

**PENGGANTIAN PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH AKIBAT BERHALANGAN
TETAP PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

SKRIPSI

OLEH:

IZZA RAHMANINGRUM MAULIDA

NIM. 220203110067



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2025

**PENGGANTIAN PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH AKIBAT BERHALANGAN
TETAP PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

SKRIPSI

OLEH:

IZZA RAHMANINGRUM MAULIDA

NIM. 220203110067



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2025

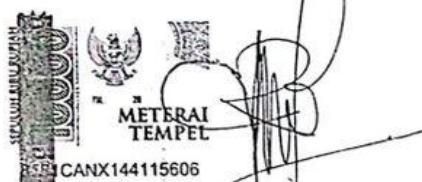
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah SWT. Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

PENGGANTIAN PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH AKIBAT BERHALANGAN TETAP PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, bukan duplikat atau memindahkan karya orang lain, kecuali sebagaimana disebutkan referensinya, baik tercantum pada catatan kaki maupun daftar pustaka. Jika kemudian hari penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi ini sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 28 November 2025



Izza Rahmaningrum Maulida
NIM. 220203110067

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi Izza Rahmaningrum Maulida, NIM: 220203110067, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

PENGGANTIAN PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH AKIBAT BERHALANGAN TETAP PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji. Mengetahui Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Malang, 28 November 2025

Program Studi
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP.196807101999031002

Dosen Pembimbing



Iman Sukadi, S.H., M.H.
NIP. 198612112023211023

HALAMAN PENGESAHAN

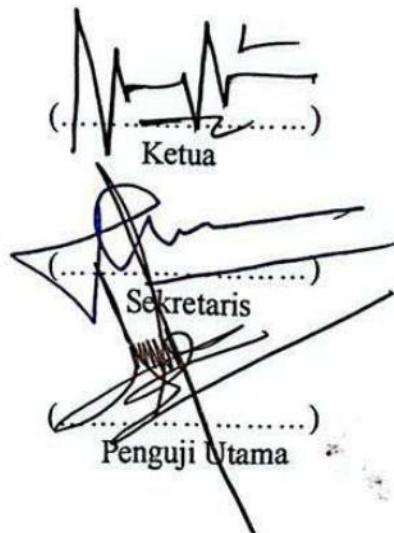
Dewan penguji Skripsi Saudara Izza Rahmainingrum Maulida, NIM: 220203110067, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

PENGGANTIAN PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH AKIBAT BERHALANGAN TETAP PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

Telah dinyatakan LULUS dengan nilai:

Dosen Penguji:

1. Abdul Kadir S.HI., M.H.
NIP. 198207112023211015
2. Imam Sukadi, S.H., M.H
NIP. 198612112023211023
3. Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
NIP.196512052000031001



Malang, 28 November 2025
Dekan



I. Umi Sumbulah, M.Ag.
NIP. 108261998032002

BUKTI KONSULTASI

Nama : Izza Rahamaningrum Maulida A
NIM : 220203110067
Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Dosen Pembimbing : Imam Sukadi, S.H., M.H.
Judul Skripsi : Penggantian Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilihan
Kepala Daerah Akibat Berhalangan Tetap Perspektif
Maslahah Mursalah

NO	HARI/TANGGAL	MATERI KONSULTASI	PARAF
1.	Senin, 25 Agustus 2025	Diskusi Judul dan Objek Penelitian	+
2.	Selasa, 9 Seotember 2025	Diskusi metodologi penelitian skripsi	+
3.	Jumat, 12 September 2025	ACC Bab I	+
4.	Selasa, 16 September 2025	Diskusi isi teori penelitian	+
5.	Jumat, 19 September 2025	Revisi Teori penelitian	+
6.	Rabu, 23 September 2025	ACC Seminar Proposal	+
7.	Senin, 3 November 2025	Revisi Seminar Proposal	+
8.	Selasa, 11 November 2025	Diskusi Bab III	+
9.	Senin, 17 November 2025	Revisi Bab III	+
10.	Senin, 24 November 2025	ACC Ujian Skripsi	+

Malang, 28 November 2025
Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Tata Negara
(Siyasah),



Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP.196807101999031002

MOTTO

فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا 

Maka, sesungguhnya beserta kesulitan ada kemudahan

-Al-Insyirah: 5-

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur dipanjangkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan berkah, rahmat, serta kemudahan yang diberikan, sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Penggantian Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Akibat Berhalangan Tetap Perspektif *Maslahah Mursalah*”**

Peneliti menyampaikan banyak rasa terimakasih secara tulus dan mendalam kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, bimbingan serta arahan sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Peneliti memberikan penghargaan berupa ucapan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Hj. Ilfi Nur Diana, M.Si selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag. selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Imam Sukadi, S.H., M.H., selaku pembimbing skripsi yang telah banyak membimbing penulis dan memberikan banyak ilmunya dalam penulisan skripsi ini. Serta telah meluangkan waktunya untuk membersamai penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Skripsi ini penulis persembahkan dengan penuh rasa syukur dan cinta kepada kedua orang tua tercinta, Ayah dan Ibu, yang tidak pernah berhenti memberikan doa, kasih sayang, serta dukungan moral maupun

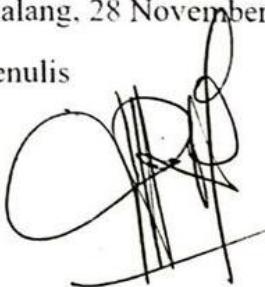
6. materiil dalam setiap langkah penulis. Setiap tetes keringat dan doa tulus mereka menjadi sumber kekuatan terbesar dalam perjalanan panjang penyusunan skripsi ini. Terima kasih atas segala pengorbanan, kesabaran, dan nasihat yang tiada henti mengiringi perjuangan penulis hingga titik ini.
7. Secara khusus, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada teman 15 tahun penulis, Royyan Nishar dan Putri adelia Ratna Sari dan segenap keluarga Chill n Chill yang selalu hadir dalam suka dan duka selama 15 Tahun. Terima kasih atas kebersamaan, dan ketersediaannya untuk mendengarkan keluh kesah penulis, motivasi, support, serta bantuan yang tidak ternilai selama proses penyusunan skripsi ini.
8. Kepada rekan seperjuangan penulis sedari SMP, Elyana Salma, dan Najwa Madani Kholila yang telah menemani penulis sedari SMP. Terima kasih telah menemani penulis dalam skripsi ini, dan selalu support penulis hingga terselesaikanya skripsi ini.
9. Kepada seseorang yang juga tidak kalah penting kehadiranya Raushan Fikri Syaikhu. Terima kasih atas segala kontribusi dan dukungan penuh dalam penulisan karya tulis ini, baik dalam materiil, tenaga, maupun waktu yang sudah banyak diluangkan untuk menemani penulis selama kurang lebih 2 tahun dalam perkuliahan hingga saat ini.
10. Kepada seluruh rekan perkuliahan penulis terutama, Wanda Aida, Dinda Yuan Fatikah, Intan Pandini, Ulfa Rizqiatul Mubarokah, Sofia Rossa

11. Trisnawati, Norhasmina dan segenap Keluarga Josjis yang banyak memberikan bantuan dan dukungan penulis semasa perkuliahan.
 12. Kepada keluarga besar Gajendra Satya Hukum Tata Negara angkatan 2022 yang senantiasa menemani peneliti dalam setiap perjalanan sedari maba hingga saat ini.
- 13. Last but not least, I wanna thank me I wanna thank me for believing me, I wanna thank me for doing all this hard work, I wanna thank me for me for always being a giver and trying give me more than I receive, I wanna thank me for trying to do more right than wrong, I wanna thank me for just being me at all the times.*

Semoga segala kebaikan yang telah bapak, ibu, saudara, dan teman-teman sekalian dibalas dengan kebaikan yang lebih besar oleh Allah SWT. Penulis menyadari bahwa skripsi ini belum mencapai tahap sempurna, baik dari segi substansi dan dari segi penyajian karena keterbatasan keilmuan yang dimiliki penulis. Segala saran maupun kritik sangat penulis harapkan untuk mencapai kesempurnaan dari skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat dijadikan bahan rujukan dan bahan bacaan sehingga dapat bermanfaat dalam bidang keilmuan di masyarakat.

Malang, 28 November 2025

Penulis



Izza Rahmaningrum Maulida
NIM. 220203110067

PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi merupakan alih tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam Bahasa Indonesia. Dalam kategori ini tergolong di antaranya nama Arab dari Bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

A. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut.

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
ا	'	ز	Z	ق	q
ب	b	س	S	ك	k
ت	t	ش	sh	ل	l
ث	th	ص	ṣ	م	m
ج	j	ض	d	ن	n
ح	ḥ	ط	ṭ	و	w
خ	kh	ظ	ẓ	ه	h
د	d	ع	'	ء	h

ذ	dh	خ	gh	س	y
ر	r	ف	f		

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika hamzah (ء) terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda petik atas (').

B. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut.

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Fathah	A	A
إ	Kasrah	I	I
ؤ	Dammah	U	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أي	Fathah dan ya	Ai	A dan I
او	Fathah dan wau	Lu	A dan U

Contoh:

كيف : kaifa,

هول : haula

C. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
ماي	Fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis diatas
يى	Kasrah dan ya	ī	i dan garis diatas
وو	Dammah dan wau	ū	u dan garis diatas

Contoh:

مات : *māta*

رمى : *ramā*

قِيلَةٌ : *qīla*

يَمُوتُ : *yamūtu*

D. Ta Marbūtah

Transliterasi untuk ta marbūtah ada dua, yaitu: ta marbūtah yang hidup atau mendapat harkat fatḥah, kasrah, dan ḥammah, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan ta marbūtah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah [h]. Pada kata yang berakhir dengan ta marbūtah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al- serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta marbūtah itu ditransliterasikan dengan ha (h). Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالُ : *raudah al-atfāl*

الْحِكْمَةُ : *al-hikmah*

E. Syaddah (Tasydīd)

Syaddah atau tasydīd yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydīd (-), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah.

Contoh:

رَبَّنَا : *rabbanā*,

عَدُوٌ : *'aduwwu*

Jika huruf ي ber- *tasydīd* di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf berharakat kasrah (-), maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* (ī).

Contoh:

عليٰ : *Alī* (bukan ‘Aliyy atau ‘Aly),

عربيٰ : *Arabī* (bukan ‘Arabiyy atau ‘Araby)

F. Kata Sandang

Kata *sandang* dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال (alif lam ma‘arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

Contohnya:

الشمسُ : *al-syamsu* (bukan *asy-syamsu*),

البلادُ : *al-bilādu*

G. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

Contohnya:

النَّوْءُ : *al-nau'*,

شَيْءٌ : *syai'un*

H. Penulisan Kata Arab Yang Lazim Digunakan Dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Alquran (dari *al-Qur'an*), sunnah, hadis, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

Contoh:

Fī zilāl al-Qur'ān

I. Lafz Al-Jalālah (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai muḍāf ilaih (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللهِ : *dīnullāh*

Adapun ta marbūṭah di akhir kata yang disandarkan kepada lafz al-jalālah, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

هُمْ فِي رَحْمَةِ اللَّهِ : hum fī rahmatillāh

J. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital, dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR).

Contoh:

Wa mā Muḥammadun illā rasūl, Abū Naṣr al-Farābī

Syahru Ramadān al-lažī unzila fīh al-Qur'ān

Naṣīr al-Dīn al-Ṭū

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
BUKTI KONSULTASI.....	vi
MOTTO	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI	xi
DAFTAR ISI.....	xviii
DAFTAR TABEL	xx
DAFTAR BAGAN.....	xxi
ABSTRAK	xxii
ABSTRACT	xxii
الملخص.....	xxiv
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	33
C. TUJUAN PENELITIAN.....	33
D. MANFAAT	34
E. DEFINISI KONSEPTUAL	35
1. Pasangan Calon Tunggal.....	35
2. Berhalangan Tetap.....	36
3. <i>Maslahah Mursalah</i>	36
F. PENELITIAN TERDAHULU	37
G. METODE PENELITIAN	44
1. Jenis Penelitian.....	44
2. Pendekatan Penelitian	45
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	46
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	48

5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	49
H. SISTEMATIKA PENULISAN	50
BAB II	27
KAJIAN PUSTAKA	27
I. KERANGKA TEORI	27
1. Teori <i>Maslahah Mursalah</i>	27
2. Teori Keadilan.....	32
3. Teori Demokrasi.....	37
4. Teori Hak Asasi Manusia	41
5. Konsep Pemilihan Kepala Daerah.....	45
BAB III.....	57
PEMBAHASAN	57
A. Problematika Pengaturan Penggantian Pasangan Calon Tunggal yang Berhalangan Tetap	57
1. Analisis Berdarkan Prinsip Keadilan	66
2. Analisis Berdasarkan Prinsip Demokrasi.....	72
3. Analisis Berdasarkan Prinsip Hak Asasi Manusia	78
B. <i>Maslahah Mursalah</i> terhadap Pengaturan Penggantian Pasangan Calon Akibat Berhalangan Tetap	58
BAB IV	96
PENUTUP	96
A. KESIMPULAN.....	96
B. SARAN	97
DAFTAR PUSTAKA	98

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu..... 41

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1 Jawaban Rumusan Masalah 1	Error! Bookmark not defined.
Bagan 1.2 Jawaban Rumusan Masalah 2	68

ABSTRAK

Izza Rahmningrum Maulida. NIM. 22020310067. **Penggantian Pasangan Calon Tunggal yang Berhalangan Tetap dalam Pemilihan Kepala Daerah Perspektif *Maslahah Mursalah*.** Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah). Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Imam Sukadi, S.H., M.H.

Kata Kunci: Penggantian Calon, Pilkada, *Maslahah Mursalah*.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan hukum yang muncul ketika pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) mengalami berhalangan tetap kurang dari 29 hari sebelum pemungutan suara. Berdasarkan ketentuan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pasangan calon yang berhalangan tetap dalam waktu tersebut tidak dapat digantikan, sehingga pemilihan tetap dilaksanakan dengan kondisi calon tunggal melawan “kotak kosong”. Situasi ini menimbulkan dilema antara kepastian hukum dan keadilan substantif, serta berdampak pada hak politik masyarakat dan partai pengusung.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis ketentuan hukum positif terkait penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap menjelang pemungutan suara, serta meninjau penerapannya berdasarkan prinsip keadilan, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia (HAM). Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menilai ketentuan tersebut melalui pendekatan *Maslahah Mursalah* dalam hukum Islam guna menemukan keseimbangan antara kepastian hukum dan kemaslahatan publik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber hukum diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan mengaitkan teori keadilan Aristoteles, prinsip demokrasi konstitusional, teori hak asasi manusia, serta konsep *Maslahah Mursalah* menurut al-Ghazali. Adanya problematika terkait penggantian pasangan calon tugal dibawah 29 hari ini menyebabkan banyak pertanyaan, terkait mekanisme dan juga perspektif hukum islam dalam pengaturan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan hukum positif tersebut telah mencerminkan kepastian hukum, namun belum memenuhi prinsip keadilan menurut Aristoteles dan kemaslahatan publik. Pembatasan waktu penggantian calon terlalu kaku dan berpotensi mengurangi hak politik rakyat. Menurut Al-Ghazali untuk memenuhi *Maslahah Mursalah* memiliki beberapa syarat, namun pengaturan ini belum memenuhi hal tersebut. Maka, diperlukan reformulasi hukum Pilkada yang lebih fleksibel dan berorientasi pada keadilan substantif serta kemaslahatan masyarakat.

ABSTRACT

Izza Rahmningrum Maulida. Student ID: 22020310067.
Replacement of a Single Candidate Pair Who is Permanently Unable to Continue in Regional Head Elections from the Perspective of *Maslahah Mursalah*. Undergraduate Thesis. Constitutional Law (Siyasah) Study Program. Faculty of Sharia. Maulana Malik Ibrahim State Islamic University of Malang. Advisor: Imam Sukadi, S.H., M.H..

Keywords: Replacement of Candidates, Regional Head Elections, *Maslahah Mursalah*, Justice, Democracy, Human Rights.

This research is motivated by the emerging legal issues when the single candidate pair in regional head elections (Pilkada) becomes permanently unable to continue less than 29 days before voting day. Under the provisions of Article 54 of Law Number 10 of 2016 and Article 16 of PKPU (General Election Commission Regulation) Number 17 of 2024, a permanently incapacitated candidate pair within such a period cannot be replaced, and the election must continue with the remaining candidate running against the “empty box.” This situation presents a dilemma between legal certainty and substantive justice, and it affects the political rights of both the public and the supporting political parties.

The objective of this research is to analyze the existing legal provisions on the replacement of a single candidate pair who becomes permanently unable to continue shortly before voting day, and to review their application based on the principles of justice, democracy, and human rights (HAM). In addition, the study aims to evaluate these provisions through the perspective of *Maslahah Mursalah* in Islamic law in order to achieve a balance between legal certainty and public interest (public welfare).

This research employs a normative legal research method using statute and conceptual approaches. Legal materials are obtained from primary, secondary, and tertiary legal sources, then analyzed qualitatively and descriptively by connecting Aristotelian justice theory, the principles of constitutional democracy, human rights theory, and the concept of *Maslahah Mursalah* according to al-Ghazali and al-Syatibi. The results indicate that although the current positive law reflects legal certainty, it does not fully uphold the principles of justice and public welfare. The strict limitation on the time for candidate replacement has the potential to reduce the people’s political rights. From the perspective of *Maslahah Mursalah*, reformulation of Pilkada regulations is required to ensure a more flexible legal framework that prioritizes substantive justice and societal welfare.

الملخص

عَرْةٌ رَحْمَنْغُرُومٌ مَوْلَدَةٌ . الرَّقْمُ الْجَامِعِيُّ ٧٦٠٠١١٣٠٢٠٢٢
اسْتِبْدَالُ الْمَرْشَحَ الْوَحِيدِ الْمُتَعَذِّرُ عَنْهُ نَهَايَاً فِي الْإِنْتَخَابَاتِ الْمُحْلِيَّةِ مِنْ مَنْظُورِ الْمُصْلَحَةِ
الْمُرْسَلَةِ.

بَحْثٌ تَخْرِجُ بِهِ قَسْمُ الْقَانُونِ الدُّسْتُوريِّ (الْسِّيَاسَةُ الْشَّرِيعَةُ). (كُلِّيَّةُ الشَّرِيعَةِ، جَامِعَةُ مَوْلَانَا مَالِكٍ
إِبْرَاهِيمَ إِلَّا سَلَامِيَّةُ الْحُكُومَيَّةُ بِمَالَانِجَ). الْمُشَرِّفُ: إِمامُ سُكَادِيٍّ، لِيْسَانُ السُّوقَ، مَاجِسِتِيرُ
الْحُقُوقِ

الكلمات المفتاحية: استبدال المرشح، الانتخابات المحلية، المصلحة المرسلة، العدالة،
الديمقراطية، حقوق الإنسان.

إِنَّ هَذِهِ الْدِرَاسَةَ تَنْتَلِقُ مِنْ إِسْكَالِيَّةٍ قَانُونِيَّةٍ تَظَهُرُ عِنْدَمَا يَتَعَذَّرُ نَهَايَاً عَلَى الْمَرْشَحِ الْوَحِيدِ
فِي الْإِنْتَخَابَاتِ الْمُحْلِيَّةِ (الْبِيلِكَادَا) (قَبْلَ أَقْلَى مِنْ تَسْعَةِ وَعَشْرِيْنِ يَوْمًا مِنْ يَوْمِ الْاقْتِرَاعِ). فَاسْتَنَادًا
إِلَى أَحْكَامِ الْمَادِيَّةِ ٤ مِنْ الْقَانُونِ رَقْمُ ١٠ لِسْنَةِ ٢٠١٠ وَالْمَادِيَّةِ ٦ وَالْمَادِيَّةِ ١٦ مِنْ لَائِحَةِ لَجْنَةِ الْإِنْتَخَابَاتِ
الْعَامَّةِ رَقْمُ ١٧ لِسْنَةِ ٢٠١٤، لَا يَجُوزُ اسْتِبْدَالُ الْمَرْشَحِ الْمُتَعَذِّرُ عَنْهُ فِي تِلْكَ الْمَدَةِ الزَّمِنِيَّةِ
وَيُسْتَمِرُ بِإِجْرَاءِ الْإِنْتَخَابَاتِ بِحُضُورِ مَرْشَحٍ وَحِيدٍ فِي مَوَاجِهَةٍ “الصِّندُوقُ الْفَارَغُ”. وَهَذِهِ الْحَالَةُ
تَثْبِرُ إِسْكَالًا بَيْنَ مَبْدَأِ الْيَقِينِ الْقَانُونِيِّ وَالْعَدَالَةِ الْجُوهَرِيَّةِ، كَمَا تَؤْثِرُ عَلَى الْحُقُوقِ السِّيَاسِيَّةِ
لِلْمَجَمُوعِ وَالْأَحزَابِ الدَّاعِمَةِ

وَتَهْدِي هَذِهِ الْدِرَاسَةَ إِلَى تَحْلِيلِ الْأَحْكَامِ الْقَانُونِيَّةِ الْوَضْعِيَّةِ الْمُتَعَلِّقَةِ بِاسْتِبْدَالِ الْمَرْشَحِ الْوَحِيدِ
الْمُتَعَذِّرُ عَنْهُ قَبْلَ عَمَلِيَّةِ الْاقْتِرَاعِ، وَبِبَيَانِ تَطْبِيقِهَا اسْتَنَادًا إِلَى مَبْدَأِ الْعَدَالَةِ وَمَبْدَأِ الْدِيمَقْرَاطِيَّةِ
وَالْحُقُوقِ الْإِنْسَانِ. كَمَا تَهْدِي هَذِهِ الْدِرَاسَةَ إِلَى تَقْيِيمِ تِلْكَ الْأَحْكَامِ مِنْ خَلَالِ مَقَارِبَةِ الْمُصْلَحَةِ
الْمُرْسَلَةِ فِي الْفَقْهِ إِلَّا سَلَامِيَّ بِغَيْرِهِ تَحْقيقِ التَّوازِنِ بَيْنَ الْيَقِينِ الْقَانُونِيِّ وَتَحْقيقِ الْمُصْلَحَةِ الْعَامَّةِ

وَقَدْ اسْتَخَدَتِ الْدِرَاسَةُ مَنهَجَ الْبَحْثِ الْقَانُونِيِّ النَّظَريِّ مِنْ خَلَالِ تَحْلِيلِ النَّصُوصِ
الْتَّشْرِيعِيَّةِ وَالْمَنْهَجِ الْمَفَاهِيمِيِّ وَتَمَ جَمْعُ الْمَوَادِ الْقَانُونِيَّةِ مِنَ الْمَصَادِرِ الْأُولَى وَالثَّانِيَةِ وَالثَّالِثَيَّةِ
ثُمَّ تَحْلِيلَهَا تَحْلِيلًا وَصَفْقًا كَيْفِيًّا مِنْ خَلَالِ رِبَطِهَا بِنَظَرِيَّةِ الْعَدَالَةِ لِأَرْسَطُو، وَمَبَادِئِ الْدِيمَقْرَاطِيَّةِ
الْدُسْتُورِيَّةِ، وَنَظَرِيَّةِ حُقُوقِ الْإِنْسَانِ، وَكَذَلِكَ مَفْهُومِ الْمُصْلَحَةِ الْمُرْسَلَةِ عِنْدَ الْغَزَالِيِّ وَالْشَّاطِبِيِّ

وَقَدْ تَوْصَّلَتِ نَتْائِجُ الْبَحْثِ إِلَى أَنَّ هَذِهِ الْأَحْكَامِ الْقَانُونِيَّةِ الْقَائِمَةِ تَعْبِرُ عَنِ الْيَقِينِ الْقَانُونِيِّ، إِلَّا
أَنَّهَا لَا تَحْقِقُ الْعَدَالَةَ وَالْمُصْلَحَةَ الْعَامَّةَ بِصُورَةٍ كَافِيَّةٍ. فَالْتَّقْيِيدُ الزَّمِنِيُّ لِاسْتِبْدَالِ الْمَرْشَحِ يَبْدُو
صَارِمًا لِلْغَايَةِ وَقَدْ يَؤْدِي إِلَى الْحَدَّ مِنَ الْحُقُوقِ السِّيَاسِيَّةِ لِلشَّعَبِ. وَبِنَاءً عَلَى مَنْظُورِ الْمُصْلَحَةِ
الْمُرْسَلَةِ، فَإِنَّ هَذَا يَحْتَاجُ إِلَى إِعادَةِ صِياغَةِ أَحْكَامِ الْإِنْتَخَابَاتِ الْمُحْلِيَّةِ بِمَا تَكُونُ أَكْثَرُ مَرْوَنَةً
وَتَرْكِّزُ عَلَى الْعَدَالَةِ الْجُوهَرِيَّةِ وَتَحْقيقِ الْمُصْلَحَةِ لِلْمَجَمُوعِ

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan salah satu mekanisme demokrasi yang 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 Menjadi Undang-undang (Selanjutnya disebut dengan UU Pilkada). Sistem demokrasi yang sehat, idealnya proses pemilihan berlangsung secara kompetitif dengan menghadirkan lebih dari satu pasangan calon. Joseph A. Schmetter beliau berpendapat bahwa demokrasi seharusnya dipahami sebagai suatu pengaturan institusi yang bertujuan untuk mencapai keputusan politik melalui persaingan yang kompetitif atas suara rakyat. Berbeda dengan praktiknya, terdapat kondisi di mana hanya satu pasangan calon yang mendaftar dan memenuhi syarat sebagai peserta Pilkada. Fenomena ini dikenal dengan istilah pencalonan tunggal.¹

Pencalonan tunggal semula tidak dimungkinkan dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015. Pada intinya menyatakan bahwa Pilkada tetap dapat dilangsungkan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon. Putusan

¹ Meijer, A. (2012). The do it yourself state. *Information Polity*, 17(3,4), 303-314. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-000283>

tersebut mengubah paradigma Pilkada di Indonesia, yang sebelumnya mensyaratkan minimal dua pasangan calon. Perubahan ini kemudian diakomodasi dalam UU Pilkada, yang membolehkan penyelenggaraan Pilkada dengan satu pasangan calon, asalkan telah melalui proses seleksi dan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).²

Berbagai interpretasi hukum dan kebijakan yang terkait dengan kotak kosong menjadi krusial untuk memastikan mekanisme tersebut tidak merugikan prinsip keadilan pemilu. Regulasi ini juga menghadapi kritik terkait keterbatasan waktu untuk mengusulkan pengganti calon, terutama jika meninggal mendekati hari pemungutan suara. Kondisi yang seperti demikian, partai politik pengusung sering kali kesulitan memenuhi batas waktu 30 hari sebelum hari H, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 UU Pilkada. Hal ini menunjukkan perlunya evaluasi mendalam terhadap kebijakan ini untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pilkada.³

Selain menjadi instrumen untuk melanjutkan proses demokrasi saat terjadi kekosongan calon akibat meninggal dunia, Pasal 54 Pilkada juga memberikan ruang bagi kotak kosong sebagai bagian dari mekanisme pemilihan. Pilihan ini bertujuan untuk menghindari dominasi calon tunggal tanpa persaingan yang sehat, memastikan bahwa masyarakat tetap memiliki opsi lain meskipun bukan berupa pasangan calon baru. Penerapan kotak kosong

² Abd Hannan, “Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer,” *JPW (Jurnal Politik Walisongo)*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.21580/jpw.v5i1.17499>.

³ Nurhalim Nurhalim dan Icha Cahyaning Fitri, “Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,” *Ijlj*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i3.2045>.

memunculkan sejumlah tantangan, seperti legitimasi pemimpin terpilih jika calon tunggal menang secara otomatis atau implikasi penyelenggaraan pilkada ulang jika kotak kosong menang.⁴ Kejadian seperti ini pernah terjadi pada pemilihan kepala daerah di Makassar tahun 2018. Pemilihan ulang dilaksanakan kembali atas kemenangan kotak kosong melawan Munafri Arifuddin-Andi Rahmatika Dewi (Appi-Cicu) dalam perolehan suara. Kotak kosong menang dalam pemilihan ini dengan memenangkan di 13 kecamatan. KPU setempat.⁵

UU Pilkada mengatur bahwa dalam hal pasangan calon kepala daerah tunggal yang berhalangan tetap maka partai politik atau gabungan partai politik pengusung dapat mengusulkan calon pengganti. Jika tidak ada calon pengganti dikeranakan waktu tidak memungkinkan untuk mencari pengganti, maka akan adanya kekosongan posisi dari pasangan calon. Hal ini memunculkan persoalan hukum dan politis, khususnya mengenai keabsahan mekanisme tersebut dalam menjamin keberlanjutan demokrasi dan hak pilih masyarakat. Analisis yuridis terhadap penerapan Pasal 54 menjadi penting untuk mengkaji implikasi hukum dari penggantian calon akibat berhalangan tetap serta peran kotak kosong sebagai alternatif dalam menjaga esensi pemilihan umum yang demokratis.⁶

⁴ Siti Khodijah dan Valina Singka Subekti, "Dinamika Pembangunan Koalisi Partai Politik Pengusung Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2018," *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 19, no. 2 (2020): 177–87.

⁵ 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-makassarpilkada-diulang-pada-2020>., diakses pada 27 Agustus 2025, pukul 13.40 WIB

⁶ Sholahuddin Al-Fatih, "Urgensi sosialisasi pilkada sehat di Tengah pandemi covid-19 di Wilayah Malang raya," *Jurnal Dedikasi Hukum* 1, no. 1 (2021): 45–57.

Meninggal dunianya salah satu calon dari pasangan calon sebelum pemilihan, partai politik atau gabungan pengusung dapat mengusulkan pengganti dalam waktu 7 hari. Proses ini bertujuan untuk menjamin hak pilih tetap terlaksana dengan representasi yang jelas namun, jika pasangan calon tunggal tidak dapat mencari pengganti dalam waktu yang ditentukan atau waktu tidak memungkinkan, mereka akan melawan kotak kosong.⁷ Situasi ini dirancang untuk mengakomodasi kondisi darurat tanpa mengorbankan prinsip dasar demokrasi dan partisipasi publik. Pengaturan ini juga mencerminkan pentingnya fleksibilitas hukum dalam menghadapi kondisi tak terduga, seperti calon meninggal dunia mendekati pemungutan suara. Meski demikian, implementasi pasal ini sering menghadapi tantangan teknis dan administratif, yang memerlukan evaluasi untuk memperbaiki prosedur penggantian.

Kondisi ini menjadi relevan ketika terjadi peristiwa wafatnya Yana D. Putra, calon wakil bupati Ciamis pada Pilkada 2024, hanya dua hari menjelang hari pemungutan suara. Yana merupakan bagian dari pasangan calon tunggal yang diusung oleh mayoritas partai politik di Ciamis. Yana D. Putra sendiri meninggal pukul 09.45 WIB tanggal 25 November 2025, yang berarti Yana D. Putra meninggal di dua hari sebelum waktu pilkada. Meninggalnya salah satu pasangan calon dalam masa krusial ini menimbulkan berbagai pertanyaan yuridis dan etik.⁸

⁷ Lia Nurhasanah, *Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, 2023.

⁸ Serangan Jantung, Calon Wakil Bupati Ciamis Yana Putra Meninggal, diakses 20 Mei 2025 pukul 15.42 <https://www.kompas.id/artikel/-13>

Kasus ini berakhir dengan tetap dilanjutkanya pemilu. KPU sendiri sudah mengumumkan atas meninggalnya cawabup Ciamis di wilayah TPS setempat. Pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati ini pada kenyataannya melawan kotak kosong yang berarti mereka adalah pasangan calon tunggal di pilkada Ciamis. Tidak sesuai dugaan bahwa pasangan calon ini memenangkan pilkada di wilayah Ciamis. Kemudian Calon Bupati Ciamis atas nama Herdinat dilantik oleh Presiden Prabowo bulan Februari lalu. Bupati Ciamis dilantik tanpa adanya wakil bupati. . Peristiwa ini terjadi sejak tanggal 25 November 2024 hingga saat ini, yang berarti telah satu tahun. Pada tanggal 20 Februari 2025 Bupati Ciamis atas nama Dr. H. Herdinat Sunarya dilantik dan telah berjalan 9 bulan masa jabatan. Hingga saat ini masih dalam proses pengusulan nama calon wakil bupati dari partai pengusung. Wakil Bupati Ciamis sendiri akan dipilih melalui musyawarah pemilihan oleh DPRD Ciamis.

Secara yuridis, Pasal 54 ayat (6) UU Pilkada menyebutkan bahwa apabila salah satu calon dari pasangan calon tunggal meninggal dunia, maka partai politik atau gabungan partai politik pengusung diberikan kesempatan untuk mengajukan pengganti dalam waktu yang ditentukan oleh KPU namun, dalam praktiknya, terdapat proses administratif, waktu yang terbatas, serta dampak psikologis terhadap pemilih dan penyelenggara. Kasus yang pernah terjadi yakni di Maluku utara pada Pilkada 2024. Benny Laos yang pada saat itu Calon Gubernur Maluku Utara nomor urut 4 meninggal dunia pada saat kampanye. Benny Laos meninggal dikarenakan perahu yang ditumpanginya meledak saat akan berkampanye. Pada akhirnya, partai politik pendukung

langsung mencari pengganti dari Benny Laos yang akhirnya istri dari Benny Laos sendiri diangkat menjadi penggantinya. Benny Laos sendiri meninggal di tanggal 12 Oktober yang berarti masih lebih dari 44 hari sebelum Pilkada dilaksanakan.⁹

Studi terkait analisis yuridis, penting untuk memperhatikan ketaatan terhadap prinsip-prinsip hukum Islam dalam penerapan sistem demokrasi di Indonesia. Ketika di lihat lebih dalam lagi melalui perspektif *Maslahah Mursalah*, dalam sudut pandang hukum Islam, prinsip kemaslahatan (maslahah) merupakan nilai fundamental yang menjadi dasar dalam menetapkan hukum dan kebijakan publik. Salah satu bentuknya adalah *Maslahah Mursalah*, yaitu kemaslahatan yang tidak memiliki dalil khusus dalam Al-Qur'an maupun Hadis, namun sejalan dengan tujuan umum syariat Islam (*maqāṣid al-syarī'ah*), yakni menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Hukum positif, kpada konsep *Maslahah Mursalah* dapat digunakan untuk menilai sejauh mana suatu peraturan atau kebijakan pemerintah sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan kepentingan umum.

Sudut pandang hukum Islam, prinsip *maslahah* merupakan nilai fundamental dalam penetapan hukum dan kebijakan publik. Salah satu bentuknya ialah *Maslahah Mursalah*, yaitu kemaslahatan yang tidak memiliki dalil khusus dalam Al-Qur'an maupun Hadis, tetapi sejalan dengan tujuan umum syariat Islam (*maqāṣid al-syarī'ah*) untuk mewujudkan kemaslahatan

⁹ Cagub Malut Benny Laos Meninggal Dunia <https://www.tempo.co/politik/kabar-teranyar-terkait-insiden-speedboat-yang-tewaskan-cagub-malut-benny-laos-1012441> diakses pada tanggal 27 Agustus 2025, pukul 14.16.

dan mencegah kerusakan (*jalb al-maṣālih wa dar'u al-mafāsid*). Menurut Al-Ghazali dalam *al-Mustashfa fi 'Ilm al-Usul*, maslahah dapat dijadikan dasar hukum apabila manfaatnya nyata (*haqiqiyah*), bersifat umum ('*ammah*), dan tidak bertentangan dengan prinsip dasar syariat. Hal senada juga disampaikan oleh Al-Syatibi dalam *al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah*, yang menegaskan bahwa penggunaan *Maslahah Mursalah* merupakan bentuk penerapan rasionalitas dalam menjaga lima pokok utama syariat, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

Pasal 54 UU Pilkada dapat dikaji melalui perspektif *Maslahah Mursalah* untuk melihat apakah pembatasan waktu penggantian pasangan calon yang kurang dari 29 hari tersebut telah mencerminkan prinsip kemaslahatan atau justru menimbulkan potensi kemudaratan bagi masyarakat. Selain itu, fenomena penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap menjelang pemungutan suara bukan sekadar persoalan administratif, melainkan juga berkaitan dengan hak konstitusional rakyat dan stabilitas demokrasi daerah. Ketika tidak ada ruang hukum untuk melakukan penggantian dalam waktu yang singkat, masyarakat mungkin kehilangan alternatif calon yang dianggap layak, sementara partai politik pengusung kehilangan kesempatan untuk tetap berpartisipasi secara penuh dalam kontestasi demokrasi.

Sudut pandang lain, jika penggantian dilakukan tanpa batas waktu yang jelas, hal itu dapat mengganggu kepastian hukum dan penyelenggaraan pemilu yang efektif. Adanya peninjauan kembali ketentuan tersebut dengan

pendekatan *Maslahah Mursalah* agar ditemukan keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif bagi masyarakat. Kajian terhadap Pasal 54 UU Pilkada melalui perspektif *Maslahah Mursalah* menjadi relevan karena dapat memberikan pandangan baru dalam menilai kebijakan hukum positif Indonesia dari aspek kemaslahatan publik.¹⁰

Analisis ini diharapkan mampu menjawab pertanyaan apakah pembatasan waktu penggantian pasangan calon kurang dari 29 hari benar-benar membawa manfaat bagi masyarakat luas, atau justru menimbulkan ketidakadilan dalam praktik demokrasi lokal. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan hukum Islam dalam konteks hukum nasional, serta kontribusi praktis bagi perbaikan regulasi Pilkada agar lebih sesuai dengan prinsip kemaslahatan yang menjadi tujuan utama setiap peraturan hukum.

Pada penelitian ini akan mendalami terkait situasi meninggalnya calon menjelang pemilihan harus dikaji tidak hanya dari sisi legal-formal, tetapi juga dari aspek etis dan maslahat publik menurut pandangan Islam. Hal ini perlu dianalisis apakah ketentuan dalam UU Pilkada telah memenuhi prinsip-prinsip dasar *Maslahah Mursalah* dalam menjaga keberlangsungan kepemimpinan dan hak-hak rakyat dalam memilih pemimpin.

Penelitian ini penting dilakukan guna menganalisis secara yuridis ketentuan UU Pilkada, khususnya terkait mekanisme penggantian pasangan

¹⁰ Abū Ishāq Ibrāhīm ibn Mūsā al-Syāṭibī, Al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī‘ah, Juz II (Beirut: Dār al-Ma‘rifah, 1997), 8–9.

calon tunggal yang berhalangan tetap, serta untuk mengidentifikasi permasalahan dan implikasi hukum yang timbul akibat kekosongan atau ketidakjelasan norma dalam pelaksanaannya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan hukum pemilu di Indonesia serta menjadi bahan masukan bagi pembaruan regulasi yang lebih komprehensif dalam menghadapi dinamika Pilkada ke depan.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana problematika pengaturan penggantian pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah akibat berhalangan tetap?
2. Bagaimana pengaturan penggantian pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah akibat berhalangan tetap perspektif *Maslahah Mursalah*?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui problematika pengaturan penggantian pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah akibat berhalangan tetap.
2. Untuk mengetahui pengaturan penggantian pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah akibat berhalangan tetap perspektif *Maslahah Mursalah*.

D. MANFAAT

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori hukum, khususnya dalam konteks penerapan hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia, khususnya mengenai ketentuan penggantian pasangan calon yang meninggal dunia. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji masalah hukum dalam konteks pemilihan kepala daerah di Indonesia, terutama terkait dengan ketentuan mengenai penggantian pasangan calon dalam situasi darurat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat menjadi referensi dalam penyelanggaraan pemilu, kemudian penyelenggara pemilu, serta masyarakat dalam memahami dan mengimplementasikan regulasi terkait penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap dalam Pilkada. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dalam menyusun regulasi maupun kebijakan teknis terkait mekanisme penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat:

1. Bagi KPU agar dapat menjaga prinsip keadilan, kepastian hukum, serta profesionalitas dalam menjalankan fungsi sebagai lembaga independen yang menyelenggarakan Pilkada
2. Bagi masyarakat diharapkan memperoleh edukasi politik yang mendorong diharapkan menjadi lebih kritis, partisipatif..

3. Bagi penyelenggaraan Pilkada secara umum, penelitian ini dapat menjadi referensi akademis dalam pengembangan konsep Pilkada yang lebih ideal dengan mengedepankan asas demokrasi, keadilan, dan kepastian hukum.

Perspektif *Maslahah Mursalah* yang digunakan dalam penelitian ini juga memberikan pandangan dalam menilai regulasi Pilkada, sehingga memperkaya wacana ilmiah dan praktik ketatanegaraan di Indonesia. Penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi agar tidak terjadi kekosongan kepemimpinan daerah akibat adanya pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap.

E. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Pasangan Calon Tunggal

Pasangan calon tunggal dalam konteks pemilihan umum merupakan istilah yang merujuk pada situasi di mana hanya satu pasangan calon yang terdaftar untuk berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah. Kondisi ini terjadi apabila setelah melalui tahapan pencalonan, hanya ada satu pasangan yang memenuhi syarat administratif maupun syarat dukungan dari partai politik atau perseorangan. Regulasi di Indonesia, khususnya UU Pilkada tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pasangan calon tunggal tetap dapat mengikuti pilkada dengan berhadapan pada kolom kosong (kotak kosong) di surat suara. Artinya, masyarakat diberi

pilihan untuk memilih pasangan calon tersebut atau menolak dengan memilih kolom kosong.¹¹

2. Berhalangan Tetap

Berhalangan tetap adalah kondisi ketika seorang pejabat (misalnya kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota legislatif, atau pejabat publik lainnya) tidak dapat lagi melaksanakan tugas dan kewenangannya secara permanen karena sebab tertentu. Konteks hukum di Indonesia, yang diatur dalam UU Pilkada tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, berhalangan tetap biasanya mencakup:

- a. Meninggal dunia
- b. Mengundurkan diri
- c. Diberhentikan karena melanggar peraturan perundang-undangan atau tidak memenuhi syarat jabatan.

3. *Maslahah Mursalah*

Maslahah Mursalah adalah sebuah metode *istinbāth al-hukm* (penggalian hukum) yang bersifat rasional-normatif dalam Ushul Fiqh, yang digunakan untuk menetapkan hukum syar'i atas suatu permasalahan baru (*waqā'i'*) yang tidak ditemukan *nas* (teks hukum eksplisit) yang mengaturnya secara khusus, baik yang mengiyakan (mengakui) maupun yang menolak.

¹¹ Rofi Aulia Rahman dkk., “Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 047, <https://doi.org/10.31078/jk1913>.

Perspektif *Maslahah Mursalah* ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana penggantian pasangan calon akibat meninggal dunia dalam Pilkada dapat diterima dalam konteks hukum Islam, terutama dalam hal keadilan dan tujuan utamanya adalah menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat luas. Pilkada sebagai bagian dari implementasi politik Islam dalam konteks ketatanegaraan modern. Pemilihan kepala daerah harus menjunjung tinggi keadilan, musyawarah, dan amanah sebagai prinsip dasar Islam. Adanya hal ini kebijakan hukum yang diambil oleh negara, selama bertujuan untuk menjaga ketertiban, keadilan, dan kemanfaatan publik, dapat dikatakan mencerminkan nilai-nilai *Maslahah Mursalah* meskipun tidak bersumber langsung dari teks agama.

F. PENELITIAN TERDAHULU

1. Penelitian yang dilakukan oleh Risnauli Harahap skripsi dari Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum dari Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padang Sidimpuan dengan udul *Pelaksanaan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Keadaan Berhalangan tetap Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Padang Lawa* pada tahun 2024. Penelitian ini membahas terkait terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di Kabupaten Padang Lawas akibat sakitnya Bupati Ali Sutan Harahap menimbulkan persoalan kepemimpinan daerah. Gubernur Sumatera Utara sempat mendelegasikan wewenang kepada Wakil Bupati dan kemudian menunjuknya sebagai Pelaksana Tugas (Plt).. Peneliti mengangkat isu hukum terkait

pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah dalam keadaan berhalangan tetap berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Rumusan masalah pada penelitian ini membahas bagaimana mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang berhalangan tetap di Kabupaten Padang Lawas.

Hasil penelitian ini menunjukkan pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Seharusnya, pengisian jabatan dilakukan setelah enam bulan Bupati berhalangan tetap, namun kenyataannya baru ditangani setelah dua tahun. Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah, seorang pemimpin yang berhalangan harus segera diganti dan tidak boleh ada dua pemimpin dalam satu periode, karena hal itu dapat memecah belah persatuan umat.¹²

2. Penelitian yang dilakukan oleh Amelia Kusuma Dewi, skripsi dari Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah, IAIN Ponorogo yang berjudul *Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasah dan Hukum Positif*. Pada tahun 2024. Penelitian ini membahas terkait Kepala daerah memiliki fungsi strategis, baik sebagai pemimpin daerah otonom maupun sebagai wakil pemerintah pusat. Mengisi kekosongan tersebut, public hukum Indonesia mengenal mekanisme penunjukan pejabat sementara (Plt, Plh, Pjs, atau Pj). Praktiknya

¹² Risnauli Harahap, *Pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah dalam keadaan berhalangan tetap berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah di Kabupaten Padang Lawas*, UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan, 2024.

penunjukan pejabat ini sering menuai kontra dari public, khususnya karena dianggap tidak transparan, minim partisipasi public, serta berpotensi menimbulkan maladministrasi. Secara pandangan lain, dalam perspektif fiqh siyasah, kepemimpinan merupakan kebutuhan mendasar bagi umat untuk menjaga kemaslahatan dan ketertiban. Pemimpin dipilih melalui mekanisme syura, bai'at, atau penunjukan, dengan prinsip menjaga keberlangsungan pemerintahan dan menghindari kekosongan kepemimpinan.

Hasil penelitian dalam skripsi ini dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dilakukan melalui syura, penunjukan, atau bai'at, dengan tujuan menjaga kesinambungan kepemimpinan agar masyarakat tetap berada dalam keteraturan. Sedangkan dalam hukum positif Indonesia, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah diatur dalam UU Pilkada dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu melalui pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk bupati atau walikota. Menurut fiqh siyasah maupun hukum positif, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah merupakan hal yang mendesak demi menjaga stabilitas pemerintahan dan kemaslahatan masyarakat.¹³

¹³ Endrik Safudin, *JURUSAN HUKUM TATA NEGARA FAKULTAS SYARIAH INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO 2024*, t.t.

3. Penelitian yang dilakukan Ali Imran Nasution dan Ahmad Reihan Thoriq, jurnal Supremasi Jurnal Ilmiah hukum dari Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta yang berjudul *Problematika Penggantian Calon Kepala Daerah Yang Meninggal Dunia Sebelum Hari Pemungutan Suara* pada tahun 2025. fokus permasalahan utama, yaitu mengenai bagaimana problematika hukum yang muncul ketika calon kepala daerah meninggal dunia sebelum hari pemungutan suara, serta bagaimana kewenangan partai politik dalam mengusulkan calon pengganti pada kondisi tersebut Pasal 54 UU Pilkada menghasilkan konsekuensi hukum yang signifikan, karena berdampak pada hilangnya hak partai politik untuk mengusulkan calon pengganti apabila kematian terjadi dalam kurun waktu 29 hari sebelum pemungutan suara. Ketentuan tersebut juga menimbulkan kekosongan hukum, khususnya ketika calon yang meninggal dunia merupakan calon kepala daerah sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai status kepemimpinan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa pengaturan dalam Pasal 54 ayat (7) UU Pilkada belum memberikan kepastian hukum serta belum menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam keadaan mendesak, sehingga penelitian ini menegaskan perlunya perubahan ketentuan tersebut agar terdapat satu batas waktu pengusulan calon pengganti yang lebih konsisten dan sejalan dengan prinsip demokrasi serta hak politik partai pengusung.

Tabel 1. 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama/ Judul/ Tahun	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Pembaharuan
1	Risnauli Harahap/ Pelaksanaan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Keadaan Berhalangan tetap Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Padang Lawas/ Fakultas Syariah Dan Ilmu Hukum/ Universitas Islam Negei Syekh ali hasan Ahmad Addary Padang Sidimpuan /2024	Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang berhalangan tetap di Kabupaten Padang Lawas.	Hasil penelitian ini menunjukkan pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Seharusnya, pengisian jabatan dilakukan setelah enam bulan Bupati berhalangan tetap, namun kenyataannya baru ditangani setelah dua tahun. Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah, seorang pemimpin yang berhalangan harus segera diganti dan tidak boleh ada dua pemimpin dalam satu periode, karena hal itu dapat	- Membahas terkait proses penggantian pasangan yang belum dipilih, dan kurang dari 29 hari. - Mengambil perspektif <i>Maslahah Mursalah</i> untuk dijadikan sudut pandang islam dalam permasalahan ini.	- Penelitian ini berfokus terkait fenomena calon yang berhalangan tetap setelah dilantik. Serta system penggantianya a. Berbeda dengan yang diteliti pada penelitian kali ini, karena lebih melihat terkait berhalangan tetap Ketika kejadian dibawah 29 hari.

			memecah belah persatuan umat.		
2	Amelia Kusuma Dewi/ Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasah dan Hukum Positif/ Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah/IAIN Ponorogo/ 2024.	- mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dan hukum positif - Urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dan hukum positif	Hasil penelitian dalam skripsi ini dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dilakukan melalui syura, penunjukan, atau bai'at, dengan tujuan menjaga kesinambungan kepemimpinan agar masyarakat tetap berada dalam keteraturan. Menurut fiqh siyasah maupun hukum positif, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah merupakan hal yang mendesak demi menjaga stabilitas pemerintahan dan kemaslahatan masyarakat	- Penelitian ini membahas calon yang sudah dipilih dan sudah dilantik - Tidak focus terkait problem saat proses pemilihan pengganti tapi terfokus terhadap bagaimana proses untuk penggantian.	- Penelitian berfokus terkait fenomena banyaknya posisi kosong pada jabatan kepala daerah karena berhalangan tetap berbeda yang akan diteliti kali ini. Akan membahas terkait hukum dan proses penggantian calon berhalangan dibawah 29 hari
3	Ali Imran Nasution	- Bagaimana	- Pengaturan dalam Pasal	- Penelitian terdahulu	- Penelitian ini tidak adanya

	<p>dan Ahmad Reihan Thoriq/ Problematika Penggantian Calon Kepala Daerah Yang Meninggal Dunia Sebelum Hari Pemungutan Suara/ Ilmu Hukum/ Universitas Islam Blitar/Jurnal Sipremasi/2025</p>	<p>problem atika hukum penggan tian calon kepala daerah yang meninggal gal dunia sebelum hari pemung utan suara? - Bagaim ana kewena ngan partai politik dalam mengus ulkan calon penggan ti pada saat calon kepala daerah mening gal dunia sebelum hari pemung utan suara?</p>	<p>54 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 belum memberikan solusi yang jelas apabila: calon yang meninggal adalah calon kepala daerah, atau kedua calon dalam satu pasangan meninggal dunia secara bersamaan menjelang hari pemungutan suara. Hal ini menciptakan kekosongan hukum dan ketidakpastian mekanisme. - Jika calon yang tersisa tetap melanjutkan pemilihan dan menang, akan timbul kekosongan jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tidak dijelaskan mekanismenya dalam</p>	<p>membahas terkait kekosongan jabatan calon sebelum hari H kurang dari 29 hari.</p>	<p>pandangan menurut hukum islam, yang kemudian akan di perluas penulis terkait pandangan hukum islam terhadap problematika pengaturan pada pasal 54 tersebut.</p>
--	---	---	---	--	--

			UU maupun PKPU.		
--	--	--	--------------------	--	--

Setelah kita mengamati penelitian terdahulu yang ada pada penelitian diatas terfokus pada masalah penggantian calon atau pengisian pasangan calon yang berhalangan tetap setelah adanya pemilu. Penelitian diatas terfokus hanya pada sistematika penggantian jabatan kepala daerah. Pada penelitian ini, penulis membahas dua permasalahan sekaligus dalam satu kasus terbaru yakni pada kasus Yana Diana Putra Cawabup Ciamis Pilkada 2024 yakni, terkait sistematika penggantian cawabup yang berhalangan tetap sebelum pelaksanaan pemilu,kemudian terkait hak-hak pemilih hak dipilih dan hak partai pengusung. Penelitian ini juga akan membahas terkait pandangan demokrasi, keadilan, serta hak asasi manusia. Pada penelitian ini juga melihat dari perspektif *Maslahah Mursalah*.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian ini dikenal sebagai penelitian hukum normatif, yang memfokuskan analisis pada sumber-sumber pustaka dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan bidang hukum.¹⁴ Penelitian ini akan diteliti dengan menganalisis hukum yang berlaku yakni UU Pilkada dan yang kemudian akan dihubungkan dengan teori yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diangkat terutama terkait problematika penggantian pasangan calon yang

¹⁴ Muhammad Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Sinar Grafika, 2022), 12.

berhalangan tetap. Karakteristik utama dari penelitian ini adalah pengumpulan data melalui studi literatur, analisis dokumen hukum yang sudah ada, dan menggunakan metode berpikir deduktif, yakni menarik kesimpulan dari hal yang umum ke hal yang khusus. Biasanya juga digunakan untuk penelitian di bidang hukum, sosial, dan pendidikan yang mengkaji norma dan aturan yang berlaku dalam Masyarakat.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini, pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis berbagai ketentuan hukum yang relevan, termasuk Pasal 54 UU Pilkada. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, khususnya mekanisme penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap. Regulasi utama yang dijadikan rujukan antara lain UU Pilkada dan aturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Penelitian ini mengambil dari regulasi yang memiliki hubungan dengan permalsahan hukum yang dalam proses penanganan.

Pendekatan konseptual pada penelitian ini diambil dari pandangan yang berkembang pada ilmu hukum. Penelitian ini juga melibatkan studi kepustakaan (*library research*) untuk mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan penggantian pasangan calon yang meninggal dunia sebelum pelaksaan pemilu dan bagaimana hal ini berinteraksi dengan

fenomena kotak kosong dalam pemilihan umum. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji disebut juga sebagai penelitian hukum normatif, yang akan meneliti dari sumber bahan-bahan pustaka dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan hukum.¹⁵

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum pada penelitian ini yakni berupa bahan pustaka dalam penelitian seperti buku- buku, jurnal, artikel, internet dan bahan lainnya yang dapat dijadikan rujukan pada dan berhubungan dengan penelitian ini. Adapun sumber dan bahan hukum penelitian ini diambil dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini yakni perundangundangan, catatan resmi ataupun risalah dalam penyusunan perundang-undangan dan putusan- putusan hakim. Maka dalam penelitian ini Bahan hukum primer terdiri dari:

- 2) Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis, yang menjadi landasan konstitusional untuk pemilu kepala daerah.
- 3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹⁵ Dyah Ochtorin Susanti dan A'yan Efendi, Penelitian Hukum (*Legal Research*), (Jakarta : Sinar Grafika, 2015, 19

- 4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) 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
- 6) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang didapat dari keperpustakaan yang dilakukan dengan membaca, menelaah, mencatat secara literatur atau bahan yang efisien dengan pokok permasalahan, kemudian diseleksi dan dituang dalam kerangka teoritis. Sumber hukum sekunder meliputi buku-buku, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, artikel hukum, maupun karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini ialah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) serta kamus hukum untuk menjelaskan dan menyebutkan definisi kata ataupun kalimat.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*), studi ini dilakukan dengan jalan meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi baik yang berupa buku, karangan ilmiah, peraturan perundangan dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan jalan mencari, mempelajari, dan mencatat serta menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.¹⁶

Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, putusan pengadilan, serta dokumen resmi negara lainnya. Bahan ini menjadi sumber utama untuk menganalisis norma hukum yang berlaku.

Bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui literatur yang membahas teori-teori hukum, pendapat para ahli, hasil penelitian sebelumnya, buku-buku hukum, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, serta karya tulis akademik lain yang relevan. Bahan sekunder ini berfungsi memperkuat analisis dan memberikan landasan teoritis terhadap permasalahan yang diteliti.

Bahan hukum tersier diperoleh dari sumber-sumber penunjang seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks, bibliografi, serta

¹⁶ Ali, *Metode Penelitian Hukum*.

sumber-sumber umum lainnya yang membantu peneliti memahami konteks dari bahan hukum primer dan sekunder.

Peneliti melakukan penelusuran literatur di perpustakaan, mengakses jurnal-jurnal ilmiah melalui internet, mempelajari media online dan cetak, serta mengakses database hukum yang menyediakan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Teknik pengumpulan ini bertujuan memastikan bahwa seluruh bahan hukum yang digunakan relevan, valid, dan mendukung analisis dalam penelitian hukum normatif.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis ini digunakan untuk memberi tanggapan dari penelitian yang sudah dilaksanakan. Tanggapan yang ada adalah untuk memberikan jawaban atau respons benar ataupun tidak atau seharusnya dalam perspektif hukum positif maupun dalam hukum islam terhadap sebuah fakta atau peristiwa yang ada.

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi teleologis. Analisis teleologis yakni untuk mencari tujuan dari sebuah peraturan perundang-undangan.¹⁷ Analisis teleologis digunakan dalam skripsi ini karena permasalahan penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap bukan hanya menyangkut aspek

¹⁷ Fitriani Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” *J. Law. Sharia.*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v1i02.160>. Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press,2020),64.

normatif dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga berkaitan erat dengan realitas sosial dan politik di masyarakat.

Analisis teleologis juga sejalan dengan penggunaan perspektif *Maslahah Mursalah* dalam skripsi ini. Sebagai konsep dalam hukum Islam yang menekankan pada kemaslahatan dan pencegahan kemudaratan, *Maslahah Mursalah* menilai hukum berdasarkan manfaat sosial yang dihasilkan, bukan hanya kesesuaianya dengan teks normatif. Analisis ini digunakan peneliti untuk melihat peraturan Pilkada tidak hanya sebagai rangkaian prosedur formal, tetapi sebagai instrumen yang mempengaruhi kehidupan politik masyarakat secara nyata.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sebagai upaya untuk memberikan gambaran singkat supaya mempermudah dalam menyusun dan memahami penelitian secara sistematis, maka penulis menyusun kerangka penulisan ini dalam 4 (empat) bab. Adapun sistematika pembahasan diantaranya sebagai berikut:

BAB I, pada bab ini tentang latar belakang masalah, definisi operasional, rumusan masalah, tujuan dan manfaat peneltian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II, pada bab ini berisi kerangka teori penelitian kemudian juga membahas konsep dasar pemilihan kepala daerah dalam hukum positif Indonesia, prinsip demokrasi lokal, serta pengertian dan ruang lingkup *Maslahah Mursalah*. Pada bab ini juga dijelaskan landasan filosofis, yuridis,

dan sosiologis Pilkada, serta relevansinya dengan mekanisme penggantian calon yang berhalangan tetap.

BAB III, bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan yang berisikan tentang hasil penelitian, hasil. Bab ini menguraikan ketentuan hukum positif yang mengatur mekanisme penggantian pasangan calon tunggal, termasuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Bab ini juga mendalami hukum positif di Indonesia dengan prinsip-prinsip dalam *Maslalah Mursalah*. Bab ini menilai sejauh mana mekanisme penggantian calon tunggal telah sesuai dengan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan syura, serta mengidentifikasi tantangan dan solusi yang ditawarkan dari perspektif Islam.

BAB IV, memuat penutup yang berisi kesimpulan (jawaban singkat atas masalah yang diterapkan) dan saran.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

I. KERANGKA TEORI

Kerangka teori dalam penelitian ini akan menggabungkan berbagai perspektif hukum dan politik, dengan fokus pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta prinsip-prinsip Islam terkait pengelolaan urusan publik. Berikut adalah komponen-komponen utama dari kerangka teori dalam penelitian ini:

1. Teori *Maslahah Mursalah*

Secara etimologis, kata maslahah (مصلحة) berasal dari akar kata salahā-yaşluḥū yang berarti kebaikan, kemanfaatan, atau sesuatu yang dapat memperbaiki keadaan manusia. Sedangkan mursalah berarti “tidak terikat” atau “tidak disertai dalil yang mengakui maupun menolaknya.” Demikian, *Maslahah Mursalah* secara terminologis berarti suatu kemaslahatan yang tidak memiliki dalil syar‘i khusus yang mendukung atau menolaknya, tetapi sesuai dengan tujuan umum syariat (maqāṣid al-syari‘ah) dalam mewujudkan kemanfaatan dan menolak kerusakan bagi manusia.¹⁸

Menurut al-Ghazali, maslahah adalah “memelihara tujuan-tujuan syariat,” yaitu menjaga lima pokok utama: agama (*dīn*), jiwa (*nafs*), akal (*aql*), keturunan (*nasl*), dan harta (*māl*). Segala sesuatu yang dapat

¹⁸ M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1990), 102.

menjaga kelima hal tersebut disebut maslahah, dan yang merusaknya disebut mafsadah. Karena itu, mencegah mafsadah berarti mendatangkan maslahah.¹⁹

Al-Ghazali juga menegaskan bahwa *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan dasar hukum bila memenuhi tiga syarat:

1. Nyata manfaatnya (*haqīqiyyah*)
2. Bersifat umum (*'āmmah*)
3. Tidak bertentangan dengan nash dan ijma'.²⁰

Kedudukan *Maslahah Mursalah* dalam Hukum Islam dalam teori uṣūl al-fiqh, *Maslahah Mursalah* termasuk sumber hukum yang bersifat ijtihadi, digunakan ketika tidak ada nash eksplisit yang mengatur suatu persoalan. Pandangan ini paling banyak dikembangkan oleh mazhab Mālikiyah. *Maslahah Mursalah* memiliki kedudukan penting dalam proses ijtihad, khususnya dalam konteks hukum kontemporer yang terus berkembang. Ketika nash tidak secara eksplisit memberikan petunjuk, maka ulama menggunakan metode *Maslahah Mursalah* untuk menetapkan hukum berdasarkan kemanfaatan yang sesuai dengan semangat syariat.

Klasifikasi Maslahah

Para ulama mengelompokkan maslahah menjadi tiga tingkatan sesuai dengan kadar urgensinya terhadap kehidupan manusia:

¹⁹ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Usul*, Juz I (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), 286.

²⁰ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Usul*, Juz I (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), 288.

1. *Maslahah darūriyyah* (primer) – kemaslahatan yang sangat penting dan menjadi dasar kehidupan manusia, seperti menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.
2. *Maslahah ḥājiyyah* (sekunder) – kemaslahatan yang dibutuhkan untuk menghilangkan kesulitan dan kesempitan dalam kehidupan, seperti rukhsah (keringanan hukum) bagi musafir.
3. *Maslahah taḥṣīniyyah* (tersier) – kemaslahatan yang bersifat pelengkap, seperti etika, kesopanan, dan keindahan dalam beribadah.²¹

Tingkatan ini menunjukkan bahwa Islam tidak hanya memperhatikan kebutuhan dasar manusia, tetapi juga aspek kenyamanan dan keharmonisan sosial. Para ulama ushul fiqh menetapkan sejumlah kriteria agar *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan dasar hukum yang sah, antara lain:

1. Maslahah tersebut nyata dan rasional, bukan dugaan semata.
2. Maslahah itu umum dan menyentuh kepentingan publik, bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan.
3. Tidak bertentangan dengan nash yang qath'i atau prinsip syariat yang pasti.
4. Sesuai dengan tujuan hukum Islam (*maqāṣid al-syarī'ah*) dalam mewujudkan keadilan, kemaslahatan, dan keseimbangan sosial.²²

²¹ Wahbah al-Zuhaili, *Usul al-Fiqh al-Islami*, Juz II (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), 836–838.

²² Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid II* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), 298–299.

Apabila kriteria ini terpenuhi, maka *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan dasar dalam menetapkan hukum baru atau mengatur persoalan yang belum diatur dalam nash. Indonesia sendiri termasuk dalam negara modern, konsep *Maslahah Mursalah* relevan untuk digunakan dalam proses legislasi dan penegakan hukum. Prinsip *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan landasan filosofis untuk menilai apakah suatu kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan telah mencerminkan nilai keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan sosial. Adanya hal ini maka, *Maslahah Mursalah* bukan hanya konsep teoretis dalam hukum Islam, tetapi juga prinsip universal yang dapat diintegrasikan dalam sistem hukum nasional yang berlandaskan pada nilai-nilai kemaslahatan publik.

Maslahah Mursalah dapat diartikan sebagai kemaslahatan yang tidak didukung dan tidak pula ditolak oleh dalil syar'i, namun secara substansial sejalan dengan tujuan syariat (*maqāṣid al-syari‘ah*) yaitu menjaga agama (*dīn*), jiwa (*nafs*), akal (*‘aql*), keturunan (*nasl*), dan harta (*māl*). Menurut al-Ghazālī, segala hukum yang ditetapkan syariat bertujuan untuk menjaga lima pokok tersebut, dan setiap ketentuan yang mendukung terjaganya prinsip-prinsip itu dapat dianggap sebagai maslahah, sedangkan yang merusaknya tergolong mafsadah (kerusakan).²³

Secara teori hukum Islam, *Maslahah Mursalah* dijadikan pertimbangan ketika nash tidak memberikan petunjuk hukum secara

²³ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi ‘Ilm al-Usul*, Juz I (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1993), 286–288.

langsung terhadap suatu peristiwa hukum baru. Konsep *Maslahah Mursalah* menekankan bahwa hukum Islam tidak bersifat kaku dan terbatas pada teks nash semata, melainkan bersifat dinamis serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Prinsip utama dari maslahah adalah mendatangkan manfaat dan menolak mudharat bagi umat manusia. Secara konteks pembentukan hukum modern, termasuk hukum pemilihan kepala daerah (Pilkada), nilai-nilai *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan dasar filosofis untuk menilai apakah suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan telah sejalan dengan tujuan hukum Islam, yaitu mewujudkan keadilan, kemaslahatan, dan keteraturan sosial.²⁴

Praktik hukum positif modern seperti penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), prinsip *Maslahah Mursalah* dapat digunakan sebagai dasar etis dan filosofis untuk menilai apakah suatu peraturan telah mencerminkan kemaslahatan publik. UU Pilkada tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dalam Pasal 54 mengatur ketentuan mengenai penggantian pasangan calon dalam hal salah satu calon berhalangan tetap. Aturan tersebut, penggantian hanya diperbolehkan apabila halangan tetap terjadi paling lambat 30 hari sebelum hari pemungutan suara. Apabila berhalangan tetap terjadi setelah batas waktu tersebut, maka pasangan calon tetap dianggap sebagai peserta tanpa dapat dilakukan penggantian.²⁵

²⁴ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Usul*, Juz I (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), 286–288.

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Pasal 54.

Prinsip *Maslahah Mursalah* juga mengajarkan perlunya keseimbangan antara manfaat dan mudharat. Fleksibilitas hukum yang memungkinkan solusi alternatif seperti pengumuman resmi, pemungutan ulang terbatas, atau mekanisme kompensasi politik agar tidak terjadi ketimpangan hak pilih. Pandangan ini sejalan dengan kaidah fikih yang berbunyi “*dar'u al-mafāsid muqaddamun 'alā jalb al-maṣāliḥ*” (menghindari kerusakan harus didahului daripada mendatangkan kemaslahatan).²⁶

2. Teori Keadilan

Makna keadilan atau yang bisa disebut dengan *iustitia* yang diambil dari kata “adil” yang memiliki arti: tidak memihak, tidak berat sebelah, tidak sewenang-wenang, sepatutnya, berpihak kepada yang Kemudian dari berbagai definisi, dapat disimpulkan bahwa keadilan berkaitan dengan sikap dan tindakan dalam interaksi antar manusia. Keadilan menuntut agar setiap individu memperlakukan orang lain sesuai dengan hak yang dimiliki.

Menurut Aristoteles, keadilan adalah suatu bentuk kesesuaian dalam perilaku manusia, yang diartikan sebagai titik tengah antara dua ekstrem, yaitu berlebihan dan kekurangan. Ekstrem tersebut melibatkan dua pihak, dan jika keduanya memiliki ukuran yang sama sesuai standar, maka keduanya harus mendapatkan bagian yang setara. Ketidaksamaan dalam pembagian itu merupakan suatu pelanggaran terhadap prinsip

²⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid II* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), 298–299.

proporsionalitas dan berarti ketidakadilan. Aristoteles membagi keadilan menjadi dua jenis:

1. Keadilan Komutatif, yaitu memandang kesetaraan perlakuan tanpa mempertimbangkan jasa, sehingga setiap individu memperoleh haknya;
2. Keadilan Distributif, yaitu perlakuan berdasarkan jasa masing-masing, dimana setiap orang mendapatkan sesuai kapasitas dan potensinya.

Secara umum, keadilan berarti menempatkan segala sesuatu pada posisi yang tepat. Kata keadilan berasal dari kata “adil” dalam bahasa Arab yang berarti tengah, yang menyiratkan memberikan kepada setiap individu apa yang menjadi haknya. Keadilan juga berarti tidak memihak, bersikap netral, dan menciptakan kondisi di mana setiap orang dalam masyarakat, bangsa, dan negara mendapatkan hak yang seharusnya sehingga dapat menjalankan kewajibannya dengan baik.²⁷

Teori keadilan adalah pendekatan filosofis yang bertujuan untuk menjelaskan bagaimana keadilan dapat dicapai dalam masyarakat. Berbagai pemikir, termasuk John Rawls, memberikan kontribusi signifikan dalam membentuk pemahaman modern tentang keadilan sosial. Teori keadilan berfokus pada beberapa aspek utama yakni, keadilan distributive yang berkaitan dengan distribusi sumber daya dan manfaat

²⁷ Larasati Fitriani Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” *J. Law. Sharia.*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v1i02.160>.

dalam masyarakat dan keadilan procedural yang menekankan pentingnya proses yang adil dalam pengambilan keputusan. Teori ini membahas pentingnya keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum, baik dari segi substantif (keadilan hasil pemilu) maupun prosedural (keadilan dalam mekanisme pemilu).²⁸

Teori keadilan Aristoteles merupakan salah satu fondasi penting dalam pemahaman etika dan keadilan. Aristoteles menganggap keadilan sebagai perlakuan yang adil terhadap individu berdasarkan posisi dan kontribusi mereka dalam masyarakat. Keadilan distributif berkaitan dengan pembagian sumber daya yang sesuai dengan kontribusi masing-masing individu, sedangkan keadilan komutatif berfokus pada penegakan kesetaraan dalam transaksi antar individu tanpa mempertimbangkan kontribusi tersebut. Maka keadilan secara umum bagi Aristoteles adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi hak mereka, baik dalam hal hasil maupun kesempatan.²⁹

Salah satu penerapan teori keadilan Aristoteles juga terlihat dalam analisis putusan hukum. Beberapa studi, putusan yang diambil sering kali tidak berpihak pada korban dari tindakan yang diakui melanggar hukum, menimbulkan ketidakpuasan dan menandakan bahwa prinsip keadilan yang ditegakkan tidak sesuai dengan teori keadilan Aristoteles. Maka dari

²⁸ Iqbal Hasanuddin, “Keadilan Sosial: Telaah Atas Filsafat Politik John Rawls,” *Refleksi* 17, no. 2 (2018): 193–204, <https://doi.org/10.15408/ref.v17i2.10205>.

²⁹ Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” 2023.

itu, keadilan dipandang sebagai hasil dari tindakan yang adil yang memperhitungkan kontribusi dan akibat untuk semua pihak yang terlibat.³⁰

Teori keadilan dalam pemilihan kepala daerah, Aristoteles menawarkan perspektif yang menarik dalam memahami dinamika kuasa dan kesetaraan dalam proses demokrasi. Aristoteles berpendapat bahwa keadilan terdiri dari keadilan distributif dan keadilan komutatif, yang masing-masing mengatur distribusi sumber daya dan hubungan antar individu. Keadilan distributif berperan penting dalam memastikan bahwa setiap suara dihargai secara setara, sedangkan keadilan komutatif mengatur interaksi antar partai politik dan pemilih, memastikan kompetisi yang sehat dan adil.³¹

Pentingnya keadilan dalam pilkada dapat dilihat dari tantangan yang dihadapi oleh sistem demokrasi. Ketidakadilan dalam pemilu dapat mengikis kepercayaan publik terhadap legitimasi pemerintahan yang dihasilkan. Penanganan pelanggaran, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, memainkan peran penting dalam memastikan kepastian hukum dan keadilan bagi semua pihak. UU ini menciptakan lingkungan di mana pemilih merasa terwakili dan memiliki suara dalam proses politik.³²

³⁰ Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” 2023.

³¹ Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” 2023.

³² Deden Ilham Rahmani Ilham, “Tantangan Dan Harmoni Antara Keadilan Dan Kepastian Dalam Pemilu Serentak Di Indonesia,” *Sultanhtn*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.35905/sultanhtn.v2i1.5620>.

Indonesia sendiri memiliki, banyak perdebatan mengenai keadilan di berbagai bidang kehidupan, terutama dalam konteks hukum. Studi mengenai implementasi keadilan sosial menunjukkan bahwa banyak individu dalam masyarakat merasa terabaikan dan tidak mendapatkan perlakuan yang adil. Hal ini mempertegas bahwa meskipun teori keadilan Aristoteles memiliki dasar yang kuat, penerapan dalam realitas sosial seringkali terhambat oleh berbagai faktor struktural, politik, dan ekonomi yang harus dipertimbangkan.

Pilkada serentak menunjukkan pentingnya integritas proses pemilihan. Penelitian menunjukkan bahwa pemilih membutuhkan komitmen untuk memperkuat integritas dan representativitas dalam pemilu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berfungsi sebagai lembaga yang mengawasi dan menangani pelanggaran administratif, yang membantu mendukung prinsip keadilan pemilu dan mencegah ketidakberesan yang dapat merusak proses demokrasi³³

Teori keadilan Aristoteles dalam konteks pemilu menyoroti pentingnya prinsip kesetaraan dan distribusi yang adil dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Keadilan tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa, tetapi juga sebagai pilar yang membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem pemerintahan. Implementasi yang komprehensif terhadap prinsip-prinsip keadilan dalam

³³ Safarin Novarizal dkk., “Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Kota Bekasi Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Dihubungkan Dengan Penegakan Keadilan Pemilu,” *Krtha Bhayangkara*, advance online publication, 2024, <https://doi.org/10.31599/krtha.v18i1.1630>.

pemilu menjadi sangat penting untuk menjaga legitimasi dan integritas demokrasi.

3. Teori Demokrasi

Demokrasi sendiri berasal dari kata *demo* yang berarti rakyat, penduduk, dan masyarakat kemudian ada *kratia* yang berarti hukum dan kekuasaan.³⁴ Demokrasi sendiri memiliki arti berasal dari rakyat, diatur oleh rakyat sendiri, dan kembali untuk kepentingan rakyat. Maka dari itu kedaulan kekuasaan tertinggi negara adalah rakyat itu sendiri.³⁵

Teori demokrasi merupakan kajian formal yang sangat penting dalam memahami sistem pemerintahan dan partisipasi masyarakat dalam konteks politik. di Indonesia, teori demokrasi terwujud dalam bentuk Demokrasi Pancasila, yang merupakan sistem yang mengintegrasikan nilai-nilai lokal dan universal. Demokrasi Pancasila menekankan pada stabilitas politik yang dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tertuang dalam penelitian yang mengkaji hubungan antara indeks demokrasi, yang mencakup aspek kebebasan sipil, hak-hak politik, dan lembaga demokrasi, dengan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.³⁶

Teori demokrasi merupakan kajian formal yang sangat penting dalam memahami sistem pemerintahan dan partisipasi masyarakat dalam

³⁴ Irham Bashori Hasba, *Demokrasi dan Integrasi NKRI dalam Sistem Otonomi Daerah*, 6, no. 2 (2017): 12.

³⁵ Adnan Ali Ridla an Nahwi. (1989) Syuro dan Demokrasi (Terjemahan). Al-Kautsar. 3.

³⁶ Sri Yunita dkk., “Urgensi Politik Identitas Terhadap Demokrasi Negara Pancasila,” *Journal of Education Religion Humanities and Multidisciplinary*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.57235/jerumi.v1i2.1476>.

konteks politik. di Indonesia, teori demokrasi terwujud dalam bentuk Demokrasi Pancasila, yang merupakan sistem yang mengintegrasikan nilai-nilai lokal dan universal. Demokrasi Pancasila menekankan pada stabilitas politik yang dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tertuang dalam penelitian yang mengkaji hubungan antara indeks demokrasi, yang mencakup aspek kebebasan sipil, hak-hak politik, dan lembaga demokrasi, dengan pertumbuhan ekonomi.

Demokrasi dalam pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) memainkan peran penting dalam membentuk struktur politik suatu negara dan memfasilitasi partisipasi publik. Proses ini bukan hanya sekadar memilih pemimpin, tetapi juga menciptakan kerangka untuk mewujudkan representasi yang adil dan akuntabilitas pemerintahan. Perhatian terhadap sistem pemilu dan karakteristik politik menjadi esensial untuk memahami bagaimana demokrasi dapat berkembang dan berfungsi secara efektif.

Sistem pemilu di berbagai negara telah memberikan dampak yang signifikan terhadap partisipasi pemilih dan kualitas demokrasi. Contohnya, pada studi oleh Karp dan Banducci menunjukkan bahwa sistem proporsional, dibandingkan dengan sistem pluralitas, seringkali menghasilkan tingkat partisipasi politik yang lebih tinggi karena memberikan representasi yang lebih adil kepada partai-partai kecil dan

kelompok minoritas.³⁷ Hal ini menciptakan iklim politik yang lebih inklusif dan berpotensi memperkuat legitimasi pemerintahan yang terpilih. Selain itu, Reilly mencatat bahwa banyak negara telah mengalami perubahan menuju sistem pemungutan suara yang lebih inklusif, yang berfungsi untuk mengurangi fragmentasi politik dan meningkatkan stabilitas. Sebagai contoh, pemilu serentak di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dan mengurangi biaya politik. Pilkada sebagai wujud nyata dari penerapan demokrasi lokal di Indonesia memunculkan tantangan tersendiri, terutama dalam hal integritas dan keadilan.³⁸ Meskipun pilkada memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih pemimpin daerah, seringkali terdapat pelanggaran dalam prosesnya yang dapat merusak kepercayaan publik. Sejumlah studi menunjukkan bahwa korupsi dan manipulasi politik dalam pelaksanaan pilkada dapat mengakibatkan hilangnya legitimasi bagi pemimpin yang terpilih.³⁹

Penting bagi lembaga pengawas seperti Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk memainkan peran aktif dalam memastikan bahwa setiap tahapan pemilu dan pilkada berlangsung secara transparan dan adil.⁴⁰

³⁷ Jeffrey A. Karp dan Susan Banducci, “Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behaviour,” *British Journal of Political Science*, advance online publication, 2008, <https://doi.org/10.1017/s0007123408000161>.

³⁸ Tri Efriandi dkk., *The Noken System and the Challenge of Democratic Governance at the Periphery: An Analysis of Free and Fair Elections in Papua, Indonesia*, 2021, https://doi.org/10.1007/978-3-030-59054-3_4.

³⁹ Mercy Kathambi Kaburu, “Free, Fair and Credible? An Assessment of Kenya 2017 Election,” *Journal of African Elections*, advance online publication, 2022, <https://doi.org/10.20940/jae/2022/v21i1a3>.

⁴⁰ Efriandi dkk., *The Noken System and the Challenge of Democratic Governance at the Periphery: An Analysis of Free and Fair Elections in Papua, Indonesia*.

Teori demokrasi dalam pemilu akan digunakan untuk menganalisis proses Pilkada sebagai sarana implementasi hak politik warga negara. Demokrasi menurut Kelsen bertumpu pada prinsip relativisme, yaitu keyakinan bahwa tidak ada kebenaran absolut dalam politik.⁴¹ Pengambilan keputusan harus melalui proses diskusi, kompromi, dan konsensus. Teori ini menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu serta pemenuhan hak konstitusional untuk memilih dan dipilih. Penggantian pasangan calon akibat meninggal dunia harus tetap menjaga prinsip-prinsip demokrasi, seperti keterbukaan, keadilan, dan persaingan sehat. Hal ini akan dianalisis dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip demokrasi yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Demokrasi akan menghasilkan kesempatan yang luas untuk seluruh masyarakat yang memenuhi syarat untuk dapat memberikan hak suaranya dan berhak mendapat hak suaranya sebagai wakil dari rakyat tanpa adanya diskriminasi dari golongan-golongan tertentu ras, suku, agama, dan budaya.⁴² Demokrasi dalam pilkada merupakan elemen dasar dalam proses pemerintahan yang representatif dan akuntabel. Adanya penguatan sistem pemilu, peningkatan integritas, adalah langkah-langkah penting untuk memastikan bahwa demokrasi dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Pengawasan yang ketat dan partisipasi yang luas dari masyarakat

⁴¹ Hadi, S. and Michael, T. (2022). Hans kelsen's thoughts about the law and its relevance to current legal developments. *Technium Social Sciences Journal*, 38, 220-227.

⁴² Imam Sukadi, "Refleksi Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Perspektif Hak Asasi Manusia," *EGALITA* 10, no. 1 (2015), <https://doi.org/10.18860/egalita.v10i1.4539>.

menjadi prasyarat bagi terwujudnya demokrasi yang sejati dan berkelanjutan.

4. Teori Hak Asasi Manusia

Teori Hak Asasi Manusia (HAM) memiliki relevansi yang sangat penting dalam konteks pemilihan umum, terutama dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). Dalam pelaksanaan pilkada, prinsip-prinsip HAM memastikan bahwa setiap individu memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses politik secara adil dan setara, serta untuk memilih dan dipilih tanpa diskriminasi.⁴³

Partisipasi politik merupakan hak asasi setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi, di Indonesia pada Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menekankan bahwa setiap orang berhak untuk terlibat secara langsung dan tidak langsung dalam pemerintahan, hak untuk memilih dan dipilih. Upaya untuk memastikan hak politik ini juga tercermin bahwa partisipasi politik warga negara dalam pemilihan umum adalah bagian integral dari pelaksanaan dan penegakan HAM. Hal ini menegaskan pentingnya aksesibilitas bagi semua, termasuk kelompok marginal seperti penyandang disabilitas, untuk terlibat dalam pemilihan.⁴⁴

⁴³ Nandar Suleman dkk., “Upaya Komisi Pemilihan Umum Dalam Pemenuhan Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas Pada Pemilihan Umum Di Kota Gorontalo,” *Jurnal Restorative Justice* 7, no. 2 (2023): 114–27, <https://doi.org/10.35724/jrj.v7i2.5027>.

⁴⁴ Osihanna Meita Kasih dan Irwan Triadi, *Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Partisipasi Politik Warga Negara Pada Pemilihan Umum Di Indonesia*, 1, no. 4 (2024): 14, <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2369>.

Menurut Imam Sukadi dalam penelitiannya, setiap warga Negara Indonesia memiliki jaminan Hak Asasi Manusia dalam mengikuti pemilihan umum yang diadakan oleh negaranya. Setiap warga memiliki hak memilih dan dipilih dalam pemilu. Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”. Pasal ini memiliki arti semua orang memiliki hak ikut dalam pemerintahan dalam perihal dipilih dan memilih sebagai wakil rakyat ataupun dalam hak memilih wakil rakyatnya.⁴⁵

Implementasi HAM dalam konteks pilkada berfungsi sebagai landasan untuk melindungi hak dan kebebasan individu selama proses pemilihan. Keadilan dalam pemilu berkaitan erat dengan perlindungan hak-hak individu, termasuk hak untuk mendapatkan informasi yang akurat dan satu suara yang setara dalam pemilihan. Perlindungan hukum yang tegas terhadap pelanggaran hak asasi manusia dalam pemilihan umum akan memastikan bahwa hak-hak tersebut tidak dilanggar oleh pihak manapun, termasuk oleh negara atau institusi yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilihan.⁴⁶

Kemudian Pemilu dan pilkada sendiri adalah cara bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatan mereka dengan menggunakan hak konstitusional, yaitu hak memilih dan dipilih untuk menentukan calon pemimpin yang akan membentuk pemerintahan kuat dan demokratis. Pemerintahan yang

⁴⁵ Sukadi, “Refleksi Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Perspektif Hak Asasi Manusia.”

⁴⁶ Lukman Hakim dan Nalom Kurniawan, “Membangun Paradigma Hukum HAM Indonesia Berbasis Kewajiban Asasi Manusia,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2022): 869, <https://doi.org/10.31078/jk1847>.

terbentuk dari hasil pemilu dan pilkada harus memperoleh dukungan yang luas dan sah dari rakyat. Pemilu yang demokratis tidak hanya dilaksanakan sesuai dengan prosedur teknis formal, tetapi juga harus memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia (luber), serta 11 prinsip penyelenggaraan lainnya yang diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, seperti mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien.⁴⁷ Namun yang paling penting adalah kesadaran untuk menegakkan hak konstitusional warga negara dalam pemilihan umum dan pilkada. Berarti hak memilih warga negara menjadi jaminan utama terciptanya pemilu dan pilkada yang menegaskan kedaulatan rakyat sebagai faktor penentu utama. Kedaulatan mencerminkan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara.

Berdasarkan landasan teori tersebut, kedaulatan rakyat atau kebebasan rakyat harus diseimbangkan dengan kekuasaan negara yang membatasi, namun tanpa menghilangkan kebebasan rakyat sepenuhnya. Negara menetapkan batasan tentang siapa yang boleh mencalonkan diri dan dipilih agar tercipta sistem demokrasi yang bermartabat dan berdaulat. Selanjutnya, dalam analisis konsep kekuasaan menurut Jack H. Nagel, terdapat dua aspek penting yang saling terkait, yaitu jangkauan kekuasaan (domain of power) dan lingkup kekuasaan (scope of power). Pendekatan

⁴⁷ Pasal 3 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Nagel ini juga dapat digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep kekuasaan tertinggi.⁴⁸

Teori hak asasi manusia (HAM) dalam konteks hak memilih dalam pemilu menekankan pentingnya penghargaan dan perlindungan terhadap hak politik setiap individu sebagai bagian dari hak asasi yang tidak terpisahkan. Hak untuk memilih merupakan salah satu bagian fundamental dari HAM, yang secara eksplisit dijamin oleh berbagai instrumen internasional, termasuk Piagam PBB dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Setiap individu memiliki hak asasi manusia yang melekat, yang wajib dihormati dan dilindungi oleh negara dan pemerintah untuk menjaga martabat setiap orang.⁴⁹ Hak memilih tidak hanya mencerminkan kebebasan individu, tetapi juga berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan kekuasaan rakyat dalam sistem demokrasi.

Pelanggaran hak memilih dapat mengurangi legitimasi proses pemilihan itu sendiri, yang bisa berujung pada krisis kepercayaan terhadap pemerintahan yang dihasilkan dari pemilu. Maka demikian, penting bagi lembaga-lembaga seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk berperan aktif dalam mengawasi proses pemilu dan memastikan bahwa hak-hak politik warga negara terjamin. Sebagai lembaga yang berfungsi melindungi dan memajukan hak asasi manusia,

⁴⁸ Ickbal Hofifi Bairuroh, *Hukuman Pidana Tambahan Berupa: Pencabutan Hak Memilih dan Dipilih dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Prefektif Hak Asasi Manusia*, 2024.

⁴⁹ Muhammad Yasri Fauzil Adhim, “Upaya Meminimalisasi Kekerasan Di Sekolah Dengan Penerapan Sekolah Ramah Hak Asasi Manusia,” *Konstruksi-Sosial*, advance online publication, 2024, <https://doi.org/10.56393/konstruksisosial.v1i9.1331>.

Komnas HAM dapat meningkatkan kesadaran publik mengenai pentingnya hak pilihan dan memenuhi tanggung jawab negara dalam mendukung hak tersebut.

Pentingnya pelaksanaan hak memilih juga terkait dengan pendidikan politik yang memadai. Hal ini dapat menunjang pemahaman masyarakat tentang hak-hak mereka dan proses demokrasi. Pendidikan HAM yang menyeluruh diyakini akan meningkatkan partisipasi politik dan kualitas pemilih dalam pemilu. Selain itu, hubungan antara hak asasi manusia dan demokrasi, menunjukkan bahwa perlindungan HAM harus tertuang dalam hukum nasional untuk menjamin hak politik, jaminan atas hak-hak politik harus sejalan dengan prinsip-prinsip HAM yang dijunjung tinggi dalam konstitusi.⁵⁰

Maka dari itu, hak untuk memilih dalam pemilu merupakan aspek penting dari hak asasi manusia yang membutuhkan pengakuan, perlindungan, dan dukungan yang kuat dari pemerintah dan masyarakat. Kolaborasi antara lembaga-lembaga pemerintahan, masyarakat sipil, dan institusi HAM akan sangat berkontribusi dalam upaya memajukan hak asasi manusia di Indonesia.

5. Konsep Pemilihan Kepala Daerah

Konsep Pemilihan Kepala Daerah merupakan mekanisme demokratis yang memberikan hak kepada rakyat di suatu daerah untuk

⁵⁰ Bobi Aswandi dan Kholis Roisah, “Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (Ham),” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, advance online publication, 2019, <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>.

memilih secara langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Pemilihan ini merupakan wujud nyata dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara demokratis.⁵¹

Konsep Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam Undang-Undang merupakan wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Berdasarkan UU Pilkada diartikan sebagai sarana demokrasi untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ketentuan ini berakar dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis. Dengan demikian, Pilkada merupakan bentuk pelaksanaan prinsip demokrasi langsung, di mana rakyat memiliki hak untuk menentukan pemimpin daerahnya sendiri melalui mekanisme pemilihan yang sah dan transparan. Pilkada memiliki tujuan utama untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis, partisipatif, dan akuntabel. Melalui pemilihan langsung, rakyat dapat menyalurkan aspirasinya serta memastikan kepala daerah yang terpilih memiliki legitimasi kuat. Konsep ini juga menjadi bagian penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena kepala daerah yang

⁵¹ Sarbaini Sarbaini, “Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia,” *Legalitas Jurnal Hukum*, advance online publication, 2020, <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.

dipilih langsung oleh rakyat diharapkan mampu menjalankan roda pemerintahan sesuai kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat.

Pelaksanaan Pilkada berdasarkan Undang-Undang tersebut harus berlandaskan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL). Prinsip-prinsip ini menjadi pedoman bagi seluruh penyelenggara dan peserta agar proses pemilihan berjalan dengan integritas. Penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan oleh lembaga independen, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pelaksana teknis, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pengawas, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai pengawas etika penyelenggara. Tahapan Pilkada meliputi perencanaan, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan suara, penghitungan hasil, dan penetapan kepala daerah terpilih.⁵²

Peserta Pilkada dapat berasal dari partai politik atau gabungan partai politik, maupun calon perseorangan (independen) yang memenuhi syarat dukungan masyarakat sebagaimana diatur dalam peraturan KPU. Sengketa yang timbul dalam proses atau hasil Pilkada diselesaikan melalui mekanisme hukum yang diatur, antara lain oleh Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 juga mengatur mengenai Pilkada serentak nasional, yang dilaksanakan mulai tahun 2024.

⁵² Sarbaini, “Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia.”

Konsep Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia sendiri merupakan manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat yang terwujud dalam praktik demokrasi lokal. Pilkada memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpin daerah mereka secara langsung, yang mencakup posisi Gubernur, Bupati, dan Walikota. Konsep ini didukung oleh ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang menyatakan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Pilkada selama ini dianggap sebagai sarana vital untuk mewujudkan pemerintahan yang responsif dan akuntabel sehingga rakyat dapat terlibat langsung dalam menentukan nasib mereka.⁵³

Calon kepala daerah harus memenuhi persyaratan tertentu seperti kewarganegaraan, usia, pendidikan, dan status kependudukan di daerah yang akan diwakili. Sistem pemilihan kepala daerah ini bertujuan membentuk pemerintahan lokal yang demokratis, bermartabat, dan berdaulat dengan kepala daerah yang dipercaya, berkualitas, dan punya akuntabilitas kepada masyarakatnya. Selain itu, partai politik sering menjadi faktor penting dalam proses pencalonan dan dukungan bagi kandidat kepala daerah. Pada beberapa kasus, jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas suara lebih dari 50%, dilakukan putaran kedua antara dua calon dengan suara tertinggi untuk menentukan pemenang.

⁵³ Rahman dkk., “Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi.”

Sistem ini mendukung keterlibatan masyarakat secara langsung dalam menentukan pemimpin daerah mereka.⁵⁴

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia tidak tanpa tantangan. Sejak diberlakukannya Pilkada secara langsung, jumlah daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon meningkat. fenomena ini dapat dipahami sebagai hasil dari berbagai faktor, termasuk pragmatisme politik dan kesulitan dalam mendapatkan calon yang memenuhi syarat. Ketersediaan calon tunggal ini berpotensi merugikan demokrasi lokal karena menghilangkan mekanisme checks and balances yang seharusnya ada dalam proses pemilihan. Penelitian menunjukkan bahwa calon tunggal dapat diartikan sebagai tanda kemunduran demokrasi, di mana pemilih tidak diberikan pilihan yang cukup dalam menentukan pemimpin mereka.⁵⁵

Pilkada diselenggarakan berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Artinya, setiap warga negara yang memenuhi syarat memiliki kesempatan yang sama untuk memberikan suara tanpa paksaan, dengan jaminan kerahasiaan pilihannya, serta dalam proses yang transparan dan akuntabel. Melalui Pilkada, diharapkan terwujud kepemimpinan daerah yang memiliki legitimasi kuat, karena berasal dari kehendak mayoritas rakyat. Secara umum, tahapan pemilihan

⁵⁴ Sarbaini, “Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia.”

⁵⁵ Laquita Sabila Noer dkk., “Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Fikih Siyasah,” *Ma’mal Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum*, advance online publication, 2022, <https://doi.org/10.15642/mal.v3i5.146>.

kepala daerah meliputi persiapan, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan hasil, hingga penyelesaian sengketa. Proses ini, partai politik atau gabungan partai dapat mengajukan pasangan calon, selain itu tersedia pula jalur perseorangan (independen) bagi masyarakat yang ingin maju tanpa dukungan partai politik.⁵⁶

Konsep Pilkada tidak hanya dipahami sebagai prosedur demokratis, tetapi juga sebagai sarana menjaga kontinuitas kepemimpinan di daerah. Maka ketika terjadi keadaan berhalangan tetap pada pasangan calon, seperti meninggal dunia atau tidak lagi mampu menjalankan tugas, mekanisme hukum yang mengatur penggantian calon menjadi sangat penting untuk memastikan proses demokrasi tetap berjalan tanpa menimbulkan kekosongan hukum maupun kekacauan politik. Adanya Pilkada untuk memenuhi kebutuhan masyarakat untuk memiliki pemimpin daerah yang lahir dari kehendak rakyat, bukan dari penunjukan pusat. Secara sosial, Pilkada memperkuat partisipasi politik masyarakat, mempererat kedekatan antara pemimpin dengan rakyat, serta mendorong akuntabilitas pemerintahan daerah. Apabila dilihat pada konteks berhalangan tetap, mekanisme penggantian calon diperlukan agar aspirasi rakyat tetap tersalurkan tanpa harus menimbulkan krisis politik maupun hilangnya hak demokratis masyarakat.

⁵⁶ Irman Puansah, "Studi Literatur: Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Muqoddimah Jurnal Ilmu Sosial Politik Dan Humaniora*, advance online publication, 2024, <https://doi.org/10.31604/jim.v8i2.2024.708-717>.

Konsep Pilkada tidak hanya berorientasi pada aspek prosedural, tetapi juga memiliki tujuan substantif, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pada kenyataanya, pilkada juga menghadapi tantangan seperti tingginya biaya politik, politik uang, potensi konflik horizontal, serta masih rendahnya kualitas calon kepala daerah. Maka dari itu, konsep pemilihan kepala daerah merupakan salah satu pilar penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menekankan partisipasi rakyat, demokratisasi di tingkat lokal, dan pembentukan kepemimpinan daerah yang sah serta berintegritas.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Problematika Pengaturan Penggantian Pasangan Calon Tunggal yang Berhalangan Tetap

Peraturan mengenai penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Secara umum, pengaturan tersebut berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, serta peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pada UU Pilkada menyebutkan, “berhalangan tetap” pada pasal 54 dimaknai sebagai keadaan di mana calon kepala daerah atau wakil kepala daerah meninggal dunia, tidak lagi memenuhi syarat, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya secara permanen karena alasan kesehatan atau hukum. Ketentuan ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 54 UU Pilkada, yang menyebutkan bahwa apabila pasangan calon berhalangan tetap setelah penetapan calon dan sebelum pemungutan suara, partai politik atau gabungan partai politik pengusung diberikan kesempatan untuk mengusulkan pasangan calon pengganti dalam jangka waktu yang ditentukan oleh KPU.

Pada pasal 1 ayat 4 UU Pilkada menyebutkan bahwa “Pasangan Calon adalah calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, calon Bupati dan calon

Wakil Bupati, serta calon Wali Kota dan calon Wakil Wali Kota.”⁵⁷ Pada pasal ini berarti pada pendaftaran dilakukan atau diajukan dengan pasangan calon bukan secara perseorangan. Kemudian dilanjutkan pada pasal 40 ayat 1 yang menyebutkan “Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.”⁵⁸ Secara eksplisit peraturan pada pasal ini memperkuat bahwa pada Pilkada tidak menerima seperorangan namun berupa pasangan calon. Berdasarkan Pasal 54C UU Pilkada, apabila pasangan calon berhalangan tetap 30 hari sebelum pemungutan suara, maka KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota memberikan waktu bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengusulkan pasangan calon pengganti agar gabungan partai politik memiliki kesempatan mengajukan calon baru sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain diatur dalam undang-undang, hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 15 PKPU Nomor 17 Tahun 2024.

Ketentuan yang diatur pada UU Pilkada tersebut ditegaskan bahwa apabila penggantian pasangan calon dilakukan setelah tahapan pencalonan berakhir, maka proses penetapan calon dan pemungutan suara harus disesuaikan kembali dengan jadwal baru yang ditetapkan KPU. Hal ini

⁵⁷ Pasal 1 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 (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)

⁵⁸ Pasal 40 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 (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)

menunjukkan bahwa KPU memiliki kewenangan administratif untuk menyesuaikan tahapan Pilkada demi menjaga kepastian hukum dan asas keadilan dalam proses pemilihan. Ketentuan hukum positif ini juga berfungsi untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum (*legal vacuum*) yang dapat menghambat pelaksanaan Pilkada. Adanya dasar hukum yang jelas, penyelenggara pemilu memiliki pedoman dalam mengambil keputusan apabila terjadi situasi luar biasa seperti meninggalnya calon tunggal sebelum pemungutan suara.⁵⁹

Secara normatif undang-undang tidak memberikan mekanisme penggantian apabila kondisi berhalangan tetap terjadi kurang dari 30 hari sebelum pemungutan suara. Artinya, jika salah satu calon, terutama dalam kondisi pasangan calon tunggal, berhalangan tetap di bawah batas waktu tersebut (misalnya 29 hari atau kurang), tidak terdapat dasar hukum bagi partai pengusung untuk mengajukan calon pengganti. Keadaan ini menyebabkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) karena tidak ada ketentuan yang menjelaskan Langkah penggantian apa yang harus diambil oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam situasi darurat seperti itu.

Permasalahan ini kemudian diperjelas dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali

⁵⁹ Nurhadi, A. (2020). *Prinsip Kepastian Hukum dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. *Jurnal Hukum dan Demokrasi*, 5(1), 23–41.

Kota dan Wakil Wali Kota. Pasal 16 ayat (1) PKPU tersebut ditegaskan bahwa partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mengajukan calon pengganti paling lambat 30 hari sebelum hari pemungutan suara. Selanjutnya, Pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa apabila berhalangan tetap terjadi kurang dari 30 hari sebelum pemungutan suara, penggantian tidak dapat dilakukan dan pemilihan tetap dilanjutkan dengan pasangan calon yang tersisa.⁶⁰

Adanya pasal ini tidak disertai dengan bagaimana cara penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap dibawah 29 hari sebelum pemungutan suara. Hal ini menyebabkan, adanya kekosongan hukum. Tidak adanya penjelasan terkait penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap ini menjadikan pasal 54 ayat 7 UU Pilkada layak adanya peninjauan ulang. Jika kita lihat dari sisi normatif, ketentuan ini dibuat dengan tujuan untuk menjaga kepastian hukum dan kelancaran tahapan pemilihan. Ketika dilihat dari perspektif keadilan substantif, peraturan tersebut justru menimbulkan problematika karena mengorbankan asas keadilan dan legitimasi demokrasi. Adanya ketetapan melanjutkan proses pemungutan suara tanpa memberikan ruang bagi penggantian calon, maka rakyat sebagai pemilih kehilangan hak politik substantifnya untuk memilih secara bebas dan rasional. Secara konteks pasangan calon, kondisi ini menjadi semakin serius karena tidak adanya calon alternatif menyebabkan Pilkada hanya menjadi formalitas belaka tanpa makna demokratis yang sejati.

⁶⁰ Pasal 16 Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota

Selain itu, posisi partai politik pengusung juga dirugikan karena kehilangan hak konstitusionalnya untuk mengganti calon yang berhalangan tetap. Pada kenyataanya KPU melaksanakan pemungutan suara dengan pasangan calon yang sudah tidak lengkap atau dengan calon tunggal yang tersisa. Hal ini dilakukan atas dasar efisiensi dan keterbatasan waktu, namun justru berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Analisis terhadap ketentuan ini menunjukkan bahwa Pasal 54 UU Pilkada bersifat rigid dan kurang adaptif terhadap situasi luar biasa (*force majeure*) dalam tahapan pemilihan. Saat dilihat dengan teori hukum, hukum yang terlalu kaku tanpa mempertimbangkan *equity* (keadilan substantif) dapat melahirkan ketidakadilan baru bagi masyarakat.⁶¹ Peraturan ini seharusnya dilengkapi dengan klausul darurat atau penundaan pemungutan suara untuk menjaga prinsip keadilan dan kemaslahatan umum (*maslahah ‘ammah*).

Kerangka asas-asas hukum pemilu, ketentuan ini juga berpotensi bertentangan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Apabila Pilkada tetap dilanjutkan dalam kondisi hanya terdapat satu calon tanpa pasangan, maka

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan Hukum Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 37.

unsur “adil” dan “bebas” kehilangan makna substantifnya karena pemilih tidak lagi memiliki pilihan politik yang sejati.⁶²

Peraturan terkait penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap, diperlukan pendekatan berdasarkan asas-asas hukum sebagai dasar filosofis dan normatif dalam pembentukan serta penerapan peraturan perundang-undangan. Asas hukum merupakan jiwa dari peraturan yang memberikan arah, nilai, dan batasan terhadap pelaksanaan norma hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan demokrasi. Penerapan asas-asas hukum ini bertujuan untuk menilai sejauh mana ketentuan dalam UU Pilkada dan peraturan turunannya telah sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum dalam konteks pelaksanaan Pilkada.⁶³

Analisis terhadap penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap kurang dari 29 hari menjelang pemungutan suara tidak dapat dilepaskan dari asas-asas dasar hukum, prinsip-prinsip demokrasi, serta perlindungan hak asasi manusia. Menurut sistem hukum Indonesia, setiap norma dan kebijakan harus berpijak pada asas keadilan, dan kepastian hukum, sebagaimana diajarkan oleh Gustav Radbruch bahwa hukum yang baik harus memadukan secara seimbang.⁶⁴ Ketika terjadinya, salah satu asas tersebut dikedepankan secara berlebihan, misalnya kepastian hukum administratif tanpa memperhatikan keadilan dan kemaslahatan, maka hukum justru

⁶² Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁶³ Aswandi dan Roisah, “Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (Ham).”

⁶⁴ Gustav Radbruch, *The Concept of Law*, trans. Kurt Wilk (Oxford: Clarendon Press, 1950), 21–23.

kehilangan aspek keadilannya.⁶⁵ Hal inilah yang tampak dalam pengaturan Pasal 54 UU Pilkada yang mengatur bahwa penggantian calon hanya dimungkinkan jika berhalangan tetap paling lambat 30 hari sebelum pemungutan suara, sementara jika terjadi di bawah 30 hari, penggantian tidak dapat dilakukan dan Pilkada tetap dilanjutkan.

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan kehilangan hak politik substantifnya untuk memilih calon pemimpin secara bebas dan rasional, sementara partai politik pengusung kehilangan hak konstitusionalnya untuk mempertahankan representasi politiknya. Situasi ini menimbulkan bentuk *injustice by omission* yakni ketidakadilan akibat kelalaian hukum dalam memberikan mekanisme penyelesaian terhadap keadaan yang tidak diatur.⁶⁶ Menurut perspektif hukum administrasi negara, prinsip keadilan menuntut agar setiap kebijakan publik memperhatikan *equal treatment* dan tidak boleh menimbulkan ketidakpastian yang merugikan pihak tertentu tanpa alasan rasional. Selanjutnya, dari sudut asas kepastian hukum, memang benar bahwa pembatasan waktu 30 hari dalam undang-undang dan PKPU bertujuan menjaga stabilitas dan kejelasan tahapan Pilkada. Tetapi kepastian hukum yang kaku tidak selalu identik dengan keadilan hukum. Hukum yang terlalu rigid dalam menghadapi keadaan darurat justru bertentangan dengan semangat

⁶⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan Hukum Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 38.

⁶⁶ Suha Qoriroh dan Anna Erliyana, “Polemik Pemilihan Kepala Daerah dengan Satu Pasangan Calon Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015,” *Jurnal Pagaruyuang* 5, no. 2 (2022): 178.

rule of law yang sejati, yaitu hukum yang melindungi manusia, bukan mengekangnya.⁶⁷

Selain itu, dalam perspektif hak asasi manusia, hak untuk memilih dan dipilih merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, serta ditegaskan dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak. Pengaturan yang menghalangi partai politik untuk mengganti calon berhalangan tetap dan memaksa pemilih memilih dalam kondisi tanpa pilihan alternatif berarti membatasi hak politik warga negara secara tidak proporsional. Hal ini juga bertentangan dengan Pasal 25 huruf (b) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak untuk “memilih dan dipilih dalam pemilihan umum yang jujur dan adil.”

Perbandingan dengan negara filiphina sendiri, pada hukum negara filiphina yakni *Omnibus Election Code* yang dijelaskan pada section 77 “SECTION 77. Candidates in case of death, disqualification or withdrawal of another. – If after the last day for the filing of certificates of candidacy, an official candidate of a registered or accredited political party dies, withdraws or is disqualified for any cause, only a person belonging to, and certified by,

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 9.

the same political party may file a certificate of candidacy to replace the candidate who died, withdrew or was disqualified. The substitute candidate nominated by the political party concerned may file his certificate of candidacy for the office affected in accordance with the preceding sections not later than mid-day of the day of the election. If the death, withdrawal or disqualification should occur between the day before the election and mid-day of election day, said certificate may be filed with any board of election inspectors in the political subdivision where he is a candidate, or, in the case of candidates to be voted for by the entire electorate of the country, with the Commission. (Sec. 28, 1978 EC)".

Hal ini menjelaskan bahwa, batas akhir pengajuan Certificate of Candidacy (COC) seorang calon dari partai politik meninggal, didiskualifikasi, atau mengundurkan diri (withdraws), maka partai yang sama dapat mengajukan kandidat pengganti yang memenuhi syarat. Substitusi ini harus dilakukan oleh calon dari partai politik yang sama, independent candidate tidak boleh digantikan. Jika seorang calon resmi dari partai politik meninggal, mengundurkan diri, atau didiskualifikasi setelah batas akhir pengajuan COC, maka dia dapat digantikan oleh kandidat lain dari partai yang sama. Pengganti dapat mengajukan COC paling lambat pukul 12 siang pada hari pemilihan. Jika pengganti mengajukan setelah hari sebelum pemilu namun sebelum tengah hari pemilu, COC dapat diajukan kepada board of election inspectors setempat atau, untuk posisi nasional, langsung ke COMELEC. Adanya hal ini maka,

fleksibel, kepastian hukum, serta keadilan di filiphina tetap berjalan beriringan.

1. Analisis Berdarkan Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan menurut Aristoteles merupakan salah satu konsep klasik yang hingga kini masih relevan dalam analisis hukum dan politik. Aristoteles membedakan keadilan menjadi dua bentuk utama, yaitu keadilan distributif dan keadilan Komutatif. Keadilan distributif berkaitan dengan pembagian hak dan kewajiban secara proporsional di antara anggota masyarakat berdasarkan jasa atau peran mereka, sedangkan keadilan Komutatif bertujuan mengembalikan keseimbangan apabila terjadi ketidakseimbangan atau pelanggaran hak.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, keadilan distributif menghendaki agar setiap pihak yang terlibat baik partai politik, calon kepala daerah, maupun pemilih yang memperoleh hak dan kesempatan yang seimbang dalam proses politik. Namun, ketentuan Pasal 54 ayat (6) UU Pilkada yang menetapkan bahwa pengantian calon hanya dapat dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara, secara substantif menimbulkan persoalan keadilan ketika terjadi peristiwa berhalangan tetap di bawah 29 hari menjelang pemilihan.

Prinsip keadilan menurut Aristoteles berorientasi pada memberikan kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya (to give each their due). Keadilan dipahami sebagai perlakuan setara bagi hal yang sama

dan perlakuan berbeda bagi hal yang memang berbeda. Pengaturan penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap di bawah 29 hari sebelum Pilkada, ketentuan hukum yang melarang penggantian calon mengandung persoalan keadilan jika ditinjau dari teori Aristoteles.⁶⁸

Keadilan distributif adalah aspek penting dalam pemikiran filsafat Aristoteles mengenai keadilan. Menurut Aristoteles, keadilan adalah prinsip fundamental dalam mencapai kehidupan yang baik, yang melibatkan pemerataan hak serta distribusi sumber daya yang adil di antara anggota. Keadilan distributif, secara khusus, mencakup pembagian sumber daya dan kekayaan secara proporsional sesuai dengan kontribusi individu. Aristoteles menegaskan bahwa setiap individu harus diberi hak-hak yang setara berdasarkan distribusi mereka.⁶⁹

Analisis keadilan dalam konteks hukum, terutama terkait dengan ketentuan Pasal 54 UU Pilkada yang mengatur tentang ketidakmampuan mengganti pasangan calon (paslon) yang berhalangan tetap dalam waktu yang kurang dari 29 hari sebelum pemilihan, membutuhkan pendekatan yang komprehensif dari berbagai sudut pandang, termasuk aspek legal, etika, serta praktis.

Perspektif hukum, keadilan dalam pemilihan umum seharusnya berdasarkan pada prinsip equality before the law, yang menyatakan bahwa

⁶⁸ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, 1137b; lihat juga H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), 157–159

⁶⁹ Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” 2023.

semua pilihan dan keputusan harus diambil dengan pertimbangan yang setara dan tidak diskriminatif. Ketidaksanggupan untuk mengganti paslon yang berhalangan tetap dalam waktu dekat dapat menciptakan situasi di mana hak-hak pemilih untuk memilih kandidat yang layak menjadi terbatas, merugikan kepentingan publik dan mengurangi kualitas demokrasi. Keadilan menuntut penyesuaian atau reformulasi aturan yang ada untuk memastikan bahwa semua calon memiliki kesempatan yang sama dalam mengakses pemilihan.⁷⁰

Analisis terhadap implementasi keadilan dalam pemilu juga meliputi aspek transparansi dan partisipasi publik. Apabila kebijakan menetapkan larangan penggantian pasangan calon di saat-saat kritis, maka ini dapat berimplikasi pada kekurangan pluralitas dalam pemilihan, di mana partisipasi dari calon-calon alternatif dan potensi untuk terjadinya persaingan politik yang sehat terabaikan. Keadilan, dalam hal ini, menjadi kunci untuk mengaktualisasikan suara rakyat melalui pilihan yang bervariasi, yang mana aspirasi masyarakat dapat terwakili dengan baik dalam konteks yang lebih luas, analisis terhadap keadilan juga mencakup pengakuan akan hak asasi manusia (HAM) yang berkaitan dengan hak politik individu.

Setiap warga negara memiliki hak untuk dipilih dan memilih, dan pembatasan dalam proses ini harus diajukan dengan jelas dan dalam cara

⁷⁰ Diana Dwi Aprilianti dkk., “Analisa Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Kepastian Hukum,” *Yurijaya*, advance online publication, 2024, <https://doi.org/10.51213/yurijaya.v6i1.127>.

yang berdasarkan pada nilai-nilai keadilan. Penegakan keadilan dalam hukum pemilu di Indonesia harus menjaga agar kebijakan tidak melanggar hak individu dalam proses politik.⁷¹ Berlakunya ketentuan yang terlalu ketat terkait penggantian paslon, terdapat risiko bahwa hak-hak pemilih untuk memiliki variasi dalam pilihan politik dapat terabaikan.

Adanya hal ini menyebabkan pentingnya evaluasi terhadap ketentuan Pasal 54 menjadi relevan. Mengingat bahwa keadilan adalah elemen esensial dalam demokrasi, kebijakan harus dapat menjawab situasi darurat tanpa mengorbankan hak-hak dasar masyarakat untuk berpartisipasi penuh dan mendapatkan akses terhadap pilihan yang selayaknya dihadapi dalam pemilihan.⁷²

Penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan dalam regulasi pilkada untuk mewadahi ketersediaan calon alternatif berpotensi meningkatkan keadilan di dalam sistem pemilihan umum, serta mengurangi kecenderungan dominasi calon tunggal, yang sering kali merupakan incumbent Secara keseluruhan, upaya untuk mempertahankan keadilan dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah sangat tergantung pada dua sisi: penegakan hukum yang berlandaskan pada prinsip-prinsip keadilan dan pengakuan hak-hak setiap individu dalam proses demokrasi.⁷³

⁷¹ Aniek Periani dan Rusito Rusito, "Hak Memperoleh Keadilan Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia," *Wijayakusuma Law Review*, advance online publication, 2022, <https://doi.org/10.51921/wlr.v4i1.190>.

⁷² Hannan, "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer."

⁷³ Hannan, "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer."

Hanya dengan cara tersebut, pemilihan umum dapat menjadi sarana yang tidak hanya adil dari segi prosedural, tetapi juga substantif dalam mewakili keinginan dan harapan masyarakat.

Menurut teori Aristoteles, keadilan hukum harus mempertimbangkan perbedaan keadaan (*equity*) atau yang ia sebut sebagai *epieikeia*, yaitu kemampuan hukum untuk menyesuaikan diri terhadap kondisi konkret agar tidak menimbulkan ketidakadilan.⁷⁴ Seharusnya peraturan yang bersifat rigid seperti Pasal 54 ayat (6) UU Pilkada yang juga ditegaskan pada Pasal 16 PKPU No. 17 Tahun 2024, yang tidak membuka ruang penggantian di bawah 29 hari, berpotensi bertentangan dengan prinsip *equity* Aristoteles, karena gagal menyesuaikan dengan kenyataan sosial yang dinamis.

Ketika dianalisis berdasarkan prinsip keadilan Aristoteles, ketentuan tersebut lebih menonjolkan keadilan prosedural dan kepastian hukum administratif, tetapi mengabaikan keadilan substantif yang seharusnya menjadi roh utama dalam penyelenggaraan pemilihan yang demokratis dan berkeadilan. Maka, dari sudut pandang filsafat hukum, Pasal 54 ayat (6) UU Pilkada sebaiknya ditinjau kembali agar mampu mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan proporsional sebagaimana dikonsepsikan oleh Aristoteles.

⁷⁴ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, 1137b; lihat juga H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), 157–159

Larangan tersebut berpotensi mengabaikan hak partai politik serta hak masyarakat dalam menerima pemimpin yang sah secara demokratis. Ketika pasangan calon tunggal berhalangan tetap dan tidak dapat diganti, proses Pilkada tetap dilanjutkan dengan opsi “setuju/tidak setuju”. Hal ini tidak memberikan kesempatan setara bagi peserta politik untuk mendapatkan posisi yang menjadi jatah konstitusional mereka (rightful share), maupun kesempatan masyarakat untuk memilih kandidat sebagai bentuk partisipasi politik yang substantif. Secara Aristotelian, kondisi ini merupakan ketidakadilan distributif karena “hak politik yang seharusnya diberikan kepada pihak yang berhak” tidak disalurkan.⁷⁵

Proses pemilihan calon yang dipengaruhi oleh ketentuan hukum dan norma keadilan harus mempertimbangkan prinsip proporsionalitas yang diusulkan Aristoteles, di mana tidak semua calon dapat diterima tanpa memeriksa kesesuaian mereka. Penting untuk merumuskan regulasi yang tidak hanya memenuhi syarat hukum tetapi juga memenuhi prinsip keadilan yang seimbang antara representasi dan kualifikasi.⁷⁶

Calon pengganti diusulkan hanya berdasarkan kedekatan politik atau alasan lain yang tidak berkaitan dengan kapasitas dan kualifikasi mereka, maka hal ini dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip keadilan menurut Aristoteles, yang mengharuskan bahwa semua individu harus diperlakukan secara proporsional berdasarkan kualitas mereka.

⁷⁵ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, 1137b; lihat juga H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), 157–159.

⁷⁶ Larasati Fitriani Asis, “Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum,” *J. Law. Sharia.*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v1i02.160>.

Keadilan di bidang politik, sebagaimana dijelaskan dalam karya Aristoteles, juga meliputi aspek pemerintahan yang baik, di mana para pemimpin harus dipilih berdasarkan keutamaan yang ada dalam diri mereka.

2. Analisis Berdasarkan Prinsip Demokrasi

Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai pihak yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan di tingkat lokal dan memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonomi daerah. Penerapan sistem demokrasi diharapkan mampu memastikan jalannya pemerintahan daerah sesuai aspirasi masyarakat, karena masyarakat turut berpartisipasi, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan. Oleh sebab itu, Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan dengan penuh integritas serta berlandaskan ketentuan hukum yang berlaku, agar hasilnya betul-betul mencerminkan kehendak rakyat dan mampu memberikan kemajuan bagi daerah terkait.

Asas demokrasi merupakan bagian paling utama dari pelaksanaan Pilkada sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menegaskan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Demokrasi sendiri dalam suatu pemilihan umum seharusnya mencerminkan kehendak rakyat serta memberikan ruang bagi partisipasi yang luas. Pasal 54 UU Pilkada dapat dipandang berpotensi menghambat prinsip ini. Sistem demokrasi di Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh

UUD 1945, mengharuskan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Pembatasan pada penggantian calon dapat mengakibatkan minimnya pilihan bagi pemilih, yang pada akhirnya berpotensi menciptakan ketidakpuasan atau apatisme di kalangan pemilih.

Prinsip demokrasi menempatkan kedaulatan rakyat sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Substansi demokrasi tidak hanya terletak pada pelaksanaan pemilihan, tetapi pada jaminan bahwa rakyat memiliki pilihan yang nyata dan bebas dalam menentukan pemimpin politiknya. Pemilihan kepala daerah harus memastikan terpenuhinya mekanisme kompetisi elektoral yang adil (*free and fair election*) serta representasi politik rakyat.

Hukum harus mampu memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat luas dibandingkan sekadar memenuhi prosedur. Jika pemilihan tetap dilaksanakan meskipun calon tunggal meninggal dunia atau tidak dapat diganti karena waktu yang sempit, maka pelaksanaan Pilkada tersebut tidak membawa manfaat substantif, bahkan dapat menimbulkan ketidakstabilan politik dan delegitimasi hasil pemilihan. Prinsip ini sejalan dengan teori utilitarianisme hukum yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang memberikan

kebahagiaan terbesar bagi jumlah orang yang terbesar (*the greatest happiness for the greatest number*).⁷⁷

Prinsip demokrasi, memiliki pengaturan yang terlalu prosedural tanpa mempertimbangkan legitimasi rakyat bertentangan dengan konsep *people's sovereignty* sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Demokrasi yang hanya mengutamakan efisiensi administratif tanpa menyediakan pilihan politik yang bermakna akan mengarah pada demokrasi semu (*pseudo-democracy*), di mana rakyat hanya terlibat secara formal tetapi tidak substantif.⁷⁸ Hal ini berarti melanjutkan Pilkada dalam kondisi hanya satu calon tanpa pasangan atau tanpa pengganti dalam waktu kritis sesungguhnya bertentangan dengan asas demokrasi partisipatif.

Keterbatasan dalam mengganti paslon ini berpotensi menghasilkan calon tunggal yang mungkin tidak mencerminkan keinginan masyarakat. Penting untuk dicatat bahwa kompetisi yang terbuka adalah bagian esensial dari demokrasi yang sehat, di mana pemilih memiliki kebebasan untuk membuat pilihan yang berbeda berdasarkan preferensi mereka. Sebuah penelitian menunjukkan bahwa pemilihan yang melibatkan beberapa kandidat sering kali berkontribusi pada peningkatan partisipasi pemilih dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem politik.

⁷⁷ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (London: Oxford University Press, 1907), 14

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Demokrasi Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2005), 45.

Ketidakmampuan untuk mengganti calon yang berhalangan tetap pada momen yang kritis dapat mengarah pada situasi di mana pemilih tidak memiliki alternatif yang memadai, sehingga menyebabkan terjadinya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa keberadaan calon tunggal dapat berpotensi melemahkan esensi demokrasi, mengingat cara tersebut menghilangkan kompetisi yang sehat.⁷⁹ Demokrasi yang sehat juga membutuhkan keterlibatan aktif dari masyarakat. Kebijakan yang cenderung menghadirkan calon tunggal bukan sekadar menimbulkan ketidakpastian dalam pilihan, tetapi juga dapat mengurangi semangat partisipasi politik masyarakat.

Penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap harus mempertimbangkan integritas proses pemilihan tersebut. Langkah penggantian ini harus dilakukan dengan transparansi dan proses yang jelas, sehingga pemilih merasa bahwa mereka masih memiliki suara yang berarti. Sebuah aturan yang mengatur penggantian harus dirumuskan dengan baik untuk menghindari kesan bahwa keputusan itu diambil secara sepihak atau tanpa melibatkan aspirasi pemilih. Proses yang inklusif tidak hanya memperkuat legitimasi calon baru, tetapi juga menjaga kepercayaan publik terhadap sistem pemilihan

Demokrasi menuntut bahwa keabsahan hasil pemilihan bergantung pada keterwakilan kehendak rakyat. Jika pemilihan dilaksanakan tanpa

⁷⁹ M. Zaenul Muttaqin dkk., “TANTANGAN IMPLEMENTASI NETRALITAS PNS (Kajian Kekerasan Simbolik Dalam Pilkada),” *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, advance online publication, 2021, <https://doi.org/10.24198/jwp.v6i1.32065>.

pilihan kandidat alternatif karena larangan penggantian, maka legitimasi hasil politik dapat dipertanyakan, sebab pemenang tidak memperoleh mandat melalui kompetisi terbuka, melainkan melalui prosedur minimal yang dapat menimbulkan persepsi bahwa pemilih dipaksa menerima hasil yang telah ditentukan. Situasi ini dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap Pilkada dan demokrasi lokal, yang merupakan fondasi stabilitas demokrasi nasional.

Keterlibatan politik yang aktif baik dalam pemilihan sebagai pemilih maupun dalam pengusulan calon merupakan komponen penting dalam memastikan bahwa suara rakyat dapat terwakili secara efektif.⁸⁰ Pembatasan yang cukup ketat pada proses penggantian calon, cita-cita untuk mencapai partisipasi publik yang maksimal menjadi terhambat. Adanya kemungkinan bahwa kebijakan tersebut mendorong keterbatasan pilihan yang dapat diakses oleh pemilih, yang pada akhirnya dapat menyebabkan apatisme atau ketidakpuasan dalam proses pemilihan.⁸¹

Prinsip demokrasi menekankan perlunya representasi yang adil. Penggantian pasangan calon, keadilan dalam representasi menjadi sangat krusial. Jika pasangan calon yang terpilih tidak dapat menjalankan tugasnya, penggantian tersebut harus dilakukan dengan

⁸⁰ Suha Qoriroh dan Anna Erliyana, “Polemik Pemilihan Kepala Daerah Dengan Satu Pasangan Calon - Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/Puu-Xii/2015,” *PLJ*, advance online publication, 2022, <https://doi.org/10.31869/plj.v5i2.3155>.

⁸¹ Dwanda Julisa Sistyawan dkk., “Empowering Communities Through Electoral Law Reform: The Challenge of Single-Candidate Elections in Indonesia,” *Jurnal Pengabdian Hukum Indonesia (Indonesian Journal of Legal Community Engagement) Jphi*, advance online publication, 2025, <https://doi.org/10.15294/jphi.v8i1.23294>.

mempertimbangkan kualifikasi dan representasi yang seimbang agar masyarakat tetap mendapatkan pemimpin yang mampu memenuhi harapan mereka. Hal ini sesuai dengan prinsip demokrasi yang menekankan kebutuhan akan pemimpin yang mewakili kepentingan rakyat.

Mekanisme yang jelas dan transparan dalam menentukan pengganti calon harus diatur, di mana semua pihak terlibat dapat mengikuti dan mengawasi proses tersebut. Hal ini bertujuan untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan bahwa keputusan diambil dengan cara yang fair, yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Aspek ini juga tegaskan bahwa partai politik memiliki peran strategis dalam mengelola dan mengawasi integritas calon yang diusulkan, di mana mereka harus bertanggung jawab atas proses tersebut. Kelemahan dalam penggantian pasangan calon di bawah 29 hari sebelum pilkada dapat memicu konflik dan ketidakpuasan di kalangan pemilih, yang bisa berdampak negatif pada legitimasi pemilu itu sendiri.⁸²

Prinsip demokrasi pada Pasal 54 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 belum sepenuhnya mencerminkan nilai demokrasi substantif. Demokrasi substantif adalah konsep demokrasi yang tidak hanya menilai suatu sistem politik berdasarkan prosedur pemilu (misalnya adanya pemilihan umum, keberadaan partai politik, dan rotasi kekuasaan), tetapi juga berdasarkan kualitas hasil dan isi demokrasi, apakah pemerintah yang terpilih benar-

⁸² Bilal Dewansyah, “Model Kampanye Deliberatif Dalam Desain Pilkada Serentak: Sebuah Gagasan Perubahan,” *Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, advance online publication, 2015, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i1.46>.

benar mencerminkan dan melaksanakan kehendak rakyat, keadilan, dan kesejahteraan.

Aturan tersebut mengutamakan stabilitas administrasi dibandingkan perlindungan hak politik rakyat dan partai. Regulasi demokratis seharusnya menyediakan mekanisme adaptif dalam kondisi force majeure, misalnya memberi ruang penggantian calon yang berhalangan tetap dalam jangka waktu apa pun dengan prosedur ketat dan terukur. Pendekatan semacam ini menjaga keseimbangan antara kepastian administrasi dan kedaulatan rakyat, sehingga hasil Pilkada tetap sah secara prosedural sekaligus legitimate secara demokratis.

3. Analisis Berdasarkan Prinsip Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia merupakan hak-hak dasar yang dimiliki tiap individu sejak lahir dan seharusnya tidak dicabut oleh pemerintah atau kekuasaan lainnya. Dalam konteks pemilihan umum, hak untuk memilih dan dipilih termasuk dalam kategori hak politik. Ketentuan di Indonesia, mengenai hak politik ini ditegaskan dalam UUD 1945 dan lebih spesifik lagi dalam UU 39 tahun 1999 tentang HAM, yang memberikan ruang bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi langsung dalam pemerintahan dan proses pemilihan.⁸³

Ketidakmampuan untuk mengganti paslon dalam waktu yang mendesak dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak politik ini. Hal

⁸³ Fitri Kartika Sari dkk., “Perlindungan Hukum Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia,” *Politica Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.32505/politica.v10i2.7516>.

ini karena ketika calon tidak lagi dapat mewakili suara pendukungnya misalnya karena alasan kesehatan, hukum, atau halangan lainnya maka hak pemilih untuk memiliki pilihan yang sesuai dengan aspirasi mereka menjadi terbatasi.⁸⁴ Pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil membutuhkan adanya kandidat yang dapat dipilih oleh pemilih, dan tanpa penggantian yang memungkinkan, pemilih terpaksa menerima situasi yang tidak ideal.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, dapat disimpulkan bahwa peraturan yang berlaku saat ini belum sepenuhnya memenuhi asas keadilan dan perlindungan hak politik warga negara. Hukum seharusnya bersifat responsif terhadap situasi darurat politik menjelang pemilihan, agar pelaksanaan demokrasi tetap mencerminkan kehendak rakyat secara substantif. Maka, revisi terhadap Pasal 54 UU Pilkada diperlukan untuk menambahkan ketentuan yang memungkinkan adanya penggantian calon atau penundaan pemungutan suara ketika terjadi keadaan luar biasa. Bisa disimpulkan, hukum tidak hanya memberikan kepastian prosedural, tetapi juga keadilan demokratis dan perlindungan HAM, sesuai cita hukum (rechtsidee) Indonesia, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Sistem demokrasi di Indonesia, terkait hak politik warga negara untuk memilih dan dipilih merupakan bagian dari hak asasi yang dijamin

⁸⁴ Ali Ismail Shaleh dan Raihana Raihana, “Efektivitas Partisipasi Pemilih Pemula Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Pada Era COVID-19 Di Indonesia,” *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial*, advance online publication, 2021, <https://doi.org/10.36722/jaiss.v2i1.508>.

oleh konstitusi. Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Hal ini berarti bahwa setiap warga memiliki hak untuk menentukan pemimpin melalui pemilihan umum yang bebas dan adil. Namun, ketika pasangan calon kepala daerah berhalangan tetap dalam waktu kurang dari 29 hari sebelum pemungutan suara, muncul problematika hukum yang serius terhadap perlindungan hak suara pemilih dan hak partai politik pengusung.

Berdasarkan Pasal 54 ayat (5) UU Pilkada partai politik atau gabungan partai politik pengusung hanya dapat mengusulkan calon pengganti apabila berhalangan tetap terjadi paling lama 30 hari sebelum hari pemungutan suara. Ketentuan ini kemudian dipertegas dalam Pasal 16 ayat (2) PKPU Nomor 17 Tahun 2024, yang menyebutkan bahwa jika berhalangan tetap terjadi kurang dari 30 hari sebelum hari pemungutan suara, pengantian calon tidak dapat dilakukan dan pemilihan tetap dilanjutkan dengan pasangan calon yang tersisa. Secara administratif, ketentuan ini memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilihan, namun dari sisi keadilan substantif justru menimbulkan persoalan karena meniadakan ruang bagi perlindungan hak politik masyarakat dan partai pengusung.⁸⁵

⁸⁵ Pasal 16 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)

Hak suara pemilih adalah wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Teori demokrasi sendiri menjelaskan keabsahan suatu pemerintahan bergantung pada sejauh mana rakyat memiliki kesempatan yang bebas dan setara untuk memilih. Ketika pasangan calon tunggal atau salah satu calon berhalangan tetap di bawah 29 hari sebelum pemungutan suara, pemilih kehilangan hak substantifnya untuk memilih secara bermakna (meaningful vote), karena tidak tersedia calon alternatif yang dapat menjadi pilihan rasional. Kondisi seperti ini menyebabkan pemilihan hanya menjadi seremonial legal-formal tanpa esensi kompetisi politik yang sehat.

Secara yuridis, kondisi demikian dapat dianggap melanggar Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak. Selain itu, hak suara pemilih yang tidak dapat digunakan secara substantif juga bertentangan dengan Pasal 25 huruf (b) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang telah diratifikasi melalui UU Nomor 12 Tahun 2005, yang mewajibkan negara menjamin pelaksanaan pemilu yang “jujur dan adil.” Pilkada tanpa memberikan mekanisme penggantian calon ketika waktu sudah sempit dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak politik rakyat dan asas demokrasi substantif. Partisipasi pemilih adalah bagian utama dalam pemilu. Secara konteks ketentuan Pasal 54, potensi pembatasan hak politik ini sangat penting. Pembatasan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih calon alternatif tidak hanya mengancam hak

individual mereka, tetapi juga berpotensi mengawal pembentukan opini publik dalam proses politik.

Pasal 45 UU Pilkada menegaskan bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat memiliki hak untuk dipilih dalam pemilu. Ini sejalan dengan komitmen negara terhadap pemenuhan hak asasi manusia, di mana hak untuk memilih dan dipilih tidak dapat dicabut secara sepahak. Ketentuan yang menetapkan bahwa kandidat yang berhalangan tetap tidak dapat diganti dalam jangka waktu 29 hari sebelum pemilihan dapat berpotensi membatasi hak tersebut. Jika seorang calon menghadapi situasi darurat dan tidak dapat melanjutkan pencalonan, pemilih mungkin terpaksa menerima pilihan yang tidak sesuai dengan harapan atau kebutuhan mereka.⁸⁶

Secara konteks hak dipilih, situasi di mana tidak ada calon pengganti dapat mengakibatkan terpilihnya calon tunggal, yang dapat merugikan keberagaman pilihan dalam pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan yang melibatkan banyak calon umumnya meminta partisipasi yang lebih luas dan menghasilkan hasil yang lebih representative. Keterbatasan ini tidak hanya merugikan individu calon yang berhalangan tetap tetapi juga berdampak pada masyarakat yang memiliki hak untuk memilih pemimpin yang mereka inginkan.⁸⁷

⁸⁶ Pasal 45 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 (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)

⁸⁷ Muhammad Rezky Pratama, “Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah: Analisis Kedudukan Hukum Pemantau Pemilihan Sebagai Pemohon,” *Reformasi Hukum*, advance online publication, 2023, <https://doi.org/10.46257/jrh.v27i3.718>.

Hak partai politik pengusung juga menjadi korban dari kekakuan regulasi yang membatasi waktu penggantian calon. Berdasarkan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, partai politik memiliki hak konstitusional untuk mencalonkan pasangan calon dalam pemilihan umum. Pada konteks Pilkada, partai politik adalah subjek hukum yang berperan sebagai perantara antara rakyat dan kekuasaan negara. Ketika salah satu calon meninggal dunia atau berhalangan tetap di bawah 29 hari sebelum pemungutan suara, dan undang-undang tidak memberi ruang untuk penggantian, maka hak konstitusional partai politik untuk mempertahankan representasi politiknya secara sah menjadi terhalangi.

Hal ini juga berpotensi melanggar prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, karena partai politik tidak memiliki kedudukan yang adil untuk mempertahankan hak politiknya dibandingkan dengan situasi normal di mana penggantian calon masih dimungkinkan. Ketentuan yang tidak membuka kemungkinan penggantian calon menjelang pemilihan juga tidak sejalan dengan asas keterbukaan dan keadilan administratif, yang menghendaki agar setiap keputusan negara mempertimbangkan kepentingan para pihak yang terlibat.⁸⁸

Secara praktik, KPU tetap melanjutkan pemungutan suara dengan pasangan calon tunggal yang tersisa, bahkan meskipun pasangan tersebut secara administratif tidak lagi lengkap. Langkah ini memang menjaga

⁸⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 19

kepastian tahapan pemilu, tetapi mereduksi hak partai politik untuk memperjuangkan keterwakilannya di pemerintahan daerah. Sebagaimana harusnya, demokrasi yang sehat harus menjamin tidak hanya hak rakyat untuk memilih, tetapi juga hak partai politik untuk bersaing secara adil dalam arena politik. Ketika peraturan membatasi hak tersebut tanpa dasar yang proporsional, negara telah gagal menjalankan asas keadilan politik.

Ketentuan yang menutup peluang penggantian calon menjelang pemilihan berimplikasi pada melemahnya legitimasi demokrasi. Pemilih dipaksa memilih dalam kondisi tanpa pilihan alternatif, sedangkan partai politik kehilangan hak untuk memperbaiki posisinya melalui calon pengganti. Hal ini menjadikan Pilkada tidak lagi mencerminkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL) sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁸⁹

Pancasila dalam konteks negara hukum, seharusnya hukum tidak hanya menegakkan kepastian prosedural, tetapi juga keadilan substansial. Sejalan dengan gagasan Satjipto Rahardjo, hukum harus mengabdi kepada manusia dan kemanusiaan, bukan sebaliknya.⁹⁰ Hal ini perlu dilakukan pertimbangan

⁸⁹ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan Hukum Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 41.

terhadap Pasal 54 UU Pilkada agar mencakup mekanisme darurat (*emergency provision*) yang menjamin perlindungan hak-hak suara rakyat dan hak politik partai dalam situasi luar biasa. Adanya hal ini, pelaksanaan Pilkada dapat tetap menjunjung tinggi prinsip demokrasi substantif dan hak asasi manusia.



Bagan 1.1 Jawaban Rumusan Masalah 1

B. *Maslahah Mursalah* terhadap Pengaturan Pengantian Pasangan Calon

Akibat Berhalangan Tetap

Secara etimologis, *maslahah* berasal dari kata *ṣalāḥa* yang berarti kebaikan atau manfaat, sedangkan *mursalah* berarti “yang dilepaskan” atau “tidak terikat” dengan dalil tertentu. Secara terminologis, Imam al-Ghazali mendefinisikan *maslahah* sebagai segala hal yang mengandung manfaat dalam rangka mewujudkan tujuan syara’, yaitu pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁹¹ Menurut Imam al-Ghazali hukum yang berorientasi pada *maslahah* harus sesuai dengan *maqāṣid al-syarī‘ah* dan tidak bertentangan dengan nash.

Al-Ghazali menetapkan beberapa syarat agar *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan dasar penetapan hukum, antara lain: pertama, *maslahah* tersebut harus sejalan dengan *maqasid syariah*; kedua, tidak bertentangan dengan nash; ketiga, bersifat umum dan rasional; dan keempat, diperlukan untuk menghindari mafsadah (kerusakan) yang nyata.

Konsep kemaslahatan memiliki landasan kuat dalam Al-Qur’ān. Allah berfirman dalam QS. Al-Anbiya (21):107:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ١٠٧

“Dan tidaklah Kami mengutus engkau (Muhammad) melainkan untuk menjadi rahmat bagi semesta alam.”

Ayat ini menunjukkan bahwa tujuan utama syariat Islam adalah menghadirkan rahmat dan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia.

⁹¹ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi Usul al-Fiqh*, Vol. 1 (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1993), 286.

Selanjutnya, QS. Al-Ma''idah (5):8 menegaskan:

يَأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُوْنُوا فَوَّا مِنْ يَهُ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَآنُ قَوْمٍ
عَلَى أَلَا تَعْدِلُوْا إِعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ حَبِّيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴿٨﴾

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat pada takwa. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan..”

Prinsip keadilan merupakan esensi dari setiap kebijakan publik yang sesuai syariat. Dalam konteks ini, pengaturan penggantian pasangan akibat berhalangan tetap adalah bentuk penerapan keadilan agar proses pemilihan umum tetap berlangsung dan tidak merugikan pihak mana pun.

Selain itu, QS. An-Nisa (4):58 menyatakan:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤْدُوا الْأَمْانَتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ
أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمًا يَعْظُمُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan menetapkan hukum di antara manusia dengan adil.”

Ayat ini memperkuat prinsip bahwa segala kebijakan pemimpin (*tasharruf al-imām*) harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat.

Dalam hadis Nabi SAW disebutkan:

“Tidak boleh menimbulkan bahaya dan tidak boleh membala
bahaya dengan bahaya.” (*Lā darar wa lā qirār*)

Hadis ini menegaskan prinsip dasar hukum Islam untuk mencegah mafsadah dan menegakkan kemaslahatan dalam setiap keputusan hukum. Penggantian pasangan calon akibat berhalangan tetap dapat dipandang sebagai bentuk penerapan hadis ini, yakni menghindari bahaya politik dan hukum yang lebih besar

Maslahah Mursalah merupakan salah satu kaidah dalam hukum Islam yang memberikan ruang untuk penetapan hukum berdasarkan kemaslahatan masyarakat, terutama dalam konteks penerapan peraturan dan undang-undang di Indonesia. Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) di Indonesia, *Maslahah Mursalah* dapat digunakan sebagai basis pertimbangan dalam kebijakan dan regulasi yang diambil oleh pemerintah dan penyelenggara pemilu untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil memberikan manfaat yang maksimal bagi umat dan masyarakat luas.

Maslahah Mursalah merupakan kemaslahatan yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam nash (al-Qur'an dan Hadis), namun tetap dijadikan sebagai dasar hukum karena dibutuhkan untuk mewujudkan kemanfaatan umum dan mencegah kerusakan dalam kehidupan masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Pilkada di Indonesia, konsep *Maslahah Mursalah* menjadi relevan karena tujuan utama Pilkada adalah menjamin terselenggaranya sistem pemerintahan daerah yang

demokratis, stabil, serta memenuhi hak politik rakyat dalam memilih pemimpinnya.⁹²

Maslahah Mursalah di Indonesia sering kali menjadi landasan kebijakan publik dan pengambilan keputusan oleh lembaga-lembaga negara. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 yang menjamin hak-hak penyandang disabilitas adalah implementasi dari prinsip *Maslahah Mursalah*, di mana negara berupaya memenuhi hak-hak masyarakat demi mencapai kesejahteraan mereka. Hal ini menunjukan bahwa penerapan *Maslahah Mursalah* dalam undang-undang yang ditetapkan dapat melindungi dan memenuhi hak-hak masyarakat berdasarkan prinsip keadilan sosial.

Maslahah Mursalah juga menjadi dasar bagi penetapan undang-undang yang disempurnakan untuk mengatasi isu-isu aktual yang dihadapi oleh masyarakat, seperti dalam analisis putusan Mahkamah Konstitusi yang membahas pemilihan calon Tunggal. Hal ini, *Maslahah Mursalah* digunakan untuk memastikan bahwa keputusan tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip syariah dan memberikan manfaat yang optimal bagi semua pihak yang terlibat.⁹³

Maslahah Mursalah memberikan jalan untuk memperbaiki kebijakan publik yang mungkin tidak efektif atau tidak mendekati kepentingan masyarakat secara langsung. Hal ini, *Maslahah Mursalah* mendorong

⁹² Muhammad Anshari, “Penghormatan, Perlindungan, Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Maqasid Al Syariah,” *Al-Mashlahah Jurnal Hukum Islam Dan Pranata Sosial* 12, no. 01 (2024), <https://doi.org/10.30868/am.v12i01.6163>.

⁹³ Nurhasanah, *Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*.

transparansi dan akuntabilitas dalam proses pembuatan undang-undang, yang sering kali belum terpenuhi dalam praktik legislasi Indonesia yang dihadapkan pada berbagai kendala dan tantangan.⁹⁴

Penyusunan regulasi Pilkada harus selalu mempertimbangkan kemaslahatan publik, seperti keadilan dalam pemilihan, kepastian hukum, legitimasi kepemimpinan daerah, dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penerapan *Maslahah Mursalah* juga tampak dalam upaya mengatur situasi darurat seperti meninggalnya pasangan calon, bencana, atau gangguan keamanan, yang memerlukan ketentuan hukum fleksibel agar tidak menghambat hak rakyat untuk berpartisipasi dalam politik dan menjaga keberlangsungan proses demokrasi.

Maslahah Mursalah, yang berarti mengambil keputusan yang berdampak positif pada kesejahteraan masyarakat, memberikan kerangka berpikir untuk memahami penggantian pasangan calon. Pemilihan umum, keputusan untuk mengganti pasangan calon yang berhalangan tetap sebelum pilkada harus mempertimbangkan kepentingan publik dan dapat menghasilkan keputusan yang lebih bermanfaat bagi masyarakat. Hal ini, kehadiran calon yang mampu melanjutkan program kerja dan memenuhi harapan masyarakat adalah suatu kemaslahatan yang harus diutamakan.

Hukum Islam memandang pengaturan tentang penggantian pasangan calon kepala daerah akibat berhalangan tetap sebagaimana diatur dalam Pasal

⁹⁴ Nurhasanah, *Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*.

54 UU Pilakda. Konteks fiqh siyasah, kebijakan tersebut dapat ditinjau dari teori *Maslahah Mursalah*, yaitu upaya ijihad hukum untuk mewujudkan kemaslahatan publik ketika tidak terdapat nash yang secara langsung mengaturnya. Secara praktik ketatanegaraan, penggantian pasangan calon yang berhalangan tetap menjadi hal penting untuk menjamin keberlangsungan proses demokrasi dan keadilan bagi peserta pemilihan. Penetapan norma ini dapat dianggap sebagai bentuk *ijtihad siyasah syar'iyyah* yang berlandaskan prinsip kemaslahatan sebagaimana ditekankan dalam *maqāṣid al-syarī‘ah*.

Pengaturan mengenai penggantian pasangan calon akibat berhalangan tetap, seperti meninggal dunia atau tidak mampu melanjutkan pencalonan, merupakan kebutuhan hukum yang mendesak. Hukum Islam, sebagai sistem hukum yang bersifat universal dan dinamis, memiliki prinsip *Maslahah Mursalah* yang memberikan ruang bagi pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan umum ketika tidak terdapat dalil yang eksplisit. Prinsip ini menjadi relevan untuk menilai kebijakan negara yang tidak secara langsung diatur dalam nash, tetapi memiliki tujuan untuk menjaga stabilitas, keadilan, dan keberlangsungan kehidupan sosial-politik umat. *Maslahah Mursalah* berfungsi sebagai jembatan antara teks syariat dan realitas sosial yang terus berubah.⁹⁵

Pasal 54 UU Pilkada mengatur bahwa dalam hal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap, maka partai politik atau gabungan partai politik pengusul dapat mengusulkan pasangan calon

⁹⁵ Wahbah al-Zuhaili, *Usul al-Fiqh al-Islami*, Vol. 2 (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), 837.

pengganti paling lambat 30 hari sebelum hari pemungutan suara. Namun, apabila berhalangan tetap terjadi dalam waktu kurang dari 29 hari sebelum pemungutan suara, maka pasangan calon tersebut tidak dapat digantikan dan pemilihan tetap dilaksanakan dengan pasangan calon yang ada.⁹⁶ Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga kepastian hukum dan stabilitas tahapan penyelenggaraan pemilihan agar tidak mengganggu proses demokrasi yang telah terjadwal secara nasional.

Maslahah Mursalah juga mensyaratkan bahwa kemaslahatan harus bersifat umum, bukan hanya untuk kepentingan negara atau penyelenggara pemilu, tetapi terutama harus menjamin hak politik rakyat sebagai elemen utama kedaulatan dalam Pilkada. Dalam kondisi kematian mendadak calon, seharusnya regulasi memberikan fleksibilitas hukum agar partai pengusung tetap dapat mengajukan calon pengganti demi menjamin keberlangsungan kepemimpinan daerah dan menjaga stabilitas pemerintahan. Dengan demikian, ketentuan Pasal 54 ayat (7) dipandang kurang memenuhi prinsip kemaslahatan karena lebih menekankan aspek administratif dan efisiensi teknis penyelenggaraan pemilihan daripada kemanfaatan publik yang lebih besar, yaitu terjaminnya kepemimpinan yang sah, kuat, dan memiliki dukungan publik

⁹⁶ Pasal 54 ayat 7 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 (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)

Menurut pespektif *Maslahah Mursalah*, ketentuan ini mencerminkan upaya legislator dalam menyeimbangkan antara kemaslahatan umum (maslahah ‘ammah) berupa keteraturan dan kepastian tahapan pemilu dengan kemaslahatan khusus (maslahah khassah) dari partai politik atau calon yang berhalangan tetap. Menurut Imam al-Ghazali, *Maslahah Mursalah* adalah kemaslahatan yang “tidak terdapat dalil syar‘i yang secara khusus mengakuinya maupun menolaknya, tetapi sejalan dengan tujuan syariat (*maqāṣid al-syarī‘ah*)” yang meliputi pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kebijakan pembatasan waktu penggantian calon dalam pasal ini dapat dipandang sebagai bentuk maslahah dalam menjaga ketertiban (*hifz al-nizām*) dan mencegah kekacauan administratif serta konflik politik yang bisa timbul bila pergantian dilakukan di waktu yang sangat dekat dengan hari pemilihan.⁹⁷

Jika dikaitkan dengan pasal 54 ini, maka pembatasan waktu penggantian calon yang berhalangan tidak dapat dipandang memenuhi ketiga syarat tersebut. Kebijakan ini hanya memperhitungkan aspek teknis dan logistik pemilihan, kemudian bertentangan dengan prinsip keadilan dalam Islam, dan hanya mewujudkan kemaslahatan berupa keteraturan sistem pemerintahan namun tidak adanya keadilan yang demokratis. Perspektif al-Ghazali, kebijakan ini tidak langsung menyangkut kebutuhan pokok (*darūriyyah*) seperti menjaga agama atau jiwa, namun disisi lain sangat penting untuk

⁹⁷ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa*, 287.

menjaga kelancaran dan integritas sistem pemilihan umum sebagai instrumen untuk mencapai keadilan dan kemaslahatan publik.⁹⁸

Adanya potensi ketidakadilan bagi partai atau calon yang tidak dapat diganti menjelang pemilihan, tetapi secara keseluruhan ketentuan ini lebih mengedepankan *maslahah jama'iyyah* (kepentingan kolektif) dibanding *maslahah fardiyah* (kepentingan individu). Hukum ini mencerminkan prinsip dasar *siyasah syar'iyyah* yang berorientasi pada kemaslahatan rakyat secara luas, sebagaimana kaidah fikih: “*Tindakan imam terhadap rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan*” (*taṣarruf al-imām ‘alā al-ra‘iyyah manūtun bi al-maṣlahah*).

Ketika dianalisis dengan sisi maslahat, aturan ini dibuat untuk menjaga kepastian hukum, stabilitas penyelenggaraan Pilkada, dan mencegah potensi manipulasi pencalonan pada saat-saat akhir. Hal ini sejalan dengan tujuan syariat menurut Al-Ghazali yang menekankan pentingnya keteraturan (*hifz al-nizām*) dan pencegahan kekacauan dalam aktivitas publik. Namun, ketika dilihat secara lebih mendalam melalui perspektif maqasid al-syariah yang menempatkan keadilan, partisipasi publik, dan perlindungan kepentingan masyarakat sebagai orientasi utama, ketentuan ini justru menimbulkan mafsadah yang lebih besar.⁹⁹

Larangan mengganti calon menjelang hari pemungutan suara berpotensi menghilangkan hak masyarakat untuk mendapatkan pilihan politik yang

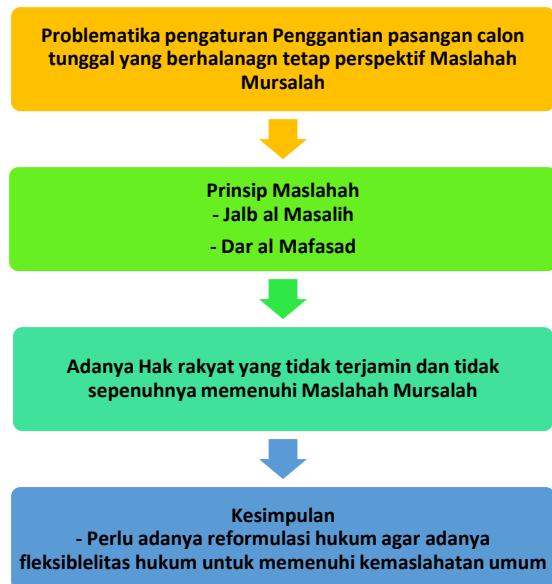
⁹⁹ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Usul* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1997), 286.

memadai, mengurangi kualitas kompetisi demokratis, dan dapat menyebabkan terselenggaranya Pilkada tanpa alternatif calon yang layak, terutama ketika pasangan calon tunggal berhalangan tetap. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip kemaslahatan umum karena tidak mencerminkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat untuk memilih pemimpin terbaik, serta dapat mengabaikan tujuan syariat yang menekankan keadilan dan kesejahteraan publik. Dengan demikian, berdasarkan prinsip *Maslahah Mursalah*, ketentuan Pasal 54 ayat (7) patut ditinjau kembali agar lebih mencerminkan maslahat yang luas bagi masyarakat, termasuk dengan membuka ruang penggantian calon secara terbatas demi menjamin keberlangsungan demokrasi lokal yang lebih adil dan representatif.

Ketika ditimbang dengan *maqasid al-syariah* secara lebih luas aturan tersebut juga menimbulkan mafsadah yang lebih besar bagi publik.¹⁰⁰ Ketika dilihat lebih lanjut, *mafsadah* yang muncul bersifat lebih substantif karena terkait langsung dengan keadilan, partisipasi rakyat, dan terwujudnya kepemimpinan yang maslahat bagi daerah. Berdasarkan kaidah *dar' al-mafāsid muqaddam 'alā jalb al-maṣālih* (menghindari kerusakan lebih diutamakan daripada meraih kemaslahatan), ketentuan Pasal 54 ayat (7) cenderung lebih menimbulkan *mafsadah* daripada *maslahat*, sehingga secara prinsip *Maslahah Mursalah* ketentuan tersebut perlu ditinjau kembali untuk menjamin kemanfaatan publik yang lebih luas, representasi rakyat, serta

¹⁰⁰ Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Usul al-Shari'ah*, ed. Abdallah Darraz (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1997), 35.

kelancaran pemerintahan daerah yang sesuai dengan tujuan-tujuan syariat dan prinsip kemaslahatan umum.¹⁰¹



Bagan 1.2 Jawaban Rumusan Masalah 2

¹⁰¹ Abu Ishaq al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Usul al-Shari'ah*, ed. Abdallah Darraz (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1997), 35

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap ketentuan hukum positif yang mengatur mengenai penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pasal 54 UU Pilkada ini untuk menjaga kepastian hukum dan keteraturan tahapan Pilkada. Namun, aturan tersebut juga menimbulkan permasalahan normatif karena tidak memberikan ruang bagi calon yang berhalangan tetap di bawah 29 hari sebelum hari pemilihan. Konteks Pilkada, kepastian hukum tidak boleh mengabaikan substansi keadilan dan kemaslahatan publik. Ketika kepastian hukum yang kaku justru menimbulkan ketidakadilan bagi rakyat dan partai pengusung, maka hukum tersebut kehilangan nilai filosofisnya sebagai sarana untuk mencapai keseimbangan sosial. Demokrasi menuntut adanya partisipasi rakyat yang bermakna dan pilihan politik yang setara. Ketika calon tunggal berhalangan tetap mendekati hari pemilihan tanpa peluang penggantian, maka rakyat kehilangan hak politiknya untuk memilih alternatif pemimpin. Akibatnya, demokrasi berubah menjadi prosedural semata dan berpotensi mengurangi legitimasi hasil pemilihan. Pembatasan waktu penggantian calon berpotensi

mengurangi hak politik warga negara. Partai politik kehilangan hak untuk mengajukan calon pengganti, dan rakyat kehilangan hak untuk memilih calon yang representatif.

2. Perspektif *Maslahah Mursalah*, ketentuan Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2016 perlu ditinjau kembali agar lebih sejalan dengan prinsip kemaslahatan. Hukum Islam memandang bahwa tujuan syariat adalah mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kemudaratan. Ketika suatu ketentuan hukum menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan mengabaikan hak-hak politik rakyat, maka perlu dilakukan penyesuaian melalui kebijakan hukum yang lebih maslahat dan kontekstual. Implementasi Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2016 menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan sosial. Adanya hal ini maka diperlukan reformulasi kebijakan hukum Pilkada yang bersifat fleksibel dalam menghadapi situasi berhalangan tetap menjelang hari pemilihan, misalnya dengan membuka mekanisme penggantian darurat atau penundaan terbatas. Reformasi tersebut penting agar penyelenggaraan Pilkada benar-benar mencerminkan nilai-nilai keadilan, demokrasi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia sesuai amanat konstitusi dan prinsip *Maslahah Mursalah* dalam hukum Isla

B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa ketentuan Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2016 belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan dan kemaslahatan publik, maka peneliti memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pembuat kebijakan perlu melakukan reformulasi regulasi Pilkada, khususnya terkait batas waktu penggantian pasangan calon tunggal yang berhalangan tetap, agar lebih fleksibel dan tidak kaku, sehingga tetap memberikan ruang bagi partai politik dan masyarakat untuk menggunakan hak politiknya secara penuh. Pembuat kebijakan juga perlu memperluas norma pada UU pilkada terkait pengaturan penggantian pasangan calon, dan mempertimbangkan terhadap force majure.
2. Pembuat undang-undang perlu mempertimbangkan perspektif *Maslahah Mursalah* sebagai landasan filosofis dalam perumusan regulasi Pilkada, sehingga hukum tidak hanya mengatur secara formal, tetapi juga memastikan adanya kemanfaatan dan pencegahan kemudaratan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Adlhiyati, Zakki, dan Achmad Achmad. "Melacak Keadilan Dalam Regulasi Poligami: Kajian Filsafat Keadilan Aristoteles, Thomas Aquinas, Dan John Rawls." *Undang Jurnal Hukum*, advance online publication, 2020. <https://doi.org/10.22437/ujh.2.2.409-431>.
- Al-Fatih, Sholahuddin. "Urgensi sosialisasi pilkada sehat di Tengah pandemi covid-19 di Wilayah Malang raya." *Jurnal Dedikasi Hukum* 1, no. 1 (2021): 45–57.
- Al-Ghazali, Al-Mustasfa min 'Ilm al-Usul, ed. Muhammad Abd al-Salam Abd al-Shafi (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993),
- Ali, Muhammad Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, 2022.
- Anshari, Muhammad. "Penghormatan, Perlindungan, Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Maqasid Al Syariah." *Al-Mashlahah Jurnal Hukum Islam Dan Pranata Sosial* 12, no. 01 (2024). <https://doi.org/10.30868/am.v12i01.6163>.
- Aprilianti, Diana Dwi, Muhammad Mashuri, dan Humiati Humiati. "Analisa Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Kepastian Hukum." *Yurijaya*, advance online publication, 2024. <https://doi.org/10.51213/yurijaya.v6i1.127>.
- Asis, Larasati Fitriani. "Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum." *J. Law. Sharia.*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v1i02.160>.
- Asis, Larasati Fitriani. "Konsep Keadilan: Pendekatan Filsafat Hukum." *J. Law. Sharia.*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v1i02.160>.
- Aswandi, Bobi, dan Kholis Roisah. "Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (Ham)." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, advance online publication, 2019. <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>.
- Bairuroh, Ickbal Hofifi. *Hukuman Pidana Tambahan Berupa: Pencabutan Hak Memilih dan Dipilih dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Prefektif Hak Asasi Manusia*. 2024.
- Cagub Malut Benny Laos Meninggal Dunia <https://www.tempo.co/politik/kabar-teranyar-terkait-insiden-speedboat-yang-tewaskan-cagub-malut-benny-laos-1012441> diakses pada tanggal 27 Agustus 2025, pukul 14.16

- Dewansyah, Bilal. "Model Kampanye Deliberatif Dalam Desain Pilkada Serentak: Sebuah Gagasan Perubahan." *Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, advance online publication, 2015. <https://doi.org/10.33331/rechtvinding.v4i1.46>.
- Efriandi, Tri, Oscar Couwenberg, dan Ronald Holzhacker. *The Noken System and the Challenge of Democratic Governance at the Periphery: An Analysis of Free and Fair Elections in Papua, Indonesia*. 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-59054-3_4.
- Fauzil Adhim, Muhammad Yasri. "Upaya Meminimalisasi Kekerasan Di Sekolah Dengan Penerapan Sekolah Ramah Hak Asasi Manusia." *Konstruksi-Sosial*, advance online publication, 2024. <https://doi.org/10.56393/konstruksisosial.v1i9.1331>.
- Hakim, Lukman, dan Nalom Kurniawan. "Membangun Paradigma Hukum HAM Indonesia Berbasis Kewajiban Asasi Manusia." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2022): 869. <https://doi.org/10.31078/jk1847>.
- Hannan, Abd. "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.21580/jpw.v5i1.17499>.
- Harahap, Risnauli. *Pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah dalam keadaan berhalangan tetap berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah di Kabupaten Padang Lawas*. UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan, 2024.
- Hasanuddin, Iqbal. "Keadilan Sosial: Telaah Atas Filsafat Politik John Rawls." *Refleksi* 17, no. 2 (2018): 193–204. <https://doi.org/10.15408/ref.v17i2.10205>.
- Hasba, Irham Bashori. *Demokrasi dan Integrasi NKRI dalam Sistem Otonomi Daerah*. 6, no. 2 (2017): 12.
- Kaburu, Mercy Kathambi. "Free, Fair and Credible? An Assessment of Kenya 2017 Election." *Journal of African Elections*, advance online publication, 2022. <https://doi.org/10.20940/jae/2022/v21i1a3>.
- Karp, Jeffrey A., dan Susan Banducci. "Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behaviour." *British Journal of Political Science*, advance online publication, 2008. <https://doi.org/10.1017/s0007123408000161>.

Kasih, Osihanna Meita, dan Irwan Triadi. *Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Partisipasi Politik Warga Negara Pada Pemilihan Umum Di Indonesia*. 1, no. 4 (2024): 14. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2369>.

Khodijah, Siti, dan Valina Singka Subekti. "Dinamika Pembangunan Koalisi Partai Politik Pengusung Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2018." *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 19, no. 2 (2020): 177–87.

Muttaqin, M. Zaenul, Usman Idris, dan Ilham Ilham. "TANTANGAN IMPLEMENTASI NETRALITAS PNS (Kajian Kekerasan Simbolik Dalam Pilkada)." *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, advance online publication, 2021. <https://doi.org/10.24198/jwp.v6i1.32065>.

Noer, Laquita Sabila, Shela Hendrika Utami, dan Sri Ruhyatul Mutmainnah. "Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Fikih Siyasah." *Ma'mal Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum*, advance online publication, 2022. <https://doi.org/10.15642/mal.v3i5.146>.

Novarizal, Safarin, Hotma P. Sibuea, dan Rahmat Saputra. "Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Kota Bekasi Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Dihubungkan Dengan Penegakan Keadilan Pemilu." *Krtha Bhayangkara*, advance online publication, 2024. <https://doi.org/10.31599/krtha.v18i1.1630>.

Nurhalim, Nurhalim, dan Icha Cahyaning Fitri. "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum." *Ijlj*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i3.2045>.

Nurhasanah, Lia. *Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. 2023.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

Periani, Aniek, dan Rusito Rusito. "Hak Memperoleh Keadilan Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia." *Wijayakusuma Law Review*, advance online publication, 2022. <https://doi.org/10.51921/wlr.v4i1.190>.

Pratama, Muhammad Rezky. "Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah: Analisis Kedudukan Hukum Pemantau Pemilihan Sebagai Pemohon." *Reformasi Hukum*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.46257/jrh.v27i3.718>.

- Puansah, Irman. "Studi Literatur: Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Muqoddimah Jurnal Ilmu Sosial Politik Dan Hummaniora*, advance online publication, 2024. <https://doi.org/10.31604/jim.v8i2.2024.708-717>.
- Qoriroh, Suha, dan Anna Erliyana. "Polemik Pemilihan Kepala Daerah Dengan Satu Pasangan Calon - Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/Puu-Xii/2015." *PLJ*, advance online publication, 2022. <https://doi.org/10.31869/plj.v5i2.3155>.
- Rahman, Rofi Aulia, Iwan Satriawan, dan Marchethy Riwani Diaz. "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 047. <https://doi.org/10.31078/jk1913>.
- Rahmani Ilham, Deden Ilham. "Tantangan Dan Harmoni Antara Keadilan Dan Kepastian Dalam Pemilu Serentak Di Indonesia." *Sultanhtn*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.35905/sultanhtn.v2i1.5620>.
- Safudin, Endrik. *JURUSAN HUKUM TATA NEGARA FAKULTAS SYARIAH INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO 2024*. t.t.
- Sarbaini, Sarbaini. "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia." *Legalitas Jurnal Hukum*, advance online publication, 2020. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.
- Sari, Fitri Kartika, Kusaimah Kusaimah, dan Salman Salman. "Perlindungan Hukum Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia." *Politica Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam*, advance online publication, 2023. <https://doi.org/10.32505/politica.v10i2.7516>.
- Serangan Jantung, Calon Wakil Bupati Ciamis Yana Putra Meninggal, diakses 20 Mei 2025 pukul 15.42 <https://www.kompas.id/artikel/-13>
- Shaleh, Ali Ismail, dan Raihana Raihana. "Efektivitas Partisipasi Pemilih Pemula Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Pada Era COVID-19 Di Indonesia." *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial*, advance online publication, 2021. <https://doi.org/10.36722/jaiss.v2i1.508>.
- Sistyawan, Dwanda Julisa, Marcellus Hakeng Jayawibawa, Randy Vallentino Neonbeni, Loso Judijanto, dan Novian Uticha Sally. "Empowering Communities Through Electoral Law Reform: The Challenge of Single-Candidate Elections in Indonesia." *Jurnal Pengabdian Hukum Indonesia (Indonesian Journal of Legal Community Engagement) Jphi*, advance online publication, 2025. <https://doi.org/10.15294/jphi.v8i1.23294>.

Sukadi, Imam. "Refleksi Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Perspektif Hak Asasi Manusia." *EGALITA* 10, no. 1 (2015).
<https://doi.org/10.18860/egalita.v10i1.4539>.

Suleman, Nandar, Hijrah Lahaling, dan Rusmulyadi Rusmulyadi. "Upaya Komisi Pemilihan Umum Dalam Pemenuhan Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas Pada Pemilihan Umum Di Kota Gorontalo." *Jurnal Restorative Justice* 7, no. 2 (2023): 114–27.
<https://doi.org/10.35724/jrj.v7i2.5027>.

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 (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)

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-makassarpilkada-diulang-pada-2020.>, diakses pada 27 Agustus 2025, pukul 13.40 WIB

Yunita, Sri, Andini Zahra, dan Nurul Aliyyah. "Urgensi Politik Identitas Terhadap Demokrasi Negara Pancasila." *Journal of Education Religion Humanities and Multidisciplinary*, advance online publication, 2023.
<https://doi.org/10.57235/jerumi.v1i2.1476>.