



## Rekonstruksi Hukum Pemilihan Umum Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

**Darmawan**

*Universitas Islam Negeri Raden Mas Said Surakarta*

[darmawan@staff.uinsaid.ac.id](mailto:darmawan@staff.uinsaid.ac.id)

**Muchlisin**

**UIN Madura**

[muchlisin@iainmadura.ac.id](mailto:muchlisin@iainmadura.ac.id)

**Abstract.** *Local elections are one of the main instruments for realizing the principle of popular sovereignty at the local level. However, post-reform constitutional dynamics show that electoral systems and legal norms often undergo significant changes as a result of Constitutional Court (MK) rulings. These rulings not only correct legal provisions but also alter the fundamental structure of election administration, including the open proportional system, parliamentary thresholds, and vote-counting procedures. This study aims to analyze the legal implications of Constitutional Court rulings on local election law and formulate a legal reconstruction model consistent with the principles of certainty, justice, and democracy. The research method used is normative legal analysis with a legislative approach and a historical approach. The findings indicate that the legal consequences of Constitutional Court Decision No. 135/PUU-XXII/2024 are the vacancies of DPRD and regional head positions during the transitional period from 2029 to 2031, which require clear and constitutional legal solutions. To address this vacancy, legal reconstruction is needed through three alternative options: limited extension of the term of office, appointment of an Acting Regional Head, or holding of interim elections for a transitional term of 2.5 years.*

**Keywords:** *Legal reconstruction, regional elections, Constitutional Court.*

**Abstrak.** Pemilihan umum daerah merupakan salah satu instrumen utama dalam mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Tetapi, dinamika ketatanegaraan pasca reformasi menunjukkan bahwa sistem dan norma hukum pemilu sering kali mengalami perubahan signifikan akibat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Putusan-putusan tersebut tidak hanya mengoreksi ketentuan undang-undang, tetapi juga mengubah struktur dasar penyelenggaraan pemilu, termasuk sistem proporsional terbuka, ambang batas parlemen, hingga teknis penghitungan suara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis putusan MK terhadap hukum pemilu daerah dan merumuskan model rekonstruksi hukum yang sesuai dengan prinsip kepastian, keadilan, dan demokrasi. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sejarah. Hasil kajian menunjukkan bahwa akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 adalah terjadinya kekosongan jabatan DPRD dan Kepala Daerah selama masa transisi antara tahun 2029 hingga 2031, yang menuntut adanya solusi hukum yang jelas dan konstitusional. Untuk mengatasi kekosongan tersebut, diperlukan rekonstruksi hukum melalui tiga opsi alternatif, yaitu: perpanjangan masa jabatan secara terbatas, penunjukan Penjabat Kepala Daerah, atau pelaksanaan pemilu antara untuk masa jabatan transisi selama 2,5 tahun.

**Kata kunci:** Rekonstruksi hukum, Pemilihan Umum Daerah, Mahkamah Konstitusi.

### LATAR BELAKANG

Pemilihan umum merupakan ajang yang paling imparsial bagi pemimpin untuk bersaing, menilai seberapa baik mereka menjalankan perannya dan mempertanggungjawabkan kinerjanya selama ini kepada warga negara. Pemilu juga sebagai alat kontrol bagi warga negara untuk menilai seberapa baik kinerja dari pemimpin atau wakil yang mereka usung sebagai representasi rakyat. Pemilu dilakukan reguler setiap lima tahun sekali secara langsung, umum,

bebas, jujur dan adil. Sebagai alat demokrasi pemilu berusaha mendekati obsesi demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.<sup>1</sup>

Konstitusi membagi pengaturan pemilu ke dalam dua rezim yang berbeda, pertama pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) yang kemudian memiliki pengaturan turunan Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum Rezim pemilu yang kedua adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah (pemilihan kepala daerah) sebagaimana diatur dalam Pasal 18B yang memiliki aturan turunan Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang terakhir diubah dengan Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.<sup>2</sup>

Pemisahan rezim pemilu dan pemilukada ini dipengaruhi oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dimana Mahkamah menilai rezim pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah adalah dua hal yang berbeda. Sehingga memasukkan rezim pemilihan kepala daerah ke dalam pemilihan umum dengan cara memperluas makna pemilihan umum dalam Pasal 22E adalah inkonstitusional.<sup>3</sup> Namun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Nomor 85/PUU-XX/2022 pemilu tidak hanya mencakup pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melainkan juga mencakup pemilihan kepala daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.<sup>4</sup> Hal ini berimplikasi bahwa mahkamah tidak lagi membedakan rezim antara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, kedua-duanya patuh dan tunduk pada Pasal 22E UUD NRI tahun 1945, sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

Putusan mahkamah konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang mengubah sistem pemilihan umum dimana Mahkamah dalam putusannya menyatakan pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 yang dilaksanakan secara serentak menurut Pasal 347 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dinyatakan konstitusional bersyarat sepanjang tidak maknai pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Putusan ini melepaskan Pemilu DPRD dari rezim pemilu sebagaimana diatur dalam UU 7

<sup>1</sup> Didik Sukrino, "Revitalisasi Tujuan Asasi Pemilihan Umum Menuju Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif yang Demokratis", *Jurnal Hukum Kenegaraan*, Vol. 1 no. 2 (2018), 96.

<sup>2</sup> Winny Savitru dkk, "Pemaknaan Rezim Pemilu Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019", *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 11 no. 1 (2024), 49.

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

Tahun 2017 dan memasukkannya ke dalam pengaturan pemilu pada yaitu Pasal 3 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 yang juga dianggap konstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai Pemilihan untuk memilih DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan memilih kepala daerah.

Putusan ini membagi pelaksanaan pemilu ke dalam dua rezim yang berbeda, pertama pemilu serentak nasional untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, kedua pemilu serentak daerah untuk memilih DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati dan/atau Walikota. Efek yang ditimbulkan putusan ini adalah pergeseran jadwal pelaksanaan pemilihan serentak daerah yang seyogyanya akan dilakukan pada tahun 2029 bergeser ke tahun 2031 atau setidaknya tidaknya dilaksanakan dalam waktu singkat 2 (dua) tahun atau paling lama dua tahun 6 bulan sejak pelantikan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden.

Pergeseran jadwal ini akan berakibat pada kekosongan jabatan DPRD yang akan berakhir pada September tahun 2029, dan jabatan kepala daerah yang berakhir pada Februari 2030. Jika mengacu kepada putusan mahkamah, maka pemilu di tingkat daerah akan dilaksanakan paling cepat pada Oktober tahun 2031, sehingga ada jeda waktu 2 tahun, dimana jabatan DPRD dan kepala daerah terjadi kekosongan (*vacuum of power*). Kondisi ini menjadi bola panas yang dilempar oleh mahkamah untuk segera diselesaikan oleh pembuat undang-undang (DPR) sebagai *positive legislator*<sup>5</sup>, sebagaimana termaktub dalam *ratio decidendi* putusan Mahkamah Konstitusi *in casu*. Penting bagi pihak terkait untuk merumuskan norma yang jelas untuk memberikan kepastian atas kekosongan hukum yang menganga setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini disebabkan belum adanya pengaturan mengenai pengisian jabatan DPRD yang telah habis masa baktinya, berbeda dengan kepala daerah yang bisa diisi melalui mekanisme Penanggung Jawab (PJ kepala daerah) seperti yang terjadi sebelum pelaksanaan pemilu pada serentak tahun 2024.

Permasalahan hukum tersebut akan dituangkan dalam rumusan masalah bagaimana akibat hukum Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pelaksanaan Pemilu DPRD dan bagaimana rekonstruksi hukum pemilihan umum DPRD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk mengkaji isu hukum tersebut, digunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan *statute approach* dan *historical approach* untuk menemukan jawaban atas isu hukum yang dikaji..

---

<sup>5</sup> Nurrahman Aji Utomo, "The Dynamics of The Relation Between Judicial Review and The Making of Laws", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12 no. 4 (2015), 827.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pemilihan Umum dalam Negara Hukum Demokratis

Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan.<sup>6</sup> Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*”, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum.<sup>7</sup> Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum.<sup>8</sup>

Dalam perkembangan terdapat korelasi jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang menjalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>9</sup>

Dalam negara hukum, hadirnya sistem pemerintahan demokratis juga menjadi urgen. Sistem demokrasi menjadi mekanisme sistem pemerintahan suatu negara dalam mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara.<sup>10</sup> Prinsip kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 147.

<sup>7</sup> Abustan, “Eksistensi Indonesia Sebagai Negara Hukum Demokrasi, Sebuah Telaah Kritis” *Justicia Sains*, Vol. 2 no.2 (2017), 117.

<sup>8</sup> George H. Sabine, *A History of Political Theory, Third Edition* (London; Holt, Rinehart and Winston, 1961), 35.

<sup>9</sup> Abd Rahim H Jangi, *Kedudukan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 2017), 61.

<sup>10</sup> Mahkamah Konstitusi, *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi* (Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, 2016), 8.

negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>11</sup>

Prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang ini merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegak suatu negara sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Demokrasi konstitusional yang lahir pada abad ke 20 membawa serta paradigma negara hukum materiil sebagai antitesis dari keberadaan demokrasi konstitusional abad ke 19 dengan paradigma negara hukum formil. Negara hukum formil identik dengan tindakan mengedepankan kepentingan individualisme yang berbasis pada kepentingan kaum bangsawan.<sup>12</sup>

Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga berhak ikut aktif dalam proses politik. Hal ini sesuai dengan yang dikonstruksikan para juris yang tergabung dalam *Commision of jurist* dalam konferensi di Bangkok tahun 1965 yang menyatakan bahwa “salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokrasi dibawah *rule of law* adalah pemilu yang bebas. Maka Pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Huntington dalam tesisnya gelombang ketiga demokratisasi menyatakan pemilihan umum sebagai pintu masuk (*entry point*) demokratisasi merupakan pandangan yang paling banyak dirujuk dalam mengkaji korelasi antara demokrasi dan pemilihan umum.<sup>13</sup> Pemilu merupakan mekanisme yang memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan berbasis pilihan publik, pelembagaan perebutan kekuasaan secara damai, dan pada akhirnya memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap kebijakan publik. Sistem politik yang demokratis memungkinkan hak-hak konstitusional warga dilindungi dan dijamin oleh negara, kebijakan publik berbasis kepentingan rakyat, dan kekuasaan tidak berjalan di luar kewenangannya.<sup>14</sup>

Perspektif Huntington, pemilu bukan hanya memungkinkan demokrasi menjadi operasional di akar rumput yakni memungkinkan rakyat memilih sesuai preferensi politiknya, melainkan juga berjalannya pemerintahan suatu negara secara legitimatif, meskipun secara teoritis kontribusi pemilu dalam penegakan demokrasi masih sebatas dalam wilayah prosedural. Salah satu syarat terpenuhinya demokrasi prosedural-minimalis adalah jabatan politik diduduki melalui pemilihan, adanya pemilu yang jujur dan adil, serta

<sup>11</sup> Indra Muchlis Adnan, *Negara Hukum dan Demokrasi, Edisi Revisi* (Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2019), 7-8.

<sup>12</sup> V. Hadiyono, “Indonesia dalam Menjawab Negara *Welfare State* dan Tantangannya”, *Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan*, Vol. 1, no. 1 (2020), 24.

<sup>13</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), 5.

<sup>14</sup> M. Zubakhrum B. Tjenreng, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak* (Depok: Papas Sinar Sinanti, 2020), 33.

rotasi kekuasaan secara damai melalui kebebasan dan kontestasi publik yang fair, pelibatan substansial setiap individu dalam penyelenggaraan kekuasaan dan adanya jaminan memadai terhadap hak-hak sosial dan ekonomi rakyat. Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikonsepkan Held sebagai otonomi demokrasi (*democracy autonomy*).<sup>15</sup>

Kekuasaan dalam sistem negara hukum harus dibatasi sedemikian rupa untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, sebagaimana doktrin lord acton “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*”<sup>16</sup>. Untuk itu maka setiap warga negara yang terpilih melalui proses demokrasi harus ditentukan masa jabatannya. Penentuan masa jabatan pejabat negara baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah merupakan suatu keharusan. Hal ini penting untuk mengingat tenggang waktu yang lama bagi seseorang yang menjabat. Semakin lama seseorang menjabat maka ada dua kemungkinan yang akan terjadi yaitu proses regenerasi tidak berjalan sehat dan kemungkinan disalahgunakan kekuasaan lebih terbuka.<sup>17</sup>

Penentuan masa jabatan dianut oleh negara-negara demokratis, yang diatur dalam konstitusi negara maupun undang-undang organik. Menentukan masa jabatan tidak hanya pada kekuasaan eksekutif tetapi juga mencakup kekuasaan legislatif. Di Indonesia sendiri masa jabatan kekuasaan eksekutif dan legislatif baik ditingkat pusat maupun daerah yang dipilih melalui pemilihan umum diatur dalam konstitusi dan undang-undang.

Pasal 7 UUD NRI 1945 menentukan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama. Pasal 201 ayat (5) UU Pemilukada menjadi “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota memegang masa jabatan selama 5 (lima) tahun”. Sementara masa jabatan lembaga legislatif diatur dalam Pasal 76 ayat (4) Pasal 252 ayat (5), Pasal 318 ayat (1), Pasal 367 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2014 Masa jabatan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Masa jabatan lembaga negara selaras dengan Pasal 22E UUD NRI 1945 yang mengatur periodisasi penyelenggaraan Pemilu dilakukan setiap lima tahun. Maka seluruh jabatan yang diperoleh melalui proses pemilu, memiliki masa jabatan yang sama yaitu lima tahun. Yang membedakan adalah periode jabatan, dimana Presiden dan Wakil Presiden,

<sup>15</sup> David Held, *Model of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987), 10.

<sup>16</sup> Christopher Lazarski, *Power Tends to Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty* (Northern Illinois University Press, 2012),

<sup>17</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006).

maupun kepala daerah dibatasi hanya untuk maksimal menjabat selama 2 periode (10 tahun). Sedangkan untuk lembaga legislatif (DPR, DPD, DPRD) tidak memiliki limitatif periode jabatan.

## 2. Satu Atap Rezim Pemilu dan Pilukada

Pemilihan umum merupakan sarana politik untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam hal memilih wakil-wakil mereka di lembaga legislatif serta memilih pemegang kekuasaan eksekutif baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>18</sup> Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia diatur dalam dua pengaturan yang berbeda yaitu Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota yang dipilih secara demokratis. Pengaturan yang berbeda ini dimaknai sebagai pemisahan antara rezim pemilihan umum dan rezim pemilihan kepala daerah yang masing-masing rezim memiliki undang-undangnya masing-masing.

Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur mengenai Pemilihan Umum dan Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang terakhir diubah dengan UU 6 Tahun 2020 mengatur mengenai pemilihan kepala daerah. Lahirnya undang-undang pilukada diluar undang-undang pemilu mengukuhkan rezim pemilihan kepala daerah sebagai rezim hukum tersendiri yang terpisah dari rezim pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pengaturan pemilu dan pilukada ke dalam dua undang-undang yang berbeda karena pembentuk undang-undang bermaksud untuk memisahkan substansi pilukada ke dalam pemilu hal ini dikarenakan terdapat pemisahan rezim pemilu dan pilukada berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Mahkamah menilai rezim pemilihan umum dengan pemilihan kepala daerah merupakan dua hal yang berbeda, sehingga hal ini berimplikasi pada kewenangan Mahkamah untuk mengadili perkara sengketa hasil pemilu.<sup>19</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi menilai pemilu hanyalah mencakup ketentuan Pasal 6, Pasal 6A dan Pasal 22E UUD NRI 1945 saja. Begitu pula pilukada Juga hanya terbatas pada Pasal 18 UUD NRI 1945, sehingga pada waktu itu, mahkamah membagi kedalam dua rezim, sehingga pembentuk undang-undang juga membedakan antara rezim pemilu dan

<sup>18</sup> Baharuddin Riqiey, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XX/2022, *Jurnal APHTN-HAN*, Vol. 2, no. 1 (2023), 120.

<sup>19</sup> Achmad Rajab, "Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu", *Jurnal Rechtsvinding* (2020), 6.

pemilukada. Perbedaan rezim ini berimplikasi pada model keserentakan pemilu, dimana dalam putusannya juga mahkamah mengharuskan pelaksanaan pemilihan legislatif untuk memilih DPR di serentakan atau dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, legal formal ini menutup kemungkinan bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur pelaksanaan pemilihan legislatif berbeda dengan pemilihan Presiden sebagaimana praktik penyelenggaraan pemilu sebelum putusan ini dikeluarkan. Implementasinya Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilu serentak pada tahun 2014 dan 2019 untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, serta menyelenggarakan pemilukada yang terpisah.

Salah satu persoalan yang masih terjadi setelah putusan mahkamah tahun 97/PUU-XI/2013 yang belum diselesaikan oleh pembentuk undang-undang sampai pada pelaksanaan pemilu dan pemilukada tahun 2019 adalah tidak dibentuknya badan peradilan khusus yang menangani sengketa hasil pemilukada sebagaimana yang diamanatkan oleh mahkamah dalam putusannya, yang mana mahkamah menyatakan diri tidak berwenang lagi menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, karena mahkamah menganggap pemilukada bukan bagian dari pemilu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1).<sup>20</sup>

Kondisi ini dijadikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang secara implisit menggabungkan rezim pemilu dan pemilukada, tidak ada lagi perbedaan antara pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD dengan pemilihan umum untuk memilih kepala daerah. Penggabungan ini berimplikasi pada model keserentakan pelaksanaan pemilu, Mahkamah memberikan 6 pilihan model keserentakan yang bisa ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Enam model tersebut diantaranya:

- a. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden /Wakil Presiden dan anggota DPRD,
- b. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota,
- c. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota,
- d. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota,
- e. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum

---

<sup>20</sup> Sri Karyati, "Gagasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dalam Rezim Pemilihan Umum", *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 2, no. 2 (2016), 13.



- serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota,
- f. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.<sup>21</sup>

Putusan ini menjadi alternatif bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan model keserentakan pemilu yang paling efektif di luar model keserentakan selama ini yang sudah dilaksanakan yaitu pemilu serentak nasional untuk memilih DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan DPRD serta pemilihan umum di tingkat lokal untuk memilih kepala daerah. Model ini dilaksanakan untuk pertama kali pada tahun 2024, dimana pemilu dilaksanakan pada 14 Februari 2024 dan Pilukada pada 27 November 2024.

### 3. *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 Mahkamah Konstitusi membagi pertimbangan hukumnya ke dalam beberapa aspek sebagai berikut:

#### a. Aspek Penyelenggara Pemilu

Salah satu aspek penting yang menjadi sorotan Mahkamah adalah mengenai beban tugas dan masa jabatan penyelenggara pemilu baik KPU maupun Bawaslu yang tidak *balances*. Jabatan penyelenggara hanya berjalan efektif di 3 tahun pertama karena penyelenggaraan pemilu dan pilukada yang saling berhimpitan tahapannya. Dengan adanya impitan sejumlah tahapan pemilu dengan pilukada tersebut maka akan berakibat pada beban kerja penyelenggara pemilu, yang dapat mempengaruhi kualitas penyelenggaraan pemilu. Belajar dari praktik pada pemilu tahun 2029 dan 2024 banyak sekali penyelenggara pemilu terutama KPPS yang gugur dalam menjalankan tugasnya, hal ini menjadi perhatian khusus bagi penyelenggaraan pemilu.

Selain itu dengan terpusatnya pemilu dan pilukada pada 2 tahun pertama masa jabatan penyelenggara akan mengakibatkan kekosongan waktu yang relatif panjang bagi penyelenggara pemilu. Sehingga tersisa kurang lebih 3 tahun jabatan penyelenggara, hal ini menjadi tidak efisien dan tidak efektif karena penyelenggara hanya melaksanakan tugas inti penyelenggaraan pemilihan umum sekitar 2 tahun saja, padahal masa jabatan penyelenggara pemilu selama 5 tahun.<sup>22</sup>

#### b. Aspek partai politik

Salah satu aspek yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pemilu adalah *standing* dari peserta pemilu, dalam hal pelaksanaan pemilu legislatif maupun Presiden maka peserta pemilunya adalah partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.

<sup>22</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, 138.

NRI 1945 dan Pasal 6A UUD NRI 1945. Sehingga partai politik sebagai motor demokrasi juga mendapatkan perhatian mahkamah dalam putusan *a quo*. Mahkamah menganggap dengan berdekatnya penyelenggaraan pemilu dan pilukada yang dilaksanakan secara serentak dalam 1 tahun yang sama, akan berimplikasi pada kemampuan partai politik untuk menyiapkan kader untuk dapat bersaing dan berkompetisi pada semua jenjang pemilihan di tiga lapis. Mahkamah beranggapan hal ini akan mengakibatkan partai politik mudah terjebak dalam praktik pragmatisme dibanding keinginan menjaga idealisme dan ideologi partai politik.<sup>23</sup>

Selain itu hal ini akan berakibat pada pelemahan pelebagaan partai politik yang pada titik tertentu partai politik menjadi tidak berdaya berhadapan dengan realitas politik dan kepentingan politik praktis. Akibatnya perekrutan calon yang akan diusung membuka peluang yang didasarkan pada sifat transaksional, sehingga pemilu jauh dari proses yang ideal dan demokratis. Politik transaksional ini bisa kita lihat dalam penyelenggaraan pilukada tahun 2024, dimana partai koalisi pemenang Pemilihan Presiden juga secara bersamaan menjadi koalisi pada pilukada bahkan di sebagian besar daerah beberapa partai yang kalah dalam pemilihan presiden ikut bergabung ke dalam koalisi pemerintah yang mengeroyok Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), sehingga mengakibatkan pilukada di beberapa daerah menjadi pragmatis dan jauh dari esensi penyelenggaraan pemilu.

#### c. Aspek Pemilih

Pemilih sebagai subjek hukum pemilik kekuasaan dalam sistem demokrasi harus dilindungi hak dan kepentingan yang dijamin oleh konstitusi negara, warga negara yang terdaftar sebagai pemilih yang cenderung plural bukan hanya dari segi latar belakang sosial dan budaya tetapi juga dalam aspek kecakapan dan usia. Mahkamah menganggap dengan diselenggarakan pemilu dengan sistem 5 kotak, membuat pemilih kebingungan, fokus pemilih menjadi terpecah pada pilihan calon yang terlampau banyak dan pada saat yang bersamaan waktu yang tersedia untuk mencoblos sangat terbatas.<sup>24</sup>

Kondisi ini berakibat pada menurunnya kualitas pelaksanaan pemilihan umum. Bahkan dalam kondisi tertentu ini akan mengakibatkan pemilih menjadi jenuh karena harus memilih dalam waktu yang berdekatan. Kondisi ini bisa dilihat dari persentase angka golput dan angka tidak sah pada pelaksanaan pilukada tahun 2024.

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, 139.

<sup>24</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, 140.

d. Model keserentakan

Model keserentakan yang dipilih oleh Mahkamah mengacu kepada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang memberikan alternatif bagi *addresat* (pembentuk undang-undang) untuk menentukan model pemilu yang akan digunakan, karena mahkamah beranggapan penentuan model tersebut masuk ranah *open legal policy* dari pembentuk undang-undang sebagai *positive legislator*. Namun sampai putusan ini dikeluarkan tidak ada langkah konkret dari pembentuk undang-undang untuk melakukan revisi terhadap model pemilu yang dinilai mahkamah sudah tidak demokratis dengan segala persoalan yang mengiringinya.

Maka mahkamah dalam *ratio decidendi* nya mengatakan keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum yang konstitusional ke depan adalah dengan memisahkan penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Mahkamah dalam hal ini membagi rezim pemilihan umum menjadi dua yaitu rezim pemilihan nasional untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan serentak dan rezim pemilihan lokal/daerah untuk memilih DPRD dan kepala daerah.<sup>25</sup>

e. Jarak Waktu dan Masa Transisi

Sebagai konsekuensi logis dari redesain model pemilihan umum adalah mengenai jarak penyelenggaraan dan pengaturan pada masa transisi. Berbeda hal dengan penentuan model pemilu yang secara spesifik ditentukan dalam putusannya, Mahkamah dalam menilai jarak waktu pelaksanaan pemilu hanya memberikan opsi alternatif bagi pembentuk undang-undang, alternatifnya adalah penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak, kemudian pemilu untuk memilih DPRD dan Kepala Daerah dilaksanakan serentak dalam jangka waktu paling singkat 2 tahun dan paling lambat 2 tahun 6 bulan terhitung sejak pelantikan anggota DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden.

Lebih luas lagi mahkamah tidak memberikan alternatif terhadap pengaturan masa transisi yang diakibatkan oleh putusan tersebut. Mahkamah menilai itu merupakan kewenangan dari pembentuk undang-undang untuk menentukan formula terbaik terkait pengaturan masa transisi dari pelaksanaan pemilu sebelumnya ke model pemilihan umum setelah dikeluarkannya putusan oleh mahkamah konstitusi.

#### 4. Akibat Hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi

<sup>25</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, 41.

Pasal 24C UUD NRI 1945 telah menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Putusan final berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya yang pertama (*first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan. Derivasi dari amanat konstitusi ini dapat dilihat dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dalam penjelasannya bahwa “sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).”<sup>26</sup>

Konsekuensi yuridis dari ketentuan tersebut adalah putusan Mahkamah Konstitusi telah memiliki akibat hukum yang jelas dan tegas, serta tidak ada upaya hukum lanjutan sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Sehingga tidak ada pilihan lain selain melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi secara konsekuen. Terlebih putusan mahkamah konstitusi berlaku mengikat tidak hanya bagi pihak yang sedang berperkara, namun juga mengikat bagi masyarakat secara umum (*erga omnes*).<sup>27</sup>

Pada perkembangannya, keberadaan putusan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kekuatan mengikat yang setara dengan undang-undang. Putusan mahkamah memiliki 2 (dua) model implementasi yaitu *self implementing* dan *non-self implementing*. Jika putusan mahkamah bersifat *self implementing* maka putusan tersebut akan langsung efektif berlaku tanpa memerlukan perubahan perundang-undangan, karena norma hukum baru lahir setelah putusan tersebut diumumkan dalam berita negara. Akan tetapi jika putusan mahkamah termasuk model *non-self implementing* maka lembaga yang dituju oleh mahkamah (*adresat*) harus membuat instrumen hukum agar hasil putusan mahkamah dapat diimplementasikan.<sup>28</sup> Dengan model putusan yang dibuat oleh mahkamah tersebut maka perubahan perundang-undang tidak sepenuhnya dimaknai harus melalui proses legislatif melainkan lahir dari putusan pengadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, memiliki dua makna putusan yaitu *self implementing* dalam hal mahkamah menyatakan Pasal 167 ayat (3), Pasal 347 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 3 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilukada konstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPD dan

<sup>26</sup> M. Agus Maulidi, “Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, no. 2 (2019), 340-341.

<sup>27</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Edisi Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2022), 214.

<sup>28</sup> Maruarar Siahaan, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum*, Vol. 16, no. 3 (Juli 2009), 364.

Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 tahun atau paling lama 2 tahun 6 bulan sejak pelantikan anggota DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden dilaksanakan pemungutan suara serentak untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah. Mahkamah dalam hal menentukan model pemilihan serentak dengan memisahkan pemilihan nasional dan pemilihan lokal, berlaku dan mengikat secara langsung tanpa memerlukan perubahan undang-undang.

Amar putusan dengan frasa dilaksanakan paling singkat 2 tahun dan paling lambat 2 tahun 6 bulan memiliki makna *non-self implementing*<sup>29</sup> dimana mahkamah tidak menentukan secara konkrit norma baru, melainkan memberikan alternatif kepada *adressat* pembentuk undang-undang untuk menentukan formula terbaik bagi waktu pelaksanaan pemilihan umum, putusan semacam ini tidak langsung mengikat secara umum, artinya perlu adanya tindak lanjut dalam bentuk revisi undang-undang in casu. Selain itu mahkamah juga memerintahkan kepada adresat untuk membentuk suatu norma hukum yang mengatur mengenai masa transisi dari pejabat DPRD dan kepala daerah, frase ini bernilai *non-self implementing*.

Jika dihubungkan dengan pengujian undang-undang, putusan mahkamah adalah putusan yang dikategorikan sebagai putusan *declaratoir constitutief*. Maksud dari putusan *declaratoir constitutief* adalah mahkamah hanya mengatakan apa yang menjadi hukum namun tidak melakukan penghukuman, serta putusan yang dihasilkan oleh mahkamah berisikan ketiadaan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Konsekuensi dari putusan mahkamah sebagai putusan yang *declaratoir constitutief* secara tidak langsung menciptakan keadaan hukum yang baru.<sup>30</sup>

Keadaan hukum baru yang timbul akibat putusan mahkamah konstitusi dalam perkara Nomor 135/PUU-XXII/2024 adalah:

a. Bergesernya pelaksanaan pemilu daerah

Rekonstruksi pemilihan umum dengan membagi pemilu ke dalam dua model yaitu pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal/daerah, berimplikasi kepada bergesernya jadwal pelaksanaan pemilu daerah untuk memilih DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dan Gubernur, Bupati/Walikota pada periode selanjutnya. Bahwa sifat putusan mahkamah konstitusi final dan mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno

<sup>29</sup> Syukria Asy'ari dkk, *Model and Implementation of Constitutional Court Verdict in Judicial Review (Study on Constitutional Court Decision Year 2003-2012)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013), 1.

<sup>30</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2010), 250-252.

yang terbuka untuk umum,<sup>31</sup> maka putusan ini menjadi landasan bagi pemerintah dan penyelenggara pemilu dalam pelaksanaan pemilu selanjutnya.

Pemilu nasional untuk memilih DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden hasil pemilu 2024 akan tetap dilaksanakan sebagaimana mestinya tahun 2029. Sementara untuk penyelenggaraan pemilu daerah, memerlukan penyesuaian waktu pelaksanaan, baik pemilu untuk memilih DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota maupun memilih Gubernur dan Bupati/Walikota. Pemilu daerah yang diselenggarakan pada tahun 2024, seyogyanya pemilu daerah selanjutnya akan dilaksanakan pada tahun 2029. Dengan penataan penyelenggaraan pemilu daerah yang diselenggarakan paling singkat 2 tahun dan paling lambat 2 tahun 6 bulan sejak pengambilan sumpah jabatan DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden yang dilaksanakan pada 20 Oktober 2029. Maka pelaksanaan pemilu daerah selanjutnya akan dilaksanakan pada interval antara Oktober 2031 sampai April 2032.

b. Terjadi kekosongan jabatan DPRD dan Kepala Daerah

Adanya penataan jadwal keserentakan pemilu dengan model serentak nasional dan serentak daerah, maka diperlukan pengisian masa jabatan anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota hasil pemilu 2024, yang seharusnya mengakhiri masa jabatan pada tahun 2029. Selain itu pengisian masa jabatan juga diperlukan untuk Gubernur dan Bupati/Walikota hasil pemilu pada tahun 2024 yang akan memulai masa jabatan tahun 2025, yang seharusnya berakhir pada tahun 2030. Mengingat pemilu daerah setelah putusan mahkamah konstitusi ini akan diselenggarakan melewati batas waktu 5 tahun, maka akan terjadi kekosongan jabatan DPRD dan kepala daerah selama 2 tahun sampai 2 tahun 6 bulan.

## **5. Rekonstruksi hukum pelaksanaan Pemilu Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.**

Rekonstruksi hukum pada hakikatnya mengandung makna, suatu usaha untuk melakukan *review* dan penilaian ulang atau reorientasi yaitu mengubah cara berpikir terhadap nilai-nilai sosio politik dan sosio filosofis yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif sebuah norma hukum.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Bambang Sutyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), 160.

<sup>32</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 30.

Henry Campbell menguraikan secara spesifik bahwa rekonstruksi merupakan perbuatan untuk membangun kembali.<sup>33</sup> Makna yang dimaksudkan disini adalah jika wujud perundang-undangan sudah mulai kehilangan konteksnya atau kekuatan mengikatnya, sehingga memunculkan kekosongan hukum maka perlu dilakukan pembangunan kembali hukum tersebut.

Rekonstruksi hukum setelah putusan Mahkamah Konstitusi yang membagi rezim pemilu ke dalam pemilu nasional dan pemilu lokal/daerah, memunculkan suatu problem hukum terhadap pelaksanaan pemilu daerah pada periode selanjutnya. Norma dalam Pasal yang ditafsirkan oleh mahkamah membawa konsekuensi yuridis *vacuum of norm* sehingga perlu dilakukan rekonstruksi hukum untuk memastikan pelaksanaan pemilihan daerah bisa berjalan secara demokratis yang berlandaskan asas kepastian hukum.

Kekosongan hukum tersebut terletak pada peralihan masa jabatan kepala daerah dan DPRD yang belum diatur dalam undang-undang maupun dalam putusan Mahkamah Konstitusi sehingga perlu dilakukan formulasi sebagai berikut:

a. Melakukan perpanjangan masa jabatan DPRD dan Kepala Daerah

Langkah ini dimaksudkan untuk menghindari kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di tingkat eksekutif dan legislatif daerah selama proses penyesuaian tersebut berlangsung. Perpanjangan masa jabatan bersifat sementara dan didasarkan pada pertimbangan konstitusional serta kebutuhan menjaga stabilitas pemerintahan dan pelayanan publik di daerah selama masa transisi kelembagaan dan regulasi.

Konstruksi hukum ini sulit untuk direalisasikan, hal ini berangkat dari sejarah bangsa Indonesia dimana kekuasaan legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah tidak pernah memegang jabatan lebih dari lima tahun baik melalui pengangkatan maupun pemilihan umum. Tercatat dalam sejarah hanya anggota legislatif yang memegang jabatan lebih dari lima tahun yaitu pada tahun 1971, ketika pemerintah orde baru menyelenggarakan pemilu pertama untuk memilih anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun di daerah yang akan memegang jabatan sampai tahun 1976, tetapi diperpanjang sampai terpilihnya anggota baru yang terpilih pada pemilu tahun 1977.<sup>34</sup>

Perpanjangan masa jabatan merupakan hal yang sensitif dan sering kali dibenturkan dengan doktrin pembatasan kekuasaan yang menghendaki kekuasaan

<sup>33</sup> Henry Campbell, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ed. The Publishers Editorial Staff, Revised Fo (Saint Paul: West Publishing, 1968), 1437.

<sup>34</sup> Arif Sugitanata dan Abdul Majid, "Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi, *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tatanegara*, Vol. 2 no. 1 (2021), 88.

dibatasi melalui pengaturan masa jabatan pejabat publik secara definitif untuk mencegah *abuse of power* “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Namun demikian dalam konteks negara hukum, perpanjangan masa jabatan dapat dilakukan dengan memenuhi syarat yang bersifat formal dan materil.

Secara formal perpanjangan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai prosedur yang ditetapkan. Artinya perpanjangan dimungkinkan hanya jika pembentuk undang-undang mengesahkan norma yang berisikan perpanjangan masa jabatan DPRD dalam masa transisi. Selain itu syarat materil, perpanjangan harus sejalan dengan tujuan negara hukum yaitu menjamin keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

b. Melakukan perpanjangan masa jabatan DPRD dan penunjukan Pejabat Kepala Daerah

Perpanjangan masa jabatan anggota DPRD dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan di daerah, sementara penunjukan PJ Kepala Daerah diperlukan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya sebelum pelaksanaan Pilkada serentak berikutnya. Penunjukan ini diatur dalam kerangka hukum yang berlaku, serta harus mempertimbangkan aspek profesionalitas, netralitas birokrasi, dan komitmen terhadap pelayanan publik.

Penunjukan PJ kepala daerah diatur dalam Pasal 201 Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa PJ kepala daerah ditunjuk untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya telah berakhir. Pengangkatan PJ secara besar-besaran ini pernah terjadi pada pelaksanaan pilukada tahun 2024 sebagai bagian dari masa transisi menuju pilukada serentak nasional. Sebanyak 28 orang ditunjuk sebagai PJ Gubernur, 189 orang sebagai PJ Bupati dan 56 Orang sebagai Walikota dengan jumlah secara keseluruhan sebanyak 273 PJ kepala daerah.

Ketentuan tersebut menjadi opsi bagi pembentuk undang-undang untuk dijadikan sebagai salah satu opsi yang sudah tersedia instrumen hukum untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah selama masa transisi pemilu daerah serentak nasional, setelah adanya jarak pelaksanaan dengan pemilu nasional. Namun demikian belajar dari praktik sebelumnya banyak terjadi masalah yang mengiringi pengangkatan PJ kepala daerah dengan jumlah yang besar, salah satu problemnya adalah pengangkatan PJ tidak didasarkan pada sistem meritokrasi atau organisasi yang mendasarkan pemberian jabatan



atau posisi pada prestasi, kemampuan, dan kualifikasi individu, bukan pada faktor-faktor seperti latar belakang sosial, kekayaan, atau hubungan kekerabatan.<sup>35</sup>

Kondisi ini bisa diselesaikan melalui mekanisme pengangkatan PJ yang transparan dan akuntabilitas. Salah satu opsi dengan memberikan kewenangan badan legislatif di daerah (DPRD) untuk memilih PJ kepala daerah. Secara struktur organisasi, DPRD merupakan mitra kerja pemerintah daerah untuk mengurus urusan daerah, sehingga lebih ideal menentukan subjek yang dianggap mampu untuk mengejawantahkan rencana pembangunan yang dibuat oleh kepala daerah definitif sebelum bersama dengan DPRD.<sup>36</sup> Hal ini juga sebagai upaya mencegah terjadi konflik *of interest* antara PJ kepala daerah dengan pemerintah pusat yang akan melangsungkan pemilihan umum nasional.

- c. Melakukan pemilu antara untuk memilih anggota DPRD dan Kepala Daerah yang akan menjabat selama masa transisi

Pada masa transisi seringkali proses suksesi kepemimpinan tidak berjalan secara reguler. Pada tahun 1999 dilaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR, MPR dan DPRD, padahal pada tahun 1997 baru saja dilaksanakan pemilu sehingga harusnya pemilu selanjutnya dilaksanakan pada tahun 2002. Percepatan pelaksanaan pemilu ini berakibat pada pemangkasan masa jabatan DPRD menjadi hanya 13 bulan. Artinya dalam masa transisi DPRD tidak selalu memiliki masa jabatan yang reguler selama 5 tahun seperti pada waktu normal. Terhadap masa jabatan kepala daerah pernah dilakukan pemangkasan masa jabatan kurang dari 5 tahun pada masa transisi menurut pemilu pada serentak nasional tahun 2024. Kepala daerah definitif yang terpilih pada pemilu pada tahun 2020 hanya akan menjabat selama 3,5 sampai 4 tahun.

Periodisasi masa jabatan Presiden dalam masa transisi juga tidak selalu berjalan reguler, pada masa peralihan dari orde baru ke era reformasi Presiden BJ Habibie hanya menjabat selama 17 bulan terhitung sejak pengambilan sumpah pada 21 Mei 1998 sampai 20 Oktober 1999, atau 2 tahun 5 bulan sejak mengucapkan sumpah sebagai Wakil Presiden. Hal ini menggambarkan bahwa dalam masa transisi suksesi kepemimpinan tidak selalu berjalan *flat* (reguler) seperti kondisi-kondisi normal pada umumnya.<sup>37</sup>

Melakukan pemilu antara (*interim election*) untuk memilih anggota DPRD dan Kepala Daerah yang akan menjabat selama 2,5 tahun dalam masa transisi sebagai bagian dari skema penyesuaian siklus pemilu nasional dan daerah. Pemilu antara ini bertujuan

<sup>35</sup> Michael Young, *The Rise of the Meritocracy* (United Kingdom: Thames and Hudson, 1958).

<sup>36</sup> Darmawan dan M. Fajrul Fallah, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024", *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 2 no. 2 (2022), 247.

<sup>37</sup> Indra Pahlevi, "Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 5, No. 2 (2014), 120,

untuk mengisi kekosongan jabatan secara demokratis sekaligus memastikan adanya legitimasi politik bagi pejabat yang memimpin di masa peralihan. Masa jabatan yang singkat, yaitu 2,5 tahun, bersifat sementara dan ditetapkan secara khusus untuk menyesuaikan dengan agenda nasional pemilu serentak berikutnya. Pelaksanaan pemilu antara ini harus dijamin transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi serta undang-undang pemilu yang berlaku, guna menghindari pelanggaran hak politik warga negara dan menjaga stabilitas politik di daerah.

## KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 telah membawa dampak signifikan terhadap sistem pemilu di Indonesia, khususnya dengan memisahkan pelaksanaan pemilu nasional dan daerah menjadi dua rezim yang berbeda. Implikasi dari putusan ini adalah terjadinya kekosongan jabatan DPRD dan Kepala Daerah selama masa transisi antara tahun 2029 hingga 2031, yang menuntut adanya solusi hukum yang jelas dan konstitusional. Untuk mengatasi kekosongan tersebut, diperlukan rekonstruksi hukum melalui tiga opsi alternatif, yaitu: perpanjangan masa jabatan secara terbatas, penunjukan Penjabat Kepala Daerah, atau pelaksanaan pemilu antara untuk masa jabatan transisi selama 2,5 tahun. Rekonstruksi ini penting untuk menjaga kesinambungan pemerintahan, menjamin kepastian hukum, serta mengawal prinsip kedaulatan rakyat dalam masa perubahan sistem pemilu.

## DAFTAR REFERENSI

- Abustan. "Eksistensi Indonesia Sebagai Negara Hukum Demokrasi, Sebuah Telaah Kritis", *Justicia Sains*, Vol. 2 no.2 (2017).
- Adnan, Indra Muchlis. *Negara Hukum dan Demokrasi, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2019.
- Asy'ari, Syukria dkk. *Model and Implementation of Constitutional Court Verdict in Judicial Review (Study on Constitutional Court Decision Year 2003-2012)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013.
- Campbell, Henry. *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, ed. The Publishers Editorial Staff, Revised Fo*. Saint Paul: West Publishing, 1968.
- Darmawan dan M. Fajrul Fallah. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024". *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 2 no. 2 (2022).
- Fuadi, Abdul Basid. "Politik Hukum Peraturan Kesenjangan Pemilu". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, no. 3 (2021).
- Hadiyono, V. "Indonesia dalam Menjawab Negara *Welfare State* dan Tantangannya". *Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan* Vol. 1, no. 1 (2020).
- Held, David. *Model of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987.

- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.
- Lazarski, Christopher. *Power Tends to Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty*. Northern Illinois University Press, 2012.
- Mahkamah Konstitusi. *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, 2016.
- Maulidi, M. Agus. "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, no. 2 (2019).
- Pahlevi, Indra. "Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi Indonesia". *Jurnal Politica*, Vol. 5 no. 2 (2014).
- Rajab, Achmad. "Apakah Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 Pilkada Rezim Pemilu". *Jurnal Rechtsvinding* (2020).
- Riqiey, Baharuddin. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XX/2022". *Jurnal APHTN-HAN*, Vol. 2 no. 1 (2023).
- Sabine, George H. *A History of Political Theory, Third Edition*. London; Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- Savitru, Winny dkk. "Pemaknaan Rezim Pemilu Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019". *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 11 no. 1 (2024).
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- Sugitanata, Arif dan Abdul Majid, "Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi". *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tatanegara*, Vol. 2 no. 1 (2021).
- Tjenreng, M. Zubakhrum B. *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*. Depok: Papas Sinar Sinanti, 2020.