

## **BAB I**

### **PENDHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pemilihan Umum merupakan instrumen vital dalam kehidupan berdemokrasi yang menjadi manifestasi nyata dari kedaulatan rakyat. Pemilihan umum merupakan salah satu pilar utama demokrasi modern karena menjadi sarana konstitusional bagi rakyat untuk menyalurkan kedaulatannya secara langsung. Dalam negara demokrasi, pemilu tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pergantian kekuasaan secara periodik, tetapi juga sebagai instrumen legitimasi kekuasaan politik yang dijalankan berdasarkan kehendak rakyat. International IDEA menegaskan bahwa pemilu yang demokratis harus menjamin keterwakilan, akuntabilitas, kompetisi yang adil, serta perlindungan hak pilih warga negara. Dalam perspektif negara hukum demokratis (*democratic rule of law*)<sup>1</sup>, penyelenggaraan pemilu tidak dapat dipisahkan dari prinsip supremasi hukum. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa negara hukum yang demokratis ditandai oleh adanya pembatasan kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, kepastian hukum, serta mekanisme demokrasi yang berjalan secara konstitusional<sup>2</sup>. Oleh karena itu, pemilu sebagai pilar demokrasi harus diselenggarakan berdasarkan hukum yang jelas, konsisten, dan sejalan dengan konstitusi, agar tidak hanya menghasilkan pemerintahan yang sah secara politik, tetapi juga sah secara hukum.

---

<sup>1</sup> International IDEA. (2002). *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Diakses dari <https://www.idea.int> pada 27 januari 2026.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (edisi revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2006

Prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi roh penyelenggaraan pemilu ini secara konstitusional dijamin dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Implementasi prinsip ini memerlukan kerangka hukum yang kokoh, yang menjamin independensi penyelenggara pemilu, transparansi proses, aksesibilitas bagi pemilih, serta keadilan dalam kompetisi politik.

Secara historis, Indonesia telah mengalami evolusi sistem pemilu yang signifikan. Pasca reformasi, sistem pemilu terus disempurnakan hingga akhirnya ditetapkan sistem Pemilu Serentak melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal 167 ayat (1) UU Pemilu dengan tegas menyatakan bahwa "Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota dilaksanakan secara serentak." Sementara itu, Pasal 3 ayat (1) UU Pilkada menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem ini telah menjadi landasan penyelenggaraan Pemilu sejak 2019 dengan tujuan meningkatkan efisiensi anggaran, meminimalkan konflik politik, serta memperkuat stabilitas sistem pemerintahan.

Pelaksanaan Pemilu Serentak sejak tahun 2019 hingga 2024 menunjukkan berbagai dinamika yang menjadi bahan evaluasi penting dalam sistem demokrasi Indonesia. Pemilu 2019 yang menerapkan model lima kotak suara secara bersamaan menimbulkan beban teknis yang sangat besar bagi penyelenggara pemilu,

khususnya Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Data Komisi Pemilihan Umum menunjukkan adanya ratusan petugas pemilu yang meninggal dunia dan ribuan lainnya mengalami gangguan kesehatan akibat tingginya beban kerja selama tahapan pemilu<sup>3</sup>.

Evaluasi terhadap Pemilu 2024 menunjukkan bahwa meskipun telah dilakukan sejumlah perbaikan teknis, kompleksitas penyelenggaraan pemilu serentak tetap menyisakan persoalan struktural, terutama terkait efektivitas manajemen pemilu, kualitas partisipasi pemilih, serta fokus pemilih terhadap isu nasional dan daerah yang bercampur dalam satu momentum pemungutan suara.

Model pemilu serentak yang menyatukan seluruh jenis pemilihan dalam satu waktu memiliki sejumlah kelemahan mendasar. Pertama, kompleksitas teknis penyelenggaraan pemilu meningkat secara signifikan, sehingga berdampak pada efektivitas kerja penyelenggara pemilu. Kedua, pemilu serentak cenderung mengaburkan fokus pemilih antara isu nasional dan isu lokal, yang berpotensi menurunkan kualitas pilihan politik warga negara. Selain itu, pemilu serentak juga dinilai memperlemah pelembagaan partai politik karena kampanye dan kontestasi politik lebih berorientasi pada figur dan pragmatisme elektoral. Kondisi ini berpotensi menurunkan kualitas demokrasi substantif serta mendorong politik transaksional. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi salah satu dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menilai kembali konstitusionalitas desain pemilu serentak

---

<sup>3</sup> Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. *Laporan Hasil Evaluasi Pemilu 2024*. Jakarta: KPU RI, 2025. <https://www.kpu.go.id> [diakses 28 Januari 2026].

Namun, landscape ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan fundamental ketika Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024<sup>4</sup>. Putusan ini lahir dari permohonan pengujian materiil terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya Pasal 1 ayat (1), Pasal 167 ayat (3), dan Pasal 347 ayat (1), serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, khususnya Pasal 3 ayat (1). Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi :

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 167 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ke depan tidak dimaknai, “Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>4</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diakses dari <https://putusan.mkri.id/putusan/nomor-135-puu-xxii-2024>

Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau sejak pelantikan Presiden/Wakil Presiden dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional”;

3. Menyatakan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang kedepan tidak dimaknai, “Pemungutan suara diselenggarakan secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau sejak pelantikan Presiden/Wakil Presiden diselenggarakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota”;
4. Menyatakan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ke depan tidak dimaknai, “Pemilihan dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota yang dilaksanakan dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau sejak pelantikan Presiden/Wakil Presiden.”;

5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
6. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Syaratnya adalah ketiga pasal tersebut ke depan tidak dimaknai sebagai penyelenggaraan pemungutan suara secara serentak pada hari yang sama, melainkan harus dimaknai sebagai penyelenggaraan pemilu nasional (Pileg, Presiden/Wapres) terlebih dahulu, yang kemudian diikuti oleh pemilu daerah (Pilkada dan Pileg Daerah) dalam rentang waktu 2 hingga 2,5 tahun kemudian.

Putusan ini tergolong sebagai putusan inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional). Artinya, Mahkamah Konstitusi tidak serta-merta membatalkan pasal-pasal tentang pemilu serentak, tetapi memberikan syarat penafsiran baru sebagai satu-satunya tafsir yang konstitusional. Pasal-pasal tersebut dinyatakan 'tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat', sepanjang tidak dimaknai sebagai penyelenggaraan pemungutan suara dalam satu hari yang sama. Sebaliknya, hanya boleh dimaknai sebagai penyelenggaraan pemilu yang terpisah dalam satu periode. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara teks hukum yang tetap (masih mencantumkan kata 'serentak') dengan makna hukum yang baru (harus 'terpisah'), yang menjadi sumber ketidakpastian dalam implementasinya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menandai terjadinya perubahan konstitusional dalam desain penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir konstitusional baru terhadap Pasal 22E UUD NRI 1945 dengan menegaskan bahwa keserentakan pemilu tidak harus dimaknai sebagai penyelenggaraan seluruh jenis pemilu dalam satu hari yang sama. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat serta berlaku sejak diucapkan, sehingga melahirkan norma konstitusional baru yang wajib ditaati oleh pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu. Perubahan konstitusional ini tidak hanya berdampak pada desain teknis pemilu, tetapi juga menuntut penyesuaian sistem hukum pemilu secara menyeluruh agar sejalan dengan prinsip negara hukum yang demokratis.

Namun, kondisi ini justru menciptakan kesenjangan yang unik. Di satu sisi, norma baru tentang pemilu terpisah telah berlaku dan wajib ditaati. Di sisi lain, naskah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada secara tekstual masih memuat ketentuan lama mengenai pemilu serentak yang telah dibatalkan.

Fenomena ketidakselarasan semacam ini menjadi isu krusial dalam kajian hukum tata negara, terutama mengingat sifat putusan MK yang positif-legislatif. Menurut Rasji dkk., putusan MK tidak hanya membatalkan norma, tetapi juga dapat menetapkan norma baru yang wajib diikuti<sup>5</sup>. Namun, sebagaimana dikemukakan Asshiddiqie, tanpa pembaruan regulasi pada tingkat undang-undang, norma baru hasil putusan MK seringkali tidak memiliki turunan hukum operasional yang jelas, sehingga menimbulkan tantangan implementasi<sup>6</sup>.

Tantangan inilah yang menjadi inti permasalahan. Ketidakselarasan antara putusan MK dan undang-undang yang belum direvisi menimbulkan ketidakpastian dalam kerangka operasional penyelenggaraan pemilu, yang dapat memengaruhi perencanaan teknis, anggaran, dan kesiapan kelembagaan KPU serta Bawaslu. Lebih jauh, situasi ini menuntut proses harmonisasi hukum yang segera dan tepat melalui revisi undang-undang oleh pembentuk undang-undang.

Dampak dari ketidakselarasan ini bersifat praktis. Seperti yang di jelaskan Talaba, ketidakjelasan regulasi dapat menghambat efektivitas pemerintahan dan

---

<sup>5</sup> Rasji, B. A. S., Hakim, L., & Firdaus, A. (2024). Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dan Kontribusi Judicial Review terhadap Reformasi Pemilu. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 54(1), 45–62. Diakses dari: <https://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/XXXX> pada 16 Desember 2025.

<sup>6</sup> Asshiddiqie, J. (2022). *Peradilan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. Diakses dari: <https://www.bukupdf.com/peradilan-konstitusi-jimly> pada 16 Desember 2025.



stabilitas politik<sup>7</sup>. Senada dengan itu, Utami juga menegaskan bahwa ketidaksesuaian peraturan dapat melemahkan penegakan hukum dan legitimasi institusi demokrasi<sup>8</sup>.

Lebih lanjut, karakter putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat menjadikan putusan tersebut sebagai bagian dari hukum positif yang harus diperhatikan oleh seluruh pemangku kepentingan, termasuk pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu. Dalam konteks ini, perubahan tafsir konstitusional atas penyelenggaraan pemilu berpotensi menimbulkan implikasi yuridis yang luas apabila tidak diikuti dengan penyesuaian regulasi secara memadai.

Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut guna memahami implikasi hukumnya terhadap sistem hukum pemilu di Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan keberlakuan norma undang-undang yang mengatur pemilu dan pemilihan kepala daerah serta kebutuhan akan penataan hukum yang selaras dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu dilakukan penelitian dengan judul

---

<sup>7</sup> Talaba, R. (2025). Disain Sistem Pemilu dalam Mendukung Efektivitas Pemerintahan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 12(2), 78–92.

Diakses dari: <https://ejournal.unib.ac.id/index.php/jip/article/view/XXXX> pada 16 Desember 2025.

<sup>8</sup> Utami, T. K. (2024). Pengaruh Teori Perundang-Undangan terhadap Kualitas Implementasi Norma Hukum di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 18(3), 112–125.

Diakses dari: <https://jurnal.fh.unsoed.ac.id/index.php/jih/article/view/XXXX> pada 16 Desember 2025.

**“Analisis Dampak Dan Mekanisme Harmonisasi Hukum dari Putusan MK No.135/PUU-XXII/2024 Tentang Pemilu Terpisah terhadap sistem Hukum Pemilu Indonesia”**

**1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah adalah

1. Bagaimana dampak yang ditimbulkan dari Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 tentang pemilu terpisah?
2. Bagaimana Mekanisme harmonisasi hukum yang harus ditaati?

**1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis bentuk-bentuk dampak yang ditimbulkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis mengenai mekanisme harmonisasi hukum yang harus ditaati.

**1.4. Manfaat penelitian**

Selain bertujuan untuk menjawab rumusan masalah, penelitian ini juga memberikan manfaat yang baik. Seperti kita ketahui dalam poin manfaat ini terkandung dua manfaat yakni manfaat teoritis dan mmanfaat praktis. Berikut penjabaran lebih lanjut dari kedua manfaat tersebut.

**1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini memebrikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukuun terutama dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi, Penelitian ini akan memperkaya kumpulan keilmuan melalui pengembangan teori konflik norma (conflict of norms) dalam konteks putusan

Mahkamah Konstitusi yang bersifat positif-legislatif. Dengan menganalisis dinamika hubungan antara putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 dengan undang-undang yang masih berlaku.

#### **1.4.2 Manfaat praktis**

Adapun beberapa manfaat praktis yang ada pada penelitian ini dengan penjelasan sebagai berikut

a. Manfaat bagi aparat penegak hukum

Penelitian ini memberikan manfaat bagi berbagai pemangku kepentingan. Bagi Mahkamah Konstitusi, hasil penelitian dapat menjadi bahan evaluasi mengenai dampak dan efektivitas putusan yang bersifat positive-legislative serta pertimbangan untuk putusan serupa di masa depan. Bagi KPU dan Bawaslu, penelitian ini memberikan analisis komprehensif mengenai implikasi teknis penyelenggaraan Pemilu Terpisah 2029, sekaligus menjadi pedoman dalam menyusun peraturan teknis, tahapan, anggaran, dan mekanisme pemilu terpisah. Bagi DPR dan Pemerintah, penelitian ini menyediakan argumentasi yuridis yang kuat untuk mempercepat proses revisi UU Pemilu dan UU Pilkada, serta memberikan rekomendasi konkret untuk harmonisasi regulasi dan penyusunan aturan peralihan.

b. Manfaat bagi masyarakat

Penelitian ini berfungsi sebagai media edukasi hukum mengenai perubahan sistem pemilu dan meningkatkan pemahaman tentang implikasi perubahan tersebut terhadap partisipasi politik.

c. Manfaat bagi akademis

Penelitian ini menjadi referensi ilmiah terkini mengenai perkembangan hukum pemilu Indonesia serta bahan kajian dalam pengembangan kurikulum dan penelitian lanjutan di bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi.