

KAJIAN YURIDIS KEMENANGAN KOTAK KOSONG PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Ahmad Yantomi

Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang

Email : akuyayan19@yahoo.com

Abstrak:

Dalam Pemilukada serentak 2018, terdapat 16 calon yang bertarung melawan kotak kosong untuk pemilihan Walikota dan Bupati, yang mana di kota Makassar faktanya masyarakat lebih banyak memilih kotak kosong ketimbang calon tunggal dukungan partai politik, sehingga secara otomatis pemenangnya adalah kotak kosong itu sendiri. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan sumber bahan hukum dari data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan teknik penarikan kesimpulan secara deduktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, proses pelaksanaan Pemilukada berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait Pemilukada pasangan calon melawan kotak kosong didasarkan dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang ditindaklanjuti dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) 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, yang menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak. Apabila dikaji secara yuridis mengenai kotak kosong yang menang melawan pasangan calon dalam pelaksanaan Pemilukada, maka didapati akibat hukum bahwa apabila pasangan calon kalah perolehan suara sah atau kurang dari 50%, maka Pemilihan berikutnya diulang kembali pada tahun berikutnya. Selanjutnya, terkait dengan keberlanjutan kepemimpinan kepala daerah lama yang telah habis masa jabatannya, Pemerintah melalui Kemneterian Dalam Negeri menugaskan Penjabat (Pj) Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota untuk mengisi kekosongan hukum hingga penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya.

Kata Kunci: *Kotak Kosong; Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*

Abstract:

In the 2018 simultaneous local elections, there were 16 candidates who fought against empty boxes for the election of Mayor and Regent, which in Makassar city the fact was that people chose empty boxes more than single candidates who supported political parties, so automatically the winner was the empty box itself. This research is a normative legal research with sources of legal material from secondary data collected through literature study with deductive conclusion drawing techniques. The results of this study indicate that, the process of implementing the Regional Head General Election based on the laws and regulations related to the Election of Candidate Pairs against the Empty Box is based on the issuance of the Constitutional Court Decision Number 100/PUU-XIII/2015 which was followed up with the provisions of Article 14 paragraph (1) of the General Election Commission Regulation Number 13 of 2018 concerning Amendments to General Election Commission Regulation Number 14 of 2015 concerning the Election of Governors and Deputy Governors, Regents and Deputy Regents, and/or Mayors and Deputy Mayors with One Pair of Candidates, which states that regions that have only one pair of regional head candidates can participate in the general election at the same time. If a juridical review of the empty box that wins against a pair of candidates in the implementation of the Regional Head General Election, it is found that the legal consequence is that if a pair of candidates loses a valid vote or less than 50%, the next election will be repeated in the following year. Furthermore, related to the sustainability of the leadership of the old regional head whose term of office has expired, the Government through the Ministry of Home Affairs assigns the Acting Governor, acting Regent, or acting Mayor to fill the legal void until the holding of the next simultaneous elections for the next period.

Keywords: *Empty Box; Pair of Candidates for Regional Head and Deputy Regional Head; General Election of Regional Heads and Deputy Regional Heads*

PENDAHULUAN

Pada perjalanannya, kekuatan rakyat ternyata memang masih memiliki peran besar dalam Pemilukada. Hal itu sebagai contoh, terlihat dari Pemilukada yang terjadi di kota Makassar. Partai-partai politik beramai-ramai hanya mengajukan satu calon pasangan, berhadapan dengan lawan berupa kotak kosong. Hal yang tentunya diyakini oleh kalangan elit partai pasti akan menghasilkan kemenangan gemilang tanpa lawan. Tetapi kenyataan berkata lain, ternyata hasilnya malah berbuah sebaliknya. Masyarakat lebih banyak memilih kotak kosong ketimbang calon tunggal dukungan partai politik, sehingga secara otomatis pemenangnya adalah kotak kosong itu sendiri. Kejadian ini membantah kebiasaan yang kerap terjadi, sebagaimana dalam Pemilukada serentak tahun 2015 dan tahun 2017 calon tunggal selalu menang dalam pemilihan. Meskipun sempat ada gugatan ke Mahkamah Konstitusi di Pemilukada calon tunggal pada Kabupaten Tasikmalaya, tetapi akhirnya pemenangnya selalu calon tunggal.¹

Berdasarkan rapat pleno hasil perhitungan suara Pilwalkot pada tanggal 6 Juli 2018, KPU Makassar menetapkan kotak kosong sebagai pemenang dalam Pemilukada Makassar 2018, mengalahkan calon tunggal Appi-Cicu. Dalam rekapitulasi suara, kotak kosong menang di 13 Kecamatan di Kota Makassar. Sedangkan calon tunggal Appi Cicu hanya menang di dua Kecamatan.² Di provinsi Sumatera Selatan khususnya pada Pilwalkot Kota Prabumulih, sebaliknya, kotak kosong kalah dari calon tunggal yaitu pasangan Ridho Yahya-Andriansyah Fikri selaku Petahana (*incumbent*), yang mana berdasarkan hasil perolehan rekapitulasi perhitungan suara pada tanggal 4 Juli 2018, menang dengan perolehan suara sebanyak 74.723, sedangkan untuk perolehan suara kolom kosong sebanyak 19.552. Jumlah seluruh suara sah sebanyak 94.275 dan suara tidak sah sebanyak 2.427, dengan total keseluruhan mencapai 96.702 dari jumlah DPT sebanyak 12.6745.³

¹ Abu Tamrin dan Nur Rohim Yunus, "Pola Referendum Umum dan Tantangan Kepala Daerah Tahun 2015 Di Tiga Kabupaten," Jurnal Cita Hukum, Vol. 5, No. 2, December 2017, Yogyakarta : Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 308.

² Abdullah Mansur (Komisioner KPU Makassar), 2018, "KPU Tetapkan Kotak Kosong Sebagai Pemenang Pilkada Makassar 2018", diakses pada laman website : <https://regional.kompas.com/read/2018/07/07/06225871/kpu-tetapkan-kotak-kosong-sebagai-pemenang-pilkada-makassar-2018>.

³ Wawan Irawan (Komisioner KPU Prabumulih), 2018, "Rekap Suara Pilgub Tiba di KPU Sumsel, Prabumulih yang Pertama", diakses pada laman website : http://sumsel.kpu.go.id/v1/index.php/home/detail_berita/245.

Permasalahan dalam penelitian ini yaitu : *pertama*, bagaimana proses pelaksanaan Pemilukada berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait Pemilukada pasangan calon melawan kotak kosong? *kedua*, bagaimana kajian yuridis kotak kosong yang menang melawan pasangan calon dalam pelaksanaan Pemilukada?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Jenis dan sumber bahan hukum diperoleh dari data sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan. Bahan hukum kemudian diolah dengan cara melakukan inventarisasi dan sistematisasi. Analisis bahan penelitian secara kualitatif dengan teknik penarikan kesimpulan secara deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Proses Pelaksanaan Pemilukada Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pemilukada Pasangan Calon Melawan Kotak Kosong

Sebelum tahun 2015, realitas kemunculan calon tunggal di Pemilukada menuai pertanyaan dari berbagai pihak mengenai apakah Pemilukada akan dilanjutkan atau tidak mengingat belum ada peraturan undang-undang yang membahas tentang masalah tersebut. Akhirnya setelah Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian, keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang didalamnya menyatakan bahwa daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak.⁴

Terkait dengan hal tersebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) berbunyi :

“Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju.”

⁴ Lihat : Pertimbangan huruf a dan huruf b 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.

Ketentuan di atas, mengalami perubahan sebagaimana ketentuan Pasal 14 ayat (1) berdasarkan 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. Ketentuan Pasal 14 selengkapnya berbunyi :

“Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon 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.”

Selanjutnya, ketentuan Pasal 18 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, berbunyi :

“Pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom yang memuat foto Pasangan Calon atau kolom kosong yang tidak bergambar.”

Kedua ketentuan di atas menyatakan bahwa surat suara pada pemilihan satu pasangan calon yang akan dicoblos, memuat dua kolom yang terdiri atas satu kolom yang memuat foto dan nama pasangan calon dan kolom kosong yang tidak bergambar, sehingga secara yuridis mengakibatkan ramainya Pemilukada dengan hanya satu pasangan calon yang melawan kolom kosong.

Makna filosofis yang dapat dipelajari dari Pemilukada langsung adalah berkaitan dengan hadirnya individu yang memiliki hakekat sebagai kekuatan yang benar-benar otonom, baik dalam konteks menggunakan hak pilihnya, termasuk juga untuk mengambil pilihan dengan tidak menggunakan hak politiknya. Artinya, keterkaitannya sebenarnya terletak pada kedaulatan yang berada sepenuhnya ditangan rakyat⁵, sehingga kehadiran masyarakat benar-benar menjadi *stakeholder* utama dari proses politik dalam Pemilukada.⁶ Individu yang benar-benar memiliki kekuatan

⁵ Moh. Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti, hlm. 328. Lihat pula: Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.co, hlm. 41.

⁶ Jazim Hamidi, 2010, *Rethinking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis dan Partisipatif, dalam Konstitusionalisme Demokrasi (Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi Sebagai Kado untuk “Sang Penggembala” Prof. A. Mukhtie Fadjar)*, Malang: In Trans Publishing, hlm. 217.

otonom dalam masyarakat, biasanya akan sangat dicintai masyarakatnya, sehingga mereka tidak mau memilih pemimpin yang lain. Karakter yang melekat seperti ini dapat kita temui pada diri Tri Rismaharini Walikota Surabaya, yang benar-benar bekerja untuk rakyatnya. Kecintaan rakyat kepadanya membuat gentar calon pesaing dan terhindar dari adanya perlawanan⁷ “kelompok kotak kosong”⁸, sehingga tidak ada yang berani untuk maju dalam Pemilukada serentak tahun 2015, walaupun akhirnya setelah perpanjangan masa pendaftaran tahap kedua akhirnya ada calon pesaing yang muncul. Hal ini terjadi karena mereka beranggapan akan sulit mengalahkan petahana yang mempunyai tingkat elektabilitas yang tinggi seperti Tri Rismaharini.⁹

2. Kajian Yuridis Kotak Kosong yang Menang Melawan Pasangan Calon dalam Pelaksanaan Pemilukada

Berkaitan dengan akibat hukum atas kemenangan kotak kosong dalam Pemilukada, maka dapat dianalisis melalui contoh kemenangan kotak kosong dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar di tahun 2018¹⁰. Sebagaimana diketahui, bahwa berdasarkan rapat pleno hasil perhitungan suara pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar pada tanggal 6 Juli 2018, KPU Makassar menetapkan kotak kosong sebagai pemenang dalam Pemilukada Makassar 2018, mengalahkan calon tunggal Appi-Cicu^{11, 12}. Dalam rekapitulasi suara, kotak kosong menang di 13

⁷ Scott mendefinisikan perlawanan sebagai segala tindakan yang dilakukan oleh kaum atau kelompok subordinat yang ditujukan untuk mengurangi atau menolak klaim yang dibuat oleh pihak atau kelompok superdinat terhadap mereka. Scott membagi perlawanan tersebut menjadi dua bagian, yaitu perlawanan publik atau terbuka (*public transcript*) dan perlawanan tersembunyi atau tertutup (*hidden transcript*). Lihat: James C. Scoot, 1991, *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES, hlm. 69.

⁸ Kelompok kotak kosong adalah kelompok yang melakukan kegiatan menyuarakan dan memperjuangkan pilihan kotak kosong beberapa bulan sebelum Pemilukada. Kelompok kotak kosong tidak mendapat fasilitas dari negara sehingga harus membiayai sendiri kampanye mereka. Selain itu, kelompok ini tidak diberi kesempatan yang leluasa untuk menyampaikan dan mengkampanyekan suara mereka. Lihat: Ikhsan Darmawan, “Peran dan Strategi Kelompok Kotak Kosong Dalam Pilkada Calon Tunggal Kabupaten Pati Tahun 2017”, *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 2, No. 1, Maret 2017, ISSN 2502-9185, Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia Depok, hlm.46.

⁹ Iza Rumesten, “Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No.1, Maret 2016, Universitas Sriwijaya Palembang, hlm. 79.

¹⁰ Selain di Makassar, ada 15 daerah lain yang hanya memiliki satu pasangan calon. Mereka didukung antara 6 sampai 12 partai politik. Rinciannya adalah, Pilkada Bupati : Deli Serdang, Padang Lawas, Pasuruan, Lebak, Tangerang, Tapin, Minahasa Tenggara, Bone, Enrekang, Mamasa, Mamberamo Tengah, Puncak, Jayawijaya. Lalu Pilkada Wali Kota : Prabumulih, Tangerang, Kota Makassar. Lihat : Hendra Cipto (Kontributor Kompas.com Makassar), 2018, "Jika Kotak Kosong Menang di Makassar, Pilkada Diulang pada 2020", diakses pada laman website : <https://regional.kompas.com/read/2018/06/27/18433031/jika-kotak-kosong-menang-di-makassar-pilkada-diulang-pada-2020>.

¹¹ Appi-Cicu maju pada Pilkada Makassar dengan usungan 10 partai, yakni Partai Nasdem, Partai Golkar, Partai PDI-P, Partai Gerindra, Partai Hanura, Partai PKB, Partai PPP, Partai PBB, Partai PKS, dan Partai PKPI. Koalisi besar ini mengantongi 43 dari 50 kursi parlemen Makassar. Dari hitung

Kecamatan di Kota Makassar. Sedangkan calon tunggal Appi Cicu hanya menang di dua Kecamatan.¹³

Ketentuan 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 Menjadi Undang-Undang mengatur bagaimana jika Pemilukada hanya diikuti calon tunggal. Dalam Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) diatur, pemenang Pilkada dengan calon tunggal harus memperoleh suara lebih dari 50 % suara sah. Jika suara tidak mencapai lebih dari 50 %, maka pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 25 ayat (1) 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 diatur, apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU menetapkan penyelenggaraan Pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya. Sementara di ayat (2) disebutkan, bahwa Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Maksud periode berikutnya pada ketentuan Pasal 25 ayat (1) di atas bukanlah lima tahun mendatang, tetapi ketika Pemilukada serentak terdekat akan digelar, yaitu tahun 2020.¹⁴

cepat yang dilakukan beberapa lembaga survei, kotak kosong unggul 53 % suara. Sedangkan, calon tunggal Appi-Cicu memperoleh suara sebesar 46 % suara. Lihat : Hendra Cipto (Kontributor Kompas.com Makassar), 2018, "Jika Kotak Kosong Menang di Makassar, Pilkada Diulang pada 2020", diakses pada laman website : [https:// regional.kompas.com/ read/ 2018/ 06/ 27/ 18433031/ jika-kotak-kosong-menang-di-makassar-pilkada-diulang-pada-2020](https://regional.kompas.com/read/2018/06/27/18433031/jika-kotak-kosong-menang-di-makassar-pilkada-diulang-pada-2020).

¹² Berdasarkan rekapitulasi KPUD Makassar menunjukkan persentase "kotak kosong" unggul 53,17 persen atau perolehannya sebanyak 178.933 suara, mengalahkan pasangan calon Munafri Arifuddin-Andi Rachmatika Dewi hanya 46,83 persen atau sebanyak 157.572 suara Di ruang pusat data KPUD Sulsel terpajang 13 layar yang menampilkan rekapitulasi Pilgub dan 12 Pilbuk serta Pilwalkot. Dari sekian data Pilkada yang ditampilkan, hanya *real count* Pilwalkot Makassar saja yang tidak berubah. Lihat : Ubedilah Badrun (Direktur Pusat Studi Sosial Politik Indonesia Universitas Negeri Jakarta), 2018, "Gerindra Sebut Kemenangan Kotak Kosong Bentuk Perlawanan dan Hukum Rakyat", diakses pada laman website : [https:// nasional.kompas.com/ read/ 2018/ 06/ 30/ 13043381/ gerindra-sebut-kemenangan-kotak-kosong-bentuk-perlawanan-dan-hukuman-rakyat](https://nasional.kompas.com/read/2018/06/30/13043381/gerindra-sebut-kemenangan-kotak-kosong-bentuk-perlawanan-dan-hukuman-rakyat).

¹³ Abdullah Mansur (Komisioner KPU Makassar), 2018, "KPU Tetapkan Kotak Kosong Sebagai Pemenang Pilkada Makassar 2018", diakses pada laman website : [https:// regional.kompas.com/read/2018/07/07/06225871/kpu-tetapkan-kotak-kosong-sebagai-pemenang-pilkada-makassar-2018](https://regional.kompas.com/read/2018/07/07/06225871/kpu-tetapkan-kotak-kosong-sebagai-pemenang-pilkada-makassar-2018).

Terkait siapa yang memimpin pemerintahan kota Makassar apabila ternyata Pemilukada gagal memilih pemimpin baru, maka berdasarkan ketentuan Pasal 54D ayat (4) 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 Menjadi Undang-Undang, yang menyebutkan apabila belum ada pasangan yang terpilih, maka pemerintah menugaskan Penjabat (Pj) untuk menjalankan pemerintahan. Artinya, Kementerian Dalam Negeri yang nantinya akan memilih Walikota Makassar yang bertugas hingga perhelatan Pemilukada Serentak tahun 2020. Masa jabatan Walikota Makassar akan berakhir pada tahun 2019. Jika Pemilukada ditunda ke tahun 2020, maka akan ditunjuk Penjabat untuk mengisi kekosongan.¹⁵

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

Sebagaimana diketahui, Pj Gubernur Sulawesi Selatan Soni Sumarsono, di Ruang Rapat Pimpinan (Rapim) Kantor Gubernur Sulawesi Selatan, pada hari Senin tanggal 4 Juni 2018, menyerahkan Surat Gubernur dan pengaktifan kembali Wali Kota Makassar Muhammad Ramdhan Pomanto dan akhir masa Pelaksana Tugas (Plt) Wali kota Makassar Syamsu Rizal. Masa cuti Muhammad Ramdhan Pomanto berakhir pada 4 Juni 2018, dimana ia mempercepat akhir cutinya yang seharusnya berakhir 23 Juni 2018, sedangkan cutinya di mulai 14 Februari 2018 lalu. Sebelumnya, Muhammad Ramdhan Pomanto maju kembali sebagai calon Walikota Makassar sehingga dia harus cuti untuk sementara sebagai Walikota Makassar.

¹⁴ Viryan Aziz (Komisioner KPU) dan Misna Attas (Ketua KPU Sulawesi Selatan), 2018, "Jika Kotak Kosong Menang di Makassar, Pilkada Diulang pada 2020", diakses pada laman website : <https://regional.kompas.com/read/2018/06/27/18433031/jika-kotak-kosong-menang-di-makassar-pilkada-diulang-pada-2020>., diakses pada 21 Mei 2021, pukul 07.10 WIB.

¹⁵ Asrar Marlang (Humas KPU Sulsel), 2018, "Kemenangan Kotak Kosong Dinilai Akibat Puncak Keresahan Masyarakat", diakses pada laman website : <https://www.jawapos.com/nasional/28/06/2018/kemenangan-kotak-kosong-dinilai-akibat-puncak-keresahan-masyarakat>.

Kemudian Wakil Walikota Makassar Syamsul Rizal naik sebagai Plt Wali Kota Makassar menggantikan Muhammad Ramdhan Pomanto.¹⁶

Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 54D ayat (4) 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 Menjadi Undang-Undang yang menyatakan bahwa dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilukada, maka Pemerintah menugaskan Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, atau Penjabat Walikota, maka seorang Penjabat (Pj) tentunya memiliki batasan kewenangan, artinya kewenangnya tidak sama dengan kewenangan yang dimiliki selaku kepala daerah yang memimpin sebelum bertindak mengikuti pemilihan umum periode berikutnya dalam hal ini Pemilukada 2018.

Penjabat (Pj) dan Pelaksana tugas (Plt) dipilih untuk mengisi kekosongan pemimpin di daerah menjelang Pemilukada dan memiliki perbedaan diantara keduanya. Pj dan Plt dipakai untuk mengisi kekosongan sementara, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Plt akan dipilih bila ada kepala daerah yang cuti untuk maju lagi di Pemilukada atau petahana. Kemudian Pj akan dipilih ketika kepala daerah telah memasuki masa akhir jabatan tapi Pemilukada belum digelar. Pj diangkat oleh presiden dan dilantik Menteri Dalam Negeri (Mendagri), sedangkan Plt ditugasi oleh Mendagri. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.¹⁷

Rumusan dari Plt atau Plh (pelaksana harian) diatur dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sayangnya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak mengatur lebih jauh mengenai konsep Plh dan Plt. Namun, dalam

¹⁶ Lina Budi Astuti (Kontributor KabarMakassar.com), 2018, "Kembali Bertugas Danny Pastikan Pilkada Makassar Damai", diakses pada laman website : [https:// www.kabarmakassar.com/posts/view/2069/kembali-bertugas-danny-pastikan-pilkada-makassar-damai.html](https://www.kabarmakassar.com/posts/view/2069/kembali-bertugas-danny-pastikan-pilkada-makassar-damai.html).

¹⁷ Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota, Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur soal mandat¹⁸, menyatakan bahwa Plh adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara. Sedangkan Plt melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.¹⁹

Berbeda dengan Pj, Plt tidak harus dilantik atau diambil sumpah. Plt tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian kepegawaian. Berdasarkan Surat Kepala Badan kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016, pada angka 3 huruf e, menyatakan bahwa kewenangan Plh dan Plt adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja;
2. Menetapkan kenaikan gaji berkala;
3. Menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara (CLTN);
4. Menetapkan surat penugasan pegawai;
5. Menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar-instansi;
6. Memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi administrasi, dan izin tidak masuk kerja.

Mengenai Pj Kepala Daerah, Kepala Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan Surat Kepala Badan kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015, yang mana Pj dilarang melakukan mutasi pegawai. Pj juga dilarang membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya. Selain itu, Pj dilarang membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya serta dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan

¹⁸ Menurut ketentuan Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

¹⁹ Aturan Plh dan Plt dirinci lebih jelas pada Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 tentang Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil sebagai Pelaksana Tugas. Sebelum SK ini keluar pada tahun 2016, Kepala BKN juga telah mengeluarkan SK dengan kaitan yang sama pada tahun 2001, yaitu Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-20/V.24.25/99 tentang Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil sebagai Pelaksana Tugas, yang selama ini dijadikan rujukan. Lihat : Elza Astari Retaduari (Kontributor DetikNews.com), 2018, "Begini Beda Plt dan Penjabat Gubernur", diakses pada laman website : [https:// news.detik.com/berita/3835590/begini-beda-plt-dan-penjabat-gubernur](https://news.detik.com/berita/3835590/begini-beda-plt-dan-penjabat-gubernur).

program pembangunan pejabat sebelumnya. Larangan-larangan itu bisa dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri. Hal ini selengkapnya terdapat pada ketentuan angka 1 huruf d poin 1) dan poin 2) Surat Kepala Badan kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99.

Berdasarkan ketentuan angka 2 huruf b Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99, Pj tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian. Hanya ada sejumlah wewenang yang dimiliki pejabat kepala daerah, yakni, *mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.*

Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 54D ayat (4), serta Pasal 25 ayat (2) 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, terkait dengan keberlanjutan kepemimpinan kepala daerah lama yang telah habis masa jabatannya, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri menugaskan Pejabat (Pj) Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota untuk mengisi kekosongan hukum hingga penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya.

Kepastian hukum keberlanjutan kepemimpinan kepala daerah lama yang telah habis masa jabatannya, memastikan kewenangan bahwa penugasan mandat Pj Gubernur, Pj Bupati, atau Pj Walikota oleh Kementerian Dalam Negeri.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari uraian pembahasan pada bab terdahulu, maka ditarik kesimpulan yaitu :

- a. Proses pelaksanaan Pemilukada berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait Pemilukada pasangan calon melawan kotak kosong didasarkan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang ditindaklanjuti dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) 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, yang menyatakan bahwa daerah yang hanya

memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat mengikuti Pemilukada serentak.

- b. Apabila dikaji secara yuridis mengenai kotak kosong yang menang melawan pasangan calon dalam pelaksanaan Pemilukada, maka didapati akibat hukum bahwa apabila pasangan calon kalah perolehan suara sah atau kurang dari 50%, maka Pemilihan berikutnya diulang kembali pada tahun berikutnya. Selanjutnya, terkait dengan keberlanjutan kepemimpinan kepala daerah lama yang telah habis masa jabatannya, Pemerintah melalui Kemneterian Dalam Negeri menugaskan Penjabat (Pj) Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota untuk mengisi kekosongan hukum hingga penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya.

Saran

Dari pembahasan dan kesimpulan yang dikemukakan di atas, maka beberapa saran yang bisa peneliti kemukakan, antara lain :

- a. Kepada pemerintah, perlu meninjau kembali peraturan normatif mengenai Pemilihan dengan pasangan calon tunggal, agar citra partai-partai politik dipercaya oleh masyarakat, mengingat faktor-faktor negatif yang timbul sebagai penyebab adanya mayoritas partai politik yang mengusung pasangan calon tunggal. Selain itu, biaya politik yang mahal akibat adanya sistem “mahar”, maka Pemilihan berikutnya mesti menciptakan biaya politik yang lebih murah dan tidak banyak menghabiskan uang negara.
- b. Kepada para elite politik, agar senantiasa berkompetisi politik secara sehat dalam Pemilihan, sekaligus meningkatkan kuantitas dan kualitas politik kader-kadernya, agar Pemilihan diisi oleh alternatif pasangan-pasangan calon yang kompeten.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.co.

Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

- Hendra Budiman, 2017, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, Cet. I, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- James C. Scoot, 1991, *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES.
- Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- P. Joko Subagyo, 2006, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Robert A. Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soetandyo Wignjosobroto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalah-Masalahnya*, Jakarta: Huma.
- Yahya Yohanes, 2006, *Pengantar Manajemen*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

B. Jurnal

- Abu Tamrin dan Nur Rohim Yunus, "Pola Referendum Umum dan Tantangan Kepala Daerah Tahun 2015 Di Tiga Kabupaten," *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 5, No. 2, December 2017, Magister Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 4, No. 1, April 2015, ISSN 2089-9009, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Jakarta.
- Nur Rohim Yunus, "KMP vs KIH: Implikasi Ketetangeraan Perseteruan Dua Kubu Dalam Dimensi Etika Politik, *Jurnal Sosial Budaya dan Syar'i*, Vol. 2, No. 1, ISSN 2356-1459, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Iza Rumesten, "Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No.1, Maret 2016, Universitas Sriwijaya Palembang.
- Khairul Fahmi, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945," *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4, No. 2, Desember 2016, *Fakultas Hukum* Universitas Andalas Padang.
- Wafia Silvi Dhesinta, "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi (Analisis Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015)", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4, No. 1, Juni 2016, *Fakultas* Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.