

E-ISSN : 1907-7114
P-ISSN : 2622-1802
Vol. 15 No.1 Juni 2026
<https://ejurnal.uj.ac.id/index.php/REC>

Jurnal
RECHTENS



Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024)

Deny Setiyo Utomo¹, Sulaksono², Hananto Widodo³

^{1,2,3}Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Email: 24131585004@mhs.unesa.ac.id, sulaksono@unesa.ac.id, hanantowidodo@unesa.ac.id

Info Artikel

Corresponding Author:

Deny Setiyo Utomo

24131585004@mhs.unesa.ac.id

History:

Submitted: 09/02/2026

Revised: 03/03/2026

Accepted: 28/05/2026

Keywords:

Constitutional Court; Positive
Legislator, Open Legal Policy;
General Election

Abstract

Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024 raises legal issues related to the limits of the Constitutional Court's authority in determining the model for conducting elections. This study aims to analyze the Constitutional Court's authority as a positive legislator in Decision Number 135/PUU-XXII/2024, as well as to explain the legal consequences resulting from that decision. The research method used is normative research with statutory, conceptual, and case approaches. The results of the study show that through this decision, the Constitutional Court has exceeded its capacity in reviewing laws against the 1945 Constitution by creating new norms through constitutional interpretation that determines the separation of the implementation of national and regional elections, along with their schedules. The separation of elections by the Constitutional Court is not based on a legal vacuum or urgent circumstances, but rather on technical and managerial considerations in election administration, which should fall within the legislature's domain as part of open legal policy. The legal consequences of Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024 raise several constitutional issues, including the potential violation of the principle of five-year election periodicity, the merging of the general election and regional election regimes which are constitutionally regulated differently, the narrowing of the constitutional interpretation of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution, and the potential vacancies of regional heads and members of regional representative councils during the transition period.

Kata kunci:

Mahkamah Konstitusi, Positive Legislator, Kebijakan Hukum Terbuka, Pemilihan Umum



Copyright © 2026
by Jurnal Rechtsens.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Rechtsens.

DOI

10.56013/rechtsens.v15i1.5447

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 135/PUU-XXII/2024 memunculkan persoalan hukum terkait batas kewenangan MK dalam menentukan model pelaksanaan pemilu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan MK sebagai positive legislator dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, sekaligus menguraikan akibat hukum yang dihasilkan putusan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa MK melalui putusan tersebut telah melampaui kapasitasnya dalam menguji UU terhadap UUD 1945 dengan membentuk norma baru melalui penafsiran konstitusional yang menentukan pemisahan pelaksanaan pemilu nasional dan daerah beserta jadwal pelaksanaannya. Pemisahan pemilu oleh MK tidak didasarkan pada kondisi kekosongan hukum maupun keadaan mendesak, melainkan lebih pada pertimbangan teknis dan manajerial penyelenggaraan pemilu yang seharusnya menjadi ranah pembentuk undang-undang sebagai bagian dari open legal policy. Akibat hukum Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menimbulkan sejumlah masalah konstitusional, antara lain potensi pelanggaran prinsip periodisasi pemilu lima tahunan, penggabungan rezim pemilu dan rezim pilkada yang secara konstitusional diatur berbeda, penyempitan tafsir konstitusional Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, serta potensi kekosongan jabatan kepala daerah dan anggota DPRD pada masa transisi.

PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) dirumuskan dalam amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) sebagai lembaga yang berperan untuk menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan guna menjamin hak-hak konstitusional seluruh warga negara. Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan penafsir konstitusi (*the interpreter of the*

constitution).¹ Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa kehadiran MK dimaksudkan untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan serta melakukan koreksi terhadap praktik ketatanegaraan yang timbul akibat adanya perbedaan atau penafsiran konstitusional yang membuka kemungkinan makna ganda.²

Dasar hukum mengenai kedudukan dan ruang lingkup kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Ketentuan ini memberikan otoritas kepada MK untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan final, meliputi uji materiil undang-undang terhadap UUD, penyelesaian konflik kewenangan lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD, proses pembubaran partai politik, dan penanganan sengketa hasil pemilihan umum.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sehingga perannya ditempatkan sebagai *negative legislator* yang berwenang membatalkan norma undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, tanpa membentuk norma baru. Konsep *negative legislator* berkaitan erat dengan prinsip *judicial restraint*, yang menuntut lembaga peradilan agar membatasi atau menahan diri dalam membuat kebijakan yang menjadi ranah kewenangan legislatif, eksekutif, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya.³

Akan tetapi, dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, peran MK berkembang sebagaimana tercermin dalam putusan-putusan yang bukan hanya meniadakan keberlakuan norma undang-undang, melainkan turut menghasilkan penafsiran

¹ Titik Triwulan Tutik, "Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945" (Jakarta: Prenada Media, 2016), 221.

² Muhammad Iwan Satriawan and Mukhlis, "Memurnikan Mahkamah Konstitusi," *Sasi* 24, no. 1 (2018), 51.

³ Ali Alatas, Ficky M. Zulfickar, and Patio Alfredo Nugraha Hutabarat, "Teori Kemaslahatan Sebagai Batasan *Judicial Activism* Dalam Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 4, no. 2 (2024), 160.

konstitusional yang memunculkan norma baru. Kondisi ini menempatkannya dalam kedudukan sebagai *positive legislator*. Kecenderungan ini muncul seiring dengan penerapan pendekatan *judicial activism* sebagai respons atas ketidakmampuan hukum positif menjawab kompleksitas persoalan yang berkembang di masyarakat, guna mewujudkan keadilan substantif yang tidak terbatas pada formulasi tekstual hukum, melainkan juga mengakomodasi dimensi nilai dan makna keadilan.⁴ Perluasan kewenangan MK sebagai *positive legislator* memicu perdebatan terkait batas kewenangannya, terutama ketika putusan yang dihasilkan menysasar bidang bidang kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang secara konstitusional termasuk dalam otoritas pembentuk undang-undang.

Problematika putusan MK yang bersifat *positive legislator* salah satunya adalah Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024. Dalam salah satu amar putusannya, MK memberikan penafsiran baru terhadap pasal 347 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi "Pemungutan suara pemilu diselenggarakan secara serentak." Kemudian diubah menjadi "Pemungutan suara diselenggarakan secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), presiden/wakil presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama dua tahun enam bulan sejak pelantikan anggota DPR dan DPD atau sejak pelantikan presiden/wakil presiden diselenggarakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota."

⁴ Ni Luh Dewi Sundariwati, "Judicial Activism: Diantara Melindungi Supremasi Konstitusional Atau Transisi Menuju *Juristocracy*," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 3 (2024), 434.
JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 pada praktiknya menggabungkan rezim pemilihan umum (selanjutnya disebut pemilu) dengan rezim pemilihan kepala daerah (selanjutnya disebut pilkada), dikarenakan pemilihan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berlangsung serentak dengan pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, serta wali kota dalam satu kesatuan mekanisme. Padahal, UUD 1945 secara normatif mengatur sistem pemilu serta sistem pilkada dalam norma yang berbeda. Ketentuan mengenai rezim pemilu diatur dalam Bab VIIB pemilu, yaitu Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan DPRD.” Sedangkan rezim pilkada diatur dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Atas perbedaan letak pengaturannya, *original intent* perumus UUD 1945 adalah memisahkan rezim pemilu dengan rezim pilkada.

Secara doktrinal dan konstitusional, penentuan model pelaksanaan pemilu merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang menjadi domain kewenangan DPR bersama Presiden sebagai pembentuk undang-undang. Melalui konsep *open legal policy*, pembentuk UU diberikan kewenangan untuk mengonstruksi dan mengatur norma hukum dengan menuangkannya dalam kerangka regulasi perundang-undangan. Landasan konstitusional tersebut tercermin pada Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, yang mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut perihal pemilu diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, pengaturan teknis dan model pelaksanaan pemilu pada prinsipnya berada dalam kewenangan pembentuk UU.

Apabila maju kedepan terdapat penelitian terdahulu yang telah melakukan penelitian tentang kewenangan MK sebagai *positive legislator* dan pemisahan pelaksanaan pemilu nasional dan daerah. Pada tahun 2023 penelitian yang

dilakukan oleh Raihan Muhammad dengan judul “Peran dan Problematika Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive Legislator* di Tengah Regresi Demokrasi Indonesia.”⁵ Dalam penelitian ini menyoroti problematika MK sebagai lembaga yang berpotensi melampaui fungsi *negative legislator* tanpa menempatkan satu putusan tertentu sebagai fokus utama analisis hukum. Dengan demikian, penelitian terdahulu lebih menekankan kritik normatif terhadap kecenderungan perilaku kelembagaan MK dalam lanskap demokrasi Indonesia secara luas. Sebaliknya, penelitian yang akan dikaji secara lebih spesifik dan terfokus menempatkan putusan MK tertentu sebagai objek utama kajian hukum, sehingga analisis tidak berhenti pada analisis peran *positive legislator*, tetapi diarahkan pada penguraian akibat hukum dari putusan yang dianalisis.

Selanjutnya, pada tahun 2021 penelitian yang dilakukan oleh Prayudi dengan judul “Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal.”⁶ Dalam penelitian ini, menitikberatkan analisis pada desain dan rekayasa sistem pemilu, khususnya gagasan pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah dalam kerangka penguatan demokrasi dan sistem presidensiil. Analisis yang dikembangkan lebih berorientasi pada aspek politik ketatanegaraan dan tata kelola pemilu yang umumnya berada dalam ranah kebijakan publik dengan fokus pada efisiensi, beban penyelenggara, dan kualitas demokrasi elektoral. Sebaliknya, penelitian yang akan dikaji merumuskan argumentasi akademik mengenai akibat hukum dan problem konstitusional dari perluasan kewenangan MK melalui putusan-putusan yang bersifat *positive legislator*.

⁵ Raihan Muhammad, “Peranan Dan Problematika Mahkamah Konstitusi Sebagai *Positive Legislature* Di Tengah Regresi Demokrasi Indonesia,” *Lex Renaissance* 10, no. 1 (2025): 65–93.

⁶ Prayudi, “Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional Dan Pemilu Lokal,” *Politica* 1, no. 66–83 (12AD): 2021.

Dalam penelitian yang akan dikaji, penulis menggunakan sudut pandang yang berbeda dengan mengintegrasikan 2 (dua) aspek utama, yaitu: (1) Analisis kewenangan MK sebagai *positive legislator* dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024; (2) Analisis akibat hukum putusan tersebut terhadap pemisahan pelaksanaan pemilu nasional dan daerah. Dengan sudut pandang tersebut, penelitian ini tidak terbatas pada menilai putusan dari aspek konstitusionalitas, tetapi juga menelaah akibat hukumnya terhadap kepastian hukum dan stabilitas sistem kepemiluan.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan hukum normatif. Pendekatan tersebut dipahami sebagai kegiatan keilmuan yang berfokus pada penemuan norma, asas, dan doktrin hukum yang memiliki keterkaitan untuk menjawab persoalan hukum yang sedang dikaji.⁷ Pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan meneliti serta menganalisis beragam peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan kewenangan MK dalam menguji UU berdasarkan UUD 1945. Penggunaan pendekatan konseptual diarahkan pada penyusunan dan pengembangan konstruksi konseptual penelitian yang bertumpu pada prinsip-prinsip hukum, baik yang lahir dari pemikiran akademisi maupun doktrin hukum yang telah berkembang. Di sisi lain, pendekatan kasus dipergunakan untuk meneliti serta menguraikan pertimbangan hukum yang dimuat dalam Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: PT. Kharisma Putra Utama, 2016), 76.

Penelitian ini menggunakan dua jenis bahan hukum, yaitu primer dan sekunder, dengan bahan hukum primer diperlakukan sebagai bahan yang memiliki kekuatan mengikat serta menjadi rujukan yang paling utama, yang mencakup UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK beserta perubahannya, serta Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Adapun bahan hukum sekunder diperoleh melalui penelusuran berbagai referensi ilmiah, antara lain buku hukum, artikel ilmiah, jurnal, serta pendapat doktrinal kalangan ahli hukum.

Proses pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui metode studi kepustakaan dengan menelusuri sumber-sumber referensi dari perpustakaan maupun platform digital, termasuk akses terhadap jurnal online serta pemberitaan media daring yang relevan dengan objek penelitian. Seluruh bahan hukum tersebut kemudian diolah menggunakan teknik analisis preskriptif yang diarahkan untuk menilai benar atau tidaknya perluasan kewenangan MK sebagai *positive legislator* dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024.

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Positive Legislator* Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024

Pengujian konstusionalitas UU oleh MK bertujuan menjaga agar norma yang diatur dalam UU tetap sejalan dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi. Langer berpendapat bahwa kewenangan ini termasuk aktivitas yudisial yang paling fundamental, sebab memiliki kapasitas untuk memberikan dampak luas terhadap kebijakan publik, terutama dalam proses pembentukan regulasi perundang-undangan. Dalam kerangka pemikiran yang sama, Martin Shapiro dan Alec Stone Sweet berargumen bahwa pengujian UU memegang posisi strategis karena berimplikasi langsung pada pembentukan dan perkembangan kebijakan

JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

pemerintahan. Melalui putusannya, pengujian UU dapat berkontribusi pada pengembangan konstitusi dengan memberikan klarifikasi, pertimbangan, disertai proses penilaian berlandaskan norma konstitusional, sehingga berkontribusi dalam membenahi dinamika pemerintahan dan kehidupan politik melalui penafsiran hukum yang sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusi.⁸

Dalam menjalankan kewenangannya menguji undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai *negative legislator*. *Negative legislator* adalah kewenangan yang sebatas pada membatalkan UU apabila UU tersebut dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan membiarkan keberlakuan UU apabila dianggap tidak bertentangan dengan UUD 1945 dengan tolak ukur *orginal intent*.⁹ Menurut Mahfud MD salah satu batasan bagi Mahkamah Konstitusi adalah tidak berwenang mengeluarkan putusan yang bersifat mengatur, seperti putusan pencabutan yang menyebutkan isi, cara, dan lembaga yang harus mengatur kembali isi undang-undang yang dicabut, karena itu merupakan kewenangan lembaga legislatif.¹⁰

Landasan normatif mengenai pembatasan itu tercantum dalam Pasal 57 ayat (2a) UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK, yang mengatur bahwa:

- (2a) Putusan MK tidak boleh mengandung:
- a. Amar putusan yang melampaui ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2);
 - b. Perintah yang diarahkan kepada pembentuk undang-undang;

⁸ Anjas Pangestu, "Kewajiban Pembentuk Undang-Undang Dalam Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi," *Lex Lata* 6, no. 2 (2024), 165-166.

⁹ Adena Fitri Puspita Sari and Purwono Sungkono Raharjo, "Mahkamah Konstitusi Sebagai *Negative Legislator* Dan *Positive Legislator*," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no. 4 (2022), 687.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, "Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, no. 4 (2009), 453.

- c. Rumusan norma baru sebagai substitusi atas norma UU yang telah diputus bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MK yang semula sebatas membatalkan UU atau sebagai *negative legislator* mengalami perluasan kewenangan karena dapat membentuk norma yang melahirkan keadaan hukum baru dalam amar putusannya. Eksistensi perluasan kewenangan itu dipertegas dalam Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 terkait pengujian UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang MK. Dalam amar putusan tersebut, MK menghapus keberlakuan Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 karena dinilai membatasi kewenangan MK dalam menguji konstitusionalitas norma, mengisi kekosongan hukum dan menggali nilai hukum serta rasa keadilan di masyarakat.

Dibatalkannya pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011, memperlihatkan bahwa MK telah memutus perkara permohonan yang menyangkut dirinya sendiri yang kemudian tidak ada lagi norma yang menjadi pembatas MK untuk membuat putusan. Dengan dibatalkannya pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011, telah terjadi perluasan kewenangan MK yang semula sebatas pada membatalkan UU atau sebagai *negative legislator* menjadi *positive legislator* karena dapat membentuk norma yang melahirkan keadaan hukum baru sebagaimana tercantum dalam amar putusannya.

Legitimasi MK dalam membentuk norma dirumuskan dalam Pasal 73 ayat (2) dan (3) Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, yang menyatakan

- (2) Dalam hal Mahkamah berpendapat bahwa permohonan pengujian materiil inkonstitusional bersyarat, amar putusan berbunyi:
 - a. Mengabulkan permohonan pemohon;
 - b. Menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU atau Perppu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai ...;

c. Memerintahkan pemuatan putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

(3) Dalam hal dipandang perlu, Mahkamah dapat menambahkan amar selain yang ditentukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2).

Implementasi peran *positive legislator* oleh MK tampak dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, yang menunjukkan bahwa Mahkamah secara aktif mengonstruksi norma baru yang menciptakan keadaan hukum baru dalam amar putusannya. Salah satu amar putusan menegaskan bahwa pemungutan suara pemilu yang dilaksanakan secara serentak bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak berkekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ke depan tidak dimaknai,

“Pemungutan suara diselenggarakan secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat dua tahun atau paling lama dua tahun enam bulan sejak pelantikan anggota DPR dan anggota DPD atau sejak pelantikan presiden/wakil presiden diselenggarakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota.”

Penetapan model pelaksanaan pemilu pada dasarnya termasuk dalam kategori norma *open legal policy*. *Open legal policy* adalah formulasi sikap MK yang memberikan kebebasan normatif kepada pembentuk UU dalam menentukan pengaturan hukum untuk merumuskan pengaturan tertentu, dengan alasan bahwa UUD 1945 tidak memberikan petunjuk, batasan, maupun larangan yang bersifat eksplisit mengenai materi tersebut.¹¹ Mukthie Fadjar menjelaskan bahwa *open legal policy* muncul ketika UUD 1945 memerintahkan pengaturan suatu norma melalui undang-undang, namun perintah tersebut hanya bersifat umum dan tidak

¹¹ Mardian Wibowo, “Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi” (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019), 293.

dirumuskan secara rinci. Adapun UU yang pembentukannya diperintahkan oleh UUD 1945 wajib mengatur norma secara lebih detail. Celah pengaturan yang bersifat terperinci tersebut merupakan wujud *open legal policy*, karena pembentuk UU diberi ruang diskresi untuk menetapkan konstruksi norma yang akan disahkan, dengan syarat tidak menyimpang dari koridor konstitusi.¹²

Terdapat beberapa dasar yang menunjukkan bahwa pengaturan model pelaksanaan pemilu merupakan bagian dari *open legal policy*, antara lain:

1. Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 memberikan mandat normatif kepada pembentuk UU untuk menyusun ketentuan lebih lanjut mengenai pemilu dengan menempatkan UU sebagai instrumen pengaturannya.
2. UUD 1945 tidak menentukan secara spesifik model pelaksanaan pemilu, maka kewenangan untuk merancang model tersebut berada pada pembentuk UU melalui regulasi undang-undang.

Melalui konsep *open legal policy*, pembentuk UU diberikan kebebasan normatif dalam mengonstruksi peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kebebasan tersebut menghadirkan dua aspek yang berlawanan. Di satu sisi, kebebasan tersebut memberikan fleksibilitas yang luas dalam mengatur kehidupan bernegara, namun di sisi lain berpotensi menimbulkan tindakan sewenang-wenang apabila pembentuk UU tidak menggunakan kewenangannya secara bertanggung jawab. Kekhawatiran terhadap potensi kesewenang-wenangan tersebut mendorong MK untuk menetapkan batasan terhadap penerapan *open legal policy*. Dalam kerangka ini, kewenangan MK mencakup pengujian konstitusionalitas terhadap UU yang bersifat *open legal policy* apabila UU tersebut:¹³

¹² Bagus Surya Prabowo, "*Judicial Activism Dan Pertimbangan Open Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*" (Bandung: CV. Mandar Maju, 2024), 106.

¹³ Dwiky Arief Darmawan and Andy Usmina Wijaya, "*Teori Opened Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023*," *Gorontalo Law Review* 7, no. 1 (2024), 114-115.

1. Melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang yang intolerable;
2. Mengandung tindakan melampaui kewenangan pembentuk UU;
3. Secara nyata tidak sejalan dengan ketentuan UUD 1945.

Dalam Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, pertimbangan hukum MK dalam menentukan model pelaksanaan pemilu didasarkan pada kenyataan bahwa pembentuk UU belum melakukan perubahan terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 untuk menentukan model pelaksanaan pemilu yang dapat meningkatkan kualitas demokrasi. Padahal, secara faktual telah dilaksanakan pemilu serentak lima kotak pada tahun 2024. Selain itu, MK menegaskan bahwa pelaksanaan pemilu serentak lima kotak dalam Pemilu 2019 dan 2024 belum menunjukkan tingkat efektivitas yang memadai. Kondisi ketidakefektifan tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, di antaranya:

1. Tingkat beban pekerjaan penyelenggara pemilu yang tinggi memengaruhi mutu penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan.
2. Penyelenggaraan pemilu dalam satu tahun yang sama menimbulkan interval waktu jeda yang cukup panjang bagi pihak penyelenggara pemilu.;
3. Partai politik cenderung terjebak dalam pragmatisme dalam menyiapkan kader karena tahapan kontestasi yang berdekatan;
4. Isu-isu pembangunan daerah cenderung terpinggirkan oleh isu nasional; dan
5. Potensi kejenuhan pemilih akibat agenda pemilu yang dilaksanakan dalam rentang waktu yang berdekatan.

MK dapat menjalankan peran sebagai *positive legislator* apabila terdapat keadaan mendesak yang menuntut pembentukan norma baru melalui putusannya. Menurut Martitah, fungsi *positive legislator* oleh MK dapat diimplementasikan melalui pertimbangan nilai keadilan dan manfaat sosial bagi masyarakat, terutama untuk mengatasi kekosongan pengaturan hukum serta pada situasi yang bersifat urgensial.¹⁴

¹⁴ Martitah, "Sistem Pengujian Konstitusional (*Constitutional Review*) Di Indonesia" (Jakarta: Konstitusi Press, 2015), 135.

Namun demikian, keadilan dan kemanfaatan seharusnya dipahami sebagai jaminan perlindungan terhadap pelaksanaan hak politik masyarakat sebagai warga negara, jaminan kesetaraan dalam partisipasi politik, serta kepastian hukum dalam proses demokrasi. Perubahan model pelaksanaan pemilu yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi penyelenggaraan, pengurangan beban kerja penyelenggara pemilu, dan upaya mengatasi kejenuhan pemilih lebih bersifat administratif dan teknis, bukan pertimbangan yang berlandaskan pada keadilan substantif. Pertimbangan mengenai beban kerja penyelenggara pemilu dan kejenuhan pemilih merupakan persoalan manajerial yang seharusnya menjadi bagian dari kewenangan konstitusional pembentuk UU dan penyelenggara pemilu melalui kebijakan politik hukum. Berdasarkan hal tersebut, pertimbangan teknis tidak memiliki kekuatan sebagai pijakan konstitusional dalam pembentukan norma hukum baru.

MK juga tidak menghadapi kekosongan hukum karena model pelaksanaan pemilu telah diatur secara jelas dalam pasal 347 ayat (1) UU 7/2017, yang menetapkan bahwa pemilu diselenggarakan dalam waktu yang serempak pada satu tahapan pelaksanaan. Dengan adanya norma yang sudah berlaku dan memiliki kepastian hukum tersebut, tidak terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang perlu diisi oleh MK.

Pertimbangan MK juga tidak dilandasi oleh situasi mendesak. Tidak terdapat kondisi luar biasa yang menuntut Mahkamah untuk segera mengubah norma pelaksanaan pemilu yang telah berjalan dengan dasar hukum yang jelas. Terdapat ketersediaan waktu yang cukup sebagai dasar bagi pembentuk UU dalam melakukan kajian evaluatif terhadap penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2024. Pembentuk UU memiliki waktu setidaknya 2 (tahun) sebelum pemilu 2029 dilaksanakan untuk melakukan perubahan terhadap UU 7/2017 maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Perubahan tersebut tentunya memerlukan masukan

JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

dari berbagai pemangku kepentingan dalam merancang pelaksanaan pemilu yang dinilai dapat meningkatkan kualitas kedaulatan rakyat.

James Bradley Thayer berpendapat bahwa “apabila suatu ketentuan dalam konstitusi menimbulkan kemungkinan penafsiran yang beragam, maka konstitusi tidak menetapkan satu penafsiran tunggal yang wajib diikuti oleh pembentuk UU. Dalam kondisi demikian, pembentuk UU diberikan ruang untuk memilih salah satu penafsiran dari berbagai alternatif penafsiran yang tersedia. Penafsiran yang dipilih tersebut, sepanjang masih dapat dipertanggungjawabkan secara rasional, tetap dinilai konstitusional.”¹⁵ Dengan merujuk pada pandangan tersebut, peran MK tidak dimaksudkan untuk menetapkan tafsir tunggal terhadap ketentuan UUD 1945, melainkan untuk mengkaji apakah penafsiran yang diambil oleh pembentuk UU memiliki dasar rasional sehingga dapat dipandang konstitusional. Secara prinsipil, kewenangan dalam menetapkan satu penafsiran dari sejumlah kemungkinan penafsiran merupakan ranah pembentuk UU, bukan kewenangan MK.

Dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, MK tidak hanya menyatakan pelaksanaan pemilu serentak lima kotak yang telah dilaksanakan bertentangan dengan UUD 1945, akan tetapi MK juga telah menutup ruang penafsiran bagi pembentuk undang-undang untuk memilih model pelaksanaan pemilu yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam putusan tersebut, MK memberikan penafsiran tunggal dengan menetapkan bahwa model pelaksanaan pemilu yang paling sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah memisahkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu daerah.

MK merancang model keserentakan pemilu, menentukan jadwal pelaksanaan pemilu, serta menciptakan skema baru pelaksanaan pemilu yang tidak pernah diatur dalam UUD 1945 maupun undang-undang. Menentukan model pelaksanaan

¹⁵ Bimo Fajar Hantoro, “Pembatasan Yudisial Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Hasil Pilkada,” *Media Iuris* 7, no. 1 (2024), 116.

pemilu merupakan keputusan politik hukum yang membutuhkan pertimbangan teknis, politik, dan administratif yang tidak seharusnya diambil oleh lembaga yudisial. Ketika MK menentukan model pelaksanaan pemilu, MK justru berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan kekuasaan dan menggeser perannya dari pengawal konstitusi menjadi perancang kebijakan.

Penetapan model pelaksanaan pemilu melalui putusan pengadilan tanpa didukung kajian sosial dan politik yang komprehensif bukan merupakan solusi yang ideal, karena menghilangkan ruang deliberasi publik dalam menentukan model pemilu. Hal ini disebabkan proses pengambilan putusan di pengadilan hanya didasarkan pada fakta-fakta persidangan yang dimohonkan oleh para pihak yang berkepentingan, yang secara alamiah bersifat terbatas dan cenderung menguntungkan kepentingan masing-masing pihak. Fakta-fakta tersebut tidak dapat disamakan dengan proses deliberatif yang melibatkan partisipasi masyarakat secara luas sebagaimana dimungkinkan dalam proses pembentukan UU oleh pembentuk UU.¹⁶

Berdasarkan hal tersebut, meskipun secara teori, dalam situasi tertentu dan terbatas MK dapat berperan sebagai *positive legislator* dengan membentuk norma baru melalui putusannya. Akan tetapi, penerapannya dalam Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 tidak tepat, karena MK tidak menghadapi situasi yang mendesak dan dibutuhkan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat. Menentukan model pelaksanaan pemilu membutuhkan kajian yang komprehensif, sehingga lebih tepat menjadi kewenangan DPR bersama presiden sebagai pembentuk UU untuk menentukannya. Dalam konteks tersebut, MK lebih tepat

¹⁶ Satrio Alif Febriyanto, "Pemilu Serentak: Bahaya Penentuan Kebijakan Oleh Mahkamah Konstitusi," *Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, last modified 2025, accessed Januari 23, 2025, <https://law.ui.ac.id/pemilu-serentak-bahaya-penentuan-kebijakan-oleh-mahkamah-konstitusi-oleh-satrio-alif-febriyanto/>.

berperan sebagai *negative legislator*. Sehingga, penentuan model pelaksanaan pemilu seharusnya dikembalikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya.

MK tidak berwenang menentukan model pelaksanaan pemilu, kecuali pelaksanaan pemilu yang telah dilaksanakan sebelumnya, jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable. Pendekatan demikian selaras dengan pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, yang pada pokoknya menyatakan bahwa:

“....Meskipun seandainya isi suatu UU dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold* dan pemisahan jadwal pemilu dalam perkara *a quo*, Mahkamah tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusionalitas, kecuali produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable....”

DPR dan Presiden sebagai pemegang kewenangan pembentukan UU perlu melakukan perubahan terhadap regulasi mengenai MK untuk mempertegas batas otoritas MK dalam mengeluarkan putusan yang berdampak pada penciptaan norma hukum baru. Perubahan tersebut seharusnya menekankan kembali peran MK sebagai *negative legislator*, sekaligus menetapkan secara limitatif keadaan tertentu yang membolehkan MK merumuskan norma. Keadaan dimaksud mencakup, antara lain, upaya mengisi kekosongan hukum, menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara, serta melaksanakan amanat konstitusi yang belum dijalankan oleh pembentuk UU.

2. Akibat Hukum Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024

Selama lebih kurang delapan puluh tahun perjalanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan pemilu telah dilakukan sebanyak tiga belas kali dalam kerangka tiga rezim konstitusional yang berbeda. Formulasi pengaturan

pemilu di Indonesia terus berkembang mengikuti perubahan zaman, sejalan dengan pergantian regulasi pada tiap siklus pemilu. Variasi tersebut dipengaruhi oleh perbedaan konteks politik hukum, ekonomi, sosial, dan budaya yang melingkupi setiap periode. Dalam praktik ketatanegaraan mutakhir, model pemilu yang digunakan adalah pemilu langsung yang diselenggarakan secara serentak.

Pemilu serentak dapat dimaknai sebagai desain penyelenggaraan pemilu yang menempatkan beberapa jenis pemilihan untuk dilaksanakan secara bersamaan dalam satu momentum waktu, baik pada level nasional, regional, maupun lokal. Penerapan desain ini dinilai sesuai bagi konteks Indonesia dengan sejumlah alasan, antara lain karena dipahami sebagai mandat konstitusional, berimplikasi pada penguatan sistem pemerintahan presidensiil, serta lebih efisien dari perspektif anggaran penyelenggaraan. Regulasi mengenai pemilu serentak kemudian diakomodasi dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang hingga saat ini berfungsi sebagai pijakan hukum utama pelaksanaan pemilu.¹⁷

Pemilu serentak pertama di Indonesia diselenggarakan pada tahun 2019 dan menjadi titik balik signifikan dalam praktik ketatanegaraan. Pelaksanaannya merupakan perwujudan dari hasil penafsiran konstitusional MK sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, yang menegaskan kewajiban penyelenggaraan pemilu secara bersamaan untuk memilih presiden dan wakil presiden bersama anggota lembaga legislatif. Berdasarkan landasan tersebut, Pemilu 2019 dilaksanakan dengan format serentak lima kotak yang mencakup pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, DPRD provinsi, serta DPRD kabupaten/kota.

¹⁷ Elisabeth Felita Silalahi and Andina Elok Puri Maharani, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Yang Demokratis," *Res Publica* 5, no. 2 (2021), 142.
JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

Pelaksanaan Pemilu 2024 menandai fase baru dalam praktik ketatanegaraan Indonesia karena untuk pertama kalinya pemilu serentak berada dalam satu rangkaian waktu dengan pelaksanaan pilkada serentak secara nasional. Pada periode sebelumnya, pilkada diselenggarakan secara terpisah berdasarkan siklus lima tahunan di masing-masing daerah. Penyelenggaraan pemilu secara bersamaan untuk memilih presiden/wakil presiden serta anggota DPR, DPD, dan DPRD berlangsung pada tanggal 14 Februari 2024. Selanjutnya, agenda pemilihan kepala daerah serentak yang mencakup pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan pada 27 November 2024.

Dalam praktiknya, pelaksanaan pemilu serentak dan pilkada serentak yang berlangsung dalam rentang waktu berdekatan menimbulkan berbagai permasalahan. Penumpukan lima jenis surat suara dalam satu waktu menyebabkan proses penghitungan suara berlangsung sangat panjang dan melelahkan. Selain itu, kedekatan jadwal antara pemilu dan pilkada berdampak pada tingginya beban kerja penyelenggara pemilu, risiko konflik, dan tarik menarik kepentingan yang berpotensi merobek integrasi nasional.¹⁸ Berbagai persoalan tersebut menyebabkan tujuan utama pemilu, yakni menjamin terselenggaranya proses demokrasi yang berkualitas, tidak dapat tercapai secara optimal.

Sebagai tindak lanjut atas temuan empiris sekaligus bentuk penilaian kritis terhadap sejumlah kekurangan dalam implementasi pemilu serentak lima kotak tahun 2024, Yayasan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menginisiasi permohonan *judicial review* terhadap UU yang mengatur pola keserentakan pemilu. Atas permohonan tersebut, MK pada tanggal 19 Mei 2025 melalui Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 menghadirkan perubahan mendasar dalam model pelaksanaan pemilu di masa mendatang.

¹⁸ Jauhar Nashrullah, "Tantangan Penyelenggaraan Pemilu Dan Pilkada Serentak Nasional 2024 Di Empat Provinsi Baru Papua," *Lex Renaissance* 8, no. 2 (2023), 215.

MK memutuskan, keserentakan pelaksanaan pemilu yang konstitusional ke depannya adalah memisahkan pelaksanaan pemilu presiden/wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPRD dalam pemilu nasional. Sedangkan pelaksanaan pemilu anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota, dan gubernur/bupati/wali kota dalam pemilu daerah. Sehingga, pelaksanaan pemilu serentak yang selama ini dikenal sebagai “pemilu 5 (lima) kotak” tidak lagi berlaku.

Pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mengurangi beban penyelenggara pemilu, memperkuat sistem pemerintahan presidensiil, menekan tingkat kelelahan pemilih, meningkatkan kualitas kedaulatan rakyat, serta menjadi solusi atas berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilu serentak lima kotak. Namun demikian, pada perspektif lain, diferensiasi pelaksanaan pemilu justru berpotensi menambah kompleksitas dalam desain sistem kepemiluan. Langkah tersebut tidak dapat dipandang sekadar sebagai penyesuaian teknis administratif, melainkan juga menimbulkan konsekuensi normatif di bidang hukum. Implikasi hukum yang muncul akibat pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah antara lain mencakup beberapa aspek berikut:

1) Jeda waktu pelaksanaan pemilu daerah

Pemilu daerah dirancang untuk dilaksanakan paling cepat dua tahun dan paling lambat dua tahun enam bulan setelah pelantikan pejabat terpilih dari pemilu nasional. Apabila pemilu nasional berlangsung pada 2029, maka pelaksanaan pemilu daerah baru akan terjadi dalam rentang 2031 sampai dengan 2032. Interval waktu tersebut berpotensi menimbulkan persoalan konstitusional terkait pengaturan periodisasi pemilu dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa pemilu diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam periode lima tahunan. Oleh karena itu, frasa “setiap lima tahun

JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

sekali” merepresentasikan norma periodisasi yang bersifat imperatif sekaligus mengikat.

Berdasarkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD”. Karena anggota DPRD termasuk subjek pemilu, maka pemilihan anggota DPRD wajib mengikuti ketentuan periodisasi lima tahunan sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Jika pemilihan anggota DPRD terakhir dilaksanakan pada tahun 2024, maka pemilu berikutnya secara konstitusional seharusnya dilaksanakan pada tahun 2029. Dengan penjadwalan pemilu daerah yang salah satunya untuk memilih anggota DPRD pada tahun 2031/2032, maka terjadi perpanjangan interval waktu menjadi 7 (tujuh) tahun. Kondisi ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

2) Penggabungan rezim pemilu dan pilkada

Dalam kerangka ketatanegaraan, rezim pemilu merujuk pada sistem pemilihan langsung yang mencakup pemilihan presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Berbeda dengan itu, rezim pilkada merupakan mekanisme elektoral langsung untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota beserta wakilnya. Pada penyelenggaraan pemilu daerah, pemilihan kepala daerah digelar bersamaan dengan pemilihan anggota DPRD provinsi maupun kabupaten/kota dalam satu model pelaksanaan. Konfigurasi tersebut menunjukkan bahwa pemilu daerah secara faktual telah mengonsolidasikan dua rezim pemilihan yang berbeda ke dalam satu format.

Secara konstitusional, pembedaan keduanya diatur secara jelas dalam UUD 1945. Rezim pemilu diatur dalam Bab VIIB, khususnya Pasal 22E ayat (2) yang menentukan bahwa pemilu dilaksanakan untuk memilih DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD. Di sisi lain, pilkada diatur dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah melalui Pasal 18 ayat (4) yang menegaskan bahwa gubernur,

bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Norma Pasal 22E tidak memasukkan kepala daerah sebagai bagian dari subjek pemilu. Ketiadaan tersebut harus dipahami bukan sebagai kekosongan pengaturan, melainkan sebagai cerminan kehendak asli perumus konstitusi untuk menempatkan pilkada di luar rezim pemilu.

Distingsi rezim pemilu dan pilkada tercermin jelas dalam kerangka regulasi UU. Pengaturan mengenai pemilu tertuang dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu (UU Pemilu) beserta perubahannya, sedangkan pilkada diatur melalui UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (UU Pilkada) beserta perubahannya. Perbedaan landasan hukum ini berimplikasi pada potensi konflik normatif, karena kedua UU mengatur dimensi teknis yang berbeda, antara lain tata laksana penyelenggaraan, penentuan jadwal, durasi masa jabatan, persyaratan kandidasi, serta pengaturan pelanggaran. Konsekuensinya, apabila kedua rezim dioperasikan secara simultan dalam satu skema, norma dalam UU Pemilu dan UU Pilkada berpotensi saling berbenturan.

3) Pemaknaan tunggal tafsir konstitusional Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

Penyatuan skema pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan legislatif daerah membawa dampak yuridis berupa pembatasan penafsiran konstitusional Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Secara tekstual, pasal tersebut hanya mengamanatkan bahwa jabatan gubernur, bupati, dan wali kota diperoleh melalui proses yang demokratis, tanpa menentukan secara eksplisit tata cara pemilihannya. Dalam kerangka teori hukum tata negara, frasa “dipilih secara demokratis” dipahami sebagai norma yang bersifat *open texture*, sehingga memungkinkan penerapan beragam mekanisme demokrasi, baik yang berbasis partisipasi langsung warga negara maupun yang dijalankan melalui institusi perwakilan seperti DPRD.

Ketiadaan pembakuan model menunjukkan visi konstitusi yang memberi ruang penyesuaian terhadap kebutuhan demokrasi di masing-masing daerah.

Akan tetapi, penggabungan rezim pemilu dengan rezim pilkada dalam praktik pemilu daerah telah mengonstruksi penafsiran yang lebih sempit terhadap frasa tersebut. Makna “dipilih secara demokratis” seolah direduksi hanya pada pemilihan langsung oleh rakyat melalui prosedur pemilu. Implikasi lanjutannya, ruang penafsiran yang membuka kemungkinan pemilihan kepala daerah oleh DPRD sebagai bentuk demokrasi representatif menjadi tertutup secara implisit.

4) Kekosongan jabatan kepala daerah dan anggota DPRD dalam masa transisi

Dampak yuridis yang paling menonjol setelah Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 adalah potensi terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah dan anggota DPRD pada tahun 2029. Risiko tersebut muncul apabila pemilu nasional tetap berlangsung pada 2029, sedangkan pemilu daerah dijadwalkan dua hingga tiga tahun setelahnya, yakni pada 2031 atau 2032, sehingga terjadi kekosongan kepemimpinan di tingkat daerah.

Secara normatif, Pasal 162 ayat (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 menentukan bahwa masa jabatan gubernur, bupati, dan wali kota beserta wakilnya berlangsung lima tahun sejak pelantikan dan hanya dapat diperpanjang satu kali periode. Adapun ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 menentukan bahwa anggota DPRD provinsi serta kabupaten/kota juga menjabat selama lima tahun dan masa jabatannya berakhir bersamaan dengan pengucapan sumpah atau janji anggota yang baru.

Implikasinya, seluruh kepala daerah hasil pilkada 2024 serta anggota DPRD hasil pemilu 2024 akan mengakhiri masa jabatan pada tahun yang sama, yakni 2029. Jika pemilu daerah baru dilaksanakan pada 2031/2032, maka akan terjadi kevakuman jabatan selama kurang lebih dua sampai dua setengah tahun. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum dan politik yang signifikan

karena peran pemerintah daerah sangat vital dalam penyediaan layanan publik serta pengelolaan agenda pembangunan. Keadaan ini menandakan adanya problem serius dalam keberlangsungan demokrasi. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa terputusnya legitimasi kekuasaan akibat kekosongan jabatan dapat mengurangi substansi demokrasi yang menuntut keberadaan representasi rakyat secara berkelanjutan. Dampaknya terasa pada menurunnya efektivitas administrasi pemerintahan daerah, terganggunya stabilitas politik di tingkat lokal, dan melemahnya jaminan kepastian hukum.

Selain itu, jeda penyelenggaraan pemilu daerah memicu munculnya kekosongan norma. Hal ini disebabkan belum adanya regulasi yang secara tegas mengatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan anggota DPRD selama masa transisi. Peraturan perundang-undangan belum menyediakan skema komprehensif terkait perpanjangan masa jabatan maupun penunjukan pejabat sementara. Tanpa pengaturan transisional yang memadai, pemisahan pemilu berpotensi melahirkan ketidakpastian hukum, menggerus legitimasi demokratis, serta membuka ruang bagi penyalahgunaan diskresi oleh pemerintah pusat.

Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung telah mengubah substansi UUD 1945 tanpa prosedur perubahan resmi melalui amandemen sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945. Pada dasarnya, perubahan UUD 1945 hanya dapat dilakukan oleh MPR dengan dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota MPR. Perubahan konstitusi dengan tidak menggunakan mekanisme amandemen resmi, disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: Pertama, kebutuhan politik yang mendesak. Kedua, norma tidak lagi relevan dengan realitas sosial. Ketiga, terjadinya pembiaran sistematis oleh lembaga negara. Keempat, terbentuknya praktik baru yang terus-menerus dan tidak dikoreksi. Apapun penyebabnya, perubahan konstitusi tanpa menggunakan prosedur yang resmi

JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

berpotensi membuat perubahan struktur kekuasaan, hubungan antar lembaga, atau bahkan pelemahan demokrasi secara senyap.¹⁹

Kendati menuai perdebatan, secara yuridis Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tetap berkekuatan hukum final dan mengikat. Penegasan mengenai sifat final tersebut tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang menutup kemungkinan ditempuhnya upaya hukum apa pun untuk membatalkan putusan MK. Selain itu, daya berlakunya bersifat *erga omnes*, sehingga tidak hanya mengikat para pihak yang berperkara, tetapi juga seluruh elemen warga negara dan lembaga negara.²⁰ Dengan demikian, sekalipun dalam kajian akademik putusan itu dapat dinilai sebagai bentuk pelampauan kewenangan, keberlakuan hukumnya tetap harus diakui dalam tata hukum positif Indonesia.

Putusan MK bersifat *self-executing*, yakni memiliki keberlakuan langsung tanpa memerlukan perangkat pelaksana khusus. Putusan tersebut tidak bergantung pada lembaga eksekusi karena posisinya setara dengan UU serta efektif berlaku sejak dimuat dalam Berita Negara. Akan tetapi, Ali Marwan HSB menilai bahwa sekadar mempublikasikan putusan MK dalam Berita Negara tanpa adanya tindak lanjut dari legislator belum mencukupi. Dalam konteks sistem hukum Indonesia yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama, efektivitas implementasi putusan MK menuntut adanya langkah lanjutan dari pembentuk UU.²¹

¹⁹ Zuhad Aji Firmantoro, "Dilema Putusan MK 135/2024," *Hukumonline.Com*, last modified 2025, accessed Januari 25, 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/dilema-putusan-mk-135-2024-lt6877dad13409d/>.

²⁰ Antoni Putra, "Sifat Final Dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Yudisial* 14, no. 3 (2021), 292.

²¹ Ali Marwan HSB, "Tindak Lanjut Lembaga Legislatif Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Membatalkan Ketentuan Dalam Undang-Undang," *Jurnal Hukum Perancang Peraturan Perundang-undangan* 2, no. 1 (2016), 27.

Pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu memiliki kewajiban konstitusional untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024. Putusan Mahkamah Konstitusi perlu ditindaklanjuti oleh semua pihak dengan sebagaimana mestinya, baik dalam tataran normatif maupun praktik. Tindak lanjut dalam tataran normatif berupa legislasi, khususnya tindakan perubahan undang-undang yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang dengan merubah norma undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional tersebut menjadi rumusan norma yang memenuhi syarat konstitusionalitas sebagaimana yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Tindak lanjut putusan MK dapat direalisasikan oleh penyelenggara negara maupun lembaga yang memiliki kewenangan terkait. Preseden dapat dilihat pada Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 yang menegaskan bahwa syarat usia calon presiden dan wakil presiden minimal 40 (empat puluh) tahun atau memiliki pengalaman menduduki jabatan hasil pemilu, termasuk jabatan kepala daerah. Walaupun tidak segera direspons melalui perubahan UU, putusan tersebut dioperasionalkan oleh Komisi Pemilu (KPU) melalui Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2023.

Terdapat dua alasan pokok yang melatarbelakangi perlunya tindak lanjut putusan MK melalui peraturan perundang-undangan maupun produk hukum teknis. Pertama, adanya urgensi kebutuhan hukum agar putusan dapat segera diimplementasikan. Kedua, putusan MK kerap memunculkan kekosongan norma sehingga diperlukan regulasi lanjutan untuk menutup kekosongan tersebut.²² Tindak lanjut oleh pembentuk UU dan penyelenggara pemilu merupakan manifestasi kepatuhan institusi negara terhadap supremasi konstitusi. Sebaliknya, pengingkaran terhadap putusan MK berpotensi menimbulkan ketidakpastian

²² Sihombing Eka N.A.M and Hadita Cynthia, "Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang," *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (2022), 38-39.
JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

hukum dalam pelaksanaannya, merugikan hak konstitusional warga negara, serta menimbulkan disharmoni dalam sistem peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menunjukkan adanya perluasan peran Mahkamah Konstitusi dari *negative legislator* menuju *positive legislator*. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi tidak hanya menilai konstitusionalitas norma Undang-Undang Pemilu, tetapi juga membentuk norma baru dengan menetapkan model dan jadwal pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah, padahal pengaturan tersebut merupakan ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang secara konstitusional menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Penelitian ini menemukan bahwa perluasan kewenangan tersebut tidak didasarkan pada adanya kekosongan hukum maupun kondisi yang bersifat mendesak, melainkan pada pertimbangan teknis dan manajerial penyelenggaraan pemilu yang seharusnya diselesaikan melalui proses legislasi yang deliberatif. Akibat hukum dari putusan tersebut menimbulkan berbagai problem konstitusional, antara lain potensi pelanggaran prinsip periodisasi pemilu lima tahunan, penggabungan rezim pemilu dan pilkada yang secara normatif diatur berbeda dalam UUD 1945, penyempitan tafsir konstitusional Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, serta risiko kekosongan jabatan kepala daerah dan anggota DPRD pada masa transisi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Martitah. *Sistem Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2015. Diakses dari [https://lib.unnes.ac.id/32390/1/Sistem Pengujian Konstitusional di Indonesia.pdf](https://lib.unnes.ac.id/32390/1/Sistem_Pengujian_Konstitusional_di_Indonesia.pdf).

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Kharisma Putra Utama, 2016.

Prabowo, Bagus Surya. *Judicial Activism Dan Pertimbangan Open Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2024.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media, 2016.

Wibowo, Mardian. *Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019.

Jurnal

Alatas, Ali, Ficky M. Zulfickar, and Patio Alfredo Nugraha Hutabarat. "Teori Kemaslahatan Sebagai Batasan Judicial Activism Dalam Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 4, no. 2 (2024): 152–173. <https://doi.org/10.7454/jkd.v4i2.1409>.

Darmawan, Dwiky Arief, and Andy Usmina Wijaya. "Teori *Opened Legal Policy* Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023." *Gorontalo Law Review* 7, no. 1 (2024): 111–125. <https://doi.org/10.32662/golrev.v7i1.3355>

Eka N.A.M, Sihombing, and Hadita Cynthia. "Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (2022): 35–46. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.4>

Hantoro, Bimo Fajar. "Pembatasan Yudisial Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Hasil Pilkada." *Media Iuris* 7, no. 1 (2024): 101–130. <https://doi.org/10.20473/mi.v7i1.41871>

Mahfud MD, Moh. "Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, no. 4 (2009): 441–462. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss4.art1>

Marwan HSB, Ali. "Tindak Lanjut Lembaga Legislatif Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Membatalkan Ketentuan Dalam Undang-Undang." *Jurnal Hukum Perancang Peraturan Perundang-undangan* 2, no. 1 (2016): 23–29. <https://doi.org/10.31219/osf.io/zh974>

Muhammad, Raihan. "Peranan Dan Problematika Mahkamah Konstitusi Sebagai
JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

- Positive Legislature Di Tengah Regresi Demokrasi Indonesia.*” *Lex Renaissance* 10, no. 1 (2025): 65–93. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol10.iss1.art3>
- Nashrullah, Jauhar. “Tantangan Penyelenggaraan Pemilu Dan Pilkada Serentak Nasional 2024 Di Empat Provinsi Baru Papua.” *LEX Renaissance* 8, no. 2 (2023): 214–233. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol8.iss2.art2>
- Pangestu, Anjas. “Kewajiban Pembentuk Undang-Undang Dalam Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Lex Lata* 6, no. 2 (2024): 160–180. <https://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/LexS/article/view/3124>
- Prayudi. “Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional Dan Pemilu Lokal.” *Politica* 1, no. 66–83 (12AD): 2021. <https://doi.org/10.22212/jp.v12i1.1768>
- Putra, Antoni. “Sifat Final Dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang.” *Jurnal Yudisial* 14, no. 3 (2021): 291–311. <https://doi.org/10.29123/jy.v14i3.425>
- Sari, Adena Fitri Puspita, and Purwono Sungkono Raharjo. “Mahkamah Konstitusi Sebagai *Negative Legislator* Dan *Positive Legislator*.” *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no. 4 (2022): 681–691. <https://journal.uns.ac.id/index.php/sovereignty/article/view/112>
- Satriawan, Muhammad Iwan, and Mukhlis. “Memurnikan Mahkamah Konstitusi.” *Sasi* 24, no. 1 (2018): 47–58. <https://doi.org/10.47268/sasi.v24i1.118>
- Silalahi, Elisabeth Felita, and Andina Elok Puri Maharani. “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Yang Demokratis.” *Res Publica* 5, no. 2 (2021): 140–155. <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/58451>
- Sundariwati, Ni Luh Dewi. “*Judicial Activism*: Diantara Melindungi Supremasi Konstitusional Atau Transisi Menuju *Juristocracy*.” *Jurnal Konstitusi* 21, no. 3 (2024): 432–447. <https://doi.org/10.31078/jk2135>

Situs Web

Febriyanto, Satrio Alif. 2025. "Pemilu Serentak: Bahaya Penentuan Kebijakan Oleh Mahkamah Konstitusi." *Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Accessed Januari 23, 2025. <https://law.ui.ac.id/pemilu-serentak-bahaya-penentuan-kebijakan-oleh-mahkamah-konstitusi-oleh-satrio-alif-febriyanto/>

Firmantoro, Zuhad Aji. 2025. "Dilema Putusan MK 135/2024." *Hukumonline.com*. Accessed Januari 25, 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/dilema-putusan-mk-135-2024-lt6877dad13409d/>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

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.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

BIODATA SINGKAT PENULIS

1. **Deny Setiyo Utomo** adalah Mahasiswa di Program Studi S2 Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya.
2. **Sulaksono** adalah Dosen di Program Studi S2 Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya.
3. **Hananto Widodo** adalah Dosen di Program Studi S2 Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya.