



**PENGAWASAN KAMPANYE KOLOM
KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH**



IIN FEBRIANTI

NIM. 1520048

2025



**PENGAWASAN KAMPANYE KOLOM
KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH**



IIN FEBRIANTI

NIM. 1520048

2025

PENGAWASAN KAMPANYE KOLOM KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.)



Oleh :

IIN FEBRIANTI
NIM. 1520048

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
K.H. ABDURRAHMAN WAHID PEKALONGAN
2025**

PENGAWASAN KAMPANYE KOLOM KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.)



Oleh :

IIN FEBRIANTI
NIM. 1520048

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
K.H. ABDURRAHMAN WAHID PEKALONGAN
2025**

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Iin Febrianti**

NIM : **1520048**

Judul Skripsi : **Pengawasan Kampanye Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya penulis sendiri, kecuali dalam bentuk kutipan yang telah penulis sebutkan sumbernya. Apabila di kemudian hari skripsi ini ternyata plagiat, penulis bersedia mendapat sanksi akademik dicabut gelarnya. Demikian pernyataan ini telah dibuat dengan sebenar-benarnya.

Pekalongan, 20 Juni 2025

Yang menyatakan



Iin Febrianti

NIM. 1520048

NOTA PEMBIMBING

Yunas Derta Luluardi, M. A.

Jl. Pahlawan, Rowolaku, Kec. Kajen, Kab. Pekalongan

Lamp. : 2 (dua) eksamplar

Hal : Naskah Skripsi Sdr. Iin Febrianti

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syariah

c.q Ketua Program Studi Hukum Tata Negara

di

PEKALONGAN

Assalamualaikum Wr. Wb

Setelah diadakan penelitian dan perbaikan seperlunya, maka bersama ini saya kirimkan naskah Skripsi Saudara:

Nama : Iin Febrianti

NIM : 1520048

Judul Skripsi : "Pengawasan Kampanye Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah"

Dengan ini mohon agar Skripsi Saudara tersebut dapat segera di munaqosahkan.

Demikian nota pembimbing ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya. Atas perhatiannya saya sampaikan terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb

Pekalongan, 20 Juni 2025

Pembimbing,

Yunas Derta Luluardi, M. A.
NIP. 198806152019031007



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
K.H. ABDURRAHMAN WAHID PEKALONGAN
FAKULTAS SYARIAH

Alamat Kampus 2 : Jl. Paksiwani Koti 5 Rosoluku Kajen Kab. Pekalongan Telp. 082128346517
Website : www.uin-syariah-pekalongan.ac.id Email : dekan@uin-syariah-pekalongan.ac.id

PENGESAHAN

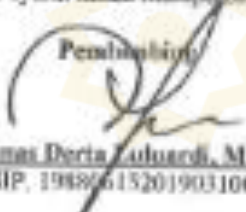
Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan,
mengesahkan Skripsi atas nama :

Nama : Iin Febrianti
NIM : 1520048
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Pengawasan Kampanye Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Telah diajukan pada hari Kamis tanggal 3 Juli 2025 dan dinyatakan LULUS, serta telah
disetujui dengan catatan dan saran dari penguji

Pengesahan ini digunakan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Pembimbing


Yama Darta Zuhardi, M. A.
NIP. 198806152019031007

Dewan penguji

Penguji I


Anang Pradana Pratama, M.H.
NIP. 198903272019 031009

Penguji II


Achmad Amardani, M.Sy.
NIP. 198403282019031002

Pekalongan, 2 Juli 2025

Ditandatangani Oleh
Dekan Fakultas Syariah




Prof. Dr. Haghfur, M.Ag.
NIP. 197705062000031003

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT. Yang telah melimpahkan rahmat, nikmat, karunia, serta kasih sayang-Nya. Sholawat serta salam tak lupa penulis haturkan kepada junjungan kita Nabi Agung, Nabi Muhammad SAW. Sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Dengan penuh ketulusan serta keikhlasan hati dari penulis setelah melewati berbagai proses yang panjang sehingga penulis mampu berada pada titik ini, pada kesempatan ini penulis mempersembahkan skripsi ini kepada:

1. Sebagai lembaga yang telah memberikan ruang, ilmu, bimbingan, dan semangat intelektual yang tiada henti dalam membentuk pribadi yang berintegritas dan berlandaskan nilai-nilai keislaman, keilmuan, dan keindonesiaan. Terima kasih untuk UIN K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan atas segala fasilitas, kesempatan, serta lingkungan akademik yang mendukung proses pencarian dan pengembangan ilmu selama masa studi saya. Semoga karya sederhana ini dapat menjadi wujud kecil kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan kemajuan institusi tercinta.
2. Kedua orang tua saya Bapak Maskur dan Ibu Durotul Yatimah yang sangat saya banggakan karena tiada hentinya melangitkan doa baiknya serta memberikan dukungan dalam memperjuangkan masa depan puterinya. Sehingga penulis mampu menyelesaikan pendidikan ini dengan maksimal dan mempersembahkan gelar Sarjana Hukum untuk kedua orang tua saya.
3. Saudaraku Muhamad Khakimatul Khafid yang selalu menemani, mendoakan dan memberikan support selama penulis menempuh pendidikan.
4. Dosen pembimbing skripsi, Bapak Yunas Derta Luluardi, M.A yang selama ini telah tulus dan ikhlas meluangkan banyak waktunya untuk menuntun dan memberikan bimbingan serta arahan, serta memberikan bimbingan dan pelajaran yang sangat bermanfaat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

5. Teman-teman HTN angkatan 2020 yang telah kebersamai dalam menempuh dunia pendidikan dari awal kuliah hingga selesai penyusunan skripsi.
6. Teman-teman saya Muhammad Reza, Winda Ismiati, Alda Cantika Putri, Sarifatul Ula, Ani Setyaningkrum, Tika Ulfa Hamidah dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu memberikan pemikiran dan menemani dalam penyusunan skripsi, selalu memberikan support, dan selalu membangkitkan semangat penulis dalam menyelesaikan skripsi.
7. Yang terakhir, kepada diri saya sendiri, Iin Febrianti. Terima kasih sudah berjuang sejauh ini. Terima kasih tetap memilih berusaha walaupun sering kali merasa putus asa atas apa yang diusahakan. Kurang dan lebihmu mari merayakan diri sendiri.

Semoga dengan segala kebaikan yang telah diberikan menjadi hal baik dan mendapatkan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT.

MOTTO

“Semua jatuh bangunmu hal yang biasa, angan dan pertanyaan waktu yang menjawabnya, berikan tenggat waktu bersedihlah secukupnya, rayakan perasaanmu sebagai manusia.”

(Hindia)



ABSTRAK

Febrianti, Iin. 2025. *Pengawasan Kampanye Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri K. H. Abdurrahman Wahid Pekalongan.

Pembimbing Yunas Derta Luluardi, M. A.

Fenomena calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah telah melahirkan kolom kosong sebagai alternatif pilihan politik yang sah dan konstitusional. Namun, mekanisme kampanye kolom kosong belum diatur secara eksplisit dalam regulasi kepegiluan, sehingga menimbulkan berbagai persoalan dalam aspek pengawasan, seperti ketidakjelasan subjek hukum, batasan materi kampanye, hingga mekanisme penegakan hukum. Dalam praktiknya, Bawaslu menerapkan prinsip *mutatis mutandis* untuk mengisi kekosongan hukum, tetapi pendekatan ini menimbulkan ambiguitas dalam hal kepastian hukum dan membuka ruang interpretasi yang tidak seragam.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengawasan kampanye kolom kosong ditinjau dari perspektif keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Pendekatan yang digunakan bersifat yuridis normatif, dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan studi kasus Pilkada Makassar 2018. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024, dan PKPU Nomor 13 Tahun 2024, serta bahan hukum sekunder berupa literatur akademik dan dokumen resmi. Teknik analisis dilakukan secara preskriptif melalui studi kepustakaan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan kampanye kolom kosong berperan penting dalam menjaga keadilan elektoral dan memperluas ruang partisipasi publik, sebagaimana tercermin dalam Pilkada Makassar 2018 ketika kolom kosong mengalahkan calon tunggal. Hal ini menunjukkan bahwa kolom kosong merupakan saluran sah aspirasi politik masyarakat. Namun, dari sisi kepastian hukum, masih terdapat kekosongan norma dan ambiguitas interpretasi yang menyulitkan pengawasan dilakukan secara konsisten dan adil. Oleh karena itu, dibutuhkan pembaruan regulasi yang lebih jelas dan tegas agar pengawasan terhadap kampanye kolom kosong dapat berjalan secara efektif dan proporsional.

Kata Kunci: Kampanye Kolom Kosong, Calon Tunggal, Pengawasan Pemilu, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian Hukum

ABSTRACT

Febrianti, Iin. 2025. *Legal Oversight of Empty Column Campaigns in Regional Elections*, Thesis of the Constitutional Law Study Program, Faculty of Sharia. K. H. Abdurrahman Wahid State Islamic University of Pekalongan.

Supervisor Yunas Derta Luluardi, M. A.

The phenomenon of a single candidate in regional head elections has led to the emergence of the empty box (kolom kosong) as a legitimate and constitutional alternative political choice. However, the mechanism for campaigning in favor of the empty box is not explicitly regulated in electoral laws, creating various issues in terms of oversight—ranging from unclear legal subjects and campaign content limitations to enforcement mechanisms. In practice, Bawaslu applies the mutatis mutandis principle to fill legal gaps, but this approach creates ambiguity in legal certainty and opens the door to inconsistent interpretations.

This research aims to analyze the oversight of empty box campaigns from the perspectives of justice, utility, and legal certainty. The study employs a normative juridical approach, using statutory, conceptual, and case study methods—particularly the 2018 Makassar regional election. Legal materials used include primary sources such as Law Number 10 of 2016, Bawaslu Regulation Number 12 of 2024, and PKPU Regulation Number 13 of 2024, as well as secondary materials including academic literature and official documents. The analysis technique is prescriptive through literature review.

The findings show that the oversight of empty box campaigns plays an essential role in safeguarding electoral justice and expanding public participation, as reflected in the 2018 Makassar election, where the empty box defeated the single candidate. This demonstrates that the empty box serves as a legitimate channel for expressing political aspirations. However, from the perspective of legal certainty, the absence of clear norms and interpretative ambiguities makes consistent and fair oversight difficult. Therefore, more precise and comprehensive regulatory reform is needed to ensure that the oversight of empty box campaigns can be carried out effectively and proportionally.

Keywords: *Empty Box Campaign, Single Candidate, Election Supervision, Justice, Utility, Legal Certainty*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala rasa puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT. Karena atas berkat dan rahmat-Nya skripsi ini telah selesai. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memenuhi gelar Sarjana Hukum Program Studi Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah UIN K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan hingga penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Untuk itu saya mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Zaenal Mustakim, M.Ag., selaku Rektor UIN K. H. Abdurrahman Wahid Pekalongan beserta segenap jajarannya
2. Bapak Prof. Dr. H. Maghfur, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah UIN K. H. Abdurrahman Wahid Pekalongan beserta jajarannya.
3. Bapak Ahmad Fauzan, M.S.I., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara beserta jajarannya.
4. Ibu Dr. Hj. Siti Qomariyah, M.A., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah banyak membantu dan membimbing penulis sejak awal perkuliahan hingga akhir masa perkuliahan.
5. Bapak Yunas Derta Luluardi, M. A., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan waktu, tenaga, pikiran, serta ilmu untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi.

6. Perpustakaan UIN K. H. Abdurrahman Wahid Pekalongan yang telah memberikan fasilitas berupa tempat yang nyaman dan juga sebagai referensi yang sangat berguna bagi penulis.

Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca maupun bagi pihak yang berkepentingan.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Pekalongan, 10 Juni 2025

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
NOTA PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
PERSEMBAHAN	v
MOTTO	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xii
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kegunaan Penelitian.....	5
E. Kerangka Teoritik	6
F. Penelitian Yang Relevan.....	8
G. Metode Penelitian.....	15
H. Sistematika Penulisan.....	20
BAB II	21
LANDASAN TEORI	21
A. Konsep Dasar Kampanye, Kolom Kosong Dan Pengawasannya Dalam Pemilihan Kepala Daerah.....	21
B. Pengawasan Hukum	25
C. Tujuan Hukum.....	30
BAB III	33
SISTEM PENGAWASAN KAMPANYE KOLOM KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	33
B. Pengawasan Preventif Oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum) Dari Bawaslu (Badan Pengawasan Pemilu).....	39

BAB IV	46
IMPLIKASI PENGAWASAN HUKUM KAMPANYE KOLOM	
KOSONG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	46
A. Implikasi Terhadap Nilai Keadilan (<i>Gerechtigkeit</i>)	46
B. Implikasi Terhadap Nilai Kemanfaatan (<i>Zweckmäßigkeit</i>)	52
C. Implikasi Terhadap Nilai Kepastian Hukum (<i>Rechtssicherheit</i>)	62
BAB V	69
PENUTUP	69
A. Kesimpulan.....	69
B. Saran.....	70
C. Limitasi.....	70
DAFTAR PUSTAKA	72

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika demokrasi dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) kembali diuji dengan munculnya fenomena calon tunggal yang berhadapan dengan kolom kosong, sebuah kondisi yang menimbulkan pertanyaan tentang esensi kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpinnya secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.¹ Prinsip demokrasi yang meletakkan kedaulatan di tangan rakyat terkait langsung dengan pemilihan kepala daerah dalam konteks ini. Rakyat memiliki hak cipta, menurut konstitusi dasar negara (Undang-undang Dasar 1945). Rakyat adalah sumber legitimasi politik utama, kedudukan rakyat adalah konsep lama tetapi, konsep tersebut selalu menyentuh berbagai aspek peradaban manusia di seluruh dunia. Kedaulatan rakyat secara harfiah berarti bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Demokrasi (pemerintahan dan rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat) adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan negara yang memberikan “kekuasaan tertinggi pada rakyat”.² Dalam konteks pengawasan kampanye prinsip ini menjadi landasan penting untuk memastikan terlaksananya pemilihan yang demokratis.

Kondisi kemunculan calon tunggal ini bermula ketika ada pasangan calon yang memenuhi syarat pada tahun 2015. Bahkan dalam kasus di mana KPU telah memperpanjang batas pendaftaran dalam upaya untuk memungkinkan calon lain untuk mendaftar, hal itu tidak terjadi. Kondisi ini menimbulkan masalah karena Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur terkait pilkada hanya dengan dilakukan jika setidaknya memiliki dua pasangan calon.

¹ Yuliani Widianingsih, “Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia: Suatu Tinjauan Dari Aspek Sejarah Dan Sosiologi Politik,” *Journal of Physics A: Mathematical and Theoretical* 44, no. 8 (2019): 1689–99.

² Sarbaini Sarbaini, “Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia,” *Legalitas: Jurnal Hukum* 12, no. 1 (2020): 107, <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.

Pada tahun 2015, tiga daerah memiliki satu pasangan calon yaitu Kabupaten Blitar memiliki Rijanto-Marhanis Urip Widodo, Kabupaten Tasikmalaya memiliki Ruzhanul Ulum Ade Sugiarto, dan Kabupaten Timor Tengah memiliki pasangan Raymundus Sau Fernandes dan Aloysius Kobes³. Namun, dalam perkembangannya, fenomena calon tunggal dalam Pilkada telah menjadi tantangan tersendiri bagi demokratisasi di Indonesia. Fenomena ini semakin meningkat sejak Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang memungkinkan pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal⁴. Fenomena calon tunggal menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Dalam pilkada 2015, dari total 269 daerah, terdapat 3 wilayah dengan calon tunggal yang hampir dipastikan meraih kemenangan. Jumlah ini bertambah pada pilkada serentak 2017, di mana 9 dari 101 daerah mengalami situasi serupa. Peningkatan berlanjut pada pilkada 2018 dengan 16 dari 170 daerah memiliki calon tunggal, dengan catatan hanya di Kota Makassar yang calon tunggalnya gagal mengalahkan kotak kosong. Puncaknya terjadi pada pilkada 2020, di mana dari 270 daerah, 25 di antaranya menghadapi kontestasi calon tunggal dan semuanya berhasil meraih kemenangan mutlak.⁵ Peningkatan ini menunjukkan urgensi pengaturan yang lebih komprehensif terkait pengawasan kampanye kolom kosong.

Untuk mengakomodasi situasi tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengemukakan terkait pemilihan kepala daerah bisa diselenggarakan meski memiliki satu pasangan calon. Putusan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa hak konstitusional warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum tidak boleh dihambat karena keadaan yang tidak ideal dalam proses

³ Teguh Ilham, "Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia," *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 12, no. 2 (Desember 2020): 66.

⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. "Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015." Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2015

⁵ Muhammad Hatta Muarabagja, <https://pemilu.tempo.co/read/1907777/fenomena-calon-tunggal-meningkat-dari-pilkada-ke-pilkada-ini-bahayanya>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2024 Pukul 19.00

pencalonan yang terdapat pada halaman 41 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015. Selain itu, MK juga mempertimbangkan aspek efisiensi anggaran dan mencegah kekosongan kepemimpinan di daerah. Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan perubahan regulasi, termasuk dikeluarkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 13 Tahun 2024 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota dengan Satu Pasangan Calon.

Peraturan KPU Nomor 13 tahun 2024 pada Bab IX pasal 67 tentang kampanye pemilihan dengan satu pasangan calon yang berbunyi (1) Kampanye yang difasilitasi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 32 perilaku sejarah mutatis mutandis terhadap ketentuan Kampanye untuk Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon. (2) Kampanye yang didanai dan dilaksanakan oleh Pasangan Calon, Partai Politik Peserta Pemilu atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu, dan/atau tim Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 40 berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan Kampanye untuk Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon. (3) Pendanaan Kampanye oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), difasilitasi oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah. (4) Pendanaan Kampanye oleh Pasangan Calon, Partai Politik Peserta Pemilu atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu, dan/atau tim Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2), menggunakan anggaran dana Kampanye Pasangan Calon⁶. Dalam Pasal 67 PKPU tersebut, pengaturan tentang kampanye masih terbatas pada aspek teknis pelaksanaan dan pendanaan, belum mencakup secara komprehensif tentang mekanisme pengawasan dalam kampanye kolom kosong. Kekosongan norma hukum terkait pengawasan kampanye kolom kosong menimbulkan beberapa permasalahan krusial seperti

⁶ Pasal 67 Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

ketidakjelasan tentang mekanisme pengawasan kampanye kolom kosong, absennya parameter yang jelas bagi Bawaslu dalam melakukan pengawasan, potensi pelanggaran dan penyimpangan dalam pelaksanaan kampanye, risiko terganggunya integritas proses pemilihan, potensi konflik horizontal di masyarakat dan tantangan dalam penegakan hukum pemilu.

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar hukum yang harus dipenuhi bersama dengan keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum yang penting⁷. Ketiadaan pengaturan yang jelas tentang pengawasan kampanye kolom kosong berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945⁸. Urgensi penelitian ini semakin meningkat mengingat tren peningkatan jumlah daerah yang mengadakan pilkada dengan calon tunggal. Pada pilkada serentak tahun 2020, tercatat 25 daerah yang menyelenggarakan pilkada dengan calon tunggal. Jumlah tersebut merupakan peningkatan dibandingkan Pilkada Serentak 2018 ketika hanya ada satu calon di 16 daerah⁹. Fenomena ini menunjukkan bahwa isu pengawasan kampanye kolom kosong bukan lagi merupakan anomali, melainkan telah menjadi bagian integral dari sistem pemilihan di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, diperlukan penelitian mendalam tentang pengawasan kampanye kolom kosong untuk mengisi kekosongan norma hukum yang ada. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan regulasi yang lebih komprehensif dan implementatif terkait pengawasan kampanye kolom kosong dalam konteks pilkada dengan calon tunggal di Indonesia.

⁷ Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)" *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 1 (2006): 1-11.

⁸ Pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

⁹ Muhammad Hatta Muarabagja, <https://pemilu.tempo.co/read/1907777/fenomena-calon-tunggal-meningkat-dari-pilkada-ke-pilkada-ini-bahayanya>, di akses pada tanggal 1 Oktober 2024 Pukul 19.00.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengawasan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah?
2. Bagaimana implikasi pengawasan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan pengawasan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengeksplor implikasi pengawasan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Apabila tujuan dari penelitian ini tercapai, diharapkan agar penelitian bisa menghasilkan manfaat secara kekuasaan kehakiman maupun secara akademis dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Secara Teoritis
 - a. Penelitian ini dapat membantu pada pengembangan konsep dan teori dalam ilmu hukum tata negara, khususnya dalam bidang hukum pemilu dan demokrasi, dengan fokus pada analisis pengawasan dan pengendalian kampanye kolom kosong. Serta mengembangkan pemahaman tentang interpretasi hukum dan penerapannya dalam konteks kampanye kotak kosong, serta berkontribusi pada literatur akademik tentang dinamika pemilihan umum di Indonesia.
2. Secara Praktis
 - a) Penelitian ini dapat menjadi masukan kepada pembuat kebijakan, terutama KPU, untuk memperjelas regulasi terkait kampanye kotak kosong, serta membantu penyelenggara pemilu dalam menginterpretasikan dan menerapkan peraturan terkait.
 - b) Penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman masyarakat dan peserta pemilu tentang aspek hukum kampanye kotak kosong, serta menyediakan referensi bagi praktisi hukum yang menangani kasus-kasus terkait pemilu dan kampanye kotak kosong.

E. Kerangka Teoritik

Kajian teori dalam penelitian ini menggunakan teori tujuan hukum.

1. Teori Pengawasan Hukum

Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa suatu program berjalan sesuai dengan rencana. Seperti yang dinyatakan oleh Ndraha (1998:58), pengawasan berarti membandingkan, menyalakan, dan melakukan tindakan preventif, edukatif, korektif, atau represif yang dilakukan oleh masyarakat secara lebih teknis. Kontrol atau pengawasan dimaksudkan dengan kata-kata, “untuk melakukan pengekangan atau pengarahannya ; mendominasi; memerintah.” Oleh karena itu, pengawasan memiliki nilai strategi untuk suatu organisasi. Kontrol yang dimaksudkan di sini adalah kontrol terhadap pemerintah, baik dari dalam maupun dari luar organisasi. Siapa pun yang berkepentingan terhadap organisasi, termasuk pemerintah, dapat melakukan pengawasan ini; Kontrol dalam organisasi, seperti kontrol internal, kontrol internal, dan kontrol diri, dapat dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya¹⁰. Dengan demikian, teori ini memberikan kerangka analisis yang berharga dalam mengkaji efektivitas pengawasan dan pengendalian kampanye kolom kosong, sekaligus memberi petunjuk untuk pengembangan sistem pengawasan yang lebih baik di masa depan. Keseimbangan antara keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan menjadi kunci dalam mewujudkan pengawasan kampanye yang demokratis dan bermartabat.

2. Teori Tujuan Hukum

Teori tujuan hukum Gustav Radbruch yang mencakup tiga nilai dasar yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*) yang memiliki relevansi yang mendalam dengan kajian pengawasan dan pengendalian kampanye

¹⁰ Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, “Pengawasan Pemerintahan” (Bandung : CV Cendekia Press, 2020) hal. 3

kolom kosong. Dalam konteks keadilan, pengawasan kampanye harus memastikan adanya kesetaraan kesempatan antara pendukung kolom kosong dengan calon tunggal, termasuk dalam hal akses terhadap ruang publik dan media kampanye. Hal ini menjamin bahwa setiap pihak mendapatkan perlakuan yang proporsional dalam menyampaikan aspirasi politiknya. Dari sisi kepastian hukum, penyelenggaraan pengawasan kampanye kolom kosong membutuhkan kerangka regulasi yang jelas dan tidak multi-tafsir. Hal ini mencakup aturan tentang batasan kampanye, prosedur pengawasan, dan mekanisme penindakan pelanggaran. Kepastian hukum ini penting untuk memberikan panduan yang tegas bagi penyelenggara pemilu, tim kampanye, dan masyarakat dalam berpartisipasi pada proses demokrasi. Sementara itu, aspek kemanfaatan dalam pengawasan kampanye kolom kosong terlihat dari tujuannya untuk menciptakan iklim pemilihan yang sehat dan konstruktif. Pengawasan yang efektif akan mendorong kampanye yang edukatif, mencegah konflik horizontal, dan memastikan bahwa proses demokratis memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Namun, dalam praktiknya, ketiga nilai ini sering kali mengalami benturan. Misalnya, upaya menegakkan kepastian hukum melalui pembatasan kampanye terkadang berbenturan dengan prinsip keadilan dalam hal kebebasan berekspresi¹¹.

Untuk mengoptimalkan pengawasan kampanye kolom kosong, diperlukan pendekatan yang mampu menyeimbangkan ketiga nilai tersebut. Hal ini dapat dicapai melalui: 1) Perumusan regulasi yang memperhatikan aspek keadilan substantif, bukan sekadar keadilan prosedural, 2) Penyusunan standar operasional prosedur yang jelas namun tetap fleksibel dalam mengakomodasi dinamika di lapangan, dan 3) Penerapan mekanisme pengawasan yang efektif

¹¹ Abdul Aziz Nasihuddin, et al., "Teori Hukum Pancasila", (Tasikmalaya: CV. Elvaretta Buana, 2024), hlm. 10.

namun tidak menghambat partisipasi demokratis masyarakat. Lebih jauh, pemahaman akan interaksi antara ketiga nilai ini dapat membantu dalam mengidentifikasi celah-celah dalam sistem pengawasan yang ada dan merumuskan solusi yang lebih komprehensif. Misalnya, ketika terjadi konflik antara tuntutan kepastian hukum dengan kemanfaatan sosial, pengawas dapat mengembangkan pendekatan yang mengutamakan dialog dan mediasi, tanpa mengabaikan kerangka hukum yang berlaku. Dengan demikian, teori Radbruch memberikan kerangka analisis yang berharga dalam mengkaji efektivitas pengawasan dan pengendalian kampanye kolom kosong, sekaligus memberi petunjuk untuk pengembangan sistem pengawasan yang lebih baik di masa depan. Keseimbangan antara keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan menjadi kunci dalam mewujudkan pengawasan kampanye yang demokratis dan bermartabat.

F. Penelitian Yang Relevan

Peneliti mendeskripsikan hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Berikut penelitian yang relevan dengan penelitian penulis:

Tabel 1.1: Penelitian Terdahulu yang Relevan

Nama/Judul (Tahun)	Metode/Teori	Kesimpulan
Abd Hannan, “Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dan Melemahnya Demokrasi di Indonesia	Kualitatif dengan kajian kepustakaan yang berfokus pada analisis fenomena pasangan calon tunggal dalam Pemilihan	Peningkatan calon tunggal di dalam Pilkada di Indonesia menunjukkan tren peningkatan sejak dimulainya Pilkada serentak pada 2015. Data menunjukkan adanya kenaikan signifikan dari 3 daerah di tahun 2015, meningkat menjadi 9 daerah

Kontemporer”, (2023)¹²	Kepala Daerah dan dampaknya di sistem demokrasi serta dinasti kekuasaan. Teori demokrasi dan teori kontestasi politik.	(2017), 16 daerah (2018), hingga mencapai 25 daerah pada 2020. Hampir seluruh calon tunggal berhasil memenangkan Pilkada, dengan pengecualian di Kota Makassar. Peningkatan tersebut dipengaruhi oleh tiga hal utama: pragmatisme politik di kalangan elit dan partai, lemahnya fungsi partai politik (terutama dalam pendidikan politik dan kaderisasi), serta penetapan ambang batas pencalonan kepala daerah. Fenomena ini menghadirkan permasalahan fundamental bagi sistem demokrasi Indonesia. Praktik Pilkada calon tunggal telah mengikis esensi demokrasi, khususnya dalam aspek partisipasi, kompetisi, dan kontestasi. Dampaknya terlihat dari berkurangnya ruang masyarakat dalam menggunakan hak politik mereka, baik untuk memilih maupun dipilih dalam jabatan publik di tingkat daerah, mulai dari kota, kabupaten, hingga provinsi. Lebih jauh lagi, hilangnya unsur kompetisi dan kontestasi dalam Pilkada calon tunggal bertentangan dengan prinsip
--	---	---

¹² Abd Hannan, ” Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dan Melemahnya Demokrasi di Indonesia Kontemporer”, JPW (Jurnal Politik Walisongo) Vol 5, No 1 (2023), hal. 53-54.

		dasar demokrasi yang bertujuan menghasilkan pemimpin berkualitas, berintegritas, dan benar-benar mencerminkan pilihan rakyat.
Lia Nurhasanah. "Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi" (2023) ¹³ .	Yuridis normatif dengan pendekatan Undang-undang dan pendekatan konseptual. Teori pemilu.	Calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah mengancam kualitas demokrasi di Indonesia. Penelitian ini menyoroti bahwa meskipun putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 memungkinkan pemilihan dengan satu pasangan calon, hal ini dapat mengurangi partisipasi masyarakat dan menciptakan ketidakpuasan terhadap proses demokrasi. Selain itu, ada kebutuhan mendesak untuk merevisi undang-undang pilkada agar tetap mempertahankan persyaratan minimal dua pasangan calon, serta memperbaiki mekanisme agar calon perseorangan tidak terbebani oleh partai politik. Penelitian ini juga menekankan pentingnya pendidikan politik dan peran partai dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik.

¹³ Lia Nurhasanah, "Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi" Jurnal Sultan : Riset Hukum Tata Negara, Vol.2 No. 1 (2023), hal. 25.

Imam Syahid, Muhammad Adnan dan Laila Kholid Alfirdaus, “Membuka Jalan Baru: Jaringan Kotak Kosong (JKK) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Balikpapan”, (2024) ¹⁴	Kualitatif dengan metode deskriptif. Teori gerakan sosial (<i>Social Movement Theory</i>).	Jaringan Kotak Kosong (JKK) berhasil memberikan gambaran tentang bentuk gerakan perlawanan yang dilakukan. Penelitian ini menekankan bahwa memilih kotak kosong bukanlah tindakan yang sia-sia, melainkan merupakan pilihan yang jujur dan bermakna untuk mengekspresikan keinginan masyarakat akan perubahan dan transparansi dalam sistem politik. JKK berupaya mengajak masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam menjaga integritas pemilihan dan mendorong partai politik untuk lebih responsif terhadap tuntutan rakyat. Selain itu, penelitian ini juga mencatat adanya tantangan dan intervensi dari pihak-pihak tertentu yang berusaha menghalangi gerakan kotak kosong, menunjukkan adanya resistensi terhadap tujuan dan nilai-nilai yang diusung oleh JKK.
Diana Dwi Aprilianti, Muhammad Mashuri dan Humiati, “Analisa	Yuridis normatif dengan pendekatan perundangan dan	Landasan hukum mengenai pemilihan kepala daerah dengan hanya satu calon telah ditetapkan melalui dua instrumen utama: Putusan Mahkamah Konstitusi

¹⁴ Imam Syahid, Muhammad Adnan dan Laila Kholid Alfirdaus, “Membuka Jalan Baru: Jaringan Kotak Kosong (JKK) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Balikpapan”, NeoRespublica : Jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 5. No. 2. (2024), hlm 541-542.

Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Kepastian Hukum” (2024) ¹⁵	pendekatan konseptual. Teori kepastian hukum dan teori demokrasi.	Nomor 100/PUU-XIII/2015 dan Pasal 54C ayat (1) UU No. 10/2016. Kedua regulasi ini memungkinkan proses pemilihan dengan hanya satu pasangan calon setelah periode perpanjangan pendaftaran. Untuk menciptakan sistem yang lebih demokratis dan sesuai konstitusi dalam penanganan calon tunggal, diperlukan pembaruan beberapa aspek regulasi teknis Pilkada. Ada tiga area utama yang membutuhkan revitalisasi, pertama penyesuaian persyaratan ambang batas pencalonan partai politik yang saat ini dinilai terlalu tinggi, kedua peninjauan ulang ketentuan yang mengharuskan adanya rekomendasi dari pengurus pusat partai dalam pendaftaran calon dan ketiga penyempurnaan aturan kampanye untuk memberikan kesempatan yang setara, tidak hanya bagi pasangan calon tunggal tetapi juga bagi pendukung kolom kosong, demi menjamin keadilan dalam proses demokrasi
Aryo Wasisto, “Tantangan	Analisis terhadap isu-	Pilkada satu pasangan calon cenderung tidak demokratis.

¹⁵ Diana Dwi Aprilianti, Muhammad Mashuri dan Humiati, “Analisa Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Kepastian Hukum” Yuriyaya : Jurnal Ilmiah Hukum Vol. 6 No. 1 (2024), hal. 32.

Demokrasi dalam Pemilihan Calon Tunggal Pada Pilkada 2024” (2024)¹⁶	isu aktual dan strategis dalam konteks pemilihan calon tunggal pada Pilkada Serentak 2024. Penelitian hukum yang berfokus pada kajian regulasi yang ada, seperti Undang-undang Pilkada dan UUD 1945, serta implikasinya terhadap nilai-nilai demokrasi. Teori demokrasi dan teori legitimasi.	Pengangkatan pejabat selama lima tahun menjadi ancaman bagi demokrasi. Melalui fungsi pengawasan Komisi II DPR RI perlu untuk memastikan bahwa demokrasi elektoral berjalan secara konstitusional. Melalui fungsi legislasi, Komisi II mendorong upaya revisi terbatas atas pasal-pasal yang berkaitan dengan pemilihan satu paslon. Usulan revisi menyangkut aspek pra pemilihan, pemilihan, dan pasca pemilihan. Pada pra pemilihan, Komisi II DPR RI dapat menurunkan ambang batas pencalonan dan mengubah persyaratan bagi calon perseorangan. Penurunan ambang batas ini dapat memotivasi partai-partai politik untuk mencalonkan kandidatnya tanpa terbebani koalisi dengan partai lain sehingga menambah jumlah kontestan. Pada aspek pemilihan, Komisi II DPR RI dapat mempertimbangkan kebijakan yang berkaitan dengan memperkecil persentase suara sah. Usulan ini merupakan jalan tengah
---	--	--

¹⁶ Aryo Wasisto, “Tantangan Demokrasi dalam Pemilihan Calon Tunggal Pada Pilkada 2024” Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis Vol. XVI, No. 14/II/Pusaka/Juli/2024 hal. 9

		antara kemenangan otomatis dalam sistem pemilihan mayoritas. Pada aspek pasca pemilihan, Komisi II dapat mempertimbangkan pengangkatan pejabat melalui persetujuan DPRD ketika pasangan calon tunggal kalah. DPRD dan Menteri Dalam Negeri bersama-sama melakukan uji kelayakan bagi calon pejabat dan mempublikasikannya ke masyarakat.
--	--	--

Berdasarkan dari kelima penelitian terdahulu yang relevan tersebut hampir sama menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang dan konseptual, serta metode kualitatif untuk menganalisis fenomena calon tunggal dan kotak kosong dalam pilkada. Titik kritis dari penelitian-penelitian tersebut berfokus pada dua aspek utama yang sangat relevan dengan skripsi saya. *Pertama*, dampak keberadaan calon tunggal dan opsi kotak kosong terhadap kualitas demokrasi di Indonesia, yang mencakup partisipasi masyarakat, kompetisi politik, dan integritas pemilihan. *Kedua*, adanya kebutuhan mendesak untuk merevisi regulasi terkait pilkada, termasuk aturan tentang ambang batas pencalonan dan mekanisme pemilihan dengan calon tunggal. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif untuk menganalisis kerangka hukum pengawasan dan pengendalian kampanye kolom kosong dalam Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024. Titik kritis penelitian difokuskan pada aspek pengawasan dan pengendalian kampanye kolom kosong, meliputi mekanisme pengawasan, kewenangan lembaga pengawas, standar operasional prosedur pengawasan, serta sistem pengendalian kampanye. Melalui analisis mendalam terhadap regulasi yang ada, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi

kelemahan dalam sistem pengawasan dan pengendalian kampanye kolom kosong, serta merumuskan rekomendasi untuk penyempurnaan regulasi guna menjamin terlaksananya pengawasan dan pengendalian kampanye yang efektif dalam konteks pemilihan kepala daerah di Indonesia.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif (*Legal Research*) dengan memanfaatkan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, meliputi peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, kamus hukum dan sumber lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. penelitian hukum *legal research* adalah menemukan kebenaran suatu proses untuk menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum untuk menyelesaikan masalah hukum¹⁷. Objek kajian dalam penelitian ini adalah pengawasan terkait kampanye kolom kosong berdasarkan Peraturan KPU Nomor 13 tahun 2024.

2. Pendekatan Penelitian

Kajian ini memakai pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Berdasarkan pendekatan penelitian yuridis normatif menurut Peter Mahmud Marzuki dalam karyanya menjelaskan beberapa metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan cara "mene-laah dan menganalisis semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani"¹⁸. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengawasan kampanye kolom kosong. Di antaranya adalah

¹⁷ Peter Mahmud. Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007). Hal 35

¹⁸ Petter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005). Hal 133

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 13 Tahun 2024, dan Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024. Pendekatan ini penting untuk mengkaji sejauh mana regulasi tersebut memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan kampanye kolom kosong, serta apakah sudah mampu mengakomodasi kebutuhan demokrasi dalam pemilihan dengan calon tunggal.

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) juga dikenal sebagai konseptualisasi, fokus pada teori-teori hukum yang menjadi dasar pemahaman. Pendekatan ini digunakan untuk memahami konsep-konsep dasar yang melandasi penelitian ini, seperti pengawasan hukum, kampanye pemilihan, kolom kosong, serta prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan elektoral. Kajian ini juga mengacu pada teori tujuan hukum Gustav Radbruch serta teori utilitarianisme dari Jeremy Bentham dalam menilai nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dari pengawasan kampanye kolom kosong. Pendekatan ini digunakan untuk memastikan bahwa norma yang dianalisis memiliki dasar filosofis dan teoritis yang kuat dalam praktik hukum.
- c. Pendekatan kasus (*case approach*) yakni dengan memeriksa setiap kasus yang terkait dengan masalah hukum tersebut dan menghasilkan keputusan pengadilan yang kuat.¹⁹ Dalam hal ini, digunakan kasus Pilkada Makassar Tahun 2024, yang merupakan pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon melawan kolom kosong. Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri bagaimana pengawasan terhadap kampanye kolom kosong diterapkan di lapangan, serta mengidentifikasi berbagai permasalahan regulatif dan implementatif yang timbul. Studi kasus ini memberikan

¹⁹ Marzuki, 134.

gambaran faktual mengenai dinamika pengawasan, tantangan dalam menjamin kepastian hukum, serta urgensi penyempurnaan regulasi pemilu dalam konteks calon tunggal.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini, ada dua yakni :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas perundang-undangan, dokumen resmi atau risalah yang digunakan dalam proses membuat undang-undang dan keputusan hakim, yurisprudensi, atau pengadilan termasuk dalam kategori bahan hukum primer. Seperti yang tercantum di bawah ini:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) 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.
- 3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015
- 5) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 13 Tahun 2024 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- 6) Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024 tentang Pengawasan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan atau memperkuat bahan hukum primer. Bahan ini meliputi segala bentuk publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, seperti skripsi, tesis, disertasi, jurnal hukum, kamus hukum, komentar terhadap putusan pengadilan, serta buku teks yang membahas isu hukum tertentu. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan mencakup pendapat para ahli hukum, literatur hukum, karya ilmiah, jurnal, dan buku yang relevan dengan topik pengawasan dan perlindungan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah. Termasuk juga pernyataan dari pejabat lembaga terkait, seperti pendapat Ketua Bawaslu, yang dikutip dari sumber terpercaya, digunakan untuk memperkuat analisis terhadap praktik pengawasan kampanye kolom kosong.

4. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum diinventarisasi dan diidentifikasi, kemudian diklasifikasikan dan disusun secara sistematis sesuai dengan pokok permasalahan dalam penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan studi dokumen terhadap bahan hukum yang relevan. Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan seperti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, PKPU Nomor 13 Tahun 2024, dan Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku teks, jurnal ilmiah, artikel hukum, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan topik penelitian. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum digunakan sebagai pendukung dalam

menjelaskan konsep-konsep hukum.²⁰ Studi dokumen dilakukan untuk menghimpun dan menganalisis berbagai dokumen hukum, seperti putusan Mahkamah Konstitusi, dokumen resmi dari lembaga penyelenggara pemilu (seperti KPU dan Bawaslu), berita resmi, serta dokumen elektronik lainnya. Dokumen-dokumen tersebut, termasuk dokumen terkait pelaksanaan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah Makassar, kemudian dianalisis, dibandingkan, dan dipadukan untuk menghasilkan kajian yang sistematis, komprehensif, dan menyeluruh.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum bersifat preskriptif. Tujuan utama dari studi ini adalah mengidentifikasi dan mencari solusi atas persoalan hukum yang ada. Dalam melakukan kajian hukum, dibutuhkan beberapa kompetensi kunci: kemampuan mengenali masalah, menganalisis persoalan, melakukan penalaran hukum, hingga akhirnya menemukan pemecahan masalah hukum yang dihadapi. Kajian hukum dilakukan dengan menganalisis dan mengevaluasi tingkat koherensi suatu hukum, serta memberikan rekomendasi atau preskripsi. Yang dimaksud dengan preskripsi di sini adalah memberikan pandangan tentang bagaimana seharusnya hukum dibentuk dan diterapkan dalam praktiknya.²¹ Dalam hal ini digunakan untuk menganalisis keselarasan antara PKPU Nomor 13 Tahun 2024 dan Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024, khususnya terkait pengawasan dan fasilitasi kampanye satu pasangan calon serta kolom kosong. Penelitian ini juga menilai apakah kebijakan Bawaslu soal kampanye kolom kosong memiliki dasar hukum yang jelas, dan memberikan rekomendasi normatif agar aturan tersebut diterapkan secara adil demi menjamin integritas pemilihan dan hak konstitusional pemilih.

²⁰ Natalina Nilamsari, "Memahami Studi Dokumen Dalam Penelitian Kualitatif," WACANA: Jurnal Ilmiah Ilmu Komunikasi 13, no. 2 (2014): 177–181.

²¹ Petter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: KENCANA, 2016), hal.59-60.

H. Sistematika Penulisan

Rencana penyusunan tulisan ini memuat lima bab, yang mana akan memuat;

BAB I Pendahuluan, berisi yang melatarbelakangi penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori, berisi uraian mengenai konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan penelitian, seperti pengertian kampanye, kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah, dan pengawasan terhadap kampanye kolom kosong. Selanjutnya, dibahas teori-teori yang menjadi landasan analisis, yaitu teori tujuan hukum Gustav Radbruch dan teori pengawasan hukum.

BAB III memuat pengawasan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah.

BAB IV memuat implikasi pengawasan kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah.

BAB V Penutup, yang berisi tentang Kesimpulan, saran maupun limitasi yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang dibahas.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengawasan terhadap kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah belum memiliki dasar pengaturan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. PKPU Nomor 13 Tahun 2024 dan Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024 hanya mengatur mengenai kampanye pasangan calon, tanpa memuat ketentuan eksplisit tentang bentuk, batasan, dan pengawasan terhadap kampanye kolom kosong. Dalam perspektif teori pengawasan hukum, kondisi ini menunjukkan lemahnya fungsi pengawasan secara preventif maupun represif, karena tidak adanya norma hukum yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan pengawasan secara sah terhadap kegiatan kampanye kolom kosong. Di sisi lain, penerapan prinsip *mutatis mutandis* dalam situasi ini juga tidak dirumuskan secara konkret, sehingga menyulitkan proses adaptasi norma hukum dalam konteks calon tunggal versus kolom kosong.

Implikasi normatif dari ketidakjelasan tersebut dapat dianalisis menggunakan teori tujuan hukum dari Gustav Radbruch, yang menekankan pentingnya keseimbangan antara kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Ketika suatu kegiatan yang berpotensi memengaruhi hasil pemilihan tidak diatur dan tidak diawasi secara normatif, maka nilai kepastian hukum menjadi kabur, keadilan bagi pemilih menjadi tidak terjamin, dan kemanfaatan hukum dalam menjaga tatanan demokrasi lokal tidak tercapai. Oleh karena itu, diperlukan penyusunan norma hukum yang secara tegas mengatur tentang kampanye kolom kosong, termasuk bentuk, batasan, dan mekanisme pengawasannya, guna menjamin keterpenuhan nilai-nilai fundamental dalam sistem hukum yang demokratis.

B. Saran

Berdasarkan analisis dan kesimpulan yang telah diuraikan dalam penelitian ini, maka terdapat beberapa saran agar Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) melakukan pembentukan atau penguatan regulasi yang secara eksplisit mengatur mekanisme kampanye kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah. Aturan tersebut perlu memuat secara rinci mengenai bentuk kampanye kolom kosong, batasan aktivitas yang diperbolehkan, tata cara pelaporan kegiatan, serta mekanisme pengawasan yang dapat dijalankan oleh penyelenggara pemilu. Hal ini bertujuan untuk menghindari kekosongan norma yang berpotensi menimbulkan multitafsir dan ketimpangan perlakuan hukum antara pasangan calon dan pendukung kolom kosong. Selain itu, penting pula untuk merumuskan penerapan prinsip *mutatis mutandis* secara eksplisit dalam peraturan, agar penyesuaian ketentuan kampanye dan pengawasan dalam konteks calon tunggal dan kolom kosong dapat memiliki dasar hukum yang kuat. Pengaturan ini tidak hanya akan memperkuat kepastian hukum, tetapi juga menjamin perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara dan menjaga integritas sistem demokrasi lokal. Di samping itu, bagi kalangan akademisi dan pembentuk kebijakan, perlu didorong adanya kajian lanjutan yang menelaah secara lebih mendalam konstruksi hukum kampanye kolom kosong dari berbagai pendekatan, guna memperkaya pemahaman serta mendukung perumusan hukum pemilu yang lebih adil, proporsional, dan partisipatif.

C. Limitasi

Limitasi atau batasan pada penelitian ini yaitu: *Pertama*, keterbatasan yuridis muncul akibat belum adanya pengaturan eksplisit mengenai kampanye kolom kosong dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, PKPU Nomor 13 Tahun 2024, maupun Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2024. Akibatnya, analisis hukum dalam penelitian ini sangat bergantung pada interpretasi terhadap prinsip *mutatis mutandis* dan penafsiran atas praktik kelembagaan oleh Bawaslu dan KPU. *Kedua*, karena pendekatan

yang digunakan adalah yuridis normatif, penelitian ini tidak menggali lebih jauh aspek empiris dari pelaksanaan kampanye kolom kosong di lapangan, seperti persepsi masyarakat atau perilaku pemilih dalam Pilkada dengan calon tunggal. *Ketiga*, studi kasus yang digunakan terbatas pada Pilkada Makassar 2018, sehingga generalisasi temuan terhadap seluruh daerah di Indonesia masih memerlukan verifikasi lebih lanjut melalui studi kasus yang lebih luas dan komparatif. *Keempat*, keterbatasan data primer dari institusi penyelenggara pemilu menyebabkan penelitian ini lebih mengandalkan sumber hukum sekunder seperti regulasi, putusan pengadilan, dan dokumen resmi, yang mungkin belum sepenuhnya mencerminkan kompleksitas penerapan pengawasan kampanye kolom kosong dalam praktik. *Kelima*, karena dinamika regulasi pemilu yang terus berkembang, temuan dalam penelitian ini memiliki kemungkinan untuk mengalami pergeseran relevansi apabila terjadi perubahan aturan dalam waktu dekat. Batasan-batasan tersebut menjadi peluang untuk penelitian lanjutan yang lebih menyeluruh dan lintas disiplin agar pemahaman terhadap pengawasan kampanye kolom kosong semakin komprehensif dan aplikatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Aprilianti, Diana Dwi, Muhammad Mashuri, dan Humiati. "Analisa Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Kepastian Hukum." *Yurijaya: Jurnal Ilmiah Hukum* 6, no. 1 (2024): 32.
- Argawati, Utami. "Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." Accessed April 5, 2025. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=23257>.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2006.
- Bawaslu. "Bagja: Kampanyekan Kotak Kosong Boleh, Asal Tidak Difasilitasi Negara." Accessed December 1, 2024. <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bagja-kampanyekan-kotak-kosong-boleh-asal-tidak-difasilitasi-negara>.
- CNN Indonesia. "KPU Kalsel Sebut Hasil PSU Pilkada Banjarbaru Digugat ke MK." Accessed April 5, 2025. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250424195805-32-1222350/kpu-kalsel-sebut-hasil-psu-pilkada-banjarbaru-digugat-ke-mk>.
- Detik.com. "DKPP Berhentikan 4 Komisioner KPU Banjarbaru yang Langgar Kode Etik." Accessed April 5, 2025. <https://www.google.com/amp/s/news.detik.com/pilkada/d-7801221/dkpp-berhentikan-4-komisioner-kpu-banjarbaru-yang-langgar-kode-etik/amp>.
- Fendri, Azmi. *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2016.
- Hannan, Abd. "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dan Melemahnya Demokrasi di Indonesia Kontemporer." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 5, no. 1 (2023): 53-54.

- Hartina, St., and Hernadi Affandi. "Pilihan Tanpa Pilihan: Kolom Kosong dan Perlindungan HAM dalam Pemilukada Calon Tunggal." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 53, no. 1 (March 2024): 67–77.
- Ilham, Teguh. "Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia." *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah XII*, Edisi 2 (December 2020): 66.
- Jayus. *Hukum Pemilu & Alternatif Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu*. Surabaya: CV. Jakad Publishing, 2019.
- Laia, Fetrus Aturkian. *Robohnya Kemanfaatan Kepastian Keadilan pada Penegakan Hukum di Indonesia*. Sukabumi: CV Jejak, 2023.
- Latuny, Jhon Alberth, Hendrik Salmon, dan Julista Mustamu. "Interpretasi Hukum Mutatis Mutandis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *PAMALI: Pattimura Magister Law Review* 4, no. 2 (2024): 103.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2018, Juli 11). Kolom kosong menang, paslon kalah gugat Pilkada Makassar. Diakses pada 5 Mei 2025, dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14577&menu=2>
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. "Persoalan Surat Suara Kolom Kosong Tak Tercetak dalam Pilwalkot Banjarbaru." Accessed April 5, 2025. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=22118>.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- . "Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015." Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2015.
- Marzuki, Peter Ahmad. *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2016.

- . *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007.
- Muarabagja, Muhammad Hatta. “Fenomena Calon Tunggal Meningkat dari Pilkada ke Pilkada, Ini Bahayanya.” *Tempo.co*. Accessed October 1, 2024. <https://pemilu.tempo.co/read/1907777/fenomena-calon-tunggal-meningkat-dari-pilkada-ke-pilkada-ini-bahayanya>.
- Nasihuddin, Abdul Aziz, et al. *Teori Hukum Pancasila*. Tasikmalaya: CV. Elvaretta Buana, 2024.
- Nilamsari, Natalina. “Memahami Studi Dokumen Dalam Penelitian Kualitatif.” *WACANA: Jurnal Ilmiah Ilmu Komunikasi* 13, no. 2 (2014): 177-181.
- Nurhasanah, Lia. “Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Sultan: Riset Hukum Tata Negara* 2, no. 1 (2023): 25.
- Pakpahan, Betty Arli Sonti. *Budaya Organisasi, Manajemen Konflik, Keadilan Prosedural dan Kepuasan pada Pekerjaan*. Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022.
- Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2024 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Pradikta, Andi Alvat. *Dialektika Hukum Rasionalitas dan Aktualisitas Mengapa Keadilan Hukum Tak Kunjung Tegak*. Bogor. Guepedia, 2020.
- Pramukti, Angger Sigit dan Meylani Chahyaningsih. *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016.
- Pratama, Rizki Baiquni. “37 Daerah Lawan Kotak Kosong di Pilkada 2024, Terbanyak di Sumut dan Jatim.” Kumparan. Accessed December 1, 2024.

<https://kumparan.com/kumparannews/37-daerah-lawan-kotak-kosong-di-pilkada-2024-terbanyak-di-sumut-dan-jatim-23eWfYn1Xkz>.

- Radbruch, Gustav. "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)." *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 1 (2006): 1-11.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.
- Sadikin, Dadan Hasan, dkk. *Pengantar Ilmu Hukum*. Sidoarjo: Duta Sains Indonesia, 2024.
- Salsabila, Citra Ayu Kishardian, dkk. "Konsep Hukum dan Keadilan Dalam Perspektif Aristoteles." *Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humanioral* 1, no. 1 (2023): 8.
- Sarbaini, Sarbaini. "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia." *Legalitas: Jurnal Hukum* 12, no. 1 (2020): 107. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.
- Setiawan, Irian dan Ayu Widowati Johannes. *Pengawasan Pemerintahan Dalam Ulasan Teori dan Praktik*. Bandung: Rtujuh Media Printing, 2024.
- Soehermmono, M. (2018). Gerakan relawan melawan relasi kuasa dan kapital pada Pilkada Makassar 2018. *Jurnal Politik Indonesia*, 5(1), 15–31. Universitas Airlangga.
- Sururama, Rahmawati dan Rizki Amalia. *Pengawasan Pemerintahan*. Bandung: CV Cendekia Press, 2020.
- Susanto, Anthon F. *Filsafat & Teori Hukum (Dinamika Tafsir Pemikiran Hukum di Indonesia)*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- Syahid, Imam, Muhammad Adnan, dan Laila Kholid Alfirdaus. "Membuka Jalan Baru: Jaringan Kotak Kosong (JKK) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Balikpapan." *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2024): 541-542.
- Teori & Praktik Pemerintahan & Otda (Rev)*. N.p.: Grasindo, n.d.

- Thoif, Mokh. *Tinjauan Yuridis Pendidik Nonformal Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*. Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2021.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Wasisto, Aryo. "Tantangan Demokrasi dalam Pemilihan Calon Tunggal Pada Pilkada 2024." *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis* XVI, no. 14/II/Pusaka/Juli/2024: 9.
- Widianingsih, Yuliani. "Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia: Suatu Tinjauan Dari Aspek Sejarah Dan Sosiologi Politik." *Journal of Physics A: Mathematical and Theoretical* 44, no. 8 (2019): 1689-99.

