

Pemisan Pemilu Nasional Dan Daerah: Kajian Yuridis Atas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dan Konsekuensinya Terhadap Legitimasi Kekuasaan Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Penulis: Muhammad Hibatullah Raiful

Tanggal Terbit: Senin, 3 Agustus 2026

Penerbit: Rechtsvinding (BPHN Kemenkum RI)

Sumber URL: <https://rechtsvinding.bphn.go.id/articles/1090>

Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrumen utama dalam sistem demokrasi konstitusional yang menjamin partisipasi rakyat dalam menentukan arah kekuasaan negara. Dalam kerangka negara hukum yang demokratis, pemilu menjadi perwujudan konkret dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Prinsip tersebut menegaskan bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 menyusun kerangka normatif pemilu sebagai mekanisme periodik yang menjamin keterlibatan aktif warga negara. Prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL) menunjukkan bahwa integritas pemilu merupakan fondasi keabsahan kekuasaan politik dalam sistem demokrasi Indonesia.

Dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan pemilu, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 menetapkan pemilu serentak sebagai model penyelenggaraan pemilu nasional. Model ini menggabungkan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Presiden dan Wakil Presiden dalam satu hari pemungutan suara. Tujuannya adalah untuk memperkuat sistem presidensial dan mengurangi fragmentasi politik. Namun, dalam praktiknya menimbulkan kompleksitas teknis dan administratif yang berdampak pada keselamatan penyelenggara serta menurunnya partisipasi publik. Kondisi ini mendorong lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang merespons permasalahan tersebut dengan memutuskan bahwa mulai tahun 2029, pemilu nasional dan pemilu daerah akan diselenggarakan secara terpisah, mengakhiri model lima kotak yang digunakan pada Pemilu 2019 dan 2024. Pemisahan ini bertujuan mengurangi beban teknis dan administratif yang selama ini menyulitkan pelaksanaan pemilu.

Putusan tersebut merupakan tanggapan atas permohonan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) yang diajukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Dalam permohonannya, Perludem menilai bahwa pemilu lima kotak menimbulkan beban berlebih terhadap penyelenggara, menurunkan kualitas administrasi, serta mengurangi partisipasi pemilih. Kompleksitas pemilu serentak juga meningkatkan risiko kesalahan administratif dan berdampak fatal bagi petugas lapangan. Dalam Pemilu 2019, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mencatat 54 petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) meninggal dunia dan 32 orang lainnya sakit hingga 21 April 2019. Jumlah tersebut meningkat drastis hingga 527 kematian dan lebih dari 11.200 orang sakit pada pertengahan Mei (Kementerian Kesehatan, 2019).

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pengertian serentak dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 tidak harus dimaknai sebagai pelaksanaan seluruh jenis pemilu dalam satu hari yang sama, melainkan dapat dipahami secara fungsional apabila terdapat keterpaduan dalam siklus pemilihan yang saling berkesinambungan dan mendukung efektivitas demokrasi (Mahkamah Konstitusi, 2024). Mahkamah menilai bahwa beban kerja yang sangat berat, kompleksitas logistik, serta rendahnya efisiensi dalam pelaksanaan pemilu serentak menjadi alasan konstitusional untuk mempertimbangkan perubahan format, sehingga Mahkamah memutuskan agar pemilu nasional dan pemilu daerah dipisahkan dengan jeda waktu sekitar dua hingga dua setengah tahun guna mengurangi beban teknis dan administratif. Dengan skema ini, mulai tahun 2029, pemilihan Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD akan dilaksanakan terlebih dahulu, disusul oleh pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD beberapa tahun kemudian. Namun, pertimbangan teknis tersebut justru menimbulkan problematika yuridis yang menyentuh batas-batas konstitusional kewenangan Mahkamah. Khususnya, apakah Mahkamah berwenang untuk

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Fungsi utama Mahkamah adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 (judicial review), sebagai bentuk pengawasan konstitusional dalam sistem hukum Indonesia. Dalam menjalankan fungsinya, Mahkamah diposisikan sebagai negative legislator, yakni lembaga yang memiliki kewenangan membatalkan norma hukum yang bertentangan dengan konstitusi, namun tidak berwenang membentuk norma hukum baru (Asshiddiqie, 2019). Posisi ini membedakan Mahkamah dari positive legislator, yaitu Presiden dan DPR yang berwenang membentuk undang-undang melalui proses legislasi. Dengan demikian, ketika Mahkamah mengatur secara eksplisit format dan jadwal pemilu dalam pertimbangan putusannya, timbul pertanyaan serious mengenai batas kewenangannya. Apakah Mahkamah masih berada dalam fungsi konstitusionalnya sebagai negative legislator yang hanya membatalkan norma yang inkonstitusional, atau justru telah melampaui batas dan memasuki ranah pembentukan norma baru? Perdebatan ini menjadi krusial dalam menilai apakah Mahkamah melampaui otoritas yudisialnya dan merusak prinsip pemisahan kekuasaan yang menjadi fondasi utama negara hukum.

Dalam doktrin hukum tata negara, dikenal prinsip strict interpretation, yakni pendekatan penafsiran konstitusi yang ketat dan dibatasi hanya pada makna eksplisit dari teks. Pendekatan ini dianggap krusial, terutama ketika menyangkut norma-norma fundamental seperti hak memilih, sistem pemilu, dan desain kelembagaan negara, yang bersifat inti dalam struktur demokrasi. Sebaliknya, penggunaan pendekatan expansive interpretation berisiko menimbulkan penyimpangan terhadap maksud dan semangat asli konstitusi yang telah dirumuskan secara hati-hati oleh para pembentuknya. Dalam konteks Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, penerapan tafsir fungsional terhadap makna serentak membuka ruang bagi perubahan format pemilu yang bersifat substansial tanpa melalui mekanisme legislatif atau amandemen konstitusi. Salah satu konsekuensi serius dari pemisahan pemilu ini adalah potensi perpanjangan masa jabatan kepala daerah dan anggota DPRD melalui mekanisme administratif, yang justru bertentangan dengan prinsip electoral legitimacy, yakni bahwa kekuasaan publik harus selalu bersumber dari pemilihan umum yang demokratis (Wijaya & Nasran, 2021).

Pada masa transisi menuju format pemilu terpisah, banyak kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya sebelum jadwal pilkada tiba, sehingga menciptakan kekosongan jabatan yang harus segera diisi. Dalam situasi tersebut, pemerintah pusat biasanya menunjuk penjabat (Pj.) kepala daerah, seperti yang terjadi menjelang Pilkada 2024, di mana lebih dari 272 kepala daerah digantikan oleh penjabat. Penunjukan penjabat kepala daerah tanpa pemilu langsung menuai kritik karena dianggap bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, serta Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menegaskan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Meskipun secara administratif penunjukan ini sah berdasarkan Pasal 201 ayat (10) dan (11) undang-undang yang sama, praktik tersebut dinilai melemahkan legitimasi demokratis karena penjabat kepala daerah tidak memiliki mandat langsung dari rakyat. Dalam perspektif demokrasi konstitusional, kekuasaan idealnya diperoleh melalui pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.

Jika praktik penunjukan penjabat berlangsung secara luas dan berulang, dikhawatirkan akan terjadi normalisasi kekuasaan non-elektoral yang melemahkan legitimasi pemerintah daerah di mata masyarakat. Pengalaman Orde Baru menunjukkan bagaimana mekanisme penunjukan pejabat birokratik digunakan sebagai instrumen kendali pusat terhadap daerah. Akibatnya, demokrasi daerah tersandera oleh dominasi kekuasaan pusat yang otoriter, sehingga otonomi daerah menjadi terbatas dan aspirasi masyarakat sering terabaikan. Dalam konteks Indonesia pascareformasi, penguatan posisi penjabat yang tidak dipilih langsung berpotensi mengulang pola lama tersebut dengan menggeser kekuasaan dari rakyat kepada birokrasi pusat tanpa mekanisme pengawasan demokratis. Kondisi ini mengancam proses desentralisasi dan demokrasi yang menjadi fondasi negara.

Situasi tersebut menjadi semakin problematik apabila penjabat yang ditunjuk memiliki afiliasi politik tertentu atau kedekatan dengan aktor-aktor kekuasaan nasional. Penunjukan semacam ini berpotensi menciptakan birokrasi yang tidak netral, yang pada akhirnya dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap pemerintahan, terutama di tingkat lokal. Dalam konteks ini, perlu diingat bahwa pemilu bukan sekadar prosedur administratif, melainkan manifestasi nyata dari prinsip rule of law dan popular sovereignty. Kekuasaan yang sah dalam sistem demokrasi adalah kekuasaan yang bersumber dari rakyat dan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat, bukan kekuasaan yang diperoleh melalui penunjukan dari otoritas di atas. Oleh karena itu, menjaga legitimasi elektoral melalui pemilihan langsung merupakan elemen kunci dalam melindungi integritas dan keberlanjutan demokrasi konstitusional kita.

Dengan mempertimbangkan seluruh dinamika tersebut, perubahan besar terhadap sistem pemilu seharusnya ditempuh melalui mekanisme legislasi formal yang melibatkan DPR dan Presiden, atau bahkan melalui amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 jika menyangkut norma fundamental. Proses ini akan memastikan keterlibatan rakyat secara representatif dan menjaga prinsip checks and balances antarlembaga negara. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tidak dapat dipahami hanya sebagai solusi administratif atas beban teknis pemilu serentak, karena dampaknya jauh lebih struktural. Dengan mengubah format dan waktu pelaksanaan pilkada, Mahkamah memasuki wilayah kewenangan pembentuk undang-undang, padahal penyusunan desain pemilu merupakan ranah legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 dan dijabarkan dalam UU Pemilu. Ketika Mahkamah menetapkan format baru tanpa dasar norma eksplisit dalam undang-undang, Mahkamah tidak lagi sekadar menguji undang-undang (negative legislator), tetapi berisiko melangkah ke ranah pembentukan norma baru (positive legislator). Hal ini menimbulkan implikasi serius terhadap prinsip pemisahan kekuasaan, karena melemahkan posisi lembaga legislatif dalam merumuskan arsitektur kelembagaan pemilu.

Sumber Resmi:

Naskah di atas merupakan artikel yang terbit pada portal resmi Rechtsvinding BPHN.

Penulis: Muhammad Hibatullah Raiful

Penerbit: BPHN Kementerian Hukum Republik Indonesia

Tautan Sumber: <https://rechtsvinding.bphn.go.id/articles/1090>