © 2024 JSER. All rights reserved.</i>

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan suatu cara untuk membangun negara yang demokratis. Menurut Mara, Pemilihan umum secara langsung yang mulai diselenggarakan pada 1 Juni 2005 merupakan sebuah proses demokrasi masyarakat di tingkat lokal yang diharapkan mampu membawa agenda reformasi yang lebih demokratis (Mara, 2018). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa pelaksanaan pemilihan umum oleh rakyat secara langsung merupakan upaya mewujudkan kedaulatan rakyat untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sistem kehidupan demokrasi terus berkembang dengan dinamis. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, Mahkamah Konstitusi telah mengatasi masalah terkait larangan calon tunggal. Fenomena kotak kosong disebabkan oleh munculnya calon pemimpin dengan elektabilitas tinggi dan kinerja baik, sementara tidak ada calon lain yang benar-benar layak di suatu daerah. Dengan meningkatnya tren calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah mencerminkan krisis kepemimpinan di tingkat daerah (Rahman et al., 2022) dan juga menunjukkan ketidakberhasilan partai politik dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai pilar demokrasi, yang mengakibatkan proses demokratisasi di level kepemimpinan tidak berjalan dengan baik.

Pemilihan umum dengan adanya penomoran kotak kosong diatur dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2016. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa jika kotak

kosong menang, kepala daerah sementara akan digantikan oleh pejabat dengan kewenangan terbatas. Ini berarti bahwa sistem demokrasi memerlukan legitimasi dari masyarakat. Perkembangan demokrasi di Indonesia pada akhirnya berhubungan dengan partisipasi politik masyarakat. Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu menunjukkan legitimasi yang rendah dan dikhawatirkan pemimpin yang terpilih tidak mengetahui kebutuhan masyarakatnya (Budiardjo, 2008). Partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan melalui upaya penyadaran, pembinaan, dan pendidikan.

Dalam konteks pemilihan di Indonesia, tren meningkatnya calon tunggal dalam Pilkada menjadi anomali, mengingat Indonesia menganut sistem demokrasi multipartai dengan jumlah pemilih yang besar dan partisipasi banyak partai politik. Seharusnya, dinamika kontestasi kepemimpinan antar partai berlangsung secara kompetitif dan beragam. Penelitian sebelumnya, seperti yang dilakukan oleh Lili Romli (2018) menunjukkan bahwa praktik calon tunggal mencerminkan pragmatisme partai dan melemahnya demokrasi, di mana calon dipilih lebih berdasarkan popularitas dan kemampuan logistik, bukan kapasitas dan integritas (Romli, 2018). Pola ini bertentangan dengan prinsip demokrasi yang menekankan partisipasi dan kompetisi, sehingga meningkatkan jumlah calon tunggal dalam Pilkada berpotensi menyebabkan defisit demokrasi. Meskipun telah ada kajian tentang calon tunggal, masih jarang yang secara khusus membahas dampaknya terhadap pelemahan demokrasi di Indonesia. Temuan menunjukkan bahwa tingginya angka calon tunggal memperlemah struktur demokrasi, sehingga proses peralihan kekuasaan menjadi tidak stabil. Secara yuridis, pencalonan tunggal dapat dibenarkan, tetapi dalam konteks sosial, hal ini menimbulkan masalah serius, terutama terkait dengan melemahnya sistem demokrasi.

Meskipun telah ada kajian tentang calon tunggal, masih jarang yang secara khusus membahas dampaknya terhadap pelemahan demokrasi di Indonesia. Temuan menunjukkan bahwa tingginya angka calon tunggal memperlemah struktur demokrasi, sehingga proses peralihan kekuasaan menjadi tidak stabil. Secara yuridis, pencalonan tunggal dapat dibenarkan, tetapi dalam konteks sosial, hal ini menimbulkan masalah serius, terutama terkait dengan melemahnya sistem demokrasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kajian kepustakaan dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelusuran data kepustakaan diarahkan pada dua tema utama: calon tunggal dalam Pilkada. Pendekatan kualitatif dipilih karena tujuan utama penelitian adalah untuk mengkaji dan mendeskripsikan secara mendalam fenomena calon tunggal dalam Pilkada serta dampak negatifnya terhadap struktur dan pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai isu-isu yang berkaitan dengan kontestasi kepemimpinan dan dinamika politik di tanah air.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dampak dari Tingginya “Kotak Kosong” Pilgub Terhadap Sistem Politik di Indonesia

Trend kotak kosong tentu saja akan berdampak pada perkembangan demokrasi Indonesia. Beberapa dampak fenomena ini terhadap kotak kosong; *Pertama*, kualitas demokrasi itu sendiri sedang berkurang. Dengan hanya satu calon, masyarakat tidak mempunyai pilihan dalam memilih pemimpin daerahnya. Kondisi ini memaksa masyarakat untuk memilih pasangan calon yang sudah ada atau justru memilih kotak kosong. Seleksi yang kosong menandakan masyarakat tidak mempercayai pasangan calon yang ada. Masyarakat dapat melancarkan gerakan perlawanan konstitusional terhadap keberadaan calon tunggal hanya dengan mencentang kotak kosong pada surat suara mereka.

Kedua, jumlah pemilih yang menurun. Dengan terbatasnya pilihan, masyarakat akan enggan datang ke tempat pemungutan suara (TPS) untuk menggunakan hak pilihnya. Terutama karena ada tanda-tanda calon perseorangan dipandang sebagai partai yang pro status. Situasi saat ini, ketika suatu rezim berkuasa, masyarakat akan menganggap suaranya terbuang percuma karena calon pemenang dipilih melalui proses “kecurangan”. Wajar saja dalam situasi seperti ini, pilihan masyarakat adalah tidak datang ke TPS untuk memilih. Semakin rendah tingkat partisipasi, semakin rendah legitimasi pemimpin yang terpilih. Ketika pemerintahan terpilih memiliki legitimasi yang rendah, warga negara cenderung kurang tertarik pada kebijakan yang dikeluarkannya, dan pengendalian tata kelola masyarakat menciptakan pemimpin yang otoriter dan tidak terkendali di masyarakat.

Ketiga, menguatnya oligarki partai politik. Karena pemerintahan koalisi melayani kepentingan publik, partai-partai besar dapat mengontrol dan mengendalikan proses pencalonan, sehingga memungkinkan elite partai untuk mempertahankan kekuasaan dan menghindari kandidat potensial dalam pemilu lokal. Secara terpisah, hal ini juga menunjukkan bahwa pembentukan kepemimpinan partai tidak berjalan dengan baik, dimana partai-partai lebih memilih untuk fokus pada kandidat yang memiliki nama baik dan modal sosial, politik, dan ekonomi yang tinggi ketika berpartisipasi dalam pemilu lokal.

Peran Pemerintah dalam mengatasi Kotak Kosong, Perlunya Kehadiran Regulasi Baru dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dan Kepercayaan terhadap Partai Politik di Indonesia

Pemerintah telah mengambil peran dalam mengatasi masalah "kotak kosong" dalam pemilihan gubernur (pilgub) melalui berbagai kebijakan dan regulasi. Salah satu upaya yang paling signifikan adalah revisi Undang-Undang Pilkada melalui UU No. 10 Tahun 2016, yang mengakomodasi situasi adanya calon tunggal dengan memperkenalkan opsi "kotak kosong" dalam surat suara. Kebijakan ini bertujuan untuk menjaga legitimasi demokrasi meskipun hanya ada satu pasangan calon. Dalam hal ini, masyarakat diberikan hak untuk memilih "kotak kosong" sebagai bentuk penolakan terhadap calon tunggal. Jika kotak kosong menang, maka pejabat sementara akan memimpin daerah tersebut sampai pilkada ulang diadakan.

Kemenangan kotak kosong dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar tahun 2018 merupakan contoh kasus yang menarik dalam konteks pembahasan ini. Berdasarkan rapat pleno hasil perhitungan suara pada tanggal 6

Juli 2018, KPU Makassar menetapkan kotak kosong sebagai pemenang, mengalahkan pasangan calon tunggal Appi-Cicu. Menurut rekapitulasi KPU Makassar, kotak kosong memperoleh 53,17% suara atau sebanyak 178.933 suara, sedangkan pasangan calon Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi hanya mendapatkan 46,83% suara, atau sebanyak 157.572 suara. Ketentuan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam undang-undang tersebut, Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan bahwa pemenang Pilkada dengan calon tunggal harus memperoleh suara lebih dari 50% suara sah. Jika tidak mencapai 50%, pasangan calon yang kalah dapat mencalonkan kembali dalam pemilihan berikutnya.

Selain itu, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015, yang mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan satu pasangan calon, juga memperjelas tata cara penanganan hasil tersebut. Pada Pasal 25 ayat (1) diatur bahwa apabila kolom kosong memperoleh lebih banyak suara daripada pasangan calon, KPU harus menyelenggarakan pemilihan ulang pada pemilihan serentak periode berikutnya. Ayat (2) dari pasal yang sama menyatakan bahwa pemilihan serentak berikutnya dapat dilaksanakan pada tahun berikutnya atau sesuai dengan jadwal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tidak terpilihnya pasangan calon Walikota dan Walikota Makassar yaitu Appi-Cicu, yang bernama asli Munafri Arifuddin dan A. Rachmatika Dewi Yustisia Iqbal pada Pilkada Makassar tahun 2018, menjadikan Walikota dan Wakil Walikota Makassar yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2019, masih tetap memimpin Kota Makassar, yaitu Mohammad Ramdhan Pomanto. Selepas habisnya masa jabatan tahun 2019 itu, menuju Pilkada tahun 2020, Kemendagri akan menunjuk Penjabat (Pj) agar tidak terjadi kekosongan hukum (Yantomi, 2022).

Selain itu, pemerintah melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU) terus berupaya meningkatkan partisipasi politik dengan berbagai program sosialisasi dan pendidikan pemilih, khususnya di wilayah-wilayah dengan potensi rendahnya partisipasi. Meski demikian, hasil upaya ini masih terbatas. Dalam beberapa kasus, jumlah pemilih tetap rendah, dan calon tunggal masih sering muncul, terutama di daerah dengan dominasi politik kuat atau oligarki lokal yang sulit ditembus. Meskipun kebijakan ini menjaga legalitas dan prosedur pemilu, namun tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah mendasar, yaitu lemahnya kompetisi politik dan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dan proses demokrasi di tingkat lokal.

Sangat diperlukan adanya regulasi atau kebijakan baru untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan kepercayaan terhadap partai politik di Indonesia, guna mencegah terjadinya "kotak kosong" pada Pilgub dan menjaga stabilitas sistem politik. Alasannya cukup kompleks. Pertama, rendahnya partisipasi masyarakat dan kepercayaan terhadap partai politik seringkali disebabkan oleh sejumlah faktor, seperti praktik korupsi, nepotisme, dan dinasti politik yang masih marak. Misalnya dalam kasus calon tunggal yang dimana pemicu adanya calon tunggal di Pilkada biasanya disebabkan karena calon yang maju mengambil dukungan hampir semua partai politik, sehingga menghalangi kesempatan bagi tokoh-tokoh lain untuk

dapat maju menjadi calon walikota. Hal ini bisa diartikan dengan modal yang besar, sepasang calon tidak memberikan kesempatan kepada calon lain untuk mendapat dukungan (Lestari, 2019). Hal ini membuat masyarakat merasa apatis dan tidak memiliki harapan besar terhadap partai politik. Kedua, sistem politik yang masih kaku dan kurang mengakomodasi aspirasi masyarakat juga menjadi penyebab utama. Masyarakat merasa tidak memiliki ruang yang cukup untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan. Ketiga, kurangnya transparansi dan akuntabilitas partai politik dalam menjalankan tugasnya juga semakin memperparah situasi. Keempat, fenomena calon tunggal dan kotak kosong mencerminkan krisis kepemimpinan dan melemahnya fungsi partai politik dalam menawarkan alternatif pemimpin yang kompetitif.

Secara keseluruhan, upaya pemerintah dalam mengatasi masalah "kotak kosong" masih terus berlanjut. Pemerintah perlu terus melakukan evaluasi dan perbaikan terhadap kebijakan-kebijakan yang telah ada, serta mengembangkan strategi baru yang lebih efektif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan kepercayaan terhadap proses demokrasi. Jika tidak ada upaya perbaikan melalui regulasi dan kebijakan baru, maka potensi terjadinya "kotak kosong" pada Pilgub akan semakin besar. Hal ini akan berdampak negatif terhadap sistem politik di Indonesia, seperti melemahnya legitimasi pemerintah, meningkatnya polarisasi politik, dan bahkan dapat memicu ketidakstabilan keamanan. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformasi yang komprehensif terhadap sistem politik di Indonesia, dengan fokus pada peningkatan kualitas partai politik, transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat.

Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah strategis untuk mengatasi fenomena kotak kosong dalam Pilkada guna menjaga stabilitas politik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi. Salah satu langkah penting adalah mendorong reformasi internal partai politik, terutama dalam hal kaderisasi dan seleksi calon pemimpin. Partai politik harus mampu menawarkan calon-calon yang kompetitif dan berkualitas agar tidak terjadi calon tunggal. Selain itu, transparansi dan akuntabilitas partai politik harus diperkuat, khususnya terkait pendanaan dan pelaksanaan tugas mereka. Ini penting untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap partai politik. Pemerintah juga perlu memperketat regulasi untuk mengurangi pengaruh oligarki politik dan dinasti politik yang sering menghambat munculnya calon alternatif yang kompetitif. Pendidikan politik juga harus ditingkatkan, khususnya di wilayah-wilayah dengan partisipasi politik yang rendah, agar masyarakat lebih sadar dan terlibat aktif dalam pemilihan. Partisipasi masyarakat dalam proses politik juga harus diperluas, dengan memberikan ruang bagi mereka dalam pengambilan keputusan politik. Selain itu, regulasi terkait pemilihan ulang ketika kotak kosong menang perlu disempurnakan, dengan memastikan proses pemilihan ulang tidak berlangsung terlalu lama. Akhirnya, kompetisi politik harus ditingkatkan dengan memperkuat aturan pencalonan dan mendorong lebih banyak calon untuk berpartisipasi. Dengan langkah-langkah tersebut, potensi munculnya kotak kosong dapat diminimalisir, dan legitimasi politik serta stabilitas demokrasi di Indonesia dapat tetap terjaga.

SIMPULAN

Fenomena "kotak kosong" dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Indonesia merupakan sebuah gejala yang memprihatinkan. Tingginya angka kotak kosong menunjukkan adanya beberapa masalah fundamental dalam sistem politik, antara lain: kurangnya figur pemimpin yang berkualitas dan dipercaya oleh masyarakat, ketidakmampuan partai politik dalam menawarkan calon pemimpin yang kompetitif dan representatif, masyarakat merasa apatis dan tidak percaya terhadap proses demokrasi, dan dominasi segelintir elit politik yang menghambat munculnya calon alternatif. Selain itu dampak dari fenomena kotak kosong sangat signifikan, yaitu melemahnya sistem demokrasi, ketidakstabilan pemerintahan, dan meningkatnya polarisasi politik. Kotak kosong menjadi semacam bentuk protes dari masyarakat terhadap sistem politik yang dianggap tidak responsif terhadap aspirasi mereka. Untuk mengatasi masalah kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Indonesia membutuhkan upaya yang sistematis dan berkelanjutan dari seluruh pemangku kepentingan. Perlu adanya reformasi yang menyeluruh terhadap sistem politik, peningkatan kualitas demokrasi, dan penguatan partisipasi masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Lestari, A. (2019). Kotak Kosong Memenangkan Pemilihan Umum Kepala Daerah. *Lex LATA*, 1(2), 80–90. <https://doi.org/10.28946/lexl.v1i2.468>
- Humas UNAND. (2024, September 30). Universitas Andalas - Kotak Kosong dalam Pilkada 2024, Benarkah Tanda Kemunduran Demokrasi? Unand.ac.id.
- Mara, S. (2018). Demokrasi Kotak Kosong (Studi Kasus Pada Pemilukada Kota Jayapura Tahun 2017). *Jurnal Civic Education: Media Kajian Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 2(1), 54–55.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/ Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon
- Rahman, R. A., Satriawan, I., & Diaz, M. R. (2022). Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan dan Ancaman Bagi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, 19(1), 047. <https://doi.org/10.31078/jk1913>
- Romli, L. (2018). Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal. *Jurnal Penelitian Politik*, 15(2), 143–160.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Yantomi, A. (2022). Kajian Yuridis Kemenangan Kotak Kosong pada Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia. *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan*, 3(1), 14. <https://doi.org/10.32502/khdk.v3i1.4524>.