

Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H.

PENUNDAAN PEMILU



SINAR GRAFIKA

PENUNDAAN PEMILU

Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H.



PENUNDAAN PEMILU



SINAR GRAFIKA

SG. 02.16.1503

PENUNDAAN PEMILU

Oleh:

Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H.

Penanggung Jawab Penerbitan:
Syarmadani

Penyunting:
**Unu Herlambang
Rahman Yasin**

Copy Editor:
**Isnaini Yusrotun Hasanah
Rizky Fani Syahrahma**

Diterbitkan oleh Sinar Grafika
Jalan Aren III No. 25, Rawamangun
Jakarta Timur-13220
Telp: 021-4895803
www.bukusinargrafika.com



Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan pertama, Juni 2026
Perancang kulit, Fahmy Isfahan
Penata letak, Tjipto Sutandi
Dicetak oleh Sinar Grafika Offset

ISBN: 978-623-391-228-0

SAMBUTAN KETUA DKPP RI

Demokrasi selalu terdengar relevan dan tidak bermasalah, hingga pada suatu saat, seseorang atau kelompok kepentingan tertentu mulai mengusulkan penundaan pemilu. Pada titik itu, kita sadar bahwa setiap pembahasan mengenai pemilu—termasuk mengenai kemungkinan penundaannya, menuntut kehati-hatian, kejernihan berpikir, dan tanggung jawab konstitusional yang tinggi.

Pembicaraan terkait penundaan pemilu sering kali berada dalam wilayah sensitif yang terentang di antara pembahasan teknis, administratif, hingga urusan politis. Pada kondisi inilah buku *Penundaan Pemilu* menemukan relevansinya. Buku ini lahir dari perhatian serius penulis terhadap salah satu isu yang tidak sederhana dalam hukum tata negara dan kepemiluan, yaitu bagaimana negara harus memandang, mengatur, dan membatasi kemungkinan penundaan pemilu agar tidak menyimpang dari prinsip demokrasi, konstitusionalisme, serta kedaulatan rakyat.

Saya menyampaikan penghargaan yang tulus kepada kolega dan sahabat saya, Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, yang telah berhasil menyelesaikan buku *Penundaan Pemilu* ini. Bli Dewa—begitu saya biasa memanggilnya—telah menunjukkan kesungguhan akademik dan komitmen intelektual dalam mengangkat tema yang penting, aktual, dan strategis bagi masa depan penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Di tengah banyaknya perbincangan publik yang sering kali bergerak dengan cepat dan emosional, penulis memilih jalan yang lebih tenang dan mendasar dengan menelaah persoalan penundaan pemilu melalui pendekatan hukum, demokrasi, dan konstitusi.

Buku ini juga menjadi penting karena mengingatkan kita bahwa pemilu bukan sekadar agenda teknis lima tahunan. Pemilu adalah mekanisme konstitusional untuk memastikan adanya sirkulasi kekuasaan, pembatasan masa jabatan, serta pembaruan mandat rakyat. Oleh karena itu, setiap gagasan terkait penundaan pemilu tidak boleh diletakkan semata-mata sebagai persoalan praktis, administratif, atau politik sesaat. Ia harus ditempatkan dalam kerangka yang lebih besar, yaitu perlindungan terhadap demokrasi, penghormatan terhadap konstitusi, serta penjagaan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan negara.

Sebagai Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPPRI), saya memandang bahwa kajian semacam ini memiliki arti penting bagi ekosistem kepemiluan Indonesia. Penyelenggaraan pemilu yang berintegritas tidak hanya membutuhkan penyelenggara yang profesional dan beretika, tetapi juga kerangka hukum yang jelas, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa pengaturan yang memadai, isu penundaan pemilu dapat menimbulkan ketidakpastian, perdebatan berkepanjangan, bahkan berpotensi mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi.

Saya berharap buku ini dapat memperkaya khazanah pemikiran hukum kepemiluan di Indonesia. Semoga buku ini dapat menjadi bahan refleksi bagi pembentuk undang-undang, penyelenggara pemilu, akademisi, peserta pemilu, pegiat demokrasi, dan masyarakat luas dalam memahami pentingnya menjaga pemilu agar tetap berjalan dalam koridor demokratis dan konstitusional.

Akhir kata, saya menyampaikan selamat atas terbitnya buku ini. Semoga ikhtiar intelektual yang dilakukan penulis menjadi kontribusi penting bagi penguatan demokrasi, penegakan etika kepemiluan, serta

pembangunan hukum tata negara dan hukum pemilu di Indonesia. Semoga kita semua tetap selalu mengingat bahwa dalam demokrasi—barangkali yang seharusnya rutin ditunda—adalah ego kekuasaan, bukan pemilunya.

Jakarta, Mei 2026

Heddy Lugito

Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
Republik Indonesia

PENGANTAR DEKAN FH UNDIP

Buku yang berada di tangan pembaca saat ini membahas salah satu persoalan penting dalam hukum tata negara dan hukum pemilihan, yaitu penundaan pemilu. Tema ini tidak sederhana karena ia berada pada titik pertemuan antara prinsip demokrasi, kepastian hukum, pembatasan kekuasaan, hak politik warga negara, serta keberlangsungan pemerintahan konstitusional.

Saya menyambut baik penerbitan buku *Penundaan Pemilu* yang ditulis oleh Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H. Kehadiran buku ini menunjukkan bahwa persoalan pemilihan tidak cukup jika hanya dibaca sebagai peristiwa politik atau agenda teknis penyelenggaraan lima tahunan. Pemilu adalah instrumen konstitusional yang memastikan bahwa kedaulatan rakyat bekerja melalui mekanisme yang tertib, berkala, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam negara hukum demokratis, pemilu memiliki kedudukan yang sangat fundamental. Melalui pemilu, rakyat memberikan mandat kepada pejabat publik, baik dalam lembaga eksekutif maupun legislatif. Oleh karena itu, keteraturan penyelenggaraan pemilu tidak hanya berkaitan dengan jadwal, tahapan, atau administrasi elektoral, tetapi juga terkait legitimasi kekuasaan negara. Setiap perubahan terhadap waktu penyelenggaraan pemilu—apalagi dalam bentuk penundaan—dengan sendirinya menimbulkan konsekuensi hukum dan ketatanegaraan yang luas.

Inilah letak pentingnya buku *Penundaan Pemilu* ini. Penulis mengangkat persoalan penundaan pemilu bukan dalam semangat membenarkan atau menolak secara sederhana, melainkan dalam kerangka yang lebih mendasar: bagaimana hukum harus mengatur kemungkinan tersebut agar tidak menjadi pintu masuk bagi ketidakpastian, penyalahgunaan kekuasaan, atau pengabaian terhadap hak konstitusional warga negara. Cara pandang semacam ini sangat penting karena demokrasi tidak hanya membutuhkan kehendak politik, tetapi juga desain hukum yang jelas, terukur, dan taat pada konstitusi.

Kebaruan utama buku ini terletak pada keberanian penulis menjadikan penundaan pemilu sebagai objek kajian hukum yang mandiri dan sistematis. Selama ini, penundaan pemilu kerap dibahas sebagai bagian dari diskursus keadaan darurat, teknis penyelenggaraan pemilu, atau polemik politik mengenai perpanjangan masa jabatan. Buku ini mengambil langkah yang lebih konseptual dengan menempatkan penundaan pemilu sebagai persoalan hukum tata negara yang memerlukan konstruksi normatif tersendiri.

Kebaruan lain tampak dari pembedaan antara penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan dan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Pembedaan ini penting karena keduanya melahirkan akibat hukum yang berbeda. Penundaan yang tidak melewati masa jabatan masih dapat ditempatkan dalam kerangka pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Sebaliknya, penundaan yang melewati masa jabatan menimbulkan persoalan yang jauh lebih serius, terutama mengenai kekosongan jabatan, legitimasi pejabat publik, pembatasan masa jabatan, dan keberlanjutan pemerintahan. Dengan membedakan kedua kategori tersebut, buku ini memberikan kontribusi konseptual yang penting bagi pengembangan hukum kepegiluan Indonesia.

Buku ini juga memperlihatkan kesadaran bahwa hukum kepegiluan harus mampu bekerja dalam dua keadaan sekaligus. *Pertama*, dalam keadaan normal, hukum harus menjamin pemilu berlangsung secara periodik, jujur, adil, dan demokratis. *Kedua*, dalam keadaan luar biasa,

hukum harus menyediakan rambu-rambu agar pilihan yang diambil negara tetap berada dalam koridor konstitusional. Tanpa kerangka yang memadai, keadaan darurat dapat dengan mudah menjadi alasan yang lentur dan terbuka bagi kepentingan politik jangka pendek.

Sebagai bagian dari tradisi akademik hukum tata negara, saya memandang kajian ini relevan dengan kebutuhan penguatan sistem ketatanegaraan Indonesia. Perdebatan mengenai pemilu selalu berkaitan dengan desain kelembagaan, relasi antarcabang kekuasaan, sistem pemerintahan, serta perlindungan hak warga negara. Oleh karena itu, pembahasan mengenai penundaan pemilu harus diletakkan dalam bangunan argumentasi yang utuh, bukan dalam percakapan yang terpisah-pisah antara aspek politik, teknis, dan hukum.

Kekuatan buku ini terletak pada upaya penulis untuk membangun jembatan antara teori dan kebutuhan normatif. Penulis tidak hanya menguraikan konsep, sejarah pengaturan, serta perbandingan dengan sejumlah negara, tetapi juga menawarkan model pengaturan yang diharapkan dapat menjadi bahan pemikiran bagi pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu. Dengan demikian, buku ini memiliki nilai akademik sekaligus nilai praktis.

Tentu saja, setiap karya akademik yang baik tidak menutup ruang bagi pendalaman lebih lanjut. Kajian mengenai penundaan pemilu ke depan masih perlu dikembangkan dalam beberapa arah. *Pertama*, perlu dilakukan pendalaman komparatif yang lebih luas terhadap negara-negara yang pernah menghadapi penundaan pemilu akibat bencana, konflik, krisis politik, atau keadaan darurat. *Kedua*, perlu dikaji lebih lanjut bentuk pengaturan yang paling tepat dalam sistem hukum Indonesia—apakah melalui perubahan konstitusi, pembentukan norma undang-undang, atau kombinasi antara pengaturan konstitusional dan legislasi biasa. *Ketiga*, perlu dikembangkan kajian kelembagaan mengenai siapa yang berwenang menilai adanya keadaan objektif yang membenarkan penundaan pemilu, bagaimana mekanisme pengawasannya, serta bagaimana mencegah agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan.

Kajian di masa depan juga perlu mendalami implikasi penundaan pemilu terhadap hak pilih warga negara, kepercayaan publik, stabilitas pemerintahan, serta etika penyelenggaraan pemilu. Penundaan pemilu bukan hanya persoalan tanggal pemungutan suara, melainkan juga persoalan legitimasi demokratis. Oleh karena itu, kajian hukum penundaan pemilu perlu dilengkapi dengan pendekatan empiris, politik kelembagaan, dan etika publik agar rumusan pengaturannya tidak hanya benar secara normatif, tetapi juga dapat diterima dan bekerja secara efektif dalam praktik ketatanegaraan.

Saya memberikan apresiasi kepada penulis atas ketekunan, kedalaman perhatian, dan keberanian akademiknya dalam memilih tema yang kompleks. Tidak semua persoalan penting dalam hukum tata negara mudah dibahas secara tenang dan sistematis, terutama ketika persoalan tersebut bersentuhan dengan dinamika politik aktual. Namun, penulis berhasil menunjukkan bahwa kajian hukum yang baik harus tetap berpijak pada argumentasi, kehati-hatian, dan tanggung jawab ilmiah.

Bagi mahasiswa, buku ini dapat menjadi pintu masuk untuk memahami hubungan antara pemilu, konstitusi, dan demokrasi. Bagi akademisi dan peneliti, buku ini dapat menjadi bahan diskusi lebih lanjut mengenai desain hukum kepiluan. Bagi pembentuk kebijakan dan penyelenggara pemilu, buku ini dapat menjadi salah satu rujukan dalam merumuskan pengaturan yang lebih antisipatif dan konstitusional.

Akhirnya, saya mengucapkan selamat kepada Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi atas terbitnya buku ini. Semoga karya ini memberi manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, penguatan demokrasi konstitusional, dan pembangunan hukum kepiluan Indonesia.

Semarang, Mei 2026

Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H., M.Hum.

Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

KOMENTAR PAKAR HTN-HAN

“Cum adsunt testimonia rerum, quid opus est verbis?” Ungkapan retorik dalam bahasa Latin itu kurang lebih bermakna, “Tatkala fakta sudah nyata, buat apa lagi kata-kata?” Mantan Menteri Koordinator Kemaritiman dan Investasi, Luhut Binsar Pandjaitan, mungkin tidak tahu-menahu soal ungkapan ini. Namun, ucapannya—sebagaimana dikutip *BBC News Indonesia* (18 Maret 2022)—yang mengusulkan penundaan Pemilu 2024, mengingatkan saya pada ungkapan dalam Bahasa Latin tersebut. Saat itu, Jenderal Luhut Binsar Pandjaitan—yang berstatus sebagai Menteri Koordinator Kemaritiman dan Investasi—mengutip adanya “fakta” yang diklaim didapatnya dari *big data* bahwa ada 110 juta percakapan warganet yang mendukung penundaan Pemilu 2024 karena alasan terjadinya pandemi *Covid-19*.

Rupanya, pernyataan mantan “orang kuat” di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo itu menjadi salah satu pemicu Raka Sandi—demikian panggilan akrab saya untuk penulis buku ini, Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H.—meneliti dan mengkaji secara serius isu penundaan pemilu dan hasilnya adalah buku yang berada di tangan kita ini. Buku ini menjadi penting untuk dibaca bukan semata-mata karena ditulis oleh seorang pembelajar hukum yang tekun dan kritis tetapi juga (bahkan terutama) karena ditulis oleh orang yang bertahun-tahun bertungkus-lumus dalam masalah-masalah ke pemilu sebagai penyelenggara pemilu. Mulai dari menjadi anggota KPU provinsi, ketua KPU provinsi, anggota Bawaslu provinsi, anggota KPU, dan kini anggota DKPP. Buku ini bukan sekadar mencari “jawaban konstitusional” tentang pemilu jika ditunda, tetapi lebih jauh lagi:

bagaimana urgensinya (jika ada) dan model pengaturannya tanpa mengabaikan sifat demokratis sekaligus konstitusionalnya. Oleh karena itu, buku ini perlu dibaca bukan semata-mata sebagai bacaan akademik bagi warga kampus (mahasiswa dan dosen) tetapi khususnya bagi penyelenggara pemilu, pemerintah, dan anggota DPR.

Prof. Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum.

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Udayana, Ketua Majelis
Kehormatan Mahkamah Konstitusi

Penundaan pemilu senantiasa menimbulkan problem hukum, spekulasi politik, dan kekhawatiran tentang dampak yang ditimbulkannya terhadap hak konstitusional warga negara, kesinambungan pemerintahan, dan pelayanan publik. Penundaan pemilu juga rentan disalahgunakan sehingga mengancam demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Sayangnya, hingga saat ini Indonesia belum memiliki aturan penundaan pemilu yang memadai untuk mengantisipasi berbagai problem tersebut.

Buku *Penundaan Pemilu* karya Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi ini mengkaji penundaan pemilu secara sistematis dan komprehensif, mulai dari sejarah pengaturan penundaan pemilu di Indonesia, perbandingannya dengan negara lain, urgensi penundaan pemilu secara demokratis serta konstitusional, dan model pengaturan penundaan pemilu ke depan. Buku ini hadir pada dua momentum penting yang terjadi bersamaan, yaitu: *Pertama*, pada saat perdebatan tentang tindak lanjut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, yang mengamatkan penundaan pemilu lokal pada masa transisi, belum mencapai titik temu. *Kedua*, pada saat yang bersamaan, Presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang tengah melakukan persiapan pembentukan undang-undang pemilu yang baru.

Buku ini penting dibaca dan layak dijadikan referensi oleh studi hukum. Demikian pula oleh pegiat pemilu, penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pembentuk undang-undang, dalam rangka

pengembangan hukum pemilu ke depan, khususnya mengenai pengaturan penundaan pemilu agar dapat dilakukan secara demokratis dan konstitusional.

Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum.

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Dalam tradisi hukum ketatanegaraan, isu penundaan pemilu selalu menghadirkan perdebatan serius, baik dari aspek konstitusionalitas, legitimasi kekuasaan, maupun perlindungan hak-hak warga negara. Buku ini hadir tepat waktu menjelang revisi UU Pemilu menuju Pemilu Serentak Nasional dan Daerah tahun 2029 mendatang, dengan menawarkan kajian yang komprehensif mengenai konsep, teori, pengaturan, hingga model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional di Indonesia.

Sahabat saya—penulis buku ini—merupakan seseorang yang kompeten tidak hanya sebagai akademisi dengan gelar akademik yang mentereng—doktor, magister, dan sarjana—di berbagai disiplin ilmu, tetapi juga praktisi kepiluan dari daerah hingga DKPP RI telah berhasil menguraikan persoalan penundaan pemilu tidak hanya dalam perspektif normatif, tetapi juga melalui pendekatan historis, filosofis, teoretis, dan praktik komparatif lintas negara. Kekuatan utama buku ini terletak pada kemampuannya menghubungkan prinsip demokrasi, hukum tata negara darurat, integritas pemilu, serta putusan Mahkamah Konstitusi secara sistematis dan mudah dipahami.

Sebagai karya akademik, buku *Penundaan Pemilu* ini layak menjadi rujukan penting bagi akademisi, peneliti, mahasiswa, penyelenggara pemilu, maupun pembentuk kebijakan dalam merumuskan arah hukum pemilu Indonesia ke depan.

Prof. Dr. Agus Riwanto, S.H., M.H., C.L.A.

Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas

Sebelas Maret,

Wakil Ketua Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN-HAN

(PP APHTN-HAN)

Penundaan pemilu merupakan salah satu pengecualian yang dapat ditempuh dalam *state of emergency*. Namun, dalam praktiknya, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) kerap terjadi sehingga demokrasi terancam. Buku Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi ini hadir sebagai panduan agar penundaan pemilu tetap berada dalam koridor yang konstitusional meskipun keadaan darurat sedang melanda. Buku ini wajib dibaca oleh Presiden, anggota DPR, hakim konstitusi, penyelenggara pemilu, serta seluruh pegiat demokrasi yang ingin menjaga negeri ini tetap tegak sebagai negara hukum, bahkan dalam situasi yang paling sulit sekalipun.

Dr. Qurrata Ayuni, S.H., MCDR.

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Buku yang ditulis oleh Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H. menghadirkan topik pemilu yang jarang ditulis, yaitu berkaitan dengan penundaan pelaksanaan pemilu. Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 jelas menyatakan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Selain asas Luber Jurdil yang sering kita dengar, terdapat asas penting lainnya, yaitu periodisasi. Pelaksanaan pemilu diatur untuk dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Namun, bagaimana jika asas periodisasi tidak dilaksanakan? Buku ini menghadirkan konstruksi hukum berkaitan dengan penundaan pelaksanaan pemilu dalam dua kerangka utama, yaitu pemilu yang demokratis dan pemilu yang konstitusional. Buku ini menjelaskan pengaturan penundaan pemilu di Indonesia dalam perspektif sejarah dan perspektif perundang-undangan, serta diperkaya dengan studi perbandingan negara lain. Buku ini juga menawarkan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Buku ini penting dibaca bagi mereka yang ingin pemilu di Indonesia tetap demokratis dan konstitusional.

Dr. Mohammad Syaiful Aris, S.H., M.H., LL.M.

Dosen Hukum Pemilu Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Buku ini hadir pada saat yang tepat, yaitu ketika isu penundaan pemilu kembali menjadi perdebatan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia—terutama setelah Putusan MK tentang model keserentakan pemilu—yang secara hukum akan memberikan konsekuensi terhadap penundaan pemilu anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan kepala daerah. Dengan argumentasi yang kuat dan sistematis, penulis berhasil menunjukkan bahwa penundaan pemilu pada dasarnya bukan sekadar urusan teknis penyelenggaraan, melainkan juga menyangkut aspek yang lebih substansial, yaitu pemenuhan prinsip demokrasi, konstitusionalisme, dan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam pemilu. Dengan memadukan analisis teoretis, historis, dan perbandingan, buku ini juga memberikan tawaran model pengaturan penundaan pemilu yang dinilai demokratis dan konstitusional. Buku ini layak menjadi salah satu rujukan penting dalam pengembangan studi hukum terkait pemilu dan demokrasi konstitusional di Indonesia.

Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H.

Kepala Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas

PENGANTAR PENULIS

Puja Pengastuti ke hadapan Ida Sang Hyang Widi Wasa/Tuhan Yang Maha Kuasa atas *Asung Kertha Wara Nugraha*-Nya sehingga buku ini dapat hadir di hadapan pembaca. Buku ini berasal dari penelitian tesis penulis berjudul *Konstruksi Hukum Penundaan Pemilihan Umum yang Demokratis dan Konstitusional* pada Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro.

Penulisan buku ini dilatarbelakangi adanya berbagai permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan asas pemilu periodik dalam praktik demokrasi konstitusional di berbagai negara di dunia, termasuk di Indonesia. Dalam perkembangan terakhir—meskipun asas tersebut telah diterima secara luas—tetapi fakta menunjukkan bahwa penundaan pemilu masih kerap terjadi. Berbagai alasan dikemukakan sebagai faktor penyebab penundaan pemilu. Di antaranya adalah karena bencana atau keadaan darurat.

Di Indonesia, pandemi *Covid-19* telah menimbulkan dampak krusial bagi penyelenggaraan Pilkada 2020 dan Pemilu 2024. Dampak tersebut berupa penundaan Pilkada 2020 dan munculnya usulan penundaan Pemilu 2024 yang dikemukakan oleh sejumlah pejabat negara dan pimpinan partai politik. Setelah tahapan pemilu tahun 2024 selesai, wacana penundaan pemilu belum berakhir. Wacana tersebut terus bergulir, bahkan semakin “panas” dan meluas. Pemicunya adalah terbitnya Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, yang dalam amar putusannya, mengubah model keserentakan pemilu menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Putusan MK ini, secara hukum berimplikasi pada penundaan pemilu lokal pada masa transisi.

Tujuan teoretis penulisan buku ini adalah untuk mengkaji dan mengembangkan konsep pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional pascaperubahan UUD NRI 1945. Tujuan praktisnya ada tiga, yaitu: *Pertama*, mengkaji pengaturan penundaan pemilu dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Kedua*, mengkaji urgensi penundaan pemilu secara demokratis dan konstitusional. *Ketiga*, merumuskan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Penulisan buku ini menggunakan metode penulisan hukum normatif dengan spesifikasi deskriptif, prospektif, dan analitis. Teori hukum yang digunakan adalah teori negara hukum, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, teori sistem pemerintahan, teori perubahan konstitusi, dan teori hukum tata negara darurat (HTN Darurat).

Hasil pembahasan dalam buku ini menunjukkan bahwa: *pertama*, konstitusi Indonesia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit, *kedua*, penundaan pemilu harus dilaksanakan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, integritas pemilu, keadilan pemilu, serta nilai-nilai konstitusi, dan *ketiga*, model pengaturan penundaan pemilu dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu: a) model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan dan b) model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Pengaturan kedua model tersebut, dapat dilakukan melalui perubahan formal atau perubahan nonformal konstitusi dengan merujuk pada parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

Buku ini dapat diselesaikan berkat bimbingan, masukan, dan bantuan banyak pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Suharnomo, S.E., M.Si. selaku Rektor Universitas Diponegoro; Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro dan dosen pembimbing tesis; Dr. Ratna Herawati, S.H., M.H. selaku Ketua Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro dan dosen pembimbing akademik; Prof. Dr. Lita

Tyesta Addy Listya Wardhani, S.H., M.Hum.; dan Prof. Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum. selaku tim penguji atas kesempatan studi dan bimbingan yang diberikan kepada penulis.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum. (Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Ketua Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi); Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum. (Guru Besar Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya); Prof. Dr. Agus Riwanto, S.H., M.H., C.L.A. (Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Wakil Ketua Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN-HAN atau PP APHTN-HAN); Dr. Qurrata Ayuni, S.H., MCDR. (Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia); Dr. Mohammad Syaiful Aris, S.H., M.H., LL.M. (Dosen Hukum Pemilu, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga); dan Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H. (Kepala Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Andalas) atas komentar yang diberikan pada buku ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Heddy Lugito, Dr. J. Kristiadi; Dr. Ratna Dewi Pettalolo, S.H., M.H.; Muhammad Tio Aliansyah, S.H., M.H.; Yulianto Sudrajat, S. Sos., M.I.Kom. (*Ex Officio* KPU RI); dan Dr. Herwyn J.H. Malonda, M.Pd., M.H. (*Ex Officio* Bawaslu RI) selaku Ketua dan Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) Periode 2022–2027; Drs. Syarmadani, M.Si., selaku Sekretaris DKPP; serta Unu Putra Herlambang, S.H., M.H.; Dr. Cholidin Nasir, S.H., M.H.; Rahman Yasin, S. Sos., M.Si.; dan Herdis Muhammad Husein, S.H., M.H. selaku Tenaga Ahli (TA) DKPP RI atas masukan dan bantuannya sehingga buku ini bisa diterbitkan.

Terakhir, penulis mengucapkan terima kasih kepada istri dan anak penulis, Desak Agung Oka Suardewi, S.E. dan I Dewa Gede Mayuresa Iswara, S.H., atas motivasi dan dukungan morilnya selama penulisan buku ini.

Penulis menyadari bahwa sebagai karya akademik buku ini masih banyak keterbatasan dan kekurangan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang sifatnya membangun dari sidang pembaca sangat diharapkan demi penyempurnaannya pada masa yang akan datang.

Jakarta, 20 Mei 2026

Penulis

DAFTAR ISI

BAB 1 PENDAHULUAN — 1

- A. Mengapa Penundaan Pemilu Menjadi Isu Penting? — 1
- B. Persoalan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis Penundaan Pemilu — 16
- C. Fokus dan Arah Pembahasan — 23

BAB 2 KONSEP DAN TEORI PENUNDAAN PEMILU — 25

- A. Konsep Penundaan Pemilu — 25
- B. Konsep Pemilu Demokratis — 27
- C. Konsep Pemilu Konstitusional — 28
- D. Perspektif Teoretis — 30

BAB 3 PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU DI INDONESIA DAN SEJUMLAH NEGARA LAIN — 59

- A. Pengaturan Penundaan Pemilu dalam Perspektif Sejarah Perundang-Undangan — 59
- B. Pengaturan Penundaan Pemilu Saat Ini — 128
- C. Pengaturan Penundaan Pemilu di Sejumlah Negara dan Pembelajaran bagi Indonesia — 141

BAB 4 URGENSI PENUNDAAN PEMILU SECARA DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONAL — 213

- A. Cita Hukum dan Tujuan Negara — 213
- B. Bentuk dan Kedaulatan Negara — 222
- C. Kerangka Hukum Pemilu — 229
- D. Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan — 238

- E. Hakikat Pemilu dan Asas Pemilu Periodik — 242
- F. Konsep Tata Kelola Pemilu — 248
- G. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembatasan Kekuasaan — 260
- H. Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara — 266
- I. Prinsip Demokrasi, Integritas Pemilu, dan Keadaan Darurat — 275

BAB 5 MODEL PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONAL — 287

- A. Politik Hukum Pemilu — 287
- B. Model Keserentakan Pemilu — 303
- C. Jenis-Jenis Penundaan Pemilu — 310
- D. Faktor-Faktor Penyebab Penundaan Pemilu — 314
- E. Dampak Penundaan Pemilu — 321
- F. Parameter Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional — 332
- G. Model Pengaturan Penundaan Pemilu Menurut para Sarjana — 338
- H. Model Pengaturan Penundaan Pemilu Menurut Penulis — 356
- I. Model Pengaturan Penundaan Pemilu Sebagai Tindak Lanjut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 — 408
- J. Pengaturan Penundaan Pemilu ke Depan — 429

BAB 6 EPILOG: REFLEKSI DAN ARAH KE DEPAN — 445

- A. Penegasan Akhir — 445
- B. Implikasi dan Rekomendasi — 446

DAFTAR PUSTAKA — 449

PROFIL PENULIS — 474

INDEKS — 475

DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1** Daftar Pejabat Negara dan Pimpinan Partai Politik yang Mengusulkan Penundaan Pemilu 2024 — 8
- Tabel 1.2** Daftar Pimpinan Partai Politik yang Menolak Usulan Penundaan Pemilu 2024 — 8
- Tabel 3.1** Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Demokrasi Liberal (1945–1959) — 82
- Tabel 3.2** Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966) — 86
- Tabel 3.3** Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Orde Baru (1966–1999) — 101
- Tabel 3.4** Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Reformasi (1999–sekarang) — 126
- Tabel 3.5** Perbandingan Pengaturan Penundaan Pemilu dan Pilkada — 140
- Tabel 3.6** Pengaturan Penundaan Pemilu di Sejumlah Negara Lain — 207
- Tabel 4.1** Hak-Hak Konstitusional Warga Negara yang Berkaitan dengan Pemilu — 272
- Tabel 4.2** Urgensi Penundaan Pemilu secara Demokratis dan Konstitusional — 284
- Tabel 5.1** Parameter Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional — 336

- Tabel 5.2** Kategori-Kategori ROCCIPi Menurut Ann Seidman, dkk. — 337
- Tabel 5.3** Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional — 405
- Tabel 5.4** Analisis Pembentukan Dasar Hukum Penundaan Pemilu Berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 Menggunakan Teori ROCCIPi — 416
- Tabel 5.5** Analisis Model Pengaturan Penundaan Pemilu Berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 Menggunakan Parameter Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional — 427

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
BP-KNIP	: Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat
DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
DPAS	: Dewan Pertimbangan Agung Sementara
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-GR	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
Golkar	: Golongan Karya
HTN	: Hukum Tata Negara
IDEA	: <i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
KAMI	: Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
KMB	: Konferensi Meja Bundar
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemilu	: Pemilihan Umum
Penpres	: Penetapan Presiden
Pileg	: Pemilu Legislatif
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
Pilpres	: Pemilu Presiden
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PN	: Pengadilan Negeri
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PSI	: Partai Solidaritas Indonesia
PT	: Pengadilan Tinggi
RIS	: Republik Indonesia Serikat
ROCCIP	: <i>Role, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology</i>
RUU	: Rancangan Undang-Undang
U.S.C.	: <i>United States Code</i>
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Tahun 1945
UUD NRI 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUDS	: Undang-Undang Dasar Sementara
WNI	: Warga Negara Indonesia

Bab 1

PENDAHULUAN

A. MENGAPA PENUNDAAN PEMILU MENJADI ISU PENTING?

Pemilu yang diselenggarakan secara periodik adalah fitur penting dalam praktik demokrasi konstitusional. Namun, penundaan pemilu di berbagai negara terjadi karena berbagai alasan. Salah satu alasan penting yang sering kali dikemukakan adalah terjadinya bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak mungkin diselenggarakan. Penundaan pemilu merupakan permasalahan serius bagi demokrasi, perdamaian, dan keamanan suatu negara. Namun, penelitian dan literatur ilmiah tentang penundaan pemilu hingga saat ini masih sangat terbatas.¹

Menurut Robert A. Dahl, syarat penting lembaga politik dalam demokrasi perwakilan modern adalah pemilu yang bebas, adil, dan berkala (periodik). Para pejabat dipilih dalam pemilu yang dilaksanakan secara adil dan pemaksaan kehendak jarang dilakukan.² Prinsip ini diatur dalam Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Majelis Umum PBB tahun 1948) dan telah banyak diadopsi

1 Toby S. James dan Sead Alihodzic, "When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situations", *Election Law Journal*, (Vol. 19, No. 3, 2020), hlm. 1. https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/76320/1/Elections_and_emergencies_5.00_AAV_JAMES.pdf. Diakses 31 Agustus 2023.

2 Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Pertama, 2001), hlm. 119.

dalam berbagai konsep integritas pemilu.³ Namun, pada saat yang sama juga terjadi bencana seperti pandemi atau tsunami yang menimbulkan ancaman yang lebih besar terhadap kehidupan dan keamanan umat manusia apabila pemilu tetap dilanjutkan.⁴

Bagi suatu negara demokrasi konstitusional, untuk dapat menyelenggarakan pemilu secara periodik tidaklah mudah. Berbagai keadaan darurat kerap terjadi dan mengakibatkan pemilu terpaksa harus ditunda. Sayangnya, tidak semua negara memiliki kerangka hukum pemilu yang memadai untuk mengatasi keadaan tersebut. Akibatnya, penundaan pemilu dilakukan dengan cara-cara yang tidak demokratis dan konstitusional sehingga menimbulkan krisis kenegaraan yang tidak mudah ditangani. Permasalahan tersebut terungkap pada tahun 2020 pada saat pandemi *Covid-19* menyebar dan pada berbagai kasus krusial lainnya, yang mengakibatkan banyak negara harus menunda pelaksanaan pemilu mereka.

Dampak serius dari bencana nonalam pandemi *Covid-19* adalah terhambatnya penyelenggaraan pemilu di berbagai negara di dunia. Wabah tersebut juga mengakibatkan penundaan pemilihan kepala daerah (pilkada) tahun 2020 di Indonesia. Dampak lain yang ditimbulkan pandemi *Covid-19* adalah munculnya usulan penundaan Pemilu 2024 oleh sejumlah pejabat negara dan pimpinan partai politik.⁵ Usulan tersebut menimbulkan permasalahan hukum mendasar karena Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengatur bahwa pemilu diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali.⁶

3 Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB tanggal 10 Desember 1948 menyatakan, *"kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintahan; kehendak ini harus dinyatakan melalui pemilu yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederhana, dengan pemungutan suara secara rahasia atau pun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara."*

4 Toby S. James and Sead Alihodzic, *Loc.Cit.*

5 Usulan penundaan Pemilu 2024 oleh sejumlah pejabat negara dan pimpinan partai politik di Indonesia dimuat *Harian Kompas*, 25 Februari 2022 dan 5 Maret 2022.

6 Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 selengkapnya menyatakan *"Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali."*

Menurut data International IDEA, dalam periode antara 21 Februari 2020 s.d. 21 Februari 2022, sebanyak 80 negara di dunia telah menunda penyelenggaraan pemilu nasional dan lokal mereka. Sekitar 42 dari negara-negara tersebut memutuskan menunda pemilu nasional dan referendum. Sementara, sebanyak 160 negara memutuskan untuk tetap menggelar pemilu, meskipun ada kekhawatiran terhadap dampak pandemi *Covid-19*. Dari 160 negara tersebut, sekitar 130 negara memutuskan untuk terus mengadakan pemilu nasional dan referendum.⁷

Data dari Johns Hopkins University per 29 April 2021, menunjukkan bahwa jumlah kasus infeksi *Covid-19* di seluruh dunia berjumlah sekitar 1.660.000 orang. Rinciannya sekitar 1.520.000 orang dinyatakan sembuh dan 45.334 orang lainnya wafat. Kasus infeksi *Covid-19* pertama di Indonesia terdeteksi pada awal Maret 2020. Data dari *World Health Organization* (WHO) per 19 Juli 2021, menunjukkan bahwa terdapat 2.877.476 kasus *Covid-19* di Indonesia dengan total kematian sebanyak 73.582 kematian.⁸ Data tersebut menggambarkan betapa dahsyatnya dampak pandemi *Covid-19* terhadap kehidupan umat manusia di seluruh dunia.

Munculnya virus *Covid-19* mengingatkan dunia akan isu penting mengenai hak prerogatif pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan negara dalam keadaan darurat. Penggunaan kekuasaan darurat presiden—baik di tingkat nasional maupun internasional—sangat penting dalam menghadapi virus *Covid-19* yang menyebar begitu cepat.⁹

7 International IDEA, "Global Overview of Covid-19 Impact on Elections", (1 September 2022). <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Diakses 7 November 2022.

8 Nita Ariyani, Murti Ayu Hapsari, dan Laga Sugiarto, *Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Berkaitan dengan Penerapan State of Exception dalam Kebijakan Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Indonesia*, (Laporan Akhir Penulisan, Kerja Sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Janabadra, Pusat Penulisan dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2021), hlm. 1–2.

9 Alboin Parasibu, *et.al.*, *Urgensi Mendesain Ulang Hukum Negara dalam Keadaan Darurat*. (Laporan Hasil Penulisan, Pusat Penulisan dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2021), hlm. 4.

Diskursus publik tentang penundaan pemilu dan hukum tata negara darurat (HTN Darurat) pun muncul kembali setelah sekian lama tenggelam. Kajian tentang HTN Darurat di Indonesia mulai dilakukan untuk menemukan jalan hukum dalam menanggulangi bencana yang terjadi.¹⁰ Fenomena ini terus bergulir meskipun pandemi *Covid-19* telah mereda, bahkan berakhir.

Setiap negara memiliki caranya sendiri dalam menghadapi bahaya dan keadaan darurat yang terjadi akibat pandemi *Covid-19*. Ketika virus *Covid-19* diketahui menyebar di Wuhan, Tiongkok, misalnya, pemerintah setempat merespons dengan kekuatan rezim totaliter. Pemerintah Tiongkok secara ketat memberlakukan pembatasan mobilitas dan perubahan perilaku masyarakat. Caranya adalah dengan mengisolasi kota Wuhan, yang merupakan pusat perjalanan utama bagi lebih dari 11 juta penduduk Tiongkok dan dunia.¹¹

Negara-negara anggota Uni Eropa mengambil langkah berbeda dalam menghadapi pandemi *Covid-19*. Polandia adalah salah satu negara anggota Uni Eropa yang mengatur tentang kondisi darurat dalam konstitusinya. Namun, Polandia tidak menerapkan hukum negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*), tetapi hukum negara dalam keadaan epidemi (*state of epidemic*)—yang tidak mencantumkan ketentuan-ketentuan dalam konstitusinya dan membatasi hak asasi manusia. Alasannya, jika pandemi *Covid-19* disamakan dengan keadaan darurat akibat bencana alam, dengan sendirinya pemilu presiden akan ditunda dan hal itu sangat dihindari oleh pemerintah Polandia.¹²

Negara-negara seperti Polandia, Denmark, dan Jerman tidak memiliki aturan yang jelas tentang keadaan darurat. Berbeda dengan Jerman yang pemerintah federalnya memiliki peran cukup penting dalam upaya melakukan koordinasi. Sementara, parlemen di Denmark memberlakukan hukum darurat yang memberikan akses sangat luas

10 *Ibid.*

11 Nita Ariyani, Murti Ayu Hapsari, dan Laga Sugiarto, *Op.Cit.*, hlm. 51.

12 *Ibid.*

kepada otoritas kesehatan. Pemerintah setempat juga melakukan pembatasan akses kepada lembaga-lembaga publik dan transportasi umum. Kebijakan itu ditempuh, meskipun mereka tidak memiliki kerangka konstitusional yang kuat untuk mengatasi krisis akibat pandemi *Covid-19*. Sementara, di Prancis, begitu pernyataan *state of emergency* diumumkan, maka presiden memiliki kewenangan mengambil alih kekuasaan tanpa pengecualian.¹³

Pilkada serentak tahun 2020 yang diselenggarakan di 270 daerah di Indonesia, baik pilkada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota, juga terdampak pandemi *Covid-19*. Pada awalnya pilkada dijadwalkan tanggal 23 September 2020.¹⁴ Namun, akibat pandemi *Covid-19*, pada tanggal 21 Maret 2020 Komisi Pemilihan Umum (KPU) memutuskan untuk menunda tahapan pilkada yang sedang berlangsung.¹⁵ Beberapa bulan kemudian, setelah dilakukan evaluasi dan berbagai persiapan oleh KPU, termasuk pengaturan protokol kesehatan secara ketat, tahapan pilkada kembali dilanjutkan.¹⁶ Pemungutan dan penghitungan suara pilkada serentak tahun 2020 akhirnya berhasil diselenggarakan pada hari Rabu, 9 Desember 2020.¹⁷

13 *Ibid.*, hlm. 4–5.

14 Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 yang ditetapkan tanggal 28 Februari 2020. Berdasarkan peraturan KPU ini, pilkada 2020 dijadwalkan tanggal 23 September 2020.

15 Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran *Covid-19*. Ditetapkan tanggal 21 Maret 2020. Berdasarkan keputusan KPU ini, sejumlah tahapan Pilkada 2020 ditunda pelaksanaannya.

16 Keputusan KPU Nomor 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Tahun 2020. Ditetapkan tanggal 15 Juni 2020. Berdasarkan keputusan KPU ini, tahapan Pilkada 2020 yang sempat ditunda dilanjutkan kembali.

17 Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. Ditetapkan tanggal 12 Juni 2020. Melalui peraturan KPU ini, Pilkada 2020 dilaksanakan hari Rabu, 9 Desember 2020.

Keputusan KPU melanjutkan tahapan pilkada pada masa pandemi *Covid-19* menimbulkan reaksi luas di tengah-tengah masyarakat. Perdebatan yang muncul pada saat itu adalah soal manakah yang lebih penting tetap melanjutkan pilkada demi tegaknya demokrasi dan kedaulatan rakyat ataukah menunda pilkada demi kesehatan dan keselamatan rakyat. Keputusannya adalah melanjutkan pilkada dengan argumentasi bahwa untuk menyelamatkan rakyat pada masa pandemi dibutuhkan pemimpin yang memiliki legitimasi kuat dalam menggerakkan roda pemerintahan serta mampu mengatasi dampak negatif pandemi *Covid-19*. Penyelenggaraan pilkada tidak perlu dipertentangkan dengan kesehatan dan keselamatan rakyat karena keduanya saling melengkapi.¹⁸

Melanjutkan tahapan pilkada pada masa pandemi *Covid-19*, selain menimbulkan kekhawatiran tentang dampaknya terhadap kesehatan masyarakat, juga menimbulkan kekhawatiran terhadap tingkat partisipasi pemilih dan kualitas penyelenggaraannya. Kekhawatiran ini beralasan, karena di sejumlah negara tingkat partisipasi pemilih turun drastis ketika pemilihan diselenggarakan pada saat pandemi. Namun, hal itu tidak mutlak karena ada juga negara yang tingkat partisipasi pemilihnya stabil dan bahkan meningkat secara signifikan meskipun pemilu atau pilkada di negara yang bersangkutan berlangsung pada masa pandemi.¹⁹

Pilkada serentak 9 Desember 2020 ternyata memberikan kejutan. Data KPU menunjukkan partisipasi pemilih secara nasional mencapai 76,1%. Meskipun lebih rendah dari target nasional yang ditetapkan, yaitu sebesar 77,5%, tetapi capaian tersebut merupakan kabar yang menggembirakan karena melebihi partisipasi Pilkada 2015 yang diselenggarakan pada keadaan normal. Selain itu, *cluster* baru infeksi *Covid-19* setelah hari pemungutan suara relatif sedikit. Hal ini menja-

18 I Dewa Kade Wiarso Raka Sandi & Antony Lee, "Merespons Tantangan dengan Kolaborasi dan Inovasi Strategi" dalam *Bersiasat di Tengah Badai Covid-19: Inovasi serta Kreasi Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih pada Pilkada Serentak 2020*, (Jakarta, KPU, 2021), hlm. 4–5.

19 *Ibid.*

dikan Indonesia sebagai salah satu dari sedikit negara di dunia yang mampu menyelenggarakan pemilihan di tengah pandemi *Covid-19* dengan tingkat partisipasi pemilih yang justru meningkat.²⁰

Pada tahun 2024, Indonesia menyelenggarakan pemilu serentak yang jatuh pada Rabu, 14 Februari 2024²¹ dan pilkada serentak pada Rabu, 27 November 2024 di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²² Dengan demikian, keduanya diselenggarakan pada tahun yang sama yaitu tahun 2024. Hal ini merupakan sejarah baru bagi praktik demokrasi elektoral di Indonesia mengingat sebelumnya hal itu belum pernah terjadi.

Dalam menghadapi pemilu serentak tahun 2024, berbagai persiapan dilakukan oleh penyelenggara pemilu agar semua tahapan berjalan tepat waktu. Sebagaimana diberitakan oleh *BBC News Indonesia*, anggota KPU Hasyim Asy'ari usai dilantik oleh Presiden Joko Widodo tanggal 12 April 2022, menyatakan pihaknya segera bekerja menetapkan tahapan Pemilu 2024 yang akan dimulai Juni 2022. Oleh karena itu, mereka akan memulai rapat dengan DPR, pemerintah, dan Bawaslu Rabu, 13 April 2022.²³

Di tengah-tengah berbagai persiapan yang dilakukan oleh KPU, tiba-tiba muncul usulan penundaan pemilu oleh sejumlah pejabat negara dan pimpinan partai politik. Usulan penundaan Pemilu 2024 dimuat *Harian Kompas* pada tanggal 25 Februari 2022 dan tanggal 5 Maret 2022.²⁴

20 *Ibid.*, hlm. 6.

21 Keputusan KPU Nomor 21 Tahun 2022 tentang Hari dan Tanggal Pemungutan Suara pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, Anggota DPRD Provinsi, dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota.

22 Pasal 201 ayat (8) 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang, mengatur bahwa pilkada serentak nasional diselenggarakan bulan November 2024.

23 Pijar Anugerah, "KPU dan Bawaslu baru dilantik, segera siapkan tahapan Pemilu 2024 agar sesuai jadwal", (*BBC News Indonesia*, 2022), <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61072661>. Diakses 21 November 2022.

24 Budiman Tanurejo, "Politik Atas Nama", (*Kompas*, 5 Maret 2022), hlm. 4 dan Anonim, "PDIP: Tidak Ada Ruang Penundaan Pemilu (PDI-P, Nasdem, Demokrat, dan PKS

Tabel 1.1

**Daftar Pejabat Negara dan Pimpinan Partai Politik yang Mengusulkan
Penundaan Pemilu 2024**

No.	Nama	Argumentasi/Alasan
1.	Menteri Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Bahlil Lahadalia).	Aspirasi pengusaha yang menginginkan pemilu ditunda. Hal itu dikatakan Bahlil pada tanggal 10 Januari 2022.
2.	Ketua Umum PKB (Abdul Muhaimin Iskandar).	Ada masukan pengusaha, pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah. Agar momentum perbaikan ekonomi ini tidak hilang, tidak terjadi <i>freeze</i> atau pembekuan ekonomi, serta untuk mengganti stagnasi selama dua tahun masa pandemi.
3.	Ketua Umum Partai Golkar (Airlangga Hartarto).	Mengusulkan perpanjangan masa jabatan presiden hingga tahun 2027 atau bahkan tahun 2028. Usulan bermula dari adanya aspirasi petani sawit di Kabupaten Siak, Riau, yang mengusulkan perpanjangan masa jabatan presiden.
4.	Ketua Umum PAN (Zulkifli Hasan).	Menyatakan setuju pemilu ditunda dengan alasan situasi pandemi, pemulihan ekonomi, perang Rusia-Ukraina, dan keterbatasan anggaran negara.
5.	Sekjen PSI (Esti Tungga Dewi).	Menyatakan bahwa PSI tidak setuju perpanjangan masa jabatan Presiden Joko Widodo, tetapi mendukung masa jabatan Presiden Joko Widodo menjadi tiga periode melalui perubahan UUD 1945.

Sumber: Harian *Kompas*, 25 Februari 2022 dan 5 Maret 2022.

Usulan penundaan Pemilu 2024 ditolak oleh sejumlah pimpinan partai politik yang tidak setuju dilakukan penundaan pemilu. Akibatnya, terjadi pro dan kontra di tengah masyarakat. Pimpinan partai politik yang menolak usulan penundaan Pemilu 2024 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2

Daftar Pimpinan Partai Politik yang Menolak Usulan Penundaan Pemilu 2024

No.	Nama	Argumentasi/Alasan
1.	Sekjen PDIP (Hasto Kristiyanto).	Penundaan pemilu tidak memiliki alasan hukum yang kuat. Periodisasi pemilu lima tahun telah membentuk kultur demokrasi di Indonesia. Jika

menolak wacana penundaan Pemilu 2024 yang dilontarkan PKB dan Golkar. Selain itu, *Kompas* juga memuat berita berjudul "Mantan Hakim Konstitusi Mengingatkan Tak Ada Alasan Konstitusional Menunda Pemilu," (Anonim, *Kompas*, 25 Februari 2022), hlm. 2.

No.	Nama	Argumentasi/Alasan
		kultur tersebut diganggu, dikhawatirkan akan berdampak pada instabilitas politik. Sikap itu sama dengan pernyataan Presiden Joko Widodo yang berulang kali menegaskan penolakannya terhadap wacana perpanjangan masa jabatan dan penundaan Pemilu 2024.
2.	Wakil Sekjen Partai Nasdem (Hermawi Taslam).	Partainya konsisten dan tidak terpengaruh dengan wacana penundaan pemilu, karena semua partai politik terlibat dalam penetapan tanggal pemilu. Jika spekulasi penundaan pemilu dimunculkan akan memicu ketidakstabilan ekonomi dan politik.
3.	Wakil Sekjen PKS (Ahmad Fathul Basri).	Wacana penundaan pemilu membahayakan iklim demokrasi Indonesia. Pandangan seperti itu seharusnya tidak disampaikan elite, apalagi dari ketua umum (Ketum) Parpol yang sudah mengikuti konstelasi demokrasi sedemikian lama sejak reformasi.
4.	Kepala Badan Komunikasi Strategis DPP Partai Demokrat (Herzaky Mahendra Putra).	Ide penundaan pemilu justru dapat menjerumuskan Presiden Joko Widodo.
5.	Juru bicara Prabowo Subianto (Dahnil Anzar Simanjuntak).	Menurutnya, Prabowo tegak lurus pada konstitusi dan menolak penundaan Pemilu 2024.

Sumber: *Harian Kompas*, 25 Februari 2022 dan 5 Maret 2022.

Usulan penundaan Pemilu 2024 tidak hanya dimuat oleh *Harian Kompas* tetapi juga oleh berbagai media cetak dan media *online* di Indonesia. Media *online* yang memuat berita serupa adalah *Tempo.co* dan *BBC News Indonesia*. Pada tanggal 3 Maret 2022, *Tempo.co* memberikan usulan penundaan Pemilu 2024 yang disampaikan oleh Ketua Umum PKB Muhaimin Iskandar (Cak Imin). Usulan PKB itu kemudian menuai kritik karena bukan tidak mungkin akan diikuti oleh partai koalisi pemerintah lainnya. Ujang Komarudin mengatakan “Bisa juga ketum-ketum (ketua umum) partai akan ditekan untuk bersuara yang sama seperti Cak Imin.” Kekhawatiran Ujang Komarudin ternyata benar. Usulan Ketua Umum PKB tersebut mendapat dukungan dari ketua umum partai politik lainnya, seperti Ketua Umum PAN dan

Ketua Umum Partai Golkar yang juga Menteri Koordinator Perekonomian. Keduanya juga mengusulkan penundaan Pemilu 2024.²⁵

Pada tanggal 18 Maret 2022, *BBC News Indonesia* memuat berita tentang usulan penundaan Pemilu 2024. Berita yang dilansir oleh *BBC News Indonesia*, memuat klaim “big data” yang diucapkan oleh Menko Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan. Ia mengklaim ada 110 juta percakapan warganet yang mendukung penundaan Pemilu 2024. Klaim tersebut diragukan banyak pihak, termasuk oleh Bivitri Susanti dengan mengatakan seandainya pun hal itu benar, “big data” tetap tidak bisa dijadikan alasan penundaan pemilu. Demokrasi tidak berarti suara mayoritas harus dituruti secara absolut. Negara juga harus mematuhi prinsip-prinsip konstitusionalisme, yaitu pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia.²⁶

Dalih penundaan Pemilu 2024 atas dasar klaim “big data” diragukan validitasnya dan disangkal oleh pegiat pemilu Titi Anggraini. Ia mengatakan, “Nah, kalau situasi hari ini kan desainnya menggunakan istilah penundaan, tapi sebenarnya sengaja untuk tidak melaksanakan (pemilu) dengan dalih *big data*.” Lebih lanjut Titi Anggraini mengemukakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017) mengatur bahwa pemilu bisa ditunda dalam kondisi darurat, yaitu kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya, yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan. Aturan tersebut hanya berlaku jika tahapan pemilu sudah berjalan dan pelaksanaannya harus dalam kerangka konstitusi.²⁷

25 Hendrik Khoirul Muhid, “5 Hal Mengenai Penundaan Pemilu 2024, Mengapa Menuai Polemik?”, (*Tempo.co*, 3 Maret 2022), <https://nasional.tempo.co/read/1566800/5-hal-mengenai-penundaan-pemilu-2024-mengapa-menuai-polemik>. Diakses tanggal 15 Agustus 2023.

26 Pijar Anugerah, “Penundaan Pemilu 2024 dengan *Big Data* Luhut: Walau Tidak Diatur dalam UU, Bisakah *Big Data* Jadi Alasan Menunda Pemilu?”, (*BBC News Indonesia*, 18 Maret 2022), <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60779921>. Diakses tanggal 19 Maret 2022.

27 *Ibid.*

Klaim “*big data*” mendorong wacana penundaan Pemilu 2024 terus bergulir meskipun Presiden Joko Widodo telah mengatakan akan taat pada konstitusi. Bersamaan dengan itu, PKB sebagai salah satu partai pendukung pemerintah dilaporkan telah melakukan sosialisasi untuk menunda Pemilu 2024 kepada partai lain di DPR.²⁸ Hal ini menunjukkan bahwa wacana penundaan Pemilu 2024 mendapat atensi luas di kalangan pimpinan partai politik, akademisi, pegiat pemilu, dan masyarakat.

Usulan penundaan Pemilu 2024 bukan sekadar wacana dalam forum-forum diskusi yang diliput secara luas oleh media massa. Usulan tersebut juga masuk ke ranah hukum di lembaga peradilan. Di tengah-tengah berlangsungnya tahapan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu 2024, publik dikejutkan dengan terbitnya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. tertanggal 2 Maret 2023 yang memerintahkan KPU menunda Pemilu 2024.

Putusan Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. bermula dari gugatan Perbuatan Melanggar Hukum (PMH) yang diajukan oleh Partai Prima selaku Penggugat melawan KPU selaku Tergugat. Gugatan tersebut didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 8 Desember 2022. Partai Prima mengajukan gugatan perdata ke PN Jakarta Pusat karena merasa dirugikan oleh KPU pada tahapan verifikasi administrasi partai politik calon peserta Pemilu 2024. Partai Prima keberatan karena dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) oleh KPU berdasarkan Berita Acara (BA) Nomor 232/PL.01.1-BA/05/2022 tentang Rekapitulasi Hasil Verifikasi Administrasi Partai Politik Calon Peserta Pemilihan Umum yang dikeluarkan oleh KPU tanggal 13 Oktober 2022.²⁹

28 *Ibid.*

29 Putusan Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst., hlm. 4–5.

Petitum kelima yang diajukan oleh Penggugat dalam perkara Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. adalah permohonan penundaan Pemilu 2024. Petitum tersebut menyatakan,

“Menghukum Tergugat untuk memulihkan kerugian immateriel Penggugat dengan mewajibkan Tergugat untuk tidak melaksanakan sisa tahapan Pemilihan Umum 2024 selama lebih kurang 2 (dua) tahun 4 (empat) bulan dan 7 (tujuh) hari sejak putusan ini dibacakan dan kemudian melaksanakan tahapan pemilihan umum dari awal untuk selama lebih kurang 2 (dua) tahun 4 (empat) bulan dan 7 (tujuh) hari.”³⁰

Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat melalui Putusan Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. menyatakan menerima gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Dalam salah satu amar putusannya, PN Jakarta Pusat menyatakan,

“Menghukum tergugat untuk tidak melaksanakan sisa tahapan Pemilihan Umum 2024 sejak putusan ini diucapkan dan melaksanakan tahapan Pemilihan Umum dari awal selama lebih kurang 2 (dua) tahun 4 (empat) bulan 7 (tujuh) hari.”³¹

Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. menimbulkan kekhawatiran bagi KPU (Tergugat) mengingat tahapan Pemilu 2024 sedang berjalan. Jika putusan tersebut berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), implikasinya akan terjadi penundaan pemilu dari jadwal semula pada tahun 2024 menjadi pada tahun 2025. Selain merugikan KPU, Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst., juga merugikan partai politik lain yang telah ditetapkan oleh KPU sebagai peserta Pemilu 2024.

Menyikapi putusan PN Jakarta Pusat tersebut, KPU mengajukan permohonan banding ke Pengadilan Tinggi (PT) Jakarta pada tanggal 10 Maret 2023. Perkara ini diputus oleh PT Jakarta melalui Putusan

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*, hlm. 106–107.

Nomor 230/PDT/2023/PT DKI. Putusan PT Jakarta tersebut mengabulkan permohonan banding yang diajukan oleh Pembanding/semula Tergugat (KPU). Dalam amar Putusan Nomor 230/PDT/2023/PT DKI., PT Jakarta menyatakan: *Pertama*, menerima permohonan banding Pembanding/semula Tergugat. *Kedua*, membatalkan Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt. Pst. *Ketiga*, PN Jakarta Pusat tidak berwenang secara kompetensi absolut untuk mengadili perkara *a quo*. *Keempat*, gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima (*Niet Ontvanke-lijke Verklaard*).

Pembatalan Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt. Pst. oleh PT Jakarta melalui Putusan Nomor 230/PDT/2023/PT DKI, mengakibatkan perintah penundaan Pemilu 2024 tidak memiliki daya berlaku dan tidak dapat dieksekusi berdasarkan putusan banding. Dengan kata lain, putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt. Pst. dianggap tidak pernah ada dan tidak memiliki daya eksekusi. Putusan PT Jakarta Nomor 230/PDT/2023/PT DKI memberikan legitimasi hukum bagi KPU untuk tetap melanjutkan rangkaian Pemilu 2024. Setelah melalui proses panjang, akhirnya Pemilu 2024 berhasil diselenggarakan sesuai jadwal pada hari Rabu, 14 Februari 2024.

Setelah Pemilu 2024 selesai, ternyata wacana penundaan pemilu belum juga berakhir. Salah satu pemicunya adalah terbitnya Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 26 Juni 2025 tidak lama berselang setelah pemilu serentak dan pilkada serentak nasional tahun 2024 berakhir. Dalam amar Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, disebutkan bahwa model keserentakan pemilu ke depan terdiri dari pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal.³² Menurut amar putusan MK tersebut, pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, dan presiden dan wakil presiden diselenggarakan terlebih dahulu. Selanjutnya, dalam kurun waktu paling

32 Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, hlm. 145–147.

singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota DPR dan anggota DPD atau sejak pelantikan presiden dan wakil presiden, diselenggarakan pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.³³ Putusan MK tersebut akan berimplikasi pada terjadinya penundaan pemilu lokal pada masa transisi, yaitu pemilu anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945, undang-undang pilkada, dan undang-undang pemilu yang berlaku saat ini, secara keseluruhan di Indonesia terdapat 7 (tujuh) jenis pemilihan untuk mengisi jabatan-jabatan publik yang terdapat dalam lembaga eksekutif dan legislatif yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Rinciannya, terdiri dari 5 (lima) jenis pemilu dan 2 (dua) jenis pilkada. Apabila dikategorikan berdasarkan kedudukannya masing-masing, akan diperoleh hasil sebagai berikut: *pertama*, ada 3 (tiga) jenis pemilu nasional yang terdiri dari pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan presiden dan wakil presiden. *Kedua*, ada 2 (dua) jenis pemilu lokal yang terdiri dari pemilu anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota dan 2 (dua) jenis pilkada (lokal) yang terdiri dari pilkada gubernur dan wakil gubernur dan bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota. Rincian tersebut didasari argumentasi hukum bahwa pilkada bukan merupakan rezim pemilu, melainkan rezim pemerintah daerah, sehingga baik pengaturannya dalam undang-undang maupun penyelenggaraannya dilakukan secara terpisah dengan pemilu.

Perkembangan model keserentakan pemilu dan pilkada di Indonesia sangat dinamis. Fenomena ini tidak terlepas dari banyaknya uji materi yang dilakukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya akibat undang-undang pemilu dan undang-undang

33 *Ibid.*

pilkada ke MK. Hasil dari uji materi tersebut adalah sejumlah putusan MK yang berkaitan dengan kualifikasi pilkada dan model keserentakan pemilu. Adapun putusan MK dimaksud adalah Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024.

Ketiga putusan MK tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung, menyatakan bahwa kualifikasi pilkada adalah pemilu sehingga penyelenggaraan pilkada dapat diserentakan dengan pemilu. Merujuk pada ketiga putusan MK tersebut, ke depan di Indonesia akan ada 7 (tujuh) jenis pemilu, yaitu: 1) pemilu anggota DPR, 2) pemilu anggota DPD, 3) pemilu presiden dan wakil presiden, 4) pemilu gubernur dan wakil gubernur, 5) pemilu anggota DPRD provinsi, 6) pemilu bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, 7) pemilu anggota DPRD kabupaten/kota.

Model keserentakan pemilu berkaitan dengan model pengaturan penundaan pemilu dan dampak yang ditimbulkannya. Oleh karena itu, kekosongan pengaturan penundaan pemilu, baik pada tingkat UUD maupun pada tingkat undang-undang pemilu, perlu diantisipasi sejak awal ketika negara dalam keadaan normal. Apabila kekosongan hukum itu dibiarkan, bukan tidak mungkin pada suatu saat nanti pemilu akan tetap dipaksakan meskipun secara objektif terjadi bencana atau keadaan darurat sehingga pemilu benar-benar tidak mungkin dilaksanakan secara demokratis dan konstitusional. Atau sebaliknya, bisa jadi penundaan pemilu akan dilakukan dengan cara-cara yang tidak demokratis dan konstitusional sehingga mengancam kelangsungan demokrasi dan perkembangan hukum di Indonesia.

Ketika buku ini ditulis, Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 belum ditindaklanjuti oleh Presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang sehingga belum ada rumusan konkret dalam undang-undang pemilu terkait model pengaturan keserentakan pemilu yang baru. Demikian pula dengan model pengaturan penundaan pemilu lokal pada masa transisi juga belum diatur dalam undang-undang pemilu. Kekosongan pengaturan penundaan pemilu, terutama untuk

penundaan yang melewati masa jabatan, tidak dapat dibiarkan karena bukan tidak mungkin permasalahan penundaan pemilu akan muncul kembali pada pemilu-pemilu yang akan datang, baik karena bencana, keadaan darurat atau karena sebab-sebab lainnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian mendalam dan antisipasi sejak awal dengan maksud untuk menemukan jalan keluarnya.

B. PERSOALAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS PENUNDAAN PEMILU

Usulan penundaan Pemilu 2024 dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang penundaan pemilu lokal pada masa transisi, menimbulkan permasalahan filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam kehidupan bernegara di Indonesia, yaitu:

Pertama, permasalahan filosofis. Menurut Arif Hidayat, prinsip negara hukum yang dianut NKRI adalah “Negara Hukum Pancasila” yang bersifat prismatic dan integratif, yaitu prinsip negara hukum yang mengintegrasikan unsur-unsur yang baik dari beberapa konsep yang berbeda. Unsur-unsur yang dimaksud meliputi *Rechtsstaat*, *the Rule of Law*, konsep negara hukum formal, dan negara hukum materiel. Unsur-unsur tersebut kemudian diberi nilai keindonesiaan, seperti kekeluargaan, kebapakan, keserasian, keseimbangan, dan musyawarah yang seluruhnya merupakan akar-akar dari budaya hukum Indonesia sebagai nilai spesifik, sehingga menjadi prinsip “Negara Hukum Pancasila”. Prinsip kepastian hukum dalam *Rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip keadilan dalam *the Rule of Law*. Kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat juga tegak.³⁴

Konsep negara hukum Pancasila merupakan kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang sarat dengan nilai-nilai luhur berupa etika dan moral bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan

34 Arif Hidayat, “Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)”, hlm. 33. https://eprints.undip.ac.id/7828/1/Prof_Arief.pdf. Diakses 14 Februari 2026.

UUD 1945 dan tersirat di dalam pasal-pasal UUD NRI 1945. Pancasila merupakan norma dasar Negara Indonesia (*grundnorm*) dan cita hukum Negara Indonesia (*rechtsidee*) sebagai kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif. Bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai. Pada tahap selanjutnya, Pancasila menjadi pokok kaidah fundamental negara “*staatsfundamentalnorm*” karena dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945.³⁵

Penyelenggaraan negara berdasarkan konsep negara hukum Pancasila berkaitan erat dengan perwujudan tujuan negara yang secara definitif tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu: 1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2) memajukan kesejahteraan umum, 3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan 4) ikut melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Upaya mewujudkan tujuan negara merupakan kewajiban negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia, yang penyelenggaraannya harus didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila).³⁶

Konstitusi Indonesia secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang mengelola sistem politik demokrasi. Dalam praktik pengelolaan negara, demokrasi di Indonesia selalu berubah mengikuti perkembangan Sistem Tata Negara Indonesia. Demokrasi yang ideal bagi Negara Indonesia adalah demokrasi Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa demokrasi dipimpin oleh kebijaksanaan dalam perwakilan musyawarah dan menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai konstitusi.³⁷

35 Arif Hidayat, “Negara Hukum Berwatak Pancasila”, hlm. 3. https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/artikel_15_03_arief_hidayat.pdf. Diakses 14 Februari 2026.

36 *Ibid.*, hlm. 6.

37 Fifiana Wisnaeni dan Ratna Herawati, “The Politics of Law of Pancasila-Based Democracy in Indonesia as the World’s Third Largest Democracy”, *Academic*

Secara historis, konstitusi Indonesia menghendaki bahwa model demokrasi yang hendak dibangun dan ditegakkan adalah demokrasi yang berjejak dari karakter luhur bangsa yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dan gotong royong. Pilihan dan kesepakatan terhadap model demokrasi tersebut dituangkan dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945, yaitu kedaulatan berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan. Dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perike-manusiaan, persatuan, dan keadilan. Nilai-nilai inilah yang disebut dengan nilai-nilai Pancasila.³⁸

Di negara-negara demokratis konstitusional, pemilu selalu dijadikan sebagai parameter dalam mengukur derajat kemajuan demokrasi di negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, demokrasi sebagai manifestasi Pancasila dapat dilihat dari penyelenggaraan pemilu. Hal ini berangkat dari anggapan bahwa negara yang demokratis adalah negara yang dapat menjadi sarana bagi terpilihnya para wakil rakyat, di mana hal ini menggambarkan suasana demokrasi itu sendiri (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Parameter yang digunakan oleh Indonesia adalah Pancasila, dalam hal ini, nilai-nilai Pancasila pada sila ke-4 (empat) yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.³⁹

Kerakyatan adalah kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Hikmat kebijaksanaan artinya bahwa menggunakan pikiran yang sehat dan dilaksanakan dengan jujur dan bertanggung jawab sesuai

Journal of Interdisciplinary Studies, (Vol. 9, No. 4, 2020), hlm. 39. <https://www.richtmann.org/journal/index.php/ajis/article/view/12133>. Diakses 14 Februari 2026.

38 Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, Farid Ibrahim, dan Adissya Mega Christia, “Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, (Vol. 2, No. 3, 2020), hlm. 306–307. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jphi/article/view/8800/4508>. Diakses 14 Februari 2026.

39 Efendi Susanto, “Sila Ke-Empat Pancasila dan Iklim Demokrasi Indonesia Saat Ini”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, (Jilid 50. No. 1, 2021), hlm. 85–86. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/31538>. Diakses 14 Februari 2026.

hati nurani, dengan selalu mengutamakan kepentingan rakyat, persatuan dan kesatuan bangsa. Permusyawaratan artinya menggunakan musyawarah untuk mufakat apabila merumuskan dan memutuskan suatu hal berdasarkan kehendak rakyat. Perwakilan berarti dalam hal melaksanakan kehendak rakyat dalam kehidupan bernegara dilakukan melalui badan perwakilan rakyat.⁴⁰ Sila ke-4 (empat) mengharuskan negara untuk menjamin agar pelaksanaan kedaulatan rakyat benar-benar dilakukan secara demokratis dan tanpa diskriminasi melalui wakil-wakilnya. Negara wajib menampung dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan dari seluruh rakyat yang memiliki kedaulatan tersebut.⁴¹

Jimly Asshidiqie mengemukakan bahwa penyaluran kedaulatan dan aspirasi rakyat melalui pemilu secara berkala (periodik) sangat penting untuk menampung aspirasi rakyat dan menjawab tantangan kehidupan bernegara yang terus berkembang secara dinamis. Selain itu, pemilu berkala juga dimaksudkan untuk menjamin proses pergantian kepemimpinan negara secara teratur dan berkesinambungan.⁴² Oleh karena itu, pemilu memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat penting sebab dalam pemilu rakyat memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga eksekutif dan legislatif. Penyelenggaraan pemilu bukan sekadar rutinitas demokrasi prosedural, melainkan implementasi prinsip-prinsip demokrasi substantif. Ada tidaknya kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam pemilu dapat diukur dari sejauh mana prosedur dan substansi demokrasi ditegakkan dalam pemilu.

Menurut I Dewa Gede Palguna, tidak ada alasan fundamental yang bisa dijadikan sandaran dalam penerapan hukum darurat ketatanegaraan yang berakibat dapat ditundanya Pemilu 2024 secara konstitusional. Kedaruratan itu, misalnya muncul gangguan ketertiban sehingga tertib hukum yang mestinya berlaku normal tidak bisa

40 *Ibid.*, hlm. 87–88.

41 Efendi Susanto, *Op.Cit.*, hlm. 88.

42 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia PascaReformasi*, (Jakarta, PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), selanjutnya disebut Jimly Asshidiqie I, hlm. 752.

dijalankan.⁴³ Hal serupa juga dikemukakan oleh Susi Dwi Harijanti. Ia mengingatkan bahwa UUD NRI 1945 menghendaki pembatasan jabatan bagi penyelenggara negara, termasuk masa jabatan presiden dan wakil presiden. Memperpanjang masa jabatan presiden dan wakil presiden melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip konstitusionalisme.⁴⁴

Usulan penundaan Pemilu 2024 dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 terkait penundaan pemilu lokal pada masa transisi, menimbulkan permasalahan filosofis yang sangat mendasar bagi Negara Indonesia karena dua alasan, yaitu: 1) hakikat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil rakyat menuju terwujudnya negara hukum demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 dan 2) penundaan pemilu berpotensi menghambat tujuan negara, melanggar cita hukum (*rechtsidee* Pancasila), melanggar Sila ke-IV (empat) Pancasila, serta mengganggu sistem politik demokrasi Indonesia yang dalam praktiknya dilaksanakan melalui pemilu secara periodik. Oleh karena itu, usulan penundaan pemilu dan putusan MK yang berkaitan dengan penundaan pemilu, perlu dikaji secara mendalam untuk mencari solusi atas permasalahan yang ditimbulkannya.

Kedua, permasalahan yuridis. Secara yuridis, demokrasi Pancasila yang dianut oleh bangsa dan Negara Indonesia dapat dikategorikan sebagai demokrasi konstitusional. Sebelum perubahan UUD 1945, hal itu diatur pada bagian penjelasan yang menyatakan, “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).” Pascaperubahan UUD 1945, kemudian diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

43 Anonim, *Kompas*, Loc.Cit.

44 Anonim, *Kompas*, Loc.Cit.

Makna yang terkandung dalam ketentuan pasal tersebut adalah kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dianutnya prinsip pembatasan kekuasaan. Makna lainnya adalah bahwa paham kedaulatan rakyat dan pembatasan kekuasaan dilaksanakan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD NRI 1945). Implementasi dari kedua prinsip tersebut adalah dilaksanakannya pemilu secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali dan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden Indonesia, serta semua pejabat yang dipilih melalui pemilu.

Ketentuan mengenai periode penyelenggaraan pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

Sementara, pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dan pembatasan masa jabatan penyelenggara negara dilakukan melalui pemilu yang diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Oleh karena itu, dalam UUD NRI 1945 tidak diatur ketentuan tentang penundaan pemilu serta perpanjangan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain, setelah 5 (lima) tahun terhitung sejak pemilu sebelumnya, harus diselenggarakan pemilu baru untuk mengisi jabatan-jabatan eksekutif dan legislatif agar tidak terjadi kekosongan jabatan dan kekosongan kekuasaan pemerintahan negara.

Undang-undang pemilu yang berlaku saat ini, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum—sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 dan dimaknai melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang

relevan—juga tidak mengatur mekanisme atau tata cara penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, termasuk mekanisme apa yang akan ditempuh jika pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan berakibat pada keterlambatan penetapan hasil pemilu dan keterlambatan pelantikan presiden dan wakil presiden. Hal ini mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dibentuk kerangka hukum penundaan pemilu yang mampu menjawab kebutuhan penyelenggaraan pemilu ke depan.

Ketiga, permasalahan sosiologis. Secara sosiologis usulan penundaan Pemilu 2024 yang digagas oleh sejumlah elite birokrasi dan elite politik di tanah air, telah membuka celah bagi munculnya spekulasi politik dan keresahan sosial di tengah-tengah masyarakat. Usulan tersebut telah menimbulkan pro-kontra karena berbagai elemen masyarakat sipil seperti akademisi, mahasiswa, dan pegiat pemilu aktif memberikan respons dan mengkritisi usulan penundaan pemilu.

Menurut Bun Joi Phiau, dkk., usulan penundaan Pemilu 2024 tidak semata-mata dilatarbelakangi alasan ekonomi, yaitu agar ekonomi Indonesia tidak stagnan akibat pandemi *Covid-19*. Namun, diduga merupakan strategi dari segelintir elite politik tertentu demi tercapainya keinginan politik mereka.⁴⁵ Kecurigaan tersebut mengakibatkan terjadinya aksi mahasiswa di berbagai daerah di Indonesia. Mahasiswa menilai ada upaya serius menunda pemilu dan memperpanjang masa jabatan presiden dan wakil presiden. Wacana penundaan pemilu semakin kuat setelah Menteri Koordinator Investasi dan Kemaritiman, Luhut Binsar Panjaitan, mengklaim ada 110 (seratus sepuluh) juta pengguna media sosial menginginkan perpanjangan masa jabatan presiden dan wakil presiden.⁴⁶

45 Bun Joi Phiau, dkk., "Politik Hukum Penundaan Pemilu Ditinjau Dari Perspektif Hukum Tata Negara", *Jurnal Ikamakum*, Magister Hukum Universitas Pamulang, Vol. 2 No.1, 2022, hlm. 544, <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/IKAMAKUM/article/view/22929>. Diakses tanggal 20 Agustus 2022.

46 Ahmad Jukari, "Jalan Konstitusional Penundaan Pemilu dan Perpanjangan Masa Jabatan Presiden dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *J-Law*, 1 (1), 2022, hlm. 2–3.

Pemerintah kemudian menegaskan komitmennya untuk mencegah spekulasi lebih lanjut dan memastikan bahwa Pemilu 2024 akan tetap digelar sesuai jadwal. Namun, komitmen pemerintah tersebut harus dibarengi dukungan anggaran serta stabilitas politik dan keamanan.⁴⁷ Ketersediaan anggaran dalam jumlah yang memadai dan kondisi sosial politik yang kondusif sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemilu. Tanpa kedua hal tersebut, sangat sulit bagi penyelenggara pemilu untuk dapat melaksanakan tahapan secara optimal dan tepat waktu.

C. FOKUS DAN ARAH PEMBAHASAN

Buku ini difokuskan pada 3 (tiga) pembahasan masalah terkait penundaan pemilu, yaitu: 1) pengaturan penundaan pemilu di Indonesia, 2) urgensi penundaan pemilu dilaksanakan secara demokratis dan konstitusional, dan 3) model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

Kehadiran buku ini adalah untuk mengkaji dan mengembangkan konsep pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional pascaperubahan UUD NRI 1945. Selain itu, buku ini juga bermaksud untuk: 1) mengkaji pengaturan penundaan pemilu dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan perbandingannya dengan sejumlah negara lain, 2) mengkaji urgensi penundaan pemilu secara demokratis dan konstitusional, dan 3) merumuskan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

Penulisan buku ini diharapkan dapat bermanfaat, baik secara teoretis maupun praktis. Secara teoretis, buku ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan hukum pemilu khususnya hukum penundaan pemilu mengingat pengaturannya saat ini masih sangat terbatas. Secara praktis, buku ini diharapkan bermanfaat sebagai salah satu rujukan bagi pembentuk undang-undang (presiden dan DPR), penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pemilih, dan masyarakat dalam mengantisipasi terjadinya penundaan pemilu di Indonesia.

47 Anonim, *Kompas*, Loc.Cit.

Penulis juga berharap bahwa buku ini dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kedudukan penundaan pemilu dalam perspektif konstitusi dan demokrasi. Pembahasan mengenai penundaan pemilu menjadi penting karena pemilu merupakan sarana utama pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara demokratis. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan penundaan pemilu harus memiliki dasar hukum yang jelas, alasan yang konstitusional, serta mekanisme yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan politik.

Buku ini juga diharapkan mampu menjadi bahan kajian akademik bagi mahasiswa, peneliti, dan praktisi hukum tata negara dalam memahami dinamika ketatanegaraan Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan keadaan darurat dan keberlangsungan demokrasi. Dengan adanya kajian ini, diharapkan dapat terbentuk pemikiran yang lebih kritis dan konstruktif mengenai batas kewenangan negara dalam menunda pemilu tanpa mengabaikan prinsip negara hukum, demokrasi, dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Bab 2

KONSEP DAN TEORI PENUNDAAN PEMILU

A. KONSEP PENUNDAAN PEMILU

Konsep “penundaan pemilu” terdiri dari kata “penundaan” dan “pemilu”. Kata penundaan berasal dari kata dasar “tunda” yang berarti “menghentikan dan akan dilangsungkan lain kali (lain waktu).” Menunda berarti “mengundurkan waktu pelaksanaan; menangguhkan” dan penundaan adalah “proses, cara, perbuatan menunda”.¹

Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, mengatur bahwa: 1) presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; 2) presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan; 3) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; 4) pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden dan DPRD.

Konsep pemilu menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan

¹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)* Versi online/daring, <https://kbbi.web.id/tunda-2>. Diakses tanggal 29 September 2022.

wakil presiden, dan untuk memilih anggota DPRD yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Konsep ini dikenal dengan istilah pemilu serentak “lima kotak” karena kelima jenis pemilu tersebut diselenggarakan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7, Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, serta Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pemilu di Indonesia diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pilkada belum dimasukkan sebagai bagian dari pemilu sehingga pengaturan dan penyelenggaraannya dilakukan secara terpisah dengan pemilu.

Setelah terbitnya Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, terjadi perubahan rezim pilkada karena Pilkada ditempatkan dalam rezim kepemiluan yang sama dan dapat diintegrasikan dalam desain keserentakan pemilu, sesuai perkembangan Putusan MK. Oleh karena itu, dengan merujuk pada ketiga putusan MK tersebut, maka di Indonesia akan ada 7 (tujuh) jenis pemilu, yaitu: a) pemilu anggota DPR, b) pemilu anggota DPD, c) pemilu presiden dan wakil presiden, d) pemilu gubernur dan wakil gubernur, e) pemilu anggota DPRD provinsi, f) pemilu bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, g) pemilu anggota DPRD kabupaten/kota.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa konsep penundaan pemilu adalah proses atau cara mengundurkan waktu pelaksanaan pemilihan anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, anggota DPRD provinsi, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, anggota DPRD kabupaten/kota yang dilaksanakan sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma konstitusi (UUD NRI 1945).

B. KONSEP PEMILU DEMOKRATIS

Konsep “pemilu demokratis” terdiri dari dua unsur, yaitu “pemilu” dan “demokratis”. Konsep pemilu telah diuraikan pada subbab sebelumnya (subbab konsep penundaan pemilu). Selanjutnya, kata “demokratis” adalah kata sifat yang berasal dari kata dasar “demokrasi”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata demokrasi diartikan sebagai “bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya; gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.”²

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, mengatur asas-asas yang menjadi roh atau menjiwai pemilu demokratis yang disebut sebagai asas-asas pemilu demokratis, yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, setiap lima tahun sekali. Ketujuh asas tersebut merupakan prinsip pemilu demokratis menurut UUD NRI 1945.³ Asas-asas pemilu dalam konstitusi menghendaki agar pemilu dilaksanakan secara demokratis. Prinsip-prinsip demokrasi tersebut, meliputi prinsip-prinsip esensial dan prinsip-prinsip prosedural.⁴

Ramlan Surbakti, dkk. mengemukakan bahwa proses penyelenggaraan pemilu demokratis adalah pemilu yang diselenggarakan berdasarkan empat prinsip umum demokrasi, yaitu: a) asas-asas pemilu sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, b) hak-hak politik warga negara yang berkaitan dengan pemilu (*electoral rights principles*), c) pemilu berintegritas (*electoral integrity*), dan d) keadilan pemilu (*electoral justice*).⁵

2 *Ibid.*, <https://kbbi.web.id/demokrasi.html>.

3 Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, (Depok, Rajawali Pers, 2019), hlm. 16–17.

4 *Ibid.*, hlm. 18–19.

5 Ramlan Surbakti, dkk., *Naskah Akademik dan Draf RUU Kitab Hukum Pemilu: Usulan Masyarakat Sipil*, (Jakarta, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2015), hlm. 139.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa konsep pemilu demokratis adalah pemilu yang diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip umum demokrasi, yaitu asas-asas pemilu demokratis, perlindungan hak-hak politik warga negara yang berkaitan dengan pemilu, pemilu berintegritas, dan keadilan pemilu.

C. KONSEP PEMILU KONSTITUSIONAL

Kata “konstitusional” berasal dari kata dasar “konstitusi”. Menurut Lord Bryce, konstitusi adalah suatu susunan atau rancang-bangun negara atau masyarakat politik yang diorganisasikan dengan hukum dan melalui hukum. Dalam konstitusi suatu negara, pada umumnya ditetapkan adanya lembaga-lembaga negara yang permanen dengan fungsinya masing-masing yang diakui, disertai dengan hak-hak yang sebelumnya telah ditentukan.⁶

K.C. Wheare (1907–1979) mengatakan konstitusi adalah naskah tertulis yang menguraikan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Di dalamnya, berisikan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan.⁷ Konstitusi merupakan wadah untuk menggambarkan struktur sistem ketatanegaraan yang mengatur masalah-masalah fundamental dalam sebuah negara. Di dalam suatu konstitusi, selain diatur tentang lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, dan hak asasi manusia, juga diatur sistem pemerintahan, bentuk negara, dan hubungan antara pusat dan daerah.⁸

6 C.F. Strong, *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, [Bandung, Nusa Media, penerjemah Derta Sri Widowatie, Cetakan ke-10, diterjemahkan dari karya C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966), 2015], hlm. 181.

7 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 1.

8 *Ibid.*

Kata “konstitusional” diartikan sebagai “bersangkutan dengan, sesuai dengan, diatur oleh konstitusi suatu negara”.⁹ Konsep konstitusional berkaitan erat dengan paham konstitusionalisme yang menekankan adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan ketentuan hukum. Bede Harris sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa doktrin atau ajaran konstitusionalisme merupakan “jantungnya” hukum tata negara. Alasannya karena konstitusionalisme merupakan ajaran yang menekankan pada prinsip bahwa kekuasaan negara harus didefinisikan dan ditentukan batas-batasnya oleh hukum sehingga pemerintah pun harus tunduk pada hukum.¹⁰

Menurut Hilaire Barnett, agar suatu tindakan atau suatu pelaksanaan kekuasaan dapat dikatakan konstitusional, maka tindakan atau pelaksanaan kekuasaan itu, setidaknya harus memenuhi 4 (empat) syarat: a) harus dalam batas-batas ketentuan undang-undang serta dapat dipertanggungjawabkan kepada hukum, b) harus sesuai dengan gagasan penghormatan terhadap individu dan hak-hak perorangan warga negara, c) kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus disebar dengan tepat ke dalam lembaga negara terkait guna menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, dan d) pemerintah dalam merumuskan suatu kebijakan dan badan legislatif ketika mengesahkan kebijakan tersebut, bertanggung jawab kepada pemilih yang memberikan mereka kepercayaan untuk memegang kekuasaan.¹¹

Fungsi utama konstitusi adalah untuk memberikan perlindungan terhadap individu dan hak-hak dasar individu, terutama warga negara. Ketika hak-hak dasar tersebut telah dijamin oleh konstitusi, maka ia

9 Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/konstitusional.html>. Diakses tanggal 29 September 2022.

10 I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, (Jakarta, Konpress, 2018), selanjutnya disebut I Dewa Gede Palguna I, hlm. 19–20.

11 Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, (London-Sydney, Cavendish Publishing Ltd., Fourth Edition, 2002), hlm. 5–6. Hal ini juga dapat dilihat dalam I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2013), selanjutnya disebut I Dewa Gede Palguna II, hlm. 27.

akan menjadi hak-hak konstitusional. Doktrin konstitusionalisme menekankan bahwa perlindungan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional itu hanya mungkin diwujudkan apabila kekuasaan negara dibatasi oleh dan melalui konstitusi. Pembatasan tersebut bukan hanya menyangkut pengertian bahwa kekuasaan itu tidak boleh berada di satu tangan—harus dipisah atau disebar—tetapi juga menyangkut cara bagaimana kekuasaan itu dilaksanakan.¹²

Gagasan konstitusionalisme mengharuskan kekuasaan negara didasarkan pada aturan yang termuat dalam konstitusi. Konstitusionalisme juga identik dengan pemerintahan konstitusional (*constitutional government*) atau pemerintahan terbatas. Artinya, semua tindakan pemerintah perlu dibatasi atau tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.¹³ Oleh karena itu, konstitusi diletakkan sebagai sumber hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*) yang dikenal dengan istilah supremasi konstitusi. Prinsip supremasi konstitusi menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum, hak asasi manusia, dan seluruh sistem politik, serta sistem sosial di setiap negara.¹⁴

Uraian tersebut menunjukkan bahwa konsep pemilu konstitusional adalah pemilu yang diselenggarakan atas dasar nilai dan norma konstitusi (UUD NRI 1945) yang berkaitan dengan pemilu.

D. PERSPEKTIF TEORETIS

Menurut Bruggink, teori hukum adalah keseluruhan pernyataan yang saling terkait mengenai sistem konseptual aturan hukum dan keputusan hukum di mana bagian penting dari sistem memperoleh bentuknya dalam hukum positif.¹⁵ Teori hukum merupakan pernyataan yang

12 I Dewa Gede Palguna I, *Op.Cit.*, hlm. 21.

13 Pan Mohamad Faiz, *Peradilan Konstitusi Perbandingan Kewenangan Konstitusional di Asia*, (Depok, Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-1, 2020), hlm. 1.

14 *Ibid.*

15 J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, terjemahan Arief B. Sidharta, 1995), hlm. 4.

saling berkaitan tentang konsep hukum yang ada pada tataran dogmatika hukum. Teori hukum digunakan sebagai landasan teori dalam memecahkan masalah hukum konkrit. Pemikiran yang langsung diterapkan dalam praktik hukum adalah pemikiran para teoretisi hukum yang telah diakui kebenarannya dari masa ke masa secara universal.¹⁶

Teori hukum yang digunakan dalam buku ini, yaitu: 1) teori negara hukum, 2) teori pembentukan peraturan perundang-undangan, 3) teori sistem pemerintahan, 4) teori perubahan konstitusi, dan 5) teori hukum tata negara darurat. Uraian singkat masing-masing teori tersebut adalah sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Istilah “negara hukum” digunakan sebagai terjemahan istilah *rule of law* dalam bahasa Inggris, atau *rechtsstaat* dalam bahasa Jerman, atau *etat de droit* dalam bahasa Prancis, yang mengandung arti identik—meskipun dalam beberapa hal terdapat perbedaan, yaitu kedaulatan atau supremasi hukum atas orang dan pemerintah terikat oleh hukum.¹⁷

Prinsip dasar pemahaman tentang negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warganya. Keadilan adalah syarat untuk terciptanya kebahagiaan dalam hidup bagi warga negara.¹⁸ Menurut Frans Magnis Suseno, terdapat korelasi yang sangat jelas antara negara hukum yang bersandar pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui sistem demokrasi. Intinya, demokrasi tanpa regulasi hukum akan kehilangan bentuk dan arahnya, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan maknanya.¹⁹ Keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan saling melengkapi antara yang satu dengan yang lainnya.

16 I Made Pasek Diantha, dkk., *Metode Penulisan Hukum dan Penulisan Disertasi*, (Denpasar, Swasta Nulus, 2018), hlm. 34–35.

17 I Dewa Gede Palguna I, *Op.Cit.*, hlm. 24.

18 I Made Subawa *et al.*, *Hukum Tata Negara Pascaperubahan UUD 1945*, (Denpasar, Wawasan, 2005), hlm. 56.

19 Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2011), hlm. 1.

Friedrich Julius Stahl (1802–1861) mengemukakan, bahwa *rechtsstaat* terdiri atas empat unsur pokok, yaitu: a) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; b) negara didasarkan pada trias politika—pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial; c) pemerintah diselenggarakan atas dasar undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan d) peradilan administrasi negara yang berwenang menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatigoverheidsdaad*).²⁰

Di *Anglo-Saxon*, khususnya di Inggris, pemikiran tentang negara hukum sangat dipengaruhi oleh gagasan yang dikemukakan oleh A.V. Dicey (1835–1922). Menurut A.V. Dicey, ada tiga prinsip “*the rule of law*” yaitu: a) supremasi hukum, b) persamaan di hadapan hukum, dan c) konstitusi merupakan konsekuensi dari keberadaan hak-hak individu sebagaimana dipertahankan melalui berbagai putusan pengadilan.²¹

Simposium Universitas Indonesia yang diadakan tanggal 7 Mei 1966 telah merumuskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum berdasarkan Pancasila, di mana falsafah Pancasila begitu meresap dan asas kekeluargaan merupakan titik tolak dari kehidupan kemasyarakatan. Ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah: a) adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan; b) adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak; dan c) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.²²

Jimly Asshidiqie merumuskan 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum. Prinsip-prinsip tersebut merupakan pilar utama penyangga berdiri tegaknya negara hukum (*the rule of law*) atau (*rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu: a) supremasi hukum, b)

20 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang, Setara Press, 2010), selanjutnya disebut I Dewa Gede Atmadja I, hlm. 158–159.

21 I Dewa Gede Palguna II, *Op. Cit.*, hlm. 88.

22 I Dewa Gede Atmadja et.al., *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, (Malang, Setara Press, 2015), hlm. 158.

persamaan dalam hukum, c) asas legalitas, d) pembatasan kekuasaan, e) organ-organ pendukung yang independen, f) peradilan bebas dan tidak memihak, g) peradilan tata usaha negara, h) peradilan tata negara, i) perlindungan hak asasi manusia, j) bersifat demokratis, k) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, dan l) transparansi dan kontrol sosial.²³

Menurut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang berwenang membuat dan mengubah Undang-Undang Dasar (UUD), salah satu tujuan dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.²⁴

Pascaperubahan UUD 1945, penegasan tentang paham negara hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan Pasal 1 ayat (3) ini, berkaitan erat dengan paham demokrasi sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan ayat (2) tersebut, paham negara hukum yang dianut Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau dengan kata lain negara hukum yang demokratis (*constitutional democratic state*).

Teori negara hukum digunakan untuk menganalisis dan sekaligus menjawab ketiga rumusan masalah. Pertimbangan penggunaan teori negara hukum adalah karena Indonesia merupakan negara hukum sehingga semua tata cara dan praktik penyelenggaraan negara,

23 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, 2006), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I, hlm. 154–162.

24 I Dewa Gede Palguna II, *Op.Cit.*, hlm. 24–25.

termasuk dalam hal penundaan pemilu, harus didasarkan pada nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Hukum yang dimaksud mengacu pada UUD NRI 1945, undang-undang pemilu, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pemilu.

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bagir Manan mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh seorang pejabat atau lingkungan dari jabatan yang berwenang dan berisi aturan perilaku yang mengikat publik. Peraturan perundang-undangan berisi aturan perilaku dan ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi, status, atau perintah. Memiliki karakteristik umum-abstrak atau abstrak-umum yang berarti tidak mengatur atau tidak diarahkan pada objek, peristiwa, atau fenomena konkret tertentu.²⁵

Pembentukan hukum adalah penciptaan hukum baru dalam arti umum. Pembentukan hukum berkaitan dengan perumusan aturan umum, baik berupa penambahan atau perubahan aturan yang telah berlaku.²⁶ Legislasi adalah jenis pembentukan hukum yang paling penting dan paling modern. Di dalamnya, model perilaku abstrak diatur dengan harapan dapat digunakan untuk memecahkan masalah sosial yang konkret.²⁷

Pembentukan suatu produk hukum dapat dikategorikan sebagai problem hukum makro (*law in abstracto*), dalam arti membentuk norma hukum umum-abstrak dalam menata pola hubungan manusia bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²⁸ Pada hakikatnya, penyusunan

25 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta, PT. Kanisius, 2007), hlm. 10–11.

26 Meuwissen, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, (Bandung, PT Refika Aditama, penerjemah Arief Sidharta, Cetakan ke-5, 2018), hlm. 9.

27 *Ibid.*, hlm. 10

28 I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, (Malang, Strata Press, 2018), hlm. 148.

peraturan perundang-undangan ditujukan untuk mengatur kepentingan manusia. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus dapat dilaksanakan, baik oleh penegak hukum maupun oleh masyarakat.²⁹

A. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sangat penting dijadikan sebagai pedoman. Asas-asas tersebut antara lain: a) cita hukum Indonesia, b) asas negara berdasar hukum, c) asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi, dan d) asas-asas lainnya.³⁰ Selain itu, pembentukan peraturan perundang-undangan juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum yang di dalamnya terdiri atas negara berdasar atas hukum, pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.³¹ Konsep tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, dan undang-undang telah diatur Pasal 1 angka 1, 2, dan 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)³² sebagai berikut:

- a. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
- b. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan diben-

29 Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 4.

30 Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 115.

31 *Ibid.*

32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini telah mengalami telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana.

tuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

- c. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang terdiri dari: a) kejelasan tujuan, b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, d) dapat dilaksanakan, e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, f) kejelasan rumusan, dan g) keterbukaan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, harus mencerminkan sejumlah asas, yaitu: a) pengayoman, b) kemanusiaan, c) kebangsaan, d) kekeluargaan, e) kenusantaraan, f) bhinneka tunggal ika, g) keadilan, h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, i) ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Dalam ayat (2) diatur bahwa selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Ann Seidman dkk., pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang. Ada 4 (empat) unsur yang harus diperhatikan, yaitu: a) pemerintahan berdasarkan hukum, b) pertanggungjawaban, c) transparansi, dan d) partisipasi.³³ Dalam pembentukan perundang-undangan, ada 4 (empat) langkah pemecahan masalah yang harus diperhatikan. Masing-masing langkah didasarkan pada fakta-fakta yang terkait dan dihubungkan dengan logika.³⁴ Keempat langkah dalam metode pemecahan masalah tersebut antara lain: a) mengenali kasusnya, b) mengusulkan dan menjamin penjelasannya, c) mengusulkan solusi, dan d) memantau dan menilai pelaksanaannya.³⁵

Teori pembentukan perundang-undangan yang dikembangkan oleh Ann Seidman dikenal dengan teori “ROCCUPI” yang terdiri dari 7 (tujuh) kategori, yaitu: a) *rule* (peraturan), b) *opportunity* (kesempatan), c) *capacity* (kemampuan), d) *communication* (komunikasi), e) *interest* (kepentingan), f) *process* (proses), dan g) *ideology* (ideologi).³⁶

Kategori-kategori ROCCUPI tersebut, dapat dipilah menjadi 2 (dua) kelompok faktor penyebab, yaitu faktor subjektif dan faktor objektif. Faktor-faktor subjektif terdiri dari: a) *interest* (kepentingan) dan b) *ideology* (nilai dan sikap). Faktor-faktor objektif terdiri dari: a) *rule* (peraturan), b) *opportunity* (kesempatan), c) *capacity* (kemampuan), d) *communication* (komunikasi), dan e) *process* (proses). Berbeda dengan

33 Ann Seidman dkk., *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, (Projek Elips II Departemen Kehakiman dan HAM Republik Indonesia, Edisi Kedua, penerjemah Johanes Usfunan, Endah P. Wardhani, dan Ningrum Sirait, 2002), hlm. 8.

34 *Ibid.*, hlm. 111.

35 *Ibid.*, hlm. 111–113.

36 *Ibid.*, hlm. 117.

faktor subjektif, kategori-kategori objektif ROCCIPi memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pencapaian tujuan.

Uraian selengkapnya dari masing-masing kategori ROCCIPi adalah sebagai berikut:

- a. *Rule* (peraturan). Sebagian besar masalah dalam hukum tidak terjadi secara tiba-tiba. Ketentuan dalam batang tubuh hukum hampir selalu memengaruhi perilaku. Adanya ketentuan tersebut dapat membantu menjelaskan terjadinya perilaku bermasalah.
- b. *Opportunity* (kesempatan). Kategori ini mengkaji apakah lingkungan di sekitar pihak-pihak yang dituju oleh hukum, memungkinkan mereka berperilaku sesuai dengan perintah hukum atau justru sebaliknya menghambat sehingga perilaku yang sesuai dengan hukum tidak terjadi.
- c. *Capacity* (kemampuan). Perlu dilihat apakah aktor peran memiliki kemampuan untuk berperilaku sebagaimana ditentukan oleh hukum atau tidak. Kategori ini akan berhasil jika mampu merangsang pembentuk hukum mengidentifikasi penyebab perilaku bermasalah yang harus diubah melalui rancangan mereka.
- d. *Communication* (komunikasi). Ketidaktahuan seorang aktor peran mengenai suatu undang-undang merupakan penyebab mengapa ia berperilaku tidak sesuai. Perlu dilihat apakah pihak berwenang telah mengomunikasikan peran masing-masing aktor sebagaimana diatur dalam undang-undang kepada pihak yang dituju.
- e. *Interest* (kepentingan). Kategori ini mengacu pada pandangan aktor peran tentang konsekuensi dan manfaat bagi diri mereka sendiri.
- f. *Process* (proses). Kategori ini dimaksudkan untuk mengetahui dengan kriteria, prosedur, dan proses bagaimana para aktor memutuskan untuk mematuhi hukum atau tidak. Kategori ini bertujuan untuk menginspirasi perancang undang-undang untuk mengidentifikasi hipotesis yang saling terkait sehingga dapat menjelaskan perilaku bermasalah dari kelompok tertentu.

- g. *Ideology* (nilai dan sikap). Ideologi merupakan kategori subjektif yang menjadi penyebab suatu perilaku. Hukum yang diterapkan secara efektif akan mampu mengubah ideologi dan perilaku dimaksud menuju arah yang telah ditentukan.³⁷

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis dan sekaligus menjawab ketiga rumusan masalah dengan pertimbangan bahwa penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, berkaitan erat dengan asas-asas, konsep-konsep, dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan didefinisikan sebagai tatanan hubungan akuntabilitas administrasi pemerintahan antara eksekutif dan legislatif.³⁸ Menurut A. Hamid S. Attamimi, sistem pemerintahan terdiri dari bagian-bagian dari pemerintahan (semua organ kekuasaan). Masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri. Namun, secara keseluruhan, bagian-bagian (organ-organ negara) itu merupakan suatu kesatuan yang harus padu bekerja sama secara rasional demi tercapainya tujuan negara sebagaimana yang dirumuskan oleh *founding fathers* negara tersebut.³⁹

Jimly Asshidiqie mengemukakan bahwa sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.⁴⁰ Menurut Bagir Manan, dalam tatanan demokrasi, secara umum sistem pemerintahan suatu negara dibedakan antara lain, yaitu:⁴¹

37 *Ibid.*, hlm. 117–121.

38 Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (Malang, UB Press, Editor Moh. Fadli, Cetakan Pertama, 2012), hlm. 97.

39 Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen*, (Bandung, Nusa Media, Cetakan I, 2013), hlm. 16.

40 Jimly Asshidiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 311.

41 Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 97–107.

- a. Sistem pemerintahan parlementer dengan ciri utama kekuasaan eksekutif ditunjuk oleh kepala negara dengan dukungan kepercayaan dan bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem parlementer ada dua pemegang kekuasaan eksekutif yaitu Kepala Negara atau *the head of state* (presiden, raja, ratu, kaisar) dan kabinet (*cabinet, council of ministers*).
- b. Sistem pemerintahan presidensial dengan ciri utama hanya ada satu pemegang kekuasaan eksekutif (*single executive*). Kekuasaan (kedudukan) sebagai kepala negara (*the head of state*) dan sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) berada di satu tangan, tetapi dalam tatanan demokratis yang menghendaki semua kekuasaan harus bertanggung jawab. Hubungan atas dasar *checks and balances* tetap diadakan meskipun tidak ada hubungan pertanggungjawaban pemerintah kepada parlemen.
- c. Sistem pemerintahan campuran (*dual system, hybrid system*) dengan ciri utama merupakan perpaduan atau gabungan dua sistem pemerintahan, yaitu parlementer dan presidensial.

Lebih lanjut, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, ada pemisahan antara pemerintah dan parlemen. Melalui sistem *check and balances*, kontrol bersifat timbal balik dan saling membatasi atau saling mengendalikan satu sama lain. Sistem pemerintahan presidensial pertama kali diterapkan di Amerika Serikat berdasarkan konstitusi yang ditetapkan pada tahun 1787 dan mulai berlaku pada tahun 1788 ketika Presiden George Washington dan Wakil Presiden John Adams mengambil sumpah. Sistem ini, di Amerika Serikat dijalankan atas dasar keinginan untuk melaksanakan doktrin pemisahan kekuasaan. Setiap cabang kekuasaan terpisah dan tidak ada hubungan akuntabilitas politik antara satu cabang dengan cabang lainnya.⁴² Menurut Sulardi, sistem presidensial adalah sistem

42 Bagir Manan, *Loc.Cit.*

pemerintahan yang dijalankan berdasarkan teori trias politika. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan sehingga hak asasi manusia warga negara terlindungi.⁴³

Menurut Mohammad Syaiful Aris, dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden sebagai kepala negara juga merupakan kepala eksekutif. Presiden dan parlemen dipilih secara terpisah langsung oleh rakyat dalam pemilu. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, demikian pula sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan parlemen. Kedua lembaga tersebut menjalankan tugasnya dengan ketentuan konstitusi dan masa jabatan keduanya sesuai dengan masa jabatan yang diatur dalam konstitusi. Dalam sistem ini, presiden menunjuk menteri sesuai dengan keinginannya dan menteri-menteri tersebut bertanggung jawab kepada presiden dan bukan kepada parlemen.⁴⁴

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, mengatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Masa jabatan tertentu. Presiden dan wakil presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik.
- b. Presiden dan wakil presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi bertanggung jawab langsung kepada rakyat.
- c. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat atau melalui mekanisme perantara tertentu yang bukan perwakilan tetap seperti sifat lembaga parlemen.
- d. Presiden tidak tunduk pada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen. Di sisi lain, parlemen tidak dapat menggulingkan Presiden dan membubarkan kabinet.

43 Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presiden yang Murni*, (Malang, Setara Press, 2021), hlm. 17–18.

44 Mohammad Syaiful Aris, *Sistem Pemilihan Umum Menurut UUD NRI 1945 dan Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, (Surabaya, Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, 2021), hlm. 36–37.

- e. Tidak ada perbedaan yang diketahui antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan.
- f. Tanggung jawab pemerintahan terletak di pundak presiden dan oleh karena itu presiden pada prinsipnya memiliki wewenang untuk membentuk pemerintahan.⁴⁵

Arend Lijphart mengemukakan bahwa sistem pemerintahan presidensial memiliki kelebihan sebagai berikut: a) dalam sistem pemerintahan presidensial, stabilitas eksekutif didasarkan kepada masa jabatan presiden, b) pemilihan kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial dilakukan oleh rakyat—hal ini dipandang lebih demokratis daripada pemilihan tidak langsung dalam sistem pemerintahan parlementer, dan c) dalam sistem presidensial terjadi pemisahan kekuasaan. Ini berarti kekuasaan pemerintahan dibatasi. Pembatasan dan pemisahan kekuasaan dapat melindungi rakyat dari tirani.⁴⁶

Sejalan dengan Arend Lijphart, Saldi Isra juga menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem lainnya, yaitu: a) kekuasaan presiden menjadi sah karena mendapat mandat langsung dari rakyat, b) pemisahan antarlembaga negara, terutama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif untuk mencegah penumpukan dan potensi penyalahgunaan kekuasaan, c) presiden memiliki posisi sentral di jajaran eksekutif sehingga dapat dengan cepat mengambil kebijakan strategis, dan d) posisi presiden jauh lebih stabil karena masa jabatannya tetap.⁴⁷

Retno Saraswati mengungkapkan ada beberapa alasan mengapa para pendiri bangsa (*founding fathers*) menggunakan sistem presidensial, antara lain, yaitu: a) untuk menjaga stabilitas pemerintahan, b)

45 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III, hlm. 204–206.

46 Mahmuzar, *Op. Cit.*, hlm. 38–40.

47 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 42.

memperkuat posisi dan dominasi presiden yang ditegaskan dalam UUD 1945, c) negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan dan pengalaman, dan d) adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan Moh. Hatta.⁴⁸ Meskipun Indonesia pada awal kemerdekaan menganut sistem presidensial, tetapi dalam perjalanannya tidak konsisten menganut sistem tersebut. Pada akhir tahun 1945, Indonesia telah bergeser ke sistem parlementer, terlebih dengan berlakunya konstitusi RIS dan UUDS, baru setelah Dekrit Presiden mulai kembali ke sistem presidensial. Saat setelah reformasi, Indonesia kembali menegaskan sistem presidensial melalui kesepakatan dasar MPR tentang arah perubahan UUD 1945, tetapi tidak ada penegasan secara resmi dalam konstitusi.⁴⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia di bawah UUD 1945, sebelum dan setelah perubahan adalah sistem presidensial. Namun, di sana-sini masih terdapat ketentuan yang bersifat *overlapping* antara sistem presidensial dengan unsur-unsur sistem parlementer sehingga para ahli hukum tata negara cenderung menyebut sistem pemerintahan Indonesia bersifat *quasi-presidensial*, bukan sistem presidensial dalam arti yang sesungguhnya.⁵⁰ Upaya untuk melakukan purifikasi atau pemurnian ke arah sistem pemerintahan presidensial yang sesungguhnya, sedikit-banyak telah diadopsi ke dalam UUD NRI 1945. Selain itu, kelemahan-kelemahan bawaan dalam sistem presidensial, seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, diusahakan pula untuk dibatasi di dalam UUD 1945 setelah perubahan.⁵¹

Di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, termasuk Indonesia dan juga negara-negara lainnya di dunia, ketepatan waktu penyelenggaraan pemilu akan berdampak luas terhadap efek-

48 Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, (Jilid 41, No. 1, 2012), hlm. 139. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4213>. Diakses tanggal 14 Februari 2026.

49 *Ibid.*

50 Jimly Asshiddiqie III, *Op.Cit.*, hlm. 207.

51 Jimly Asshiddiqie III, *Op.Cit.*, hlm. 208.

tivitas sistem pemerintahan negara yang bersangkutan. Hasil pemilu adalah orang-orang yang akan menduduki jabatan dalam lembaga eksekutif dan legislatif dengan masa jabatan yang telah ditentukan dalam konstitusi. Oleh karena itu, pengaturan penundaan pemilu di Indonesia harus memperhatikan sistem pemerintahan presidensial yang dianut, serta konsekuensinya jika dilakukan penundaan pemilu.

Teori sistem pemerintahan digunakan untuk menganalisis dan menjawab ketiga rumusan masalah. Alasannya karena pengaturan periode dan waktu penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan sistem pemerintahan Negara Indonesia.

4. Teori Perubahan Konstitusi

Pada umumnya, setiap negara di dunia memiliki naskah tertulis yang disebut konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD). Hanya Inggris dan Israel saja yang sampai sekarang tidak memiliki naskah tertulis yang disebut UUD. Undang-Undang Dasar di kedua negara tersebut, tidak pernah dibuat melainkan tumbuh menjadi konstitusi dalam praktik ketatanegaraan.⁵²

Menurut Phillips Hood, konstitusi Inggris adalah suatu bangun aturan, adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan di antara berbagai organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara dengan warga negara.⁵³ Dengan demikian, dalam konsep konstitusi tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi ketatanegaraan yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, serta mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.⁵⁴

J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, mengatakan pada umumnya Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu: a) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi

52 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan keempat, 2017), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie IV, hlm. 16–17.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

manusia dan warga negara, b) ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan c) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian, maka apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjelasan dari ketiga masalah pokok tersebut.⁵⁵

Konstitusi tertulis suatu negara berkembang dan bahkan banyak yang telah mengalami perubahan jika dibandingkan dengan rumusan awalnya. George Jellinek mengemukakan ada 2 (dua) teori yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam melakukan perubahan konstitusi, yaitu: a) Teori formal (*verfassung anderung*). Perubahan dilakukan oleh lembaga yang berwenang dengan mekanisme atau tata cara sesuai dengan ketentuan norma dalam konstitusi negara yang bersangkutan. b) Teori materiel (*verfassung wandlung*). Perubahan dilakukan secara istimewa atau nonformal, yaitu dengan cara-cara di luar ketentuan norma yang diatur dalam konstitusi seperti misalnya melalui “revolusi”, perubahan kekuasaan (*coup d’etat*), dan kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan.⁵⁶

K.C. Wheare (1907–1979) berpendapat ada 4 (empat) metode atau cara dalam melakukan perubahan konstitusi yang dinilai signifikan dalam praktik ketatanegaraan, yaitu: a) atas desakan kekuatan partai politik di parlemen, b) perubahan dilakukan sesuai dengan ketentuan norma dalam konstitusi itu sendiri, c) melalui uji materi (*judicial review*) atau penafsiran oleh hakim, dan d) melalui proses nonformal yang terjadi dalam masyarakat, yaitu melalui kebiasaan dan konvensi ketatanegaraan.⁵⁷

Menurut C.F. Strong, metode utama untuk melakukan perubahan konstitusi modern adalah: a) melalui lembaga legislatif di bawah batasan-batasan tertentu, b) melalui rakyat lewat referendum,

55 Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, (Bandung, PT Remaja Rosdakarya, Cetakan Pertama, 2016), hlm. 44.

56 *Ibid.*, hlm. 61–62.

57 *Ibid.*, hlm. 62.

c) melalui suara mayoritas dari seluruh unit pada negara federal, dan
d) melalui konvensi istimewa, yang dilakukan dengan membentuk badan khusus *ad hoc* yang bertujuan untuk merevisi konstitusi.⁵⁸

Richard Albert dalam bukunya berjudul *Paradigma Baru Amendemen Konstitusi*, mengemukakan bahwa aturan amendemen formal (perubahan formal) dalam konstitusi merupakan *gatekeepers* atau penjaga gerbang bagi konstitusi suatu negara. Aturan formal tersebut secara detail merinci prosedur perubahan tertulis konstitusi, menjelaskan hal-hal yang dapat diubah melalui amendemen formal, menyosialisasikan makna konstitusi, membedakan teks konstitusi dari undang-undang pada umumnya, dan lazim dirancang untuk mengekspresikan nilai-nilai konstitusional.⁵⁹

Struktur amendemen formal konstitusi hanya mendapat sedikit perhatian dari para ahli konstitusi. Mereka lebih banyak memberi perhatian pada amendemen informal (perubahan informal), yang dapat didefinisikan sebagai perubahan makna konstitusional tanpa melalui perubahan secara tekstual. Meskipun saat ini konstitusi jarang diubah melalui perubahan formal dibandingkan dengan perubahan informal, tetapi para pembentuk konstitusi tetap harus memahami bahwa perubahan formal merupakan pilihan yang tersedia dalam menyusun perubahan konstitusi.⁶⁰

Konstitusi selalu membutuhkan penyempurnaan agar mampu menjawab kebutuhan dan tantangan zaman. Salah satu cara dalam menyempurnakan konstitusi, selain melalui perubahan formal dan konvensi ketatanegaraan, juga dapat dilakukan dengan cara melakukan penafsiran konstitusi. Penafsiran konstitusi penting karena konstitusi memiliki sifat relatif statis dan tidak mudah untuk diubah. Penafsiran

58 C.F. Strong, *Op.Cit.*, hlm. 209.

59 Richard Albert, *Paradigma Baru Amendemen Konstitusi*, (Malang, Setara Press, alih bahasa Rosa Ristawati, Radian Salman, dan Oemar Moechthar, Cetakan Pertama, 2022), hlm. 2.

60 *Ibid*, hlm. 3.

konstitusi berkaitan erat dengan upaya dalam memahami gagasan, aspirasi, dan semangat yang terkandung dalam naskah hukum dan penerapannya pada situasi konkret.⁶¹

Penafsiran konstitusi mencakup metode dan strategi yang tersedia bagi orang-orang yang berusaha memecahkan perselisihan perihal pengertian atau penerapan konstitusi dalam suatu negara.⁶² Menurut Keith E. Whittington, penafsiran konstitusi merupakan salah satu cara mengelaborasi pengertian-pengertian yang terkandung dalam konstitusi.⁶³ Penafsiran konstitusi, seperti dikatakan oleh Sir Anthony Mason, merupakan pencarian jawaban atas pertanyaan bagaimana kita memandang konstitusi itu dan tujuan-tujuan yang hendak diwujudkan. Jadi, bukan sekadar mencocok-cocokkan suatu peristiwa, perihal, atau keadaan tertentu dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam konstitusi.⁶⁴ Dengan demikian, penafsiran konstitusi adalah mekanisme untuk mengetahui dan memastikan apakah konstitusi telah benar-benar dilaksanakan sesuai dengan pengertian-pengertian yang terkandung di dalamnya, serta tujuan-tujuan yang hendak diwujudkan oleh konstitusi itu.⁶⁵

Menurut Edgar Bodenheimer sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja, ada dua teori (metode) penafsiran konstitusi, yaitu metode penafsiran historis dan kontemporer.⁶⁶ Penafsiran historis merupakan metode yang dianut oleh Roger B. Teney (mantan Ketua MA Amerika Serikat/*Supreme Court*). Dalam kasus *Dred Scott v. Sandford*, *Supreme Court* berpendapat bahwa ketentuan-ketentuan

61 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang, Setara Press, 2012), selanjutnya disebut I Dewa Gede Atmadja II, hlm. 81.

62 I Dewa Gede Palguna, *Penafsiran Konstitusi*, (Fakultas Hukum Universitas Udayana, makalah disampaikan pada Bimtek Hukum Acara Pengujian Undang-Undang bagi Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Diselenggarakan oleh Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI, 13 Oktober 2021), selanjutnya disebut I Dewa Gede Palguna III.

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 I Dewa Gede Atmadja II, *Op.Cit.*, hlm. 89.

konstitusi diberi makna atau arti seperti pada waktu konstitusi ditetapkan (*original intent*). Sementara, penafsiran kontemporer merupakan metode yang dianut oleh John Marshall, mantan Ketua *Supreme Court*, yang terkenal gigih membela konstitusi melalui doktrin *judicial review*, dalam kasus *McCulloch v. Maryland*. Marshall menafsirkan konstitusi dengan memberi makna bahwa ketentuan-ketentuan konstitusi adalah untuk memenuhi dan menjawab perubahan-perubahan kondisi sosial dan ekonomi. Filosofinya agar konstitusi dapat bertahan lama, maka harus beradaptasi dalam menghadapi berbagai krisis urusan umat manusia.⁶⁷

Merujuk pada pandangan John Hart Ely, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dari berbagai pendapat yang berkembang mengenai penafsiran konstitusi, pada pokoknya dapat dibagi ke dalam 2 (dua) kelompok besar, yaitu: a) Kelompok *originalist* atau *foundationalist* yang konservatif dan b) Kelompok kontekstualisme nilai-nilai dasar yang mengutamakan upaya menemukan nilai-nilai dasar yang melandasi perumusan suatu konstitusi.⁶⁸

Kelompok pertama mengandalkan kekuatan bahasa. Cenderung memahami teks konstitusi dengan melakukan penafsiran secara *letterlijk* atau harfiah. Pandangan ini dianut oleh Raoul Berger yang sangat ketat menuntut agar teks konstitusi dijadikan sebagai rujukan. Menurutnya, semua tindakan hakim harus berdasarkan pada perintah tekstual konstitusi. Pandangan Berger dikembangkan oleh Hanna Fenichel Pitkin dan Richard Epstein, yang berusaha untuk tidak terjebak ke dalam cara-cara dogmatis kaku. Mereka mengakui penerapan hukum secara luas, termasuk dalam menyelesaikan setiap kasus ketatanegaraan yang muncul, sepanjang tidak bertentangan dengan semangat konstitusi yang orisinal. Bagi mereka semangat para perumus konstitusi harus dipahami sesuai dengan perkembangan semangat zaman.⁶⁹

67 I Dewa Gede Atmadja II, *Op.Cit.*, hlm. 90–91

68 I Gede Yusa, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 19.

69 I Gede Yusa, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 19–20.

Berbeda dengan kelompok pertama, kelompok kedua lebih mengutamakan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam teks konstitusi dengan cara mengaitkannya dengan moralitas konvensional sekarang dan bukan pada bunyi teks tertulis konstitusi. Penganut pandangan ini adalah Harry Wellington, yang menekankan bahwa dalam melakukan penafsiran teks konstitusi, haruslah didasarkan pada standar moralitas yang secara konvensional berlaku ketika konstitusi dirumuskan.⁷⁰

Wellington berpandangan bahwa penyelesaian setiap kasus hukum di pengadilan harus didasarkan pada moral tertentu sehingga putusannya akan dilandasi oleh prinsip-prinsip yang bentuknya umum dan penerapannya universal. Pandangan Wellington ini, dikembangkan oleh Michael Perry yang mengatakan bahwa kewenangan pengadilan terbatas pada tugas untuk memastikan dan menegakkan *conventional morality*. Perry menegaskan jika seorang hakim mengetahui bahwa pendapatnya sendiri berbeda dengan moral yang umum, ia harus bertanggung jawab untuk menghormati pandangan moral publik itu.⁷¹

Menurut J.A. Pontier dalam praktik hukum digunakan berbagai metode interpretasi (penafsiran). Metode interpretasi yang paling umum adalah: a) gramatikal (bahasa), b) sistematikal, c) sejarah undang-undang, dan d) teleologikal. Selain itu, juga terdapat metode interpretasi lain yang jarang digunakan, seperti: a) antisipatif, b) sejarah hukum, dan c) dinamik evolutif.⁷²

Di negara-negara yang menganut supremasi konstitusi, kewenangan untuk menafsirkan konstitusi diberikan kepada pengadilan, terlepas dari soal apakah pengadilan itu bersifat tersendiri seperti mahkamah konstitusi atau yang disebut dengan nama lain, ataukah pengadilan “biasa” namun juga memiliki kewenangan sebagai “mahkamah

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, (Bandung, Jendela Mas Pustaka, Cetakan Kesatu, 2008), hlm. 37–51.

konstitusi”. Di negara-negara tersebut berlaku prinsip *judicial supremacy* dalam penafsiran konstitusi, yang artinya hanya penafsiran yang dilakukan oleh pengadilan yang memiliki kekuatan hukum final dan mengikat.⁷³

Pascaperubahan UUD 1945, dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 diatur bahwa penafsiran konstitusi menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Sebagai lembaga peradilan konstitusi, MK memiliki kewenangan untuk menginterpretasi atau menafsir konstitusi melalui putusan-putusannya. Tujuan pembentukan MK adalah untuk mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) agar tidak ada undang-undang yang melanggar UUD. Hal itu dilakukan melalui pengujian undang-undang terhadap UUD (*judicial review*).⁷⁴

Teori perubahan konstitusi digunakan untuk menganalisis dan menjawab rumusan masalah ketiga. Teori ini dipilih karena salah satu cara dalam merumuskan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional adalah melalui perubahan konstitusi, baik perubahan formal maupun perubahan nonformal.

5. Teori Hukum Tata Negara (HTN) Darurat

Istilah “*state of emergency*” (Inggris, Amerika Serikat), “*etat de siege*” (Prancis), dan “*staatsnood*” (Belanda) merujuk pada pengertian keadaan luar biasa atau keadaan di luar kebiasaan yang memberikan pembenaran bagi diberlakukannya hukum yang juga luar biasa. Keadaan darurat disebut juga sebagai *state of exception* atau keadaan tidak normal.⁷⁵

Doktrin *constitutional dualism* yang dirumuskan oleh John Ferejohn dan Pasquale Pasquino menyatakan, “*the nation that there should be provisions for two legal system, one that operates in normal circumstances to protect rights and liberties, and another that is suited to dealing with emergency circumstances.*” Doktrin ini mengajarkan bahwa dalam suatu bangsa

73 I Dewa Gede Palguna III. *Loc.Cit.*

74 I Dewa Gede Atmadja II, *Op.Cit.*, hlm. 100–101.

75 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2007), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie V, hlm. 22.

atau tepatnya negara, harus ada ketentuan-ketentuan yang dapat diberlakukan pada dua sistem hukum, yang satu berlaku dalam keadaan normal dalam rangka untuk melindungi hak dan kebebasan dan yang satu lagi yang cocok untuk menghadapi keadaan darurat.⁷⁶ Dengan kata lain, dalam keadaan normal berlaku hukum normal atau hukum biasa, sedangkan dalam keadaan tidak normal atau keadaan darurat berlaku hukum darurat.

Konsepsi utama kedaruratan lahir dari konsep *state of exception* yang diperkenalkan oleh Carl Schmitt (1888–1985). Menurutinya, syarat diperlakukannya hukum normal adalah situasi normal sehingga jika terjadi kondisi abnormal maka hukum normal tidak lagi berlaku. Konsep ini kemudian dikembangkan oleh Carl Schmitt dalam menggunakan Pasal 48 Konstitusi Weimar untuk memberikan kemungkinan tindakan yang diperlukan untuk memulihkan keamanan dan ketertiban umum dengan bantuan kekuatan bersenjata dan menanggukuhkan hak-hak dasar.⁷⁷

Carl Schmitt menjelaskan bahwa peran seorang pemimpin menjadi sosok yang paling berdaulat (*sovereign*) ketika negara dalam keadaan terancam. Hal ini melahirkan kewenangan untuk memutuskan kebijakan mendesak dalam rangka menyelamatkan kedaulatan negara. Konsep tersebut meletakkan dasar kekuasaan bagi sosok *sovereign* untuk mengendalikan seluruh tatanan negara secara “solo” dan menabrak tatanan hukum lainnya (semisal trias politika) secara sah. Konsep ini ternyata menimbulkan persoalan. Hitler menggunakannya sebagai perwujudan *Third Reich* yang mengesampingkan konstitusi Weimar. Kediktatoran Hitler yang berasal dari konsep ini menjadi salah satu kediktatoran terbesar dalam sejarah dunia.⁷⁸

76 *Ibid.*

77 Qurata Ayuni, *Konsepsi Hukum Tata Negara Darurat dalam Perspektif UUD 1945*, (Jakarta, UI Publishing, Cetakan pertama, 2024), hlm. vii.

78 *Ibid.*

Konsep *state of emergency* atau Hukum Tata Negara (HTN) Darurat ini kemudian berkembang dan disempurnakan. Rossiter mulai meng-inventarisir perlunya batasan-batasan tertentu dalam penerapan *state of emergency* agar tidak menimbulkan *constitutional dictatorship* yang berbahaya. Oliver Beaud mengatakan bahwa pemberlakuan HTN Darurat mengandung sejumlah dilema. Pada satu sisi menegaskan keberlakuan hukum dan norma-norma perundang-undangan karena adanya kebutuhan untuk menjamin perlindungan dan kedaulatan negara, tetapi di sisi lain penegasian hukum merupakan bentuk pelanggaran hukum dan hak asasi yang diatur dalam konstitusi.⁷⁹

Menurut Kim Lane Scheppele, keadaan darurat adalah keadaan suatu negara yang sedang dihadapkan pada ancaman yang sangat serius dan menyangkut kelangsungan hidup negara tersebut sehingga membutuhkan tindakan cepat untuk mengatasinya. Apabila tindakan tersebut dilakukan dalam keadaan normal, maka dipastikan tindakan itu tidak dapat dibenarkan menurut prinsip hukum.⁸⁰ Dalam konstitusi yang demokratis, ketentuan tentang keadaan darurat merupakan antitesis terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Namun, ketentuan tersebut sangat dibutuhkan pada saat situasi darurat itu terjadi.⁸¹

Konsep pengecualian kedaruratan dalam literatur Hukum Tata Negara Indonesia, dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat). Jimly Asshiddiqie mendefinisikan HTN Darurat sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.⁸²

79 *Ibid.*

80 Kim Lane Scheppele, 2004, "Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11". *Journal of Constitutional Law*, (*upenn.edu*), 2004. Diakses tanggal 22 Februari 2021.

81 *Ibid.*

82 Qurata Ayuni, *Loc.Cit.*

Herman Sihombing mengatakan bahwa HTN Darurat adalah suatu rangkaian pranata dan wewenang negara yang secara luar biasa dan istimewa digunakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya untuk menanggulangi keadaan darurat atau bahaya yang mengancam, sehingga dapat dikembalikan ke dalam kehidupan yang biasa.⁸³ Ada 4 (empat) unsur utama yang harus ada dalam HTN Darurat, yaitu: a) adanya bahaya yang dihadapi oleh negara yang harus diatasi dengan upaya luar biasa; b) upaya biasa seperti yang dilakukan pada umumnya, sudah tidak mencukupi lagi jika digunakan menanggulangi bahaya yang terjadi; c) adanya kewenangan luar biasa yang diberikan melalui hukum kepada pemerintah untuk secepatnya mengakhiri bahaya yang terjadi; dan d) wewenang luar biasa itu bersifat sementara sampai keadaan darurat yang terjadi dinilai sudah tidak membahayakan lagi.⁸⁴

Menurut A.A.L.F. van Dullemen seperti dikutip oleh Mahfud MD, ada 4 (empat) syarat HTN Darurat yang sah, yaitu: a) harus menjadi nyata bahwa kepentingan negara yang tertinggi menjadi taruhan ketika eksistensi negara tergantung pada dilakukannya tindakan darurat itu; b) tindakan itu sangat diperlukan dan tidak bisa diganti dengan tindakan lain; c) tindakan tersebut bersifat sementara, berlaku sekali atau dalam waktu singkat untuk sekadar menormalkan keadaan kembali; dan d) ketika tindakan diambil, parlemen tidak dapat bersidang secara nyata dan sungguh-sungguh. Keempat syarat tersebut bersifat akumulatif. Apabila salah satu dari keempat syarat tersebut tidak terpenuhi, maka hukum darurat itu tidak boleh ada.⁸⁵

Keadaan negara yang bersifat tidak normal itu bisa terjadi karena berbagai kemungkinan, baik karena faktor eksternal maupun internal suatu negara. Dalam pengertian “*inner notstand*” termasuk pula sebab-sebab yang bersifat administratif yang timbul karena adanya perubahan

83 Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta, Djambatan, 1996), hlm. 1.

84 *Ibid.*

85 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-1, 2010), hlm. 108.

hukum tertentu dalam negara yang bersangkutan.⁸⁶ Ada 3 (tiga) unsur penting yang dapat dijadikan argumentasi logis untuk diberlakukannya keadaan bahaya atau darurat, yaitu: a) adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*), b) adanya faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), dan c) waktu atau kesempatan untuk mengatasinya sangat terbatas (*limited time*).⁸⁷

Norma-norma hukum yang biasa diterapkan dalam keadaan normal tidak dapat digunakan dan dijadikan instrumen untuk mengatasi keadaan darurat. Norma hukum dalam keadaan darurat diharapkan dapat mengatasi keadaan tidak normal dan bersifat sementara sampai keadaan darurat itu berakhir dan dituangkan dalam bentuk hukum tersendiri.⁸⁸ Pengaktifan HTN Darurat memberikan penangguhan fungsi normal sebuah pemerintahan. Hal ini dilakukan dengan cara mempersilakan pemerintah darurat untuk menangguluhkan kebebasan sipil serta menangguluhkan sejumlah pemenuhan hak asasi manusia. Kepentingan untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya atau darurat lazim dilakukan dalam situasi perang, krisis ekonomi, mogok massal, pandemi, dan juga bencana alam.⁸⁹

Menurut Jimly Asshidiqie, hukum darurat pasti diatur di setiap negara baik di dalam konstitusi maupun undang-undang. Hukum darurat ini selalu terdiri atas unsur-unsur yang bersifat mengurangi, membatasi, atau membekukan hak-hak asasi manusia tertentu dengan syarat-syarat: a) bersifat sementara waktu dan keadaan bahaya tidak boleh berlaku secara permanen, b) dimaksudkan mengatasi keadaan krisis, dan c) dengan maksud dikembalikannya keadaan normal sebagaimana biasanya guna mempertahankan hak-hak asasi manusia yang bersifat fundamental. Setelah krisis selesai sistem hukum yang berlaku haruslah dikembalikan ke keadaan semula.⁹⁰

86 Jimly Asshidiqie V, *Op.Cit.*, hlm. 63.

87 Jimly Asshidiqie V, *Op.Cit.*, hlm. 66.

88 Jimly Asshidiqie V, *Op.Cit.*, hlm. 76.

89 Qurata Ayuni, *Op.Cit.* hlm. 1.

90 Qurata Ayuni *Op.Cit.*, hlm. 3.

Hukum Tata Negara (HTN) Darurat dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu: HTN Darurat subjektif (*staatsnoodrechts* dalam arti subjektif) dan HTN Darurat (*staatsnoodrechts* dalam arti objektif). HTN Darurat subjektif adalah hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara yang menyimpang dari ketentuan undang-undang, bahkan apabila diperlukan, menyimpang dari undang-undang dasar. HTN Darurat objektif (sering disebut sebagai “HTN Darurat” saja) adalah hukum yang berlaku pada saat negara berada dalam keadaan darurat.⁹¹

Menurut W.F. Prins sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, dalam perkataan *staatsnoodrechts* dalam arti subjektif, subjek utamanya adalah “*staatsnood*” atau keadaan darurat negara atau keadaan bahaya yang memberikan hak kepada negara untuk bertindak mengatasinya. Sementara, *staatsnoodrecht* dalam arti objektif merupakan hukum tata negara yang berlaku atau pada waktu negara berada dalam keadaan darurat, keadaan bahaya, atau keadaan genting. Hukum darurat negara itu dapat berupa hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, ataupun lapangan hukum perdata.⁹²

Secara tekstual UUD NRI 1945 tidak menggunakan frasa “darurat”. Namun, dalam teori dan konsep kedaruratan, istilah hukum darurat memang beragam bentuknya. Meskipun memiliki istilah yang berbeda-beda, tetapi ada satu konsep yang sama dalam penerapan situasi tersebut, yaitu lahirnya rezim hukum yang tidak biasa dalam kondisi yang khusus atau kondisi darurat. Dalam konstitusi Indonesia, rezim hukum darurat ini dikenal dengan istilah “keadaan bahaya”. Hal itu diatur dalam Pasal 12 UUD NRI 1945.⁹³ Selain Pasal 12 UUD NRI 1945, ketentuan yang mengatur keadaan bahaya atau keadaan darurat yang berlaku di Indonesia saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya.

91 Jimly Asshiddiqie V, *Op.Cit.*, hlm. 23.

92 Jimly Asshiddiqie V, *Op.Cit.*, hlm. 24.

93 Qurata Ayuni, *Loc.Cit.*

Pasal 12 UUD NRI 1945 menjadi rujukan dalam pemberlakuan pengecualian konstitusional dalam HTN Darurat. Pasal 12 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

“Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

Pasal ini menjadi dasar kewenangan presiden sebagai kepala negara untuk mendeklarasikan *state of emergency* sehingga memiliki legitimasi dalam menyimpangi hukum secara konstitusional.⁹⁴

Presiden diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan yang sebenarnya melanggar hukum untuk keselamatan dan keamanan terhadap warga negara. Norma perlindungan warga negara terdapat dalam Alinea ke-IV Pembukaan UUD NRI 1945. Selain itu, juga diatur dalam ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman.

Hukum tata negara mengatur keadaan darurat dengan menempatkan negara pada situasi yang membutuhkan tindakan cepat dan luar biasa. Dalam kondisi demikian, mekanisme hukum yang berlaku secara normal terkadang dinilai tidak cukup efektif untuk mengatasi ancaman yang dapat membahayakan keselamatan masyarakat maupun keberlangsungan negara. Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan diberikan ruang kewenangan tertentu untuk mengambil langkah-langkah khusus guna menjaga ketertiban, keamanan, dan keselamatan warga negara.

Kewenangan tersebut pada dasarnya merupakan bentuk pengesewantahan dari prinsip *salus populi suprema lex esto*, yaitu keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi. Prinsip ini menempatkan perlindungan terhadap warga negara sebagai prioritas utama negara dalam

94 Qurata Ayuni, *Loc.Cit.*

menghadapi keadaan luar biasa. Tindakan pemerintah yang dalam keadaan normal dianggap menyalahi aturan hukum dapat memperoleh legitimasi apabila dilakukan untuk mencegah kerugian yang lebih besar serta tetap berorientasi pada kepentingan umum.

Pelaksanaan kewenangan darurat tetap tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Penggunaan kewenangan tersebut harus tetap didasarkan pada konstitusi, dibatasi oleh prinsip proporsionalitas, serta diawasi agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Hukum tata negara modern mengatur bahwa tindakan luar biasa dalam keadaan darurat hanya dapat dilakukan selama terdapat ancaman nyata terhadap keselamatan negara dan hak-hak warga negara.

Kondisi darurat seperti bencana, pandemi, atau pemberontakan, mengakibatkan pemenuhan atas rasa aman, perlindungan diri dan keluarga menjadi lebih sulit dilakukan oleh pemerintah apabila menggunakan cara-cara biasa. Konsep hukum tata negara mengenal apa yang disebut kebolehan menyimpangi hukum dalam keadaan darurat demi menjamin kedaulatan dan pemenuhan hak-hak warga negara.⁹⁵

Penggunaan Pasal 12 UUD NRI 1945 ditujukan untuk mengaktifkan rezim hukum darurat. Sedangkan mengenai jenis-jenis penyimpangan itu sendiri diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Apabila tidak tersedia hukum darurat positif yang dapat digunakan, presiden dapat menetapkan Perppu untuk memberikan pengaturan materiel tentang hukum darurat yang akan diatur. Sehingga dalam menerbitkan Perppu untuk mengatur kondisi darurat, presiden tetap merujuk pada Pasal 12 UUD NRI 1945.

Kewenangan presiden untuk menerbitkan Perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam pasal ini diatur bahwa perihal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Selanjutnya, Perppu tersebut harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Jika tidak mendapat persetujuan

95 Qurata Ayuni, *Op.Cit.*, hlm. 4.

juan, Perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Sebaliknya, jika disetujui, Perppu tersebut akan ditetapkan menjadi undang-undang.

Teori HTN Darurat digunakan untuk menganalisis dan menjawab ketiga rumusan masalah. Teori ini berkaitan dengan masalah penundaan pemilu karena pada umumnya penundaan pemilu terjadi akibat adanya keadaan darurat di suatu negara. Apabila terjadi keadaan darurat yang membutuhkan penanganan secara cepat, tetapi hukum yang berlaku pada keadaan normal tidak mampu mengatasinya, kehadiran HTN darurat diperlukan.

Bab 3

PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU DI INDONESIA DAN SEJUMLAH NEGARA LAIN

A. PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU DALAM PERSPEKTIF SEJARAH PERUNDANG-UNDANGAN

Sejarah perkembangan pengaturan penundaan pemilu di Indonesia dapat dibagi ke dalam 4 (empat) periode, yaitu: 1) Periode Demokrasi Liberal (1945–1959), 2) Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966), 3) Periode Orde Baru (1966–1998), dan 4) Periode Reformasi (1999–sekarang). Pembagian periode dilakukan merujuk pada periodisasi konfigurasi politik dan karakter produk hukum pemilu yang dihasilkan, sebagaimana konsep yang dikemukakan oleh Mahfud MD. Namun, karena konsep yang disusun oleh Mahfud MD baru sampai pada Periode Orde Baru, penulis menambahkan satu periode lagi, yaitu Periode Reformasi (1999–sekarang). Tujuannya untuk mengakomodir perkembangan produk hukum pemilu yang lahir pada Periode Reformasi sehingga menjadi lebih komprehensif.

Uraian hasil analisis pengaturan penundaan pemilu di Indonesia pada masing-masing periode adalah sebagai berikut:

1. Periode Demokrasi Liberal (1945–1959)

Pada Periode Demokrasi Liberal (1945–1959), ada 3 (tiga) konstitusi yang berlaku di Indonesia, yaitu: 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), 2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), dan 3) Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Ketiga konstitusi tersebut, berlaku pada masa awal kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Khusus untuk UUD 1945, meskipun sempat diganti, tetapi diberlakukan kembali setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

Ketiga konstitusi tersebut menganut sistem demokrasi perwakilan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi perwakilan hak demokrasi seluruh warga negara dilakukan sebagian oleh mereka yang berkedudukan sebagai wakil rakyat. Agar wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka pelaksanaannya harus menggunakan lembaga pemilu. Oleh karena itu, pemilu menjadi bagian penting dari konstitusi Negara Indonesia.¹

a. UUD 1945 (18 Agustus 1945–27 Desember 1949)

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan salah satu konstitusi yang berlaku pada Periode Demokrasi Liberal. Konstitusi ini tidak mengatur pemilu secara eksplisit. Istilah pemilu tidak ditemukan dalam keseluruhan naskah UUD 1945. Meskipun demikian, bukan berarti UUD 1945 tidak mengatur substansi kepemiluan sama sekali. Sejumlah ketentuan tentang pemilu telah diatur, tetapi pengaturannya dilakukan secara implisit dan terbatas.²

Menurut UUD 1945, lembaga negara seperti DPR dan MPR keanggotaannya diisi melalui pemilu sehingga penyelenggaraan pemilu

1 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Depok, Rajawali Pers Divisi Buku Perguruan Tinggi PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-10, 2020), selanjutnya disebut Moh. Mahfud MD I, hlm. 61.

2 Pengaturan tentang pemilu dalam UUD NRI 1945 (setelah perubahan), berbeda dengan pengaturan dalam UUD NRI 1945 (sebelum perubahan). Jika dalam UUD 1945 pemilu diatur secara implisit, maka dalam UUD NRI 1945 pemilu diatur secara eksplisit dalam bab tersendiri, yaitu Bab VII B tentang Pemilihan Umum.

menurut UUD 1945 merupakan suatu keharusan. Dasar hukumnya adalah alinea IV Pembukaan UUD 1945 serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan,

“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengadakan sidang pertama dan menghasilkan 3 (tiga) keputusan penting, yaitu: *pertama*, mengesahkan dan menetapkan UUD 1945. *Kedua*, memilih Soekarno sebagai presiden dan Mohammad Hatta sebagai wakil presiden. *Ketiga*, sebelum terbentuknya MPR, pekerjaan presiden sementara waktu dibantu oleh Komite Nasional (yang sebelumnya bernama PPKI).³ Selanjutnya, pada sidang kedua tanggal 19 Agustus 1945, PPKI menetapkan pembentukan 12 departemen pemerintahan dan pembagian wilayah Indonesia ke dalam 8 (delapan) provinsi dan tiap-tiap provinsi dibagi ke dalam keresidenan-keresidenan.⁴ Berdasarkan keputusan PPKI tersebut, pemerintahan Indonesia mulai terbentuk dan menjalankan tugas dan kewenangannya dalam menyelenggarakan urusan-urusan kenegaraan.

Dasar hukum pembentukan Komite Nasional di Tingkat Pusat (KNIP) adalah ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan,

*“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.”*⁵

3 P.N.H. Simanjuntak, *Kabinet-Kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2003), hlm. 16.

4 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamendemen UUD 1945*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, Cetakan ke-1, 2010), hlm. 112.

5 Sidarto Danusubroto, dkk., *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan I, Editor Ma'ruf Cahyono, 2014), hlm. 1

KNIP yang demikian merupakan pembantu presiden dalam menjalankan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA, sebelum lembaga-lembaga tersebut dibentuk sesuai ketentuan UUD 1945.

Menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945,

“Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.”

Kemudian, dalam Pasal 7 diatur

“Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”

Mengingat pada saat itu MPR belum terbentuk, maka pada tanggal 29 Agustus 1945 Presiden Soekarno melantik anggota KNIP. Pada awalnya, KNIP berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) yang bertugas membentuk dan menetapkan undang-undang. Pembentukan KNIP ditujukan semata-mata untuk membantu eksekutif dalam mengumpulkan tenaga rakyat untuk mempertahankan kemerdekaan bangsa Indonesia.⁶ Pembentukan KNIP merupakan cikal bakal berdirinya lembaga DPR sehingga tanggal 29 Agustus 1945 dijadikan sebagai hari lahirnya DPR.⁷

Untuk pertama kalinya, jumlah anggota KNIP yang diangkat oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 adalah 135 orang. Kemudian, pada tanggal 16 Oktober 1945, atas usul KNIP, ditambah lagi menjadi 188 orang. Menurut Ismail Sunny, sampai bulan Juli 1946 anggota KNIP berjumlah 200 orang karena selama 6 (enam) bulan sebelumnya, Presiden telah mengangkat 12 (dua belas) orang sebagai tambahan atas 108 orang yang ada sebelumnya.⁸ Setelah KNIP terbentuk, pada tanggal 5 Oktober 1945 dilakukan pengumuman tentang rencana pemerintah

6 *Ibid.*, hlm. 103.

7 Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Sejarah DPR*, <https://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>. Diakses 7 Agustus 2023.

8 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 65.

untuk menyelenggarakan pemilu secara nasional yang disertai pemilu lokal di Keresidenan Kediri dan Surakarta pada tahun 1946.⁹

Satu bulan setelah Indonesia merdeka, kelengkapan negara sesuai ketentuan UUD 1945—seperti MPR—belum terbentuk. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pada tanggal 7 Oktober 1945 KNIP mendesak pemerintah untuk segera membentuk MPR melalui sebuah referendum. Selanjutnya, pada tanggal 16 Oktober 1945 KNIP menyelenggarakan rapat yang dihadiri oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Dalam rapat tersebut, KNIP secara resmi mengusulkan referendum kepada pemerintah.¹⁰ KNIP juga mengusulkan pembentukan Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP) yang akan menjalankan pekerjaan sehari-hari KNIP. Usulan itu ditanggapi oleh pemerintah dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, yang berisi: *Pertama*, penegasan bahwa sebelum DPR dan MPR terbentuk, pemerintah menyerahkan wewenang pembentukan undang-undang kepada KNIP. *Kedua*, KNIP diberi wewenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). *Ketiga*, pemerintah menyetujui pekerjaan sehari-hari KNIP diserahkan kepada Badan Pekerja (BP) KNIP.¹¹

Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945 selanjutnya ditindaklanjuti oleh KNIP dengan pembentukan BP-KNIP pada tanggal 17 Oktober 1945 yang bertugas merumuskan dan menjalankan fungsi-fungsi legislasi. Oleh karena itu, BP-KNIP tidak memiliki hak untuk campur tangan dalam kebijakan pemerintahan sehari-hari. Fungsi eksekutif tetap dijalankan oleh presiden dengan dibantu oleh para menterinya. Dengan terbentuknya BP-KNIP, maka KNIP memiliki dua fungsi, yaitu: 1) menjalankan tugas-tugas yang menjadi wewenang DPR dan 2) menjalankan tugas-tugas yang menjadi wewenang MPR.¹²

9 Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, (Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 1999), hlm. 2.

10 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 103–105.

11 Sidarto Danusubroto, dkk., *Loc.Cit.*

12 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 105–106.

Pada awal November 1945, BP-KNIP mengusulkan kepada pemerintah untuk memberikan keleluasaan bagi rakyat mendirikan partai politik. Usulan BP-KNIP tersebut diterima oleh pemerintah dengan mengeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945. Isi dari Maklumat Pemerintah tersebut, yaitu: *Pertama*, pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran dan paham yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.¹³

Setelah KNIP terbentuk pada tanggal 5 Oktober 1945, pemerintah mengumumkan rencana penyelenggaraan pemilu secara nasional. Melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 pemerintah kembali menegaskan rencana pemilu nasional akan dilaksanakan pada bulan Januari 1946. Pemilu direncanakan untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante (MPR).¹⁴ Kedua peristiwa tersebut menunjukkan bahwa sejak awal kemerdekaan pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk menyelenggarakan pemilu meskipun pada saat itu pemilu belum bisa direalisasikan.

Dampak dari perubahan wewenang BP-KNIP adalah terjadinya pergeseran sistem pemerintahan Indonesia dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer. Perubahan diawali oleh usul BP-KNIP kepada pemerintah agar menteri bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat. Karena lembaga dimaksud belum terbentuk, maka BP-KNIP kemudian mengusulkan agar menteri bertanggung jawab kepada BP-KNIP yang memiliki fungsi legislasi. Usulan BP-KNIP tersebut diterima oleh pemerintah sehingga pada tanggal 14 November 1945 dibentuk kabinet baru dengan Sjahrir sebagai Perdana Menteri (1945–1947). Dengan demi-

13 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 106–107.

14 Taufik Firmanto, "Konstitusionalitas Penundaan Pemilu Serentak Nasional Tahun 2024", *Jurnal Fundamental*, (Vol. 12, No. 1, 2023), hlm. 286.

kian, dalam kurun waktu kurang dari 3 (tiga) bulan sejak ditetapkan, UUD 1945 dicabut dalam praktik, meskipun secara teoretis masih berlaku.¹⁵

Perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer jika ditinjau dari sudut pandang Hukum Tata Negara (HTN) bertentangan dengan UUD 1945. Namun, KNIP dalam fungsinya sebagai MPR menyetujui perubahan tersebut. Persetujuan KNIP terungkap pada saat KNIP mengadakan sidang yang ke-3, tanggal 25 s.d. 27 November 1945 di Jakarta. KNIP menyatakan perubahan tersebut sebagai suatu langkah yang tidak dilarang oleh UUD dan diperlukan dalam keadaan negara pada saat itu.¹⁶

Mengingat pembentukan DPR dan MPR belum bisa dilakukan melalui pemilu, pelaksanaan tugas dan kewenangan presiden dilaksanakan dengan bantuan KNIP. Menindaklanjuti gagasan tersebut kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat (KNIP). Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 diatur bahwa jumlah anggota KNIP adalah 200 orang dengan rincian 110 orang ditetapkan menurut pemilihan daerah, 60 orang wakil-wakil perkumpulan politik, dan 30 orang ditunjuk oleh presiden. Pembagian dalam golongan-golongan hanya berlaku guna pembentukan. Namun, undang-undang ini tidak pernah menghasilkan persetujuan internal mengenai pembagian 60 kursi di antara partai-partai yang ada pada saat itu sehingga terjadi kemelut pengisian anggota KNIP yang berkepanjangan.¹⁷

Di tengah-tengah kemelut pengisian keanggotaan KNIP, perjuangan bersenjata untuk mempertahankan kemerdekaan terus berlangsung. Pada tahun 1947 Pemerintah Indonesia menanda-

15 Sidarto Danusubroto, dkk., *Loc.Cit.*

16 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 108.

17 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 65–66. Pengaturan selengkapnya tentang pembaharuan komposisi dan jumlah anggota KNIP dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat. Undang-undang ini ditetapkan tanggal 8 Juli 1946 dan diumumkan tanggal 10 Juli 1946.

tangani Perjanjian Linggarjati dengan Belanda. Perjanjian tersebut melahirkan pro-kontra di kalangan anggota KNIP sehingga pemerintah mengalami kesulitan untuk meratifikasinya.¹⁸ Menyikapi permasalahan tersebut, pada tanggal 29 Desember 1946 Presiden Soekarno mengeluarkan Maklumat Presiden tentang Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 6 Tahun 1946 tentang Penyempurnaan Komite Nasional Pusat. Maklumat Presiden itu berisi pengangkatan anggota tambahan KNIP sebanyak 256 orang sehingga jumlah anggota KNIP menjadi 407 orang. Penambahan jumlah anggota KNIP oleh Presiden menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat maupun di internal BP-KNIP dan KNIP itu sendiri. Dalam situasi itu, Wakil Presiden Moh. Hatta mengeluarkan ultimatum akan meletakkan jabatan jika KNIP menolak Perpres Nomor 6 Tahun 1946. Akhirnya KNIP sepakat untuk melakukan ratifikasi terhadap Perjanjian Linggarjati.¹⁹

Pemilu nasional bulan Januari 1946 yang dijanjikan oleh pemerintah dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 ternyata tidak terlaksana. Salah satu penyebabnya adalah terjadinya gejolak keamanan nasional akibat agresi militer Belanda yang ingin tetap menguasai Indonesia (Agresi Militer Belanda I dan II). Namun demikian, pemilu lokal di Keresidenan Kediri dan Keresidenan Surakarta berhasil diselenggarakan.²⁰ Penyelenggaraan kedua pemilu daerah tersebut, masing-masing berdasarkan Undang-Undang Keresidenan Kediri Nomor 22 dan Nomor 23 Tahun 1946, serta Undang-Undang Keresidenan Surakarta Nomor 4 Tahun 1946.

Pemilu lokal juga diselenggarakan di Kalimantan Barat dan Keresidenan Banjar pada tahun 1948. Pelaksanaan pemilu lokal di Kalimantan Barat digelar pada 15 Maret 1948 untuk memilih Dewan

18 Sidarto Danusubroto, dkk., *Loc.Cit.*

19 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 108–110.

20 Faishal Hilmy Maulida, *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan: Pemilihan Umum dalam Kelut Politik Indonesia Tahun 1950-an*, (Yogyakarta, Media Pressindo, 2019), hlm. 5.

Kalimantan Barat.²¹ Sedangkan di Keresidenan Banjar, Kalimantan Selatan diselenggarakan pemilu lokal untuk memilih Dewan Banjar yang dilakukan dengan sistem tidak langsung atau sistem bertingkat.²²

Pelaksanaan pemilu nasional pada periode ini (18 Agustus 1945–27 Desember 1949) mengalami penundaan. Namun, pengaturan penundaan pemilu pada periode ini tidak ditemukan, baik dalam UUD maupun dalam undang-undang pemilu. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 hanya mengatur kedudukan DPR, yaitu “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.” Dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 hanya disebutkan bahwa sebelum dibentuknya MPR dan DPR, kekuasaan MPR dan DPR dijalankan oleh presiden dengan bantuan Komite Nasional (KNIP).

Aturan Pertambahan UUD 1945 juga tidak mengatur penundaan pemilu. Dalam Aturan Pertambahan UUD 1945 hanya disebutkan bahwa: 1) dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini dan 2) dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Pada tahun 1948 BP-KNIP menerbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya (disingkat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948). Undang-undang ini mengatur sistem pemilu secara tidak langsung berdasarkan perwakilan proporsional dan diberikannya hak pilih bagi semua warga negara yang berusia di atas 18 (delapan belas) tahun.²³ Undang-undang ini mengatur ketentuan tentang pemilu untuk pertama kalinya sebelum lahirnya Undang-Undang

21 Viryan Azis, *Asal-Usul Manajemen Pemilu Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2022), hlm. 35–36.

22 M. Nazir Salim, *Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta 1951*, (Yogyakarta, Penerbit Ombak, 2014), hlm. 6.

23 Ketentuan selengkapnya dapat dilihat dalam Pasal 1–19 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya.

Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (disingkat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953).

Ketentuan tentang penundaan pemilu diatur dalam Pasal 64 angka II Bagian IV Peraturan Peralihan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 sebagai berikut:

“Jika berhubung dengan keadaan, dalam suatu bagian daerah Negara Indonesia pada waktunya tidak dapat dilaksanakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka sewaktu pemilihan itu mungkin dilakukan, dengan segera harus diadakan dalam daerah tersebut pemilihan susulan.”

Pengaturan penundaan pemilu dalam undang-undang ini menggunakan istilah “pemilihan susulan”. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 diubah melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Undang-Undang untuk Mengubah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya. Di dalamnya, pasal-pasal tentang penundaan pemilu tidak mengalami perubahan.

Pada masa pertama berlakunya UUD 1945 (17 Agustus 1945 s.d. 27 Desember 1949), pengaturan penundaan pemilu dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 dan perubahannya. Istilah yang digunakan adalah pemilihan susulan. Pengaturan penundaan pemilu dalam undang-undang ini masih sangat terbatas.

a. Konstitusi RIS (27 Desember 1949–17 Agustus 1950)

Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (Konstitusi RIS) mulai diberlakukan beberapa saat setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949. Dalam Konstitusi RIS, diatur perubahan bentuk negara dari semula negara kesatuan menjadi negara serikat. Sistem pemerintahan tetap menggunakan sistem parlementer, tetapi badan legislatif dibagi menjadi dua kamar, yaitu Senat dan

DPR. Perubahan-perubahan tersebut merupakan konsekuensi dari penandatanganan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 23 Desember 1949.²⁴

Konstitusi RIS menentukan bahwa anggota Senat dipilih dari setiap negara bagian dengan jumlah masing-masing 2 (dua) orang sehingga jumlah anggota Senat RIS sebanyak 32 orang yang mewakili 16 negara bagian. Namun, sampai RIS dibubarkan pada bulan Agustus 1950 anggota Senat yang aktif hanya berjumlah 27 orang. Sementara, 4 orang mengundurkan diri dan seorang belum sempat dilantik. Senat RIS dipimpin oleh M.A. Pellupessy dan Mr. Teuku Mohammad Hasan masing-masing sebagai ketua dan wakil ketua.²⁵ DPR-RIS memiliki anggota sebanyak 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian. Keanggotaan DPR-RIS berdasarkan keterwakilan negara bagian tidak berlangsung lama karena muncul gerakan untuk menyusun keanggotaan berdasarkan fraksi asal partai politik.²⁶

Berdasarkan Konstitusi RIS, DPR-RIS, dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembentukan perundang-undangan. Dalam hal pengajuan usul undang-undang dilakukan oleh Senat, maka pengajuan itu disahkan oleh DPR-RIS. Apabila pemerintah mengajukan usul undang-undang, usulan tersebut diserahkan kepada DPR-RIS dan Senat untuk diketahui. Semua undang-undang memperoleh kekuatan hukum setelah disahkan oleh presiden. Dalam masa kerjanya selama 6 (enam) bulan, DPR-RIS berhasil mengesahkan 7 (tujuh) undang-undang.²⁷

Keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat pada masa Konstitusi RIS tidak didasarkan pada hasil pemilu. Pembentukan parlemen RIS yang terdiri dari Senat dan DPR dilakukan atas dasar ketentuan Pasal

24 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 111.

25 Sidarto Danusubroto, dkk., *Loc.Cit.*

26 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 112–113.

27 Sidarto Danusubroto, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 113.

88, 98, 99, dan Pasal 100 Konstitusi RIS. Menurut ketentuan Pasal 80 Konstitusi RIS, Senat mewakili daerah-daerah bagian dan setiap daerah bagian memiliki dua orang wakil di dalam Senat.

Menurut Konstitusi RIS, anggota DPR berjumlah 150 orang (Pasal 98) yang keanggotaannya bukan berdasarkan pada parpol, golongan, maupun utusan daerah, tetapi daerah-daerah bagian (Pasal 99). Menurut Pasal 58, golongan kecil Tionghoa, Eropa, dan Arab mempunyai wakil di DPR sekurang-kurangnya 9, 6, 3. Meskipun anggota DPR berdasarkan pada daerah-daerah bagian, tetapi menurut Pasal 88, mereka mewakili seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, anggota parlemen seharusnya berjumlah 182 orang, yaitu 150 orang anggota DPR dan 32 orang anggota Senat dari 16 daerah bagian. Namun, dalam praktiknya, anggota Senat hanya berjumlah 28 orang karena empat orang lagi tidak sempat diangkat dan dilantik. Sementara, anggota DPR hanya berjumlah 146 orang karena yang empat orang lagi tidak sempat diangkat dan dilantik.²⁸

Sesuai ketentuan Pasal 109 dan Pasal 110 Konstitusi RIS, untuk pertama kali anggota DPR-RIS tidak direkrut melalui pemilu nasional, melainkan diserahkan kepada daerah-daerah bagian untuk menentukan cara pemilihan wakil-wakilnya. Namun, Pasal 2 menjanjikan bahwa pemilu akan diselenggarakan untuk menyusun DPR (permanen) dalam waktu satu tahun sejak berlakunya Konstitusi RIS. Namun, janji pemilu tersebut kembali tidak terlaksana karena bentuk susunan negara serikat kemudian dibubarkan dan diganti dengan bentuk susunan negara kesatuan ketika Negara RIS baru berusia lebih kurang 7,5 bulan.²⁹

Konstitusi RIS 1949 tidak memuat ketentuan tentang penundaan pemilu. Di dalamnya justru diatur asas pemilu berkala (periodik) dan waktu pelaksanaan pemilu, yaitu 1 (satu) tahun setelah Konstitusi RIS berlaku. Dalam Pasal 35 dan Pasal 111 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS 1949 diatur ketentuan sebagai berikut:

28 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 68.

29 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 69.

- 1) Kekuasaan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.
- 2) Dalam tempo satu tahun sesudah konstitusi mulai berlaku, maka pemerintah memberlakukan pemilihan yang bebas dan rahasia untuk menyusun Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih secara umum di seluruh Indonesia.
- 3) Undang-undang federal mengadakan aturan-aturan untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru yang dimaksud dalam ayat 1 dan menentukan pembagian jumlah-jumlah anggota yang akan diutus, antara daerah-daerah selebihnya yang tersebut dalam Pasal 99.

Pada periode ini, selain Konstitusi RIS juga berlaku Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 dan perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949. Pengaturan penundaan pemilu dalam undang-undang ini masih menggunakan istilah “pemilihan susulan” karena undang-undang pemilunya masih sama dengan sebelumnya dan belum dilakukan perubahan.

Setelah diberlakukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948, pemilihan lokal diselenggarakan di Minahasa (1951), Sangir-Talaud (1951), Kota madya Makassar (1952), dan Daerah Istimewa Yogyakarta (1951). Pemilihan di Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1950 yang menggunakan sistem pemilihan bertingkat, yaitu para pemilih memilih pemilih dan mereka yang terpilih sebagai pemilih itulah yang bertugas untuk memilih anggota Badan Perwakilan Rakyat.³⁰

30 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 64.

Pemilihan di Makassar (1952) menggunakan sistem langsung tetapi terbatas, di mana rakyat yang diberi hak untuk memilih hanya mereka yang dapat membaca dan menulis. Pemilihan lokal tersebut diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun 1948 yang dalam pelaksanaannya bervariasi. Dengan demikian, meskipun sejak tahun 1948 sudah ada undang-undang pemilu nasional, namun undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia akibat terjadinya revolusi kemerdekaan.³¹

Pada tanggal 17 Agustus 1950 Konstitusi RIS 1949 berakhir dan diganti dengan UUDS 1950. Pemberlakuan UUDS 1950 didasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Masa berlakunya UUDS 1950 adalah tanggal 17 Agustus 1950–5 Juli 1959.³²

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS rencana untuk menyelenggarakan pemilu nasional tidak berhasil direalisasikan. Konstitusi RIS tidak mengatur penundaan pemilu. Penundaan pemilu dalam undang-undang pemilu pada saat itu masih menggunakan istilah pemilihan susulan. Pengaturannya masih sangat terbatas, sama dengan pengaturan sebelumnya.

b. UUDS 1950 (17 Agustus 1950–5 Juli 1959)

Sejak awal kemerdekaan, janji-janji pemerintah untuk menyelenggarakan pemilu nasional sering dikemukakan oleh berbagai Kabinet Indonesia yang memerintah. Namun, langkah konkret menuju pemilu nasional sering kali terbentur banyak faktor. Menurut Herbert Feith, salah satu faktor yang dimaksud adalah timbulnya urusan peme-

31 Moh. Mahfud MD I, *Loc.Cit.*

32 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Sejarah dan Perkembangan Konstitusi Indonesia*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>. Diakses 10 September 2023.

rintahan yang lebih mendesak dan gerakan menentang pemilu yang dilancarkan oleh sejumlah partai serta kelompok-kelompok anggota parlemen.³³

Kegagalan penyelenggaraan pemilu tidak menghilangkan kepercayaan diri untuk menyelenggarakan pemilu terus menguat. Pada tahun 1951 dan tahun 1952, pemilu lokal berhasil dilaksanakan di sejumlah daerah seperti di Minahasa, Singir-Talaud, Kotapraja Makassar, serta di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Keberhasilan penyelenggaraan pemilu lokal di sejumlah daerah menjadi pengalaman yang sangat berharga menuju penyelenggaraan pemilu nasional.³⁴

Pada masa awal berlakunya UUDS 1950, keanggotaan parlemen yang dibentuk sebagai konsekuensi perubahan bentuk negara federal kembali ke negara kesatuan tidak berdasarkan hasil pemilu. Menurut Pasal 77 UUDS 1950, DPRS disusun dari anggota kedua majelis (Senat dan DPR) yang berasal dari Parlemen Federal bersama-sama dengan anggota BP-KNIP dan DPA lama. Berdasarkan hal itu, pada saat pembentukannya DPRS beranggotakan 236 orang yang terdiri dari 148 orang bekas anggota DPR-RIS, 29 orang mantan anggota Senat RIS, 46 orang mantan anggota BP-KNIP, dan 13 orang anggota DPA lama.³⁵

Sejak awal kemerdekaan, pemilu selalu menjadi program kerja kabinet meskipun tidak semua kabinet menempatkannya pada prioritas utama. Ketika berlaku Konstitusi RIS, Kabinet Hatta merencanakan pemilu untuk membentuk Konstituante yang akan menentukan apakah Negara Indonesia tetap memilih susunan federal ataukah kembali ke susunan kesatuan. Namun, sebelum pemilu terlaksana terjadi perubahan bentuk negara dari federal (serikat) menjadi kesatuan. Kabinet Natsir yang menggantikan Kabinet Hatta mengajukan rancangan undang-undang pemilu (RUU Pemilu) yang isinya hampir

33 Herbert Feith, *Op.Cit.*, hlm. 3.

34 Herbert Feith, *Loc.Cit.*

35 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 69.

sama dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948. Namun, kabinet Natsir jatuh sebelum RUU Pemilu yang diajukannya dibahas di parlemen.³⁶

Kabinet Sukiman mengusulkan agar RUU Pemilu yang telah disampaikan Kabinet Natsir dapat diterima, tetapi parlemen menolak rancangan itu karena menginginkan sistem pemilihan langsung. Setelah Kabinet Sukiman jatuh (Februari 1952), Kabinet Wilopo yang menggantikannya juga mengajukan sebuah rancangan undang-undang untuk pendaftaran pemilih pada bulan Juli 1952. Namun, berdasarkan hasil perdebatan di parlemen bulan September 1952, parlemen menolak rancangan undang-undang tersebut. Menurut Mahfud MD, setiap program pemilu dan RUU Pemilu seperti bola ping-pong antara parlemen dan pemerintah. Hal itu terjadi karena adanya pro-kontra di tengah-tengah masyarakat.³⁷

Rencana penyelenggaraan pemilu nasional pada saat itu selalu terhalang. Pada periode 1945–1949 terhalang oleh peperangan fisik maupun diplomasi melawan Belanda. Pada masa RIS terhalang karena bentuk negara mengalami perubahan dari negara federal (serikat) kembali ke bentuk negara kesatuan. Demikian pula pada kurun waktu antara tahun 1950–1952 terhalang oleh kekuatan partai-partai yang ada di parlemen dan pemerintah sendiri. Pada masa berlakunya UUDS 1950 terjadi peristiwa 17 Oktober 1952 yang merupakan puncak perlawanan Angkatan Perang (TNI) terhadap parlemen yang dianggap terlalu mencampuri “urusan dapur” Angkatan Perang. Ketika itu, Kabinet Wilopo mencanangkan program penghematan serta rasionalisasi sistem kepegawaian sipil dan militer dengan merencanakan sebanyak 60.000 tentara dan 30.000 polisi akan dipensiunkan.³⁸

Pascaperistiwa 17 Oktober yang sering disebut sebagai *Pembe-rontakan Setengah Hati*, pada tanggal 21 Oktober 1952 Kabinet Wilopo memutuskan secara resmi untuk mempercepat pemilu bagi anggota

36 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 69–70.

37 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 70.

38 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 71.

Konstituante dan DPR. Kemudian pada tanggal 25 November 1952 Kabinet Wilopo menyampaikan sebuah RUU Pemilu kepada parlemen. Setelah melalui pembahasan yang mendalam, pada tanggal 4 April 1953 RUU tersebut diterima menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.³⁹

Kabinet Wilopo tidak berhasil menyelenggarakan pemilu karena tidak lama setelah itu Kabinet Wilopo jatuh. Kabinet berikutnya, yaitu Kabinet Ali Sastroamidjojo I hanya sempat melakukan persiapan pemilu karena harus meletakkan jabatan dalam waktu singkat. Pemilu nasional pertama baru benar-benar berhasil dilaksanakan oleh Kabinet Burhanuddin Harahap pada tahun 1955.⁴⁰

Akibatnya, para petinggi Angkatan Perang mendesak Presiden untuk membubarkan parlemen, namun desakan tersebut gagal. Peristiwa itu kemudian berujung pada desakan untuk menggelar pemilu secepat mungkin baik oleh kelompok yang mendukung maupun yang mengutuk peristiwa 17 Oktober 1952. Peristiwa tersebut mendorong lahirnya undang-undang yang khusus mengatur tentang pemilu nasional.⁴¹

Pada bulan November 1952 Kabinet Wilopo yang merupakan koalisi PNI-Masyumi-Sosialis berhasil membuat RUU Pemilu yang baru. RUU itu kemudian disahkan pada tanggal 4 April 1953 menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (disingkat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953).⁴² Setelah melalui proses

39 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 73.

40 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 74.

41 Herbert Feith, *Op.Cit.*, hlm. 4.

42 Wilopo merupakan politisi PNI yang memimpin kabinet sejak 3 April 1952–3 Juni 1953. Setelah Kabinet Wilopo jatuh, digantikan oleh Kabinet Ali Sastroamidjojo yang juga dari PNI dan memimpin kabinet sejak 1 Agustus 1953–24 Juli 1955. Kabinet Ali Sastroamidjojo juga mengalami kejatuhan dan digantikan oleh Kabinet Burhanuddin Harahap dari Masyumi sejak 12 Agustus 1955–3 Maret 1956. Pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap pemilu nasional pertama berhasil diselenggarakan tahun 1955.

yang sangat panjang, pemilu nasional pertama akhirnya terlaksana pada tahun 1955. Penyelenggaraannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.

Menurut Topo Santoso dan Ida Budhiati, meskipun Pemilu 1955 diselenggarakan dalam kerangka UUDS 1950, tetapi sebenarnya ada juga dasar hukum yang telah dibentuk sebelum konstitusi ini berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948. Undang-undang ini mengatur tentang susunan DPR, daerah pemilihan, asas pemilihan, dan penghitungan hasil pemilihan. Masa jabatan anggota DPR 5 (lima) tahun dan ditetapkan atas perhitungan perwakilan bagi setiap 300.000 orang.⁴³

Berdasarkan Pasal 35 UUDS 1950 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, asas-asas pemilu adalah asas umum, periodik, jujur, berkesamaan (adil), bebas, rahasia, dan langsung. Salah satu asas pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 adalah asas periodik atau berkala. Makna dari asas ini adalah pemilu harus diselenggarakan secara reguler menurut periode tertentu. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 asas dimaksud tidak disebutkan secara eksplisit, tetapi dalam Pasal 59 UUDS 1950 diatur bahwa anggota DPR dipilih untuk masa jabatan 4 (empat) tahun.⁴⁴

Pemilu 1955 dilaksanakan untuk memilih anggota Konstituante dan anggota DPR. Pemilu anggota DPR diselenggarakan tanggal 29 September 1955 dan pemilu anggota Konstituante pada 15 Desember 1955.⁴⁵ Pemilu 1955 sering dijadikan rujukan untuk proses pemilu dengan sistem multi partai. Pemilu 1955 merupakan Pemilu Nasional pertama yang diselenggarakan secara aman dan damai.⁴⁶ Peserta Pemilu 1955 selain partai politik juga perseorangan meskipun untuk

43 Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Sinar Grafika, Cetakan pertama, Jakarta, 2019), hlm. 20.

44 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 82–83.

45 Herbert Feith, *Op. Cit.*, hlm. 8.

46 Herbert Feith, *Op. Cit.*, hlm. x.

yang terakhir (calon perseorangan) tidak ada satu pun yang berhasil dalam kedua pemilu (pemilu anggota DPR dan pemilu anggota Konstituante).⁴⁷

Dasar hukum yang digunakan dalam pemilu 1955 adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka. Hal itu diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, yaitu jumlah daerah pemilihan sebanyak 16 (enam belas) daerah pemilihan, masing-masing daerah pemilihan akan dipilih anggota Konstituante dan anggota DPR yang jumlahnya seimbang dengan jumlah penduduknya.

Tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu 1955, khususnya untuk pemilu anggota DPR yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955, diikuti oleh lebih dari 39 juta rakyat Indonesia atau sekitar 91,54% pemilih memberikan suara. Sebabnya 2,5% meninggal pada masa antara pendaftaran hingga menjelang pemilu. Praktis hanya 6% dari pemilih yang terdaftar tidak menggunakan hak mereka. Di antara pemilih yang terdaftar, sebanyak 87,65% suara dinyatakan sah. Sementara, untuk pemilu anggota Konstituante yang berlangsung bulan Desember 1955, tingkat partisipasi pemilih juga tinggi, yaitu kurang lebih 90% pemilih menggunakan hak pilihnya.⁴⁸

Sebelum pemilu nasional tahun 1955 berhasil dilaksanakan sejumlah daerah di Indonesia telah menyelenggarakan pemilu lokal terlebih dahulu. Keberhasilan pemilu-pemilu lokal tersebut, menurut Daniel Dhakidae, memberikan pengalaman berharga bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pemilu pertama yang bersifat nasional pada tahun 1955.⁴⁹

Pemilu lokal di Yogyakarta dijadikan sebagai proyek percontohan Pemilu 1955.⁵⁰ Dasar hukum yang digunakan pada pemilu lokal di Yogyakarta adalah UUDS 1950 yang disahkan melalui Undang-

47 Herbert Feith, *Op. Cit.*, hlm. 91.

48 Herbert Feith, *Op.Cit.*, hlm. 57.

49 Faishal Hilmy Maulida, *Op.Cit.*, hlm. 171.

50 Faishal Hilmy Maulida, *Op.Cit.*, hlm. 6.

Undang Nomor 7 Tahun 1950 dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1950 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan pemerintah tersebut kemudian dicabut dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1956 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilu 1955 menghasilkan Konstituante dan DPR dengan lebih dari 75% anggotanya adalah orang-orang baru. Anggota lama yang dulu duduk di DPRS karena penunjukan (tanpa melalui pemilu) sebagian besar tidak terpilih lagi. Mohammad Reom menulis bahwa Pemilu 1955 sudah dilaksanakan dengan sangat baik, hak pilih dan hak dipilih sebagai hak asasi diakui dan dilaksanakan dengan sebebas-bebasnya dan dengan *rule of game* yang dihormati oleh semua golongan dan dilindungi oleh penguasa secara adil.⁵¹

Pemilu nasional tahun 1955 diikuti pemilu lokal untuk memilih anggota DPRD tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota pada tahun 1957. Pemilihan anggota DPRD tahun 1957 dilaksanakan secara bertahap pada bulan Juni–September 1957 dengan jadwal pemungutan suara yang berbeda antarprovinsi. Secara umum, hasil pemilu DPRD tahun 1957 tersebut menampilkan PKI sebagai partai pemenang. Hal yang mengejutkan banyak pihak adalah terjadinya pergeseran suara pemilih secara signifikan, dari yang sebelumnya dikuasai oleh partai-partai tertentu, ternyata kemudian beralih ke PKI. Beberapa tempat di Jawa Tengah dan Jawa Timur yang pada Pemilu 1955 cenderung menjadi milik Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Nahdlatul Ulama (NU), mengalami pergeseran suara ke Partai Komunis Indonesia (PKI) pada pemilu DPRD tahun 1957.⁵²

Pemilu nasional pada tahun 1955 dan pemilu-pemilu DPRD pada tahun 1957 menjadi pengalaman yang sangat berguna dalam menyongsong pemilu nasional kedua. Dasar hukum yang digu-

51 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 90.

52 Faishal Hilmy Maulida, *Op.Cit.*, hlm. 1314.

nakan sama, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.⁵³ Namun, pemilu berikutnya yang direncanakan tahun 1958 atau 1959–1960 gagal terlaksana seiring dengan terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Proses pembentukan UUD baru oleh Konstituante hasil pemilu nasional tahun 1955 dilaksanakan bersamaan dengan pembentukan undang-undang pemilu. Karena Konstituante telah dibubarkan, perencanaan pemilu berikutnya menjadi terbengkalai. Selain itu, penyebab lain penundaan pemilu adalah karena alasan keamanan. Rancangan Undang-Undang Pemilu (RUU Pemilu) sebenarnya telah dibahas sampai dengan tahun 1963, tetapi tidak pernah mendapatkan keputusan final hingga akhirnya Indonesia mengalami catatan sejarah kelam pada tahun 1965.⁵⁴

Pengaturan pemilu dalam UUDS 1950 dapat dilihat dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan pemilu, yaitu: Pasal 23 ayat (1), Pasal 35, Pasal 57, Pasal 59, Pasal 60, dan Pasal 135 ayat (2) UUDS 1950. Pengaturan pemilu dalam pasal-pasal tersebut pada pokoknya adalah sebagai berikut:

Pertama, Pasal 23 ayat (1) mengatur bahwa setiap warga-negara berhak turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan oleh undang-undang. *Kedua*, Pasal 35 mengatur bahwa kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak-pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Ketiga, Pasal 57 mengatur bahwa anggota DPR dipilih dalam suatu pemilu oleh Warga Negara Indonesia (WNI) yang memenuhi syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-

53 Faishal Hilmy Maulida, *Op.Cit.*, hlm. 14.

54 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, Edisi Revisi, Cet. Kedua, 2009), selanjutnya disebut Moh. Mahfud MD II, hlm. 160.

undang. *Keempat*, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) bahwa anggota DPR dipilih untuk masa 4 (empat) tahun. Mereka meletakkan jabatannya bersama-sama dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Kelima, Pasal 60 mengatur bahwa syarat menjadi anggota DPR ialah WNI yang telah berusia 25 tahun dan bukan orang yang tidak diperkenankan, serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang haknya untuk dipilih telah dicabut. *Keenam*, Pasal 135 ayat (2) mengatur bahwa anggota Konstituante dipilih oleh WNI dengan dasar umum dan dengan cara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Setelah pemilu nasional tahun 1955, menurut ketentuan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UUDS 1950, pemilu berikutnya seharusnya dilaksanakan 4 (empat) tahun setelahnya, yaitu pada tahun 1958. Ada juga yang mengatakan pemilu berikutnya seharusnya diselenggarakan tahun 1959–1960.⁵⁵ Namun, akibat dari kegagalan Konstituante dalam membentuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang baru, Presiden Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya membubarkan Konstituante dan menerapkan demokrasi terpimpin.⁵⁶ Hal ini merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya penundaan pemilu pada saat itu.

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 tidak mengatur penundaan pemilu karena UUDS 1950 menghendaki pemilu periodik. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 35 dan Pasal 59 ayat (1) UUDS 1950 yang mengatur bahwa pemilu diselenggarakan secara berkala atau periodik setiap 4 (empat) tahun sekali. Pengaturan penundaan pemilu ditemukan dalam undang-undang pemilu yang berlaku pada saat itu, yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, meskipun pengaturannya masih terbatas.

55 Faishal Hilmy Maulida, *Op.Cit.*, hlm. 14–16.

56 Muhammad Nizar Kherid, *Evaluasi Sistem Pemilu Di Indonesia 1955–2019 Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum*, (Jakarta, Rayana Komunikasindo, 2021), hlm. 29.

Pasal 64 angka II Bagian IV Peraturan Peralihan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 mengatur sebagai berikut:

“Jika berhubung dengan keadaan, dalam suatu bagian daerah Negara Indonesia pada waktunya tidak dapat dilaksanakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka sewaktu pemilihan itu mungkin dilakukan, dengan segera harus diadakan dalam daerah tersebut pemilihan susulan.”

Pasal 134 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 mengatur bahwa:

Ayat (1):

“Jika berhubung dengan keadaan suatu daerah-pemilihan pada waktunya tidak dapat melaksanakan pemilihan anggota Konstituante atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada waktu pemilihan dapat dilakukan, dengan segera daerah-pemilihan tersebut mengadakan pemilihan susulan.”

Ayat (2):

“... Pengangkatan itu berlaku hingga anggota-anggota untuk daerah pemilihan itu ditunjuk dengan pemilihan susulan termaksud dalam ayat 1.”

Uraian di atas menunjukkan bahwa istilah yang digunakan bukan “penundaan pemilu”, melainkan “pemilihan susulan”. Kedua undang-undang tersebut, tidak mengatur batas waktu pelaksanaan pemilihan susulan.

Pada periode ini Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilu nasional pertama pada tahun 1955. Namun, setelah pemilu nasional tahun 1955 beberapa kali dilakukan penundaan pemilu. Pemilu berikutnya baru berhasil diselenggarakan pada tahun 1971.

Pada Periode Demokrasi Liberal (1945–1959) telah diselenggarakan pemilu nasional pertama pada tahun 1955. Setelah pemilu nasional tahun 1955 kembali dilakukan penundaan pemilu, tetapi dasar hukum penundaan pemilu tidak pernah dibentuk secara komprehensif. Ketiga

konstitusi yang berlaku pada periode ini, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950 tidak mengatur perihal penundaan pemilu. Pengaturan penundaan pemilu terdapat dalam undang-undang pemilu dengan istilah pemilihan susulan.

Tabel 3.1
 Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Demokrasi Liberal (1945–1959)

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Jenis Pemilu dan Pengaturan Penundaan Pemilu
1.	Pemilu 1955.	– UUDS 1950 – UU No. 27 Tahun 1948. – UU No. 7 Tahun 1953.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR b. Pemilu anggota Konstituante, – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilihan susulan.

2. Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966)

Pemilu 1955 menghasilkan Konstituante dan DPR. Hasil pemilu 1955 diharapkan mampu mengatasi instabilitas politik dalam negeri. Akan tetapi harapan itu tidak terwujud. Hasil Pemilu 1955 seperti ditunjukkan oleh Herbert Feith justru melahirkan polarisasi politik yang tajam antara partai-partai sehingga instabilitas terus berlangsung. Dampaknya, Kabinet Burhanuddin Harahap yang menyelenggarakan pemilu 1955 tidak dapat bertahan lama dan mengembalikan mandat sesaat setelah DPR hasil pemilu diresmikan.⁵⁷ Polarisasi politik yang terjadi di DPR juga terjadi dan berjalan secara paralel dengan polarisasi politik yang terjadi di Konstituante. Kondisi tersebut mendorong presiden untuk sampai pada kesimpulan bahwa kesatuan dan persatuan bangsa telah terancam. Oleh karena itu, presiden mempunyai alasan kuat untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.⁵⁸

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 memuat 3 (tiga) diktum yaitu: 1) pembubaran Konstituante, 2) menetapkan UUD 1945 berlaku kembali bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,

57 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 90–91.

58 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 91.

terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit tersebut dan tidak berlakunya lagi UUD Sementara 1950, dan 3) rencana pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.⁵⁹

Setelah pemilu nasional pertama tahun 1955, pemilu nasional kedua seharusnya dilaksanakan pada tahun 1958 (4 tahun kemudian). Ada juga yang mengatakannya bahwa pemilu berikutnya seharusnya diselenggarakan pada tahun 1959–1960 (5 tahun kemudian). Namun, pemilu tersebut tidak terlaksana. Terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya penundaan pemilu. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab lainnya, perlu dilakukan kajian lebih lanjut. Namun, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menjadi babak baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia karena memuat ketentuan tentang berlakunya kembali UUD 1945. Dekrit ini juga menjadi titik awal dimulainya Periode Demokrasi Terpimpin di Indonesia.

Pada saat Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diterbitkan, Presiden Soekarno tidak membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Bahkan, pada tanggal 13 Juli 1959 Presiden mengundang DPR dan meminta agar melanjutkan tugasnya menurut UUD 1945. Namun, dikarenakan sejumlah ketidakharmonisan antara presiden dan DPR terutama akibat tidak tercapainya kesepakatan tentang Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 1960, Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁰ Penpres tersebut menetapkan penghentian pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota DPR pada saat itu dan pembaharuan susunan DPR berdasarkan UUD 1945 dalam waktu singkat.⁶¹ Kemudian, hal tersebut ditindaklanjuti dengan

59 Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), <https://jdih.bpip.go.id/common/dokumen/1959-07-05Dekritpresiden-anri-ocr.pdf>. Diakses tanggal 28 Juni 2025.

60 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 150.

61 Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan tanggal 5 Maret 1960. Dalam diktum Menimbang pada pokoknya disebutkan bahwa: 1) Dalam menjalankan tugas DPR berdasarkan

terbitnya Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Penpres ini menjadi dasar yuridis Presiden Soekarno untuk membentuk DPR baru (DPR Gotong-Royong atau DPRD-GR) menggantikan DPR hasil pemilu 1955 sebelumnya.⁶²

Lembaga perwakilan yang dipakai pada awal Periode Demokrasi Terpimpin adalah DPR yang anggota-anggotanya dibentuk berdasarkan hasil pemilu 1955. Istilah yang dipakai adalah penghentian pelaksanaan tugas. Pada saat itu, DPR dibubarkan dengan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 4 Tahun 1960. Dalam diktum menimbang Penpres Nomor 4 Tahun 1960 disebutkan bahwa sebagai lanjutan dari Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 perlu diadakan ketentuan-ketentuan tentang susunan DPR.

Menurut Mahfud MD, diktum pertama Penpres Nomor 4 Tahun 1960 berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dalam langkah pertama telah menghentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota DPR.
- b. Sekarang tiba saatnya untuk melakukan pembaharuan susunan DPR berdasarkan UUD 1945, seperti yang dijanjikan oleh Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960.
- c. Dengan memperhatikan akan susunan DPR yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953, maka susunan

Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959, DPR sekarang ternyata tidak memenuhi harapan kami supaya bekerja atas dasar saling membantu antara pemerintah dan DPR sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945, Demokrasi Terpimpin, dan Manifesto Politik RI 17 Agustus 1959; 2) Kerja sama antara pemerintah dan DPR yang tidak memenuhi harapan kami terutama disebabkan oleh susunan DPR sekarang, yang didasarkan atas UUDS 1950; 3) Hal yang demikian itu menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa, serta menghambat lancarnya pembangunan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

62 Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ditetapkan oleh Presiden Soekarno tanggal 24 Juni 1960. Penpres ini pada pokoknya mengatur tentang susunan DPR Gotong-Royong, yang terdiri dari 283 orang, dengan rincian 130 orang wakil-wakil golongan politik, 152 orang wakil-wakil golongan karya, dan seorang wakil dari Iran Barat.

DPR dimaksud dalam Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 ditinjau kembali agar anggota DPR memenuhi harapan sebagaimana dinyatakan dalam Amanat Presiden kepada DPR pada tanggal 25 Juli 1959, yaitu supaya DPR bekerja atas dasar bantu-membantu antara pemerintah dan DPR.⁶³

Diktum kedua Penpres tersebut merupakan janji pemerintah untuk membentuk DPR sesuai ketentuan UUD 1945 melalui pemilu. Hal ini diketahui berdasarkan keterangan Pejabat Presiden Djuanda, yang mengatakan bahwa pemilu akan diadakan pada tahun 1962 karena tidak mungkin diadakan dalam waktu dekat. Sambil menunggu pemilu berhasil diselenggarakan, maka untuk mengisi kekosongan keanggotaan DPR, melalui Penpres Nomor 4 Tahun 1960 Presiden membentuk DPR sementara yang disebut DPR-GR.⁶⁴

Fungsi DPR sebagai mitra pemerintah dalam memegang kekuasaan legislatif, dilakukan oleh lembaga yang bersifat sementara (DPR-GR). Anggota DPR-GR berdasarkan Pasal 2 Penpres Nomor 4 Tahun 1960, terdiri dari wakil-wakil golongan politik dan golongan karya serta seorang wakil dari Irian Barat. Jumlah seluruhnya adalah 283 orang.⁶⁵ MPRS sebagai lembaga tertinggi negara juga mengalami hal yang sama. Anggota MPRS diangkat oleh pemerintah, bukan berdasarkan hasil pemilu. Setelah pembubaran Konstituante tahun 1959, pemerintah kemudian menyampaikan sebuah RUU Pemilu yang sempat dibahas sampai tahun 1963. Namun, terhadap RUU tersebut tidak pernah diambil keputusan final.⁶⁶

Pada periode ini pemilu yang dijanjikan oleh pemerintah kembali ditunda. Pada tanggal 20 Mei 1962 pemerintah mengeluarkan pengumuman bahwa sebelum Irian Barat kembali ke pangkuan republik,

63 Uraian mengenai hal ini dapat dilihat pada diktum Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.

64 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 160.

65 Moh. Mahfud MD I, *Loc.Cit.*

66 Moh. Mahfud MD I, *Loc.Cit.*

pemilu tidak akan dilaksanakan. Penundaan tersebut dilakukan dengan alasan-alasan yang dikemukakan dalam amanat Presiden Soekarno pada pembukaan Kongres PNI X di Purwokerto.⁶⁷

Presiden Soekarno kemudian diangkat menjadi presiden seumur hidup berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia. Tak lama setelah itu, terjadi peristiwa yang dikenal sebagai Gerakan 30 September 1965 atau ada juga yang menyebutnya sebagai Gerakan 1 Oktober 1965. Peristiwa itu mendorong Presiden Soekarno menyampaikan Pidato Nawaksara pada tanggal 4 Mei 1966. Pada pidatonya tersebut, Presiden Soekarno menyampaikan 2 (dua) RUU, yaitu RUU Penyusunan MPR, DPR, dan DPRD serta RUU Pemilihan Umum.⁶⁸

Hingga berakhirnya jabatan Soekarno sebagai presiden tahun 1967, undang-undang pemilu yang baru belum berhasil dibentuk dan pemilu yang sebelumnya tertunda tidak berhasil diselenggarakan. Dengan demikian, sepanjang periode Demokrasi Terpimpin 5 Juli 1959–1966 tidak pernah dikeluarkan undang-undang pemilu. Pada periode ini juga tidak pernah diselenggarakan pemilu. Pengaturan penundaan pemilu, baik dalam konstitusi (UUD 1945) maupun undang-undang pemilu juga tidak ditemukan.

Tabel 3.2
Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966)

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Jenis Pemilu dan Pengaturan Penundaan Pemilu
1.	Tidak ada.	– UUD 1945. – Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. – Penpres Nomor 4 Tahun 1960. – Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963.	– Jenis Pemilu: Tidak ada pemilu nasional. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Tidak diatur.

67 Moh. Mahfud MD I, *Loc.Cit.*
68 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 161.

3. Periode Orde Baru (1966–1999)

Sepanjang Periode Orde Baru (1966–1999), Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak 6 (enam) kali, yaitu: 1) Pemilu 1971, 2) Pemilu 1977, 3) Pemilu 1982, 4) Pemilu 1987, 5) Pemilu 1992, dan 6) Pemilu 1997. Pada periode orde baru tidak terjadi perubahan konstitusi sehingga dasar hukum penyelenggaraan keenam pemilu tersebut sama, yaitu UUD 1945. Hal ini sejalan dengan slogan Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara “murni dan konsekuen”. Meskipun UUD yang dijadikan rujukan pada pemilu-pemilu Orde Baru sama, tetapi undang-undang pemilunya berbeda-beda karena hampir setiap menjelang pemilu selalu dilakukan perubahan undang-undang pemilu.

Pada masa awal Orde Baru, dinamika politik dalam negeri di Indonesia sangat tinggi dan bahkan penuh gejolak. Kejatuhan Presiden Soekarno dari kekuasaan pemerintahan negara, dimulai ketika keluarnya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) pada tanggal 11 Maret 1966. Setelah terbitnya Supersemar, secara perlahan tapi pasti, Jenderal Soeharto menggeser kekuasaan Presiden Soekarno.⁶⁹ Supersemar kemudian ditetapkan dengan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966.⁷⁰ Ketetapan MPRS ini merupakan salah satu produk hukum yang lahir dalam Sidang Umum IV MPRS yang diselenggarakan pada tanggal 20 Juni–5 Juli 1966.⁷¹

69 Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) itu pada intinya merupakan surat yang dikeluarkan Presiden Soekarno kepada Soeharto untuk: *Pertama*, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan/Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris M.P.R.S. demi untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi. *Kedua*, mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan Panglima-Panglima Angkatan lain dengan sebaik-baiknya. *Ketiga*, melaporkan segala sesuatu yang bersangkutan paut dalam tugas dan tanggung-jawabnya seperti tersebut di atas.

70 Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

71 Sidang Umum IV MPRS yang diselenggarakan pada tanggal 20 Juni–5 Juli 1966 menghasilkan 24 (dua puluh empat) Ketetapan MPRS mulai dari Ketetapan MPRS Nomor

Pada tahun 1967 MPRS menerbitkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno. Terbitnya Ketetapan MPRS ini, mengakhiri Periode Demokrasi Terpimpin dan sekaligus menandai dimulainya Periode Orde Baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Secara keseluruhan, Sidang Umum IV MPRS tahun 1966 menghasilkan sebanyak 24 (dua puluh empat) Ketetapan MPRS. Salah satunya adalah Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan Ketetapan MPRS tersebut, lembaga-lembaga negara yang sudah ada, termasuk MPRS dan DPR-GR berkedudukan dan melaksanakan fungsinya sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 sampai dengan terbentuknya MPR dan DPR hasil pemilu. Dalam Pasal 1 dan 2 Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966, diatur bahwa:

Pasal 1

“Sebelum MPR hasil pemilihan umum terbentuk, maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.”

Pasal 2

“Semua Lembaga-lembaga Negara tingkat Pusat dan Daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.”

Berdasarkan ketentuan dari kedua pasal tersebut, pada masa awal Periode Orde Baru, fungsi MPR dilaksanakan oleh MPRS, sedangkan fungsi DPR dilaksanakan oleh DPR-GR.

IX/MPRS/1966 s.d. Ketetapan MPRS Nomor XXXII/MPRS/1966. Salah satu Ketetapan MPRS yang dihasilkan pada saat itu adalah Ketetapan MPRS Nomor XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963. Ketetapan MPRS ini mencabut status Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup.

Pada tahun 1966 MPRS juga mengeluarkan Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 1 Ketetapan MPRS ini diatur bahwa pemilu bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968. Selanjutnya, dalam Pasal 2 diatur bahwa undang-undang pemilu dan undang-undang tentang susunan MPR, DPR, dan DPR harus sudah diselesaikan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XI tanggal 5 Juli 1966.

Konsideran Ketetapan MPRS ini menyebutkan bahwa pemilu diperlukan untuk membentuk lembaga-lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat sebagai perwujudan asas kedaulatan rakyat seperti tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945. Dalam rangka kembali pada pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, perlu segera dibentuk lembaga-lembaga negara melalui pemilu. Untuk melaksanakan Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966, segera dilakukan pembahasan di tingkat kenegaraan mengenai RUU Pemilu. Pada mulanya RUU Pemilu yang dibahas oleh DPR-GR adalah RUU Pemilu yang pernah diajukan oleh Presiden Soekarno setelah Dekrit 5 Juli 1959—yang pada saat itu pembahasannya belum final. Namun, pembahasan RUU tersebut diprotes keras oleh Konferensi KAMI dan delegasi KAMI Konsulat Bandung karena materinya dianggap bertentangan dengan Tritura dan semangat Orde Baru. Menurut mereka RUU yang dibahas itu adalah produk politik dagang sapi rezim Soekarno.⁷²

Pada tanggal 26 Oktober 1966, pemerintah mengumumkan RUU baru. Selanjutnya, bulan Desember 1966 RUU tersebut diajukan ke DPR-GR. Namun, sampai pada bulan Maret 1967 pembahasannya tidak selesai. Banyak pihak menunggu dan berharap agar RUU Pemilu yang baru dapat disahkan bulan November 1967. Harapan itu kandas

72 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 240.

karena pada tanggal 27 November 1967, justru diputuskan bahwa pengesahan atas RUU dimaksud, ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan.⁷³

Pada tanggal 10 Januari 1968, Pejabat Presiden Soeharto melaporkan secara tertulis kepada MPRS bahwa pemilu tidak dapat diselenggarakan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966. Berdasarkan laporan tersebut, Sidang Umum MPRS pada tanggal 27 Maret 1968, mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Atas Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum, yang mengatur penundaan pemilu dari semula akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968, menjadi selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971. Selanjutnya, MPRS mengangkat Jenderal Soeharto menjadi Presiden definitif melalui Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968.⁷⁴

Penundaan pemilu yang dilakukan oleh MPRS menimbulkan pro-kontra di tengah masyarakat. Koran *Suluh Marhaen* menulis bahwa penundaan itu telah menggoncangkan sudut stabilitas politik dan tidak menguntungkan. Selain menjadi presiden yang tidak baik, penundaan itu menunjukkan pula bahwa di negara ini norma kehidupan demokrasi mudah dilanggar dengan permainan lewat pintu belakang.⁷⁵

Pembahasan RUU Pemilu pada masa awal Orde Baru berlalut-lalut karena adanya benturan kepentingan antara partai politik dengan militer. Partai-partai politik yang berjaya pada Pemilu 1955 melihat kesempatan untuk menguatkan posisinya melalui pemilu berikutnya sehingga sangat bergairah untuk segera menyelenggarakan pemilu. Sementara, militer bersikap sangat berhati-hati agar kendali

73 Moh. Mahfud MD I, *Loc.Cit.*

74 Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

75 Moh. Mahfud MD I, *Loc.Cit.*

kekuasaan politik yang sudah digenggamnya tidak terlepas karena pemilu. Bagi militer, sebelum pemilu dilaksanakan harus ada kepastian bahwa kekuatan Orde Baru yang berintikan militer akan menang.⁷⁶

Pembahasan RUU Pemilu diwarnai perbedaan pandangan dan sikap antara partai-partai politik dan militer. Militer (c.q. pemerintah) menghendaki pemilu diselenggarakan dengan sistem distrik dan memberi jalan bagi pengangkatan anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan oleh pemerintah. Namun, partai-partai politik menolak sistem distrik dan cara pengangkatan anggota MPR/DPR sampai sebesar jumlah yang diusulkan oleh pemerintah.⁷⁷

Perdebatan tentang materi-materi tersebut menyebabkan pembahasan RUU Pemilu berjalan alot sehingga tidak dapat diselesaikan tepat waktu. Proses *bargaining* antara pemerintah dengan partai-partai politik akhirnya melahirkan kompromi. Pokok-pokok persetujuan kedua belah pihak dicapai pada tanggal 27 Juni 1967, yang isinya adalah sebagai berikut:

Pertama, partai-partai setuju memberikan hak kepada pemerintah untuk mengangkat sepertiga anggota MPR dan 100 dari 400 anggota DPR termasuk sipil dan wakil-wakil ABRI.

Kedua, pemerintah setuju pemilu dilaksanakan dengan sistem proporsional yang meliputi provinsi serta dihapusnya persyaratan bahwa calon harus berdomisili di daerah pemilihan yang mencalonkannya. Setelah konsensus nasional dicapai, bukan berarti pemilu dapat segera dilaksanakan karena konsensus itu hanya memuat pokok-pokok kesepakatan. Secara teknis masih banyak yang harus diselesaikan. Oleh karena itu, atas dasar laporan tertulis Pejabat Presiden Soeharto sebagaimana telah disebutkan di atas, MPRS setuju untuk menunda pemilu menjadi selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971.⁷⁸

76 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 241.

77 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 242.

78 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 243.

Berikut adalah uraian singkat tentang pengaturan penundaan pemilu pada pemilu-pemilu yang diselenggarakan sepanjang Periode Orde Baru:

a. Pemilu 1971

Pemilu pertama periode Orde Baru adalah Pemilu 1971. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 3 Juli 1971. Dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (disingkat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969) dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pemilu 1971 menampilkan Golongan Karya (Golkar) sebagai pemenang dengan perolehan suara sebesar 62,8% dari target 35% s.d. 40% suara.⁷⁹

Usaha-usaha menguatkan Golkar melalui berbagai tindakan dalam proses pemilu yang dilakukan pemerintah pada saat itu, berhasil melambungkan posisi Golkar pada posisi jauh di atas kekuatan-kekuatan partai politik lain. Faktor yang memberikan andil besar bagi kemenangan Golkar secara “dramatis” adalah *electoral process*. Sejak pencalonan partai-partai sudah dipersulit dengan berbagai pembatasan prosedur dan *screening* oleh Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Bahkan, Kopkamtib diberikan kewenangan mencoret nama-nama calon yang diajukan oleh partai apabila calon tersebut dianggap tidak memenuhi persyaratan yang diajukan oleh pemerintah.⁸⁰

Pokok-pokok pikiran yang dijadikan sebagai dasar pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 adalah sebagai berikut: 1) untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, 2) untuk

79 Pada pemilu tahun 1971 Golkar memperoleh 227 kursi di DPR. NU memperoleh 56 kursi. Sementara, PNI memperoleh 10 kursi. Uraian selengkapnya dapat dilihat dalam Daniel Dhakidae, “Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik” dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 198.

80 Moh. Mahfud MD I, *Op.Cit.*, hlm. 256.

mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, 3) untuk membentuk undang-undang pemilu anggota MPR, DPR, dan DPRD yang sesuai dengan cita-cita dan asas-asas demokrasi Pancasila, 4) merupakan sarana untuk mencapai kemenangan Orde Baru dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 mengatur bahwa pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Selain itu, juga ditujukan untuk mengisi keanggotaan MPR. Pemilu dilaksanakan berdasarkan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) dengan stelsel daftar. Pengangkatan anggota DPR menurut undang-undang ini, dilakukan untuk jumlah tertentu, yaitu 100 orang yang terdiri dari 75 orang anggota ABRI dan 25 Golongan Karya non-ABRI. ABRI yang telah diberikan alokasi kursi tetap dalam pemilu, tidak dapat menggunakan hak pilih mereka.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, mengatur bahwa pemungutan suara dalam pemilu masing-masing untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II dilakukan serentak berturut-turut (serentak) dalam satu hari. Selanjutnya, ayat (2) mengatur dalam keadaan seperti termaksud dalam Pasal 30 dan 31, pelaksanaan ayat (1) pasal ini untuk seluruh Indonesia diselesaikan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Pasal 30 dan Pasal 31 Bab XII Ketentuan Lain-Lain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, menyatakan:

Pasal 30

“Apabila di sesuatu tempat di dalam sesuatu daerah pemilihan sesudah diadakan penulisan dan pemeriksaan ternyata terdapat kekeliruan, kesalahan atau hal-hal lain yang mengakibatkan tidak dapat dilakukan penghitungan suara, maka Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I/Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II yang bersangkutan dengan mengingat

ketentuan batas waktu yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (2) dengan dikuatkan oleh instansi Pemerintah Daerah setempat dapat mengadakan pemilihan ulang ditempat yang bersangkutan.”

Pasal 31

“Apabila di sesuatu tempat di dalam suatu Daerah Pemilihan pada waktu yang telah ditetapkan tidak dapat diselenggarakan pemilihan umum atau penyelenggaraannya terhenti disebabkan oleh keadaan yang memaksa, maka sesudah keadaan memungkinkan, segera diadakan pemilihan susulan atau pemilihan ulangan ditempat yang bersangkutan dengan mengingat ketentuan batas waktu yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (2).”

Ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 30, dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, pada pokoknya mengatur hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II, diselenggarakan serentak dalam satu hari.
- 2) Apabila di suatu daerah pemilihan terdapat kekeliruan, kesalahan atau hal-hal lain, yang mengakibatkan penghitungan suara tidak dapat dilakukan, maka dapat diadakan pemilu ulang.
- 3) Apabila di suatu daerah pemilihan, pada waktu yang telah ditetapkan, tidak dapat diselenggarakan pemilu atau penyelenggaraannya terhenti disebabkan oleh keadaan yang memaksa, maka sesudah keadaan memungkinkan, segera diadakan pemilu susulan atau pemilu ulangan.
- 4) Jangka waktu untuk menyelesaikan pelaksanaan pemilu ulang atau pemilu susulan untuk seluruh Indonesia adalah 3 (tiga) bulan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 telah mengatur ketentuan penundaan pemilu. Istilah yang digunakan dalam undang-undang adalah “pemilu susulan” atau “pemilu ulangan”. Pemilu susulan atau pemilu ulangan dilakukan apabila terjadi keadaan memaksa yang mengakibatkan pemilu tidak dapat diselenggarakan atau penyelenggaraannya

terhenti di tengah jalan. Untuk memberikan kepastian hukum tentang hasil pemilu secara nasional, dilakukan pembatasan waktu penyelenggaraan pemilu susulan atau pemilu ulangan. Pemilu susulan harus selesai dilaksanakan untuk seluruh wilayah Indonesia, paling lama 3 (tiga) bulan sejak hari dan tanggal pemungutan suara.

b. Pemilu 1977

Pemilu kedua Periode Orde Baru adalah Pemilu 1977. Pemilu kedua Orde Baru seharusnya digelar pada tahun 1976. Namun ditunda selama setahun menjadi tahun 1977. Belum banyak literatur yang membahas lebih dalam mengenai penundaan pemilu ini. Namun, menurut Pasal 3 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, masa jabatan MPR dan DPR ialah 5 (lima) tahun.⁸¹ Oleh karena itu seharusnya pemilu berikutnya digelar pada tahun 1976.⁸²

Mencermati alasan penundaan pemilu pada saat itu, timbul kecukiran terhadap ABRI yang sedang berupaya menciptakan Golkar sebagai kendaraan politik. Setelah terbentuknya Golkar, pemilu baru dapat diselenggarakan pada tahun 1971. Upaya tersebut dilaksanakan bersamaan dengan pelemahan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap berbagai partai politik yang menjadi peserta Pemilu. Hal tersebut dilakukan pemerintah sebagai upaya menjadikan Golkar sebagai kekuatan baru pemerintah. Pemilu 1971 merupakan pemilu pertama yang diselenggarakan oleh Rezim Orde Baru. Setelah Pemilu 1971, pemilu dilaksanakan secara berkala dari tahun 1977–1997. Pelak-

81 Pasal 3 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menyebutkan, "Masa jabatan keanggotaan MPR adalah lima tahun, mereka berhenti bersama-sama setelah masa keanggotaannya berakhir." Sementara, Pasal 12 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menyebutkan bahwa, "Masa keanggotaan DPR adalah lima tahun, mereka berhenti bersama-sama setelah masa keanggotaannya berakhir."

82 Menurut Bivitri Susanti, penundaan tersebut diinisiasi oleh Soeharto. Namun, tidak dijelaskan lebih lanjut alasan-alasan lebih detail terkait hal itu. Lebih jauh dapat dilihat dalam Syailendra Hafiz Wiratama, "Pemilu Pernah Ditunda oleh Rezim Otoriter", (15 Maret 2022), <https://news.detik.com/x/detail/investigasi/20220315/Pemilu-Pernah-Ditunda-oleh-Rezim-Otoriter/>. Diakses tanggal 14 September 2023.

sanaan pemilu dalam rentang waktu tahun 1955–1971 sarat dengan kepentingan politik, di mana penundaan pemilu didasari oleh adanya unsur golongan yang tidak menginginkan pemilu dilaksanakan secara berkala mengingat keadaan sosial-politik yang tidak stabil. Rezim Orde Baru memiliki kekhawatiran yang sama terhadap penyelenggaraan pemilu. Hal ini berdampak pada pembatasan kegiatan di berbagai bidang, terutama kegiatan di bidang politik.⁸³

Pemilu kedua Orde Baru yang dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977. Pada pemilu ini, terjadi penyederhanaan jumlah peserta pemilu menjadi hanya 3 (tiga) peserta, yang terdiri dari 2 (dua) partai politik dan satu golongan karya (Golkar). Hasil Pemilu 1977 adalah kemenangan bagi Golkar untuk kedua kalinya. Pada pemilu ini Golkar meraih kemenangan dengan perolehan suara sebesar 62, 11%.⁸⁴

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 1977 adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 berikut perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (disingkat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975). Undang-undang tersebut merujuk pada 2 (dua) Ketetapan MPR RI, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1973 Tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.

Ketentuan mengenai peserta Pemilu 1977, diatur di dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, sebagai berikut. Pada Pasal 15 ayat (1), bagian kalimat yang berbunyi *“untuk pemilihan umum adalah organisasi yang memenuhi syarat tersebut dalam pasal 17 dan/*

83 Rahmat Bijak Setiawan Sapii, dkk., “Realisasi Wacana Penundaan Pemilihan Umum: Manifestasi Kontraindikasi Terhadap Supremasi Konstitusi Dan Demokrasi”, *Jurnal APHTN-HAN*, (Vol. 1, No. 2, 2022), hlm. 194. <https://japhtnhan.id/index.php/japhtnhan/article/view/48/23>. Diakses tanggal 7 September 2025.

84 Pada pemilu tahun 1977 Golkar meraih suara sebanyak 39.750.056 atau unggul sebanyak 62,11% dengan perolehan kursi di DPR sebanyak 232 kursi. Komisi Pemilihan Umum (KPU), “Pemilu 1977–1997”, <https://www.kpu.go.id/page/read/10/pemilu-1977-1997>, Diakses tanggal 15 September 2023.

*atau pasal 34 ayat (1)” diganti dengan “untuk keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan umum adalah dua organisasi Golongan Politik dan satu organisasi Golongan Karya, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, dan Golongan Karya.”*⁸⁵

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 30, dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dalam penyelenggaraan pemilu 1977 masih berlaku. Oleh karena itu, pengaturan penundaan pemilunya sama dengan Pemilu 1971. Pengaturan penundaan pemilu masih terbatas pada pemilu susulan atau pemilu ulangan dengan jangka waktu penyelesaian paling lama 3 (tiga) bulan sejak hari dan tanggal pemungutan suara.

c. Pemilu 1982

Pemilu ketiga Periode Orde Baru adalah Pemilu 1982. Setelah diselenggarakannya Pemilu 1977, pemerintah Orde Baru menggelar pemilu secara reguler setiap 5 (lima) tahun sekali. Pemilu-pemilu Orde Baru yang diselenggarakan secara berkala itu adalah: (1) Pemilu 1982, (2) Pemilu 1987, (3) Pemilu 1992, dan (4) Pemilu 1997.

Pemilu 1982 diselenggarakan 5 (lima) tahun setelah Pemilu 1977, tepatnya pada tanggal 4 Mei 1982. Berdasarkan hasil pemilu 1982, Soeharto kembali diangkat sebagai Presiden oleh MPR. Pengangkatan Soeharto sebagai Presiden, disokong oleh kemenangan Golkar yang memperoleh sebanyak 39.750.056 suara atau setara dengan 64,34%.⁸⁶

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 1982 adalah: 1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969; 2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, dan 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang

85 Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

86 Pada pemilu tahun 1982 terjadi peningkatan suara Golkar. Jika pada Pemilu 1977 Golkar memperoleh suara sebanyak 39.750.056, dalam Pemilu 1982 naik menjadi 48.334.772 suara (naik sebanyak 2,23%). Oleh karena itu, perolehan kursi Golkar di DPR menjadi 242 kursi. Komisi Pemilihan Umum (KPU), “Pemilu 1977–1997”, <https://www.kpu.go.id/page/read/10/pemilu-1977-1997>. Diakses 15 tanggal September 2023.

Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 (disingkat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980). Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 mengacu pada 2 (dua) Ketetapan MPR RI, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1978 Tahun 1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1978 Tahun 1978 tentang Pemilihan Umum.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 30, dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dalam Pemilu 1982 masih berlaku. Pengaturannya sama dengan Pemilu 1971 dan Pemilu 1977. Masih terbatas pada pemilu susulan atau pemilu ulangan dengan jangka waktu penyelesaian paling lama 3 (tiga) bulan sejak hari dan tanggal pemungutan suara.

d. Pemilu 1987

Pemilu keempat Periode Orde Baru adalah Pemilu 1987. Setelah Pemilu 1982, Indonesia kembali menyelenggarakan pemilu secara reguler 5 (lima) tahun setelah pemilu sebelumnya. Pemilu 1987 dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987. Pada pemilu ini, Soeharto kembali dikukuhkan sebagai Presiden oleh MPR dan disokong oleh Golkar yang memperoleh 62.783.680 suara atau setara dengan 73,16%.⁸⁷

Pada Pemilu 1987 Golkar mengalami kemenangan signifikan, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mengalami kekalahan, sedangkan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) mengalami kenaikan dalam perolehan suara. Dalam pemilu kali ini, jumlah kursi di DPR sebanyak 500 kursi, dengan rincian 400 anggota dipilih langsung oleh rakyat dan 100

87 Pada pemilu tahun 1987 Golkar memperoleh 299 kursi di DPR (diikuti PPP sebanyak 61 kursi dan PDI sebanyak 40 kursi). Suara Golkar kembali meningkat jika dibandingkan pemilu tahun 1982, yaitu sebesar 2,23%. Lebih jauh dapat dilihat dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Pemilu 1977–1997", <https://www.kpu.go.id/page/read/10/pemilu-1977-1997>. Diakses tanggal 15 September 2023.

anggota diangkat oleh Presiden. Hasil akhir dari pemilu menempatkan Golkar sebagai pemenang dengan perolehan jumlah kursi di DPR sebanyak 299 kursi.⁸⁸

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 1987 adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 berikut perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985.⁸⁹ Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 mengacu pada 2 (dua) Ketetapan MPR RI, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1983 Tahun 1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1983 Tahun 1983 tentang Pemilihan Umum.⁹⁰ Pemilu 1987 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon tertutup dan diikuti oleh 2 (dua) partai politik dan 1 (satu) Golkar. Perolehan kursi di DPR berdasarkan dengan stelsel daftar atau pembagian total suara dari masing-masing wilayah dibagi dengan *electoral quotient*.⁹¹

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 30, dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dalam Pemilu 1987 masih berlaku. Pengaturan penundaan pemilu dalam pemilu ini, sama dengan pemilu-pemilu Orde Baru sebelumnya, yaitu Pemilu 1971, Pemilu 1977, dan Pemilu 1982.

88 Seta Basri, "Kajian Politik: Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1992>. Diakses tanggal 15 Agustus 2025.

89 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980.

90 Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 disebutkan, "Menimbang: bahwa untuk melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum, serta sesuai pula dengan perkembangan keadaan, dipandang perlu untuk menyempurnakan dan mengadakan perubahan atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980."

91 Seta Basri, *Loc.Cit.*

e. Pemilu 1992

Pemilu kelima Periode Orde Baru adalah Pemilu 1992. Pemilu ini diselenggarakan 5 (lima) tahun setelah Pemilu 1987, tepatnya pada tanggal 9 Juni 1992. Pemilu 1992 dapat dikategorikan sebagai pemilu periodik karena diselenggarakan sesuai dengan periode yang seharusnya atau dengan kata lain pemilu ini dilaksanakan tepat waktu sesuai jadwal. Pada Pemilu 1992 Golkar kembali menjadi pemenang dengan perolehan suara sebanyak 66.599.331 suara atau setara dengan 68,10%. Berdasarkan hasil Pemilu 1992, Soeharto dikukuhkan kembali oleh MPR menjadi Presiden untuk ke sekian kalinya.⁹²

Pada Pemilu 1992 tidak terjadi perubahan maupun penggantian undang-undang pemilu. Undang-undang pemilu yang dijadikan sebagai dasar hukum masih tetap sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 berikut perubahannya, terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985.⁹³ Dalam Pemilu 1992, ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 30, dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 masih berlaku. Pengaturan penundaan pemilu pada Pemilu 1992 sama dengan keempat pemilu Periode Orde Baru sebelumnya, yaitu: Pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1982, dan Pemilu 1987.

f. Pemilu 1997

Pemilu keenam Periode Orde Baru adalah Pemilu 1997. Sama seperti Pemilu 1992, Pemilu 1997 diselenggarakan secara periodik 5 (lima) tahun setelah pemilu sebelumnya. Pemilu 1997 diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1997. Pada pemilu ini Golkar kembali tampil sebagai

92 Pada pemilu tahun 1992 Golkar meraih 68,10% suara dan karenanya berhak memperoleh kursi di DPR sebanyak 282 kursi. Sedangkan PPP sebanyak 62 kursi dan PDI sebanyak 56 kursi. Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Pemilu 1977–1997", <https://www.kpu.go.id/page/read/10/pemilu-1977-1997>. Diakses tanggal 15 September 2023.

93 Moh. Mahfud MD II, *Op.Cit.*, hlm. 258.

peraih suara terbanyak, yaitu 84.187.907 suara atau setara dengan 74,51%.⁹⁴ Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir Periode Orde Baru.

Pada Pemilu 1997, Soeharto kembali dikukuhkan sebagai presiden. Oleh karena itu, sepanjang Periode Orde Baru, meskipun telah berhasil diselenggarakan 6 (enam) kali pemilu, tetapi di Indonesia tidak pernah terjadi pergantian presiden. Presiden yang dipilih oleh MPR pada keenam pemilu tersebut tetap sama, yaitu Soeharto. Sementara, untuk wakil presiden mengalami pergantian. Hal ini menunjukkan besarnya pengaruh dan kekuasaan Presiden Soeharto pada masa Orde Baru.

Dasar hukum penyelenggaraan pemilu 1997 sama dengan Pemilu 1992. Undang-undang pemilu yang digunakan sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 berikut perubahannya, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Pengaturan penundaan pemilu pada Pemilu 1997 sama dengan kelima pemilu Orde Baru sebelumnya. Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir Periode Orde Baru. Setelah itu, terjadi gerakan reformasi yang melahirkan babak baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, yang dikenal dengan Periode Reformasi. Periode ini dimulai pada tahun 1999 sampai saat ini.

Tabel 3.3
Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Orde Baru (1966–1999)

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Jenis Pemilu dan Pengaturan Penundaan Pemilu
1.	Pemilu 1971.	– UUD 1945. – UU No. 15 Tahun 1969.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II.

94 Pada pemilu tahun 1997, peroleh suara Golkar kembali meningkat dari pemilu sebelumnya. Golkar memperoleh kursi DPR sebanyak 325 kursi, PPP sebanyak 89 kursi, dan PDI sebanyak 11 kursi. Pada Pemilu 1997, PDI mengalami kemerosotan suara jika di andingkan dengan pemilu sebelumnya. Jumlah kursi PDI berkurang dari 56 kursi menjadi 11 kursi (kehilangan 45 kursi). Salah satu penyebabnya adalah terjadinya konflik internal antara kubu Soerjadi dan Megawati Soekarno Putri. Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Pemilu 1977–1997", <https://www.kpu.go.id/page/read/10/pemilu-1977-1997>. Diakses tanggal 16 September 2023.

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Jenis Pemilu dan Pengaturan Penundaan Pemilu
		- TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu.⁹⁵ - TAP MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Atas TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu.⁹⁶	b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. - Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.
2.	Pemilu 1977.	- UUD 1945. - UU No 15 Tahun 1969. - UU No. 4 Tahun 1975.	- Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. - Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.
3.	Pemilu 1982.	- UUD 1945. - UU No. 15 Tahun 1969. - UU No. 4 Tahun 1975. - UU No. 2 Tahun 1980.	- Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. - Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.
4.	Pemilu 1987.	- UUD 1945. - UU No. 15 Tahun 1969. - UU No. 4 Tahun 1975. - UU No. 1 Tahun 1985.	- Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. - Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.

95 Dalam Pasal 1 Ketetapan MPRS ini, diatur pemilu bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968. Dalam Pasal 2 diatur undang-undang pemilu dan undang-undang tentang susunan Susunan MPR, DPR, dan DPR harus sudah diselesaikan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XI tanggal 5 Juli 1966.

96 Pada tanggal 10 Januari 1968, Pejabat Presiden Soeharto melaporkan secara tertulis kepada MPRS bahwa pemilu tidak dapat diselenggarakan sesuai jadwal yang telah ditentukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1968. Berdasarkan laporan tersebut, Sidang Umum MPRS pada tanggal 27 Maret 1968 mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Atas Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum, yang mengatur penundaan pemilu yang semula akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968 menjadi selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971. Selanjutnya, melalui Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968, MPRS mengangkat Jenderal Soeharto menjadi presiden definitif.

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Jenis Pemilu dan Pengaturan Penundaan Pemilu
5.	Pemilu 1992.	– UUD 1945. – UU No. 15 Tahun 1969. – UU No. 4 Tahun 1975. – UU No. 1 Tahun 1985.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.
6.	Pemilu 1997.	– UUD 1945. – UU No. 15 Tahun 1969. – UU No. 4 Tahun 1975. – UU No. 1 Tahun 1985.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.

4. Periode Reformasi (1998–sekarang)

Sejak Periode Reformasi dimulai sampai dengan buku ini ditulis, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak 6 (enam) kali, yaitu: 1) Pemilu 1999, 2) Pemilu 2004, 3) Pemilu 2009, 4) Pemilu 2014, 5) pemilu 2019, dan 6) Pemilu 2024. Pada tingkat konstitusi, dasar hukum Pemilu 1999 adalah UUD 1945 karena pada saat itu UUD 1945 masih berlaku (belum dilakukan perubahan). Dasar hukum pemilu-pemilu berikutnya, mulai dari Pemilu 2004 hingga Pemilu 2024 adalah UUD NRI 1945. Pada saat Pemilu 2004 diselenggarakan, perubahan UUD 1945 telah selesai dikerjakan sehingga mulai saat itu rujukannya adalah UUD NRI 1945.

Penyelenggaraan pemilu pada Periode Reformasi, selain didasarkan pada UUD NRI 1945 juga didasarkan pada undang-undang pemilu. Senada dengan Periode Orde Baru, pada Periode Reformasi, setiap menjelang pemilu hampir selalu dilakukan perubahan dan bahkan penggantian undang-undang pemilu. Hal ini menggambarkan bahwa Indonesia masih mencari model dan bentuk pengaturan pemilu yang ideal dan dapat dijadikan sebagai rujukan dalam jangka waktu yang cukup lama.

a. Pemilu 1999

Pemilu pertama Periode Reformasi adalah Pemilu 1999. Meskipun masa persiapan penyelenggaraan pemilu ini tergolong sangat singkat, namun pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 berhasil dilakukan sesuai jadwal, yaitu tanggal 7 Juni 1999. Pemenang dalam pemilu ini adalah PDIP dengan perolehan suara sebanyak 35.689.073 atau setara dengan 33,74%.⁹⁷

Pada masa awal Periode Reformasi, muncul gerakan reformasi pada sekitar tahun 1997–1998 yang puncaknya ditandai dengan didudukinya gedung DPR/MPR oleh demonstran pada 18 Mei 1998. Peristiwa tersebut mengakibatkan kejatuhan Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan pemerintahan. Secara resmi Orde Baru berakhir ketika Presiden Soeharto menyatakan mundur dari kursi Presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Kekuasaan pemerintahan kemudian dilanjutkan oleh B.J. Habibie yang sebelumnya adalah wakil presiden dalam rangka melakukan perubahan tatanan kehidupan bernegara.⁹⁸

Salah satu tuntutan reformasi adalah desakan untuk dilakukannya perubahan mendasar pengaturan pemilu. Tuntutan lainnya adalah percepatan penyelenggaraan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang sejalan dengan kehendak rakyat dan semangat reformasi. Tuntutan ini diakomodir oleh MPR dalam sidang istimewa MPR yang dilaksanakan bulan November 1998. Pada sidang istimewa tersebut, MPR menetapkan Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 disebutkan bahwa:

“Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999 dan Pemilihan

97 Komisi Pemilihan Umum (KPU), “Pemilihan Umum Tahun 1999” <https://www.kpu.go.id/page/read/11/pemilu-1977-1997>. Diakses tanggal 16 September 2023.

98 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasayarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan ke-13, 2014), hlm. 5.

Umum selanjutnya dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan Umum tersebut diselenggarakan pada hari libur atau hari yang diliburkan.”⁹⁹

Berdasarkan periode pemilu-pemilu sebelumnya, sejak Pemilu 1977 hingga Pemilu 1997, pemilu selalu diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali sehingga setelah Pemilu 1997, pemilu berikutnya seharusnya diselenggarakan pada tahun 2002. Namun, akibat dari terbitnya Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 terjadi percepatan pemilu. Pelaksanaan pemilu dimajukan 3 (tiga) tahun dari jadwal awal sehingga menjadi Pemilu 1999.

Untuk merealisasikan pemilu bulan Juni 1999, dibentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (disingkat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999). Undang-undang ini diundangkan tanggal 1 Februari 1999 pada saat di mana perubahan UUD 1945 belum dilakukan. Akibatnya, ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945 belum dijadikan rujukan dalam undang-undang ini. Penetapan Pasal 22E sendiri baru dilakukan pada perubahan tahap ketiga UUD 1945 tahun 2001.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 mencabut sejumlah undang-undang pemilu yang diterbitkan pada masa Orde Baru, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 dan perubahannya. Termasuk di dalamnya, yaitu: Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 karena dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan reformasi.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Pemilu diselenggarakan pada hari libur atau hari yang diliburkan secara serentak di

99 Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 menyatakan, “Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diselenggarakan setiap lima tahun sekali, dengan senantiasa mengupayakan peningkatan kualitas pelaksanaannya.” Namun, setelah keluarnya Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 Tahun 1998 dilakukan perubahan dan penambahan terhadap norma, termasuk mengubah ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988.

seluruh wilayah NKRI. Undang-undang ini menganut asas pemilu periodik, yang artinya bahwa pemilu harus diselenggarakan secara berkala setiap 5 (lima) tahun sekali. Penundaan pemilu yang melebihi jangka waktu 5 (lima) tahun atau penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak diatur di dalamnya.

Ketentuan Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, mengatur bahwa: Pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II di tempat pemungutan suara, dilaksanakan serentak di seluruh wilayah NKRI pada tanggal yang ditetapkan oleh KPU. Pemungutan suara bagi warga negara yang berada di luar negeri, hanya untuk pemilu anggota DPR, yang dilaksanakan di tiap kantor Perwakilan Republik Indonesia, dan dilakukan pada waktu yang bersamaan dengan waktu pemungutan suara pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II yang ditetapkan oleh KPU.

Susunan keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 81 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, masih sama dengan susunan keanggotaan MPR sebelumnya, yaitu terdiri dari anggota DPR dan Utusan Golongan. Ketentuan mengenai pengisian anggota MPR hasil Pemilu 1999 dari Utusan Golongan adalah sebagai berikut: (1) KPU menetapkan jenis dan jumlah wakil masing-masing golongan dan (2) utusan golongan diusulkan oleh masing-masing golongan kepada KPU untuk ditetapkan dan diresmikan secara administratif oleh presiden sebagai kepala negara, dan (3) tata cara penetapan anggota MPR dari Utusan Golongan diatur lebih lanjut oleh KPU.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Perubahan tersebut, terutama berkenaan dengan ketentuan mengenai penyelenggara pemilu di Indonesia. Pengaturan tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU) mulai dimasukkan dalam undang-undang ini. Sejumlah ketentuan atau pasal dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang diubah, yaitu: Pasal 1, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal

83. Arah perubahannya adalah menuju format lembaga penyelenggara pemilu yang independen dan bersifat nonpartisan atau mandiri. Perubahan tersebut dapat dimaknai sebagai kelanjutan proses transisi demokrasi elektoral di Indonesia, seiring dengan bergulirnya era reformasi.

Pemilu 1999 menjadi titik sejarah baru dalam penyelenggaraan pemilu periodik di Indonesia. Setelah Pemilu 1999 yang pelaksanaannya dipercepat, pemilu-pemilu berikutnya kembali diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali, mulai dari Pemilu 2004, Pemilu 2009, Pemilu 2014, Pemilu 2019, dan terakhir Pemilu 2024. Penundaan pemilu dari Pemilu 1955 ke Pemilu 1971 dan percepatan pemilu dari Pemilu 2002 menjadi Pemilu 1999 menunjukkan bahwa untuk menyelenggarakan pemilu secara periodik terus-menerus tidak mudah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tidak menggunakan istilah “penundaan pemilu”. Istilah yang digunakan adalah “pemungutan suara ulangan”, “pemilihan umum susulan”, dan “pemilihan umum ulangan”. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 76, Pasal 77, dan Pasal 78 undang-undang ini, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

Pertama, pemungutan suara ulangan dapat dilaksanakan apabila di suatu tempat di dalam suatu daerah pemilihan (dapil), terdapat kekeliruan, kesalahan, atau hal-hal lain, yang menghambat pemungutan suara dan mengakibatkan terganggunya penghitungan suara oleh PPD I/PPD II di tempat itu. Pelaksanaannya, memperhatikan ketentuan jadwal waktu yang ditetapkan dan dikuatkan oleh Panitia Pengawas dan Pemerintah Daerah setempat.

Kedua, pemilu susulan atau pemilu ulangan di suatu tempat di suatu tempat di dalam suatu dapil, dilaksanakan apabila pada waktu yang telah ditetapkan, tidak dapat diselenggarakan pemilu atau penyelenggaraannya terhenti disebabkan oleh keadaan yang memaksa. Setelah keadaan memungkinkan, segera diadakan pemilu susulan atau pemilu ulangan di tempat yang sama dengan memperhatikan ketentuan batas waktu yang telah ditetapkan.

Ketiga, pelaksanaan pemungutan suara ulangan dan pelaksanaan pemilu susulan atau pemilu ulangan dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak hari pemungutan suara.

b. Pemilu 2004

Pemilu kedua Periode Reformasi adalah Pemilu 2004. Pemilu ini diselenggarakan 5 (lima) tahun setelah Pemilu 1999 sehingga dapat dikategorikan sebagai pemilu periodik. Pada Pemilu 2004 untuk pertama kalinya presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemilu 2004 terdiri dari dua gelombang. Gelombang pertama untuk memilih anggota parlemen atau pemilu legislatif (Pileg) diselenggarakan pada tanggal 5 April 2004. Gelombang kedua untuk memilih presiden dan wakil presiden (Pilpres) diselenggarakan dua putaran. Putaran pertama pada tanggal 5 Juli 2004 dan putaran kedua pada tanggal 20 September 2004.¹⁰⁰ Pemilu 2004 melahirkan presiden dan wakil presiden baru dalam pentas politik nasional, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla untuk masa jabatan tahun 2004–2009.

Perubahan mekanisme pemilu presiden dan wakil presiden merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Perubahan dimaksud adalah dengan dimasukkannya Bab VIIB tentang Pemilihan Umum ke dalam UUD 1945 pascaperubahan (UUD NRI 1945). Salah satu pasal dalam Bab VIIB yang berkaitan dengan pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung adalah Pasal 22E. Pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kalinya dilaksanakan pada Pemilu 2004.¹⁰¹

100 Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU), *Pemilu 2004*, <https://www.kpu.go.id/page/read/1114/pemilu-2004>. Diakses tanggal 9 Juli 2025.

101 Dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, diatur bahwa: ayat (1) "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*" Ayat (2) "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*"

Untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945, dibentuk 2 (dua) undang-undang pemilu baru, yaitu: (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (disingkat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003). Kedua undang-undang tersebut, dijadikan dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2004.

Pemilu nasional dibagi menjadi 2 (dua) gelombang: *Pertama*, pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. *Kedua*, pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Jadi, pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu baru kemudian pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan beberapa bulan setelahnya. Meskipun penyelenggaraannya dipisahkan, tetapi menurut ketentuan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, pemilu presiden dan wakil presiden merupakan satu rangkaian dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, menyatakan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden harus sudah menghasilkan presiden dan wakil presiden terpilih selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sebelum masa jabatan presiden berakhir. Untuk mewujudkan hal itu, dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, diatur pemungutan suara untuk pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilu bagi anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Menurut penulis, pengaturan batas waktu penetapan presiden dan wakil presiden terpilih dimaksudkan agar pelantikan presiden dan wakil presiden dapat dilakukan tepat waktu. Tujuannya untuk mencegah agar tidak terjadi kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden. Sementara, pengaturan batas waktu dimulainya tahapan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dimaksudkan agar tersedia waktu yang cukup untuk

menyelenggarakan keseluruhan tahapan pemilu. Hal ini mengingat daerah pemilihan pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia sangat luas meliputi seluruh wilayah NKRI.¹⁰²

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, tidak mengatur utusan golongan atau dengan kata lain utusan golongan telah ditiadakan. Sebagai penggantinya, dibentuk lembaga DPD yang anggotanya bersama-sama dengan anggota DPR mengisi keanggotaan MPR. Istilah DPRD Tingkat I dan II juga tidak digunakan lagi, diganti dengan istilah DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak diatur ketentuan tentang pemilu presiden dan wakil presiden karena pengaturannya dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003.

Ketentuan Pasal 81 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, mengatur hal-hal sebagai berikut: 1) Pemungutan suara diselenggarakan secara serentak, 2) Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara untuk semua daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU, dan 3) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tidak menggunakan istilah “penundaan pemilu”. Namun, istilah atau konsep yang digunakan dalam kedua undang-undang ini adalah “pemilu lanjutan” dan “pemilu susulan”. Konsep pemilu lanjutan untuk pertama kalinya muncul dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003. Sementara, konsep pemilu susulan telah diatur dalam sejumlah undang-undang pemilu sebelumnya.

Ketentuan tentang pemilu lanjutan dan pemilu susulan sebagaimana diatur dalam Pasal 118 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 adalah sebagai berikut: *Pertama*, pemilu lanjutan

102 Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 mengatur bahwa pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan di seluruh wilayah NKRI sebagai satu daerah pemilihan.

di suatu daerah pemilihan dilakukan apabila sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu di daerah pemilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan. *Kedua*, pelaksanaan pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang terhenti. *Ketiga*, pemilu susulan di suatu daerah pemilihan dilakukan apabila seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu di daerah pemilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan. *Keempat*, pelaksanaan pemilu susulan dilakukan sejak tahap awal.

Ketentuan tentang pemilu lanjutan dan pemilu susulan sebagaimana diatur dalam Pasal 119 ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 pada pokoknya adalah sebagai berikut:

Pertama, pemilu lanjutan dan/atau pemilu susulan dilakukan apabila di sebagian atau seluruh daerah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, atau bencana alam yang mengakibatkan sebagian atau seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan. *Kedua*, pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. *Ketiga*, penetapan penundaan pemilu secara nasional dilakukan oleh presiden atas usul KPU apabila pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah provinsi atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Keempat, penetapan penundaan pemilu dilakukan oleh: a) KPU atas usul KPU Provinsi apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa provinsi, b) KPU Provinsi atas usul KPU Kabupaten/Kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, c) KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK, apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan, d) KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa desa/kelurahan. *Kelima*, pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilaksanakan berdasarkan keputusan pejabat/lembaga yang menetapkan penundaan pelaksanaan pemilu. *Keenam*, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilu lanjutan atau pemilu susulan ditetapkan oleh KPU.

Pemilu lanjutan dan pemilu susulan, juga diatur dalam Pasal 73 dan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Secara umum, pengaturan pemilu lanjutan dan pemilu susulan dalam kedua undang-undang tersebut sama. Perbedaannya, jika dalam Pasal 118 dan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pengaturan yang dilakukan berkaitan dengan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, sedangkan dalam Pasal 73 dan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 pengaturan yang dilakukan berkaitan dengan pemilu presiden dan wakil presiden.

Dalam Pasal 73 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, diatur sebagai berikut: *Pertama*, pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan di suatu wilayah dilakukan apabila sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden di wilayah tersebut tidak dapat dilaksanakan. *Kedua*, pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden yang terhenti.

Ketiga, pemilu presiden dan wakil presiden susulan di suatu wilayah dilakukan apabila seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden di wilayah tersebut tidak dapat dilaksanakan. *Keempat*, pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden susulan dilakukan sejak tahap awal.

Selanjutnya dalam Pasal 74 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pada pokoknya diatur sebagai berikut:

Pertama, pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan dan/atau susulan dilakukan apabila di sebagian atau seluruh wilayah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, atau bencana alam yang mengakibatkan sebagian atau seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden tidak dapat dilaksanakan.

Kedua, pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan atau susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu

presiden dan wakil presiden. *Ketiga*, penetapan penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden secara nasional dilakukan oleh presiden atas usul KPU apabila pemilu presiden dan wakil presiden tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah provinsi atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Keempat, penetapan penundaan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh: a) KPU atas usul KPU provinsi apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa provinsi, b) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/lota apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, c) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa kecamatan, d) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa desa/kelurahan.

Kelima, dalam hal terjadi penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden, maka pelaksanaan pemungutan suara pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden. *Keenam*, apabila pelaksanaan pemungutan suara melampaui batas sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak perlu dilakukan pemungutan suara.

Ketujuh, pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan atau susulan dilaksanakan berdasarkan keputusan pejabat/lembaga yang menetapkan penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden. *Kedelapan*, ketentuan penundaan pemilu presiden dan wakil presiden yang diakibatkan oleh karena calon atau pasangan calon berhalangan tetap diputuskan oleh KPU. *Kesembilan*, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan atau pemilu presiden dan wakil presiden susulan ditetapkan oleh KPU.

Menjelang penyelenggaraan Pemilu 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 diubah melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2004.¹⁰³ Perppu Nomor 2 Tahun 2004, disahkan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004.¹⁰⁴ Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 diubah melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2006.¹⁰⁵ Perppu ini disahkan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006.¹⁰⁶ Perubahan yang dilakukan terhadap sejumlah undang-undang pemilu tersebut, tidak terkait dengan pengaturan penundaan pemilu. Ketentuan Pasal 118 dan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 serta ketentuan Pasal 73 dan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 pada Pemilu 2004 masih berlaku.

c. Pemilu 2009

Pemilu ketiga pada Periode Reformasi adalah Pemilu 2009. Pemilu ini diselenggarakan 5 (lima) tahun setelah Pemilu 2004 sehingga dapat dikategorikan sebagai pemilu periodik. Pemungutan suara pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tahun 2009 (Pileg 2009) diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009. Sedangkan pemungutan suara pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 (Pilpres 2009) diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009.

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2009, yaitu: 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD,

103 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

104 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang.

105 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang (disingkat Perppu Nomor 1 Tahun 2006).

106 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang.

dan DPRD (disingkat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008), 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009,¹⁰⁷ 3) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (disingkat Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008), dan 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (disingkat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007).

Setelah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diundangkan, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 berikut perubahannya dicabut dan tidak berlaku. Demikian pula dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dinyatakan dicabut sehingga tidak berlaku lagi. Sementara, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah undang-undang yang dibentuk untuk mengatur penyelenggara pemilu. Pengaturan penyelenggara pemilu ditujukan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi. Selain itu, untuk mendorong agar penyelenggara pemilu benar-benar memiliki integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Seperti pada Pemilu 2004, Pemilu 2009 masih memisahkan penyelenggaraan pemilu legislatif (Pileg) dengan Pemilu Presiden (Pilpres). Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ditentukan bahwa,

“Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Kemudian, dalam Pasal 148 disebutkan bahwa,

“Pemungutan suara Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan secara serentak.”

107 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang.

Pilpres dilaksanakan beberapa bulan setelah Pileg. Dalam Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang 42 Tahun 2008, diatur bahwa pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹⁰⁸ Selanjutnya, dalam Pasal 112 diatur bahwa pemungutan suara pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, secara umum sama dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, istilah pemilu lanjutan dan pemilu susulan juga digunakan. Pengaturannya, terdapat pada Pasal 228–230 dalam undang-undang tersebut.

Pasal 228 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur bahwa: *Pertama*, dalam hal di sebagian atau seluruh daerah pemilihan (dapil) terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu lanjutan. *Kedua*, pelaksanaan pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang terhenti.

Pasal 229 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur bahwa: *Pertama*, dalam hal di suatu daerah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu susulan. *Kedua*, pelaksanaan pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Pasal 230 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur bahwa:

108 Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pertama, pemilu lanjutan dan pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Penetapan penundaan pelaksanaan pemilu dilakukan oleh: a) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa desa/kelurahan, b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan, c) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, d) KPU atas usul KPU provinsi apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa provinsi.

Kedua, pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah provinsi atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam peraturan KPU.

Ketiga, dalam hal pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah provinsi atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. *Keempat*, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam peraturan KPU. Pemilu lanjutan dan pemilu susulan juga diatur dalam Pasal 170, Pasal 171, dan Pasal 172 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 170 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, mengatur sebagai berikut: *Pertama*, dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu presiden dan wakil presiden

lanjutan. *Kedua*, pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden yang terhenti.

Pasal 171 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, mengatur sebagai berikut: *Pertama*, dalam hal di sebagian atau seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu presiden dan wakil presiden susulan. *Kedua*, pelaksanaan pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.

Pasal 172 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mengatur sebagai berikut:

Pertama, pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan dan susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden.

Kedua, penetapan penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan oleh: a) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa desa/kelurahan, b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa kecamatan, c) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, atau d) KPU atas usul KPU provinsi apabila penundaan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi satu atau beberapa provinsi.

Ketiga, dalam hal pemilu presiden dan wakil presiden tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah provinsi atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan atau susulan dilakukan oleh Presiden atas usul KPU. *Keempat*, keten-

tuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan atau pemilu presiden dan wakil presiden susulan diatur dalam peraturan KPU.

Secara umum, pengaturan pemilu lanjutan dan pemilu susulan pada kedua undang-undang pemilu tersebut sama dengan pengaturan pada undang-undang pemilu sebelumnya. Perbedaannya adalah ditambahkannya frasa “gangguan lainnya” setelah frasa “kerusuhan, gangguan keamanan dan bencana alam” dalam Pasal 228 dan Pasal 229 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 maupun dalam Pasal 170–172 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Menjelang Pemilu 2009, kembali dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemilu. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diubah dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.¹⁰⁹ Perppu ini kemudian disahkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009.¹¹⁰ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Sedangkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak mengalami perubahan.

Perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak terkait dengan pengaturan penundaan pemilu. Oleh karena itu, konsep yang dipakai tetap sama, yaitu pemilu lanjutan dan pemilu susulan.

d. Pemilu 2014

Pemilu keempat dalam Periode Reformasi adalah Pemilu 2014. Pemilu ini diselenggarakan 5 (lima) tahun setelah Pemilu 2009 sehingga dapat dikualifikasikan sebagai pemilu periodik. Pemungutan suara pemilu legislatif tahun 2014 (Pileg 2014) diselenggarakan pada tanggal 9

109 Perpu Nomor 1 Tahun 2009 mengubah ketentuan pada Pasal 47 dan Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

110 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

April 2014. Pemilu legislatif 2014 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dan *parliamentary threshold* sebesar 3,5% dengan dasar penghitungan 10 (sepuluh).¹¹¹

Pemilu 2014 diikuti oleh 12 (dua belas) partai nasional. Dalam pemilu ini, hanya 10 (sepuluh) partai politik yang memenuhi ambang batas 3,5% suara dan mendapatkan kursi di DPR. Hasil akhir dari pemilihan legislatif tahun 2014 dimenangkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan perolehan 23.681.471 suara dan 109 kursi di DPR. Sementara, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014 (Pilpres 2014) dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014. Pilpres 2014 dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan perolehan suara sebesar 53,15%, mengalahkan pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa yang memperoleh suara sebesar 46,85%. Presiden dan wakil presiden terpilih dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014.¹¹²

Pada tingkat undang-undang, ada 3 (tiga) dasar hukum yang digunakan dalam penyelenggaraan Pemilu 2014, yaitu: *Pertama*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012). Undang-undang ini mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan perubahannya (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009). *Kedua*, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (disingkat Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008). *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Pengaturan penundaan pemilu dalam Pasal 230–232 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, masih tetap menggunakan istilah

111 Bagus Anwar Hidayatulloh, "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, (Vol. 21, No. 4, 2014), hlm. 565., <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/4599>. Diakses tanggal 15 Agustus 2025.

112 Komisi Pemilihan Umum (KPU), "Pemilu Tahun 2014", <https://www.kpu.go.id/page/read/1116/pemilu-2014>. Diakses tanggal 10 Juli 2025.

pemilu lanjutan dan pemilu susulan.¹¹³ Secara umum, ketentuan pemilu lanjutan dan pemilu susulan dalam Pasal 230–232 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, sama dengan ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan perubahannya. Begitu pula pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 sebagaimana diatur pada Pasal 170–172 masih tetap sama. Pada penyelenggaraan Pemilu 2014, kedua undang-undang ini tidak mengalami perubahan sehingga ketentuannya sama dengan pemilu sebelumnya.

Salah satu peristiwa penting yang terjadi di tengah-tengah berlangsungnya tahapan Pemilu 2014 adalah terbitnya Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Putusan MK ini merupakan Putusan MK yang pertama kalinya terkait keserentakan pemilu. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 merupakan hasil uji materi atau *judicial review* pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 terhadap UUD NRI 1945. Salah satu pasal yang dilakukan uji materi adalah Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang menyatakan, “Pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.”

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian. Dalam amar Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, MK menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu yang tidak menyerentakkan antara pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu yang memilih lembaga perwakilan, bertentangan dengan konstitusi atau dengan kata lain inkonstitusional. Oleh karena itu, pada pemilu berikutnya mulai Pemilu 2019 dan pemilu-pemilu seterusnya harus diselenggarakan serentak.¹¹⁴ Pemilu serentak dimaksud terdiri dari pemilu anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. Salah

113 Pasal 230, Pasal 231, dan Pasal 232 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

114 Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 87–88.

satu pertimbangan mengapa Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mulai diberlakukan pada Pemilu 2019 karena pada saat putusan tersebut diucapkan, tahapan pemilu 2014 telah berjalan dan hari pemungutan suara tinggal beberapa bulan lagi.

e. Pemilu 2019

Pemilu kelima pada Periode Reformasi adalah Pemilu 2019. Pemilu ini diselenggarakan secara periodik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun setelah Pemilu 2014, tepatnya pada tanggal 17 April 2019. Pemilu 2019 merupakan pemilu serentak pertama yang dilaksanakan untuk memilih legislatif dan eksekutif dalam waktu bersamaan. Asas-asas yang digunakan dalam pemilu ini adalah asas langsung, umum, bebas, rahasia jujur, dan adil.¹¹⁵

Berdasarkan data hasil rekapitulasi perolehan suara nasional pemilu 2019, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Joko Widodo-Ma'ruf Amin memperoleh suara akhir sebanyak 85.607.362 suara atau sebesar 55,50%, sedangkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno memperoleh suara akhir 68.650.239 suara atau sebesar 44,50%.¹¹⁶

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2019 adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-undang ini merupakan hasil tindak lanjut terhadap Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, maka sejumlah undang-undang pemilu sebelumnya, seperti: a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, b) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, dan c) Undang-Undang

115 Agus Dedi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak", *Jurnal Moderat*, (Vol. 5, No. 3, 2019), hlm. 219–220, <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/2676>. Diakses 10 Juli 2025.

116 Komisi Pemilihan Umum (KPU), "KPU Tetapkan Perolehan Suara Pilpres dan Pileg 2019", <https://www.kpu.go.id/berita/baca/7482/Komisi-Pemilihan-Umum--KPU--RI-resmi-merampungkan-proses-Rekapitulasi-Suara-Nasional-untuk-Pemilu-2019--Selasa--21-5-2019->. Diakses tanggal 10 Juli 2025.

Nomor 15 Tahun 2011, disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilu serentak.¹¹⁷

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan anggota DPRD yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) mengatur bahwa: a) pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, b) hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU, dan c) pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 16 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara periodik 5 (lima) tahun sekali, dilaksanakan secara serentak pada hari, tanggal, dan waktu yang ditetapkan oleh KPU. Ketentuan pasal-pasal tersebut, melahirkan model pemilu serentak “lima kotak” dan diimplementasikan untuk pertama kalinya pada Pemilu 2019. Hal ini berarti bahwa pada Pemilu 2019, tidak lagi dilakukan pemisahan antara Pileg dengan Pilpres sebagaimana pada pemilu-pemilu sebelumnya.

Pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sama dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Konsep yang dipakai masih tetap pemilu lanjutan dan pemilu susulan. Hal itu diatur dalam Pasal 431–433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.¹¹⁸

117 Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

118 Pasal 431, Pasal 432, dan Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

f. Pemilu 2024

Pemilu keenam pada Periode Reformasi adalah Pemilu 2024. Pemilu ini diselenggarakan 5 (lima) tahun setelah Pemilu 2019 sehingga dapat dikualifikasikan sebagai pemilu periodik. Pemungutan dan penghitungan suara di TPS dilakukan pada tanggal 14 Februari 2024. Hasil Pemilu 2024 adalah sebagai berikut:

Pertama, pemilu presiden dan wakil presiden (Pilpres) dimenangkan oleh pasangan calon Prabowo Subianto-Gibran Rakabuming Raka dengan perolehan suara sebanyak 96.214.691 suara dari total jumlah suara sebanyak 164.227.475 suara atau setara dengan 58,59%.¹¹⁹ *Kedua*, pemilu anggota DPR dimenangkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan perolehan suara sebanyak 25.387.279 suara dari total suara sah sebanyak 151.796.631 suara atau setara dengan 16,72%.¹²⁰

Sama seperti Pemilu 2019, dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2024 adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Namun, di tengah-tengah penyelenggaraan Pemilu 2024, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengalami perubahan sehubungan dengan adanya rencana pemindahan Ibu Kota Negara dan pembentukan 4 (empat) daerah otonomi baru, yaitu: a) Provinsi Papua Selatan, b) Papua Tengah, c) Papua Pegunungan, dan d) Papua Barat Daya.

Perubahan itu dilakukan melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam salah satu konsideran Perppu ini, disebutkan bahwa perubahan dilakukan dalam rangka mewujudkan

119 Komisi Pemilihan Umum (KPU), Lampiran I Keputusan KPU Nomor 360 Tahun 2024 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2024. https://jdih.kpu.go.id/data/data_kepkpu/2024kpt360_L1.pdf. Diakses tanggal 16 Juli 2025.

120 Debora Sanur L., "Hasil Rekapitulasi Suara Nasional Pemilu 2024", (Info Singkat, Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI, Vol. XVI, No. 6/II/Pusaka/Maret/2024, Jakarta Pusat), hlm. 2. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-XVI-6-II-P3DI-Maret-2024-212.pdf. Diakses tanggal 16 Juli 2025.

kelancaran penyelenggaraan Pemilu 2024. Atas dasar pertimbangan tersebut, perubahan beberapa norma dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berkaitan dengan penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu, jadwal dimulainya kampanye pemilu, penyesuaian daerah pemilihan, dan penyesuaian jumlah kursi pada pemilu lembaga perwakilan dirasa perlu dilakukan.¹²¹ Perppu tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi undang-undang.

Pada Pemilu 2024, pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mengalami perubahan. Ketentuan dalam Pasal 431–433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu lanjutan dan pemilu susulan masih berlaku.¹²² Meskipun di tengah-tengah tahapan Pemilu 2024 muncul wacana penundaan pemilu sebagaimana telah diuraikan pada bagian latar belakang penulisan ini, tetapi Pemilu 2024 tetap diselenggarakan sesuai jadwal yang ditetapkan oleh KPU. Hal ini mengingat Pemilu 2024 merupakan pemilu yang sangat penting bagi kelangsungan demokrasi dan pemerintahan di Indonesia. Selain itu, juga dikarenakan tidak ada dasar hukum dan alasan konstitusional untuk melakukan penundaan Pemilu 2024.¹²³

121 Pasal 186 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Perppu *a quo* selanjutnya diketahui disahkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang.

122 Pasal 431, Pasal 432, dan Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

123 Pemilu 2024 yang diselenggarakan pada tanggal 14 Februari 2024 adalah pemilu serentak nasional kedua di Indonesia, yang menyerentakkan pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. Hasil pemilu ini sangat penting dan strategis karena dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan pilkada serentak nasional di seluruh wilayah NKRI, yang untuk pertama kalinya diselenggarakan pada tanggal 27 November 2024.

Pada Pemilu 2024, tidak terjadi perubahan pengaturan penundaan pemilu. Pengaturan penundaan pemilu dalam Undang Nomor 7 Tahun 2017 masih sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu terbatas pada pemilu lanjutan dan pemilu susulan. Setelah Pemilu 2024 selesai dilaksanakan kemudian terbit Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Putusan MK ini, akan berimplikasi pada penundaan pemilu serentak lokal pada masa transisi, yaitu pasca Pemilu 2024 dari yang seharusnya diselenggarakan tahun 2029 menjadi tahun 2031.

Tabel 3.4
 Pengaturan Penundaan Pemilu Periode Reformasi (1999–sekarang)

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Pengaturan Penundaan Pemilu
1.	Pemilu 1999.	– UUD 1945. – UU No 3 Tahun 1999.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPR I, dan DPR II. b. Presiden dan wakil presiden dipilih MPR. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu susulan atau pemilu ulangan.
2.	Pemilu 2004.	– UUD NRI 1945. – UU No. 12 Tahun 2003. – UU No. 23 Tahun 2003.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. b. Pemilu presiden dan wakil presiden. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu lanjutan atau pemilu susulan.
3.	Pemilu 2009.	– UUD NRI 1945 – UU No. 10 Tahun 2008. – UU No. 42 Tahun 2008. – UU No. 22 Tahun 2007.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. b. Pemilu presiden dan wakil presiden. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu lanjutan atau pemilu susulan.

No.	Tahun Pemilu	Dasar Hukum Penyelenggaraan	Pengaturan Penundaan Pemilu
4.	Pemilu 2014.	– UUD NRI 1945 – UU No. 8 Tahun 2012. – UU No. 42 Tahun 2008.	– Jenis Pemilu: a. Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. b. Pemilu presiden dan wakil presiden. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu lanjutan atau pemilu susulan.
5.	Pemilu 2019.	– UUD NRI 1945 – UU No. 7 Tahun 2017.	– Jenis Pemilu: Pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu lanjutan atau pemilu susulan.
6.	Pemilu 2024.	– UUD NRI 1945 – UU No. 7 Tahun 2017. – UU No. 7 Tahun 2023.	– Jenis Pemilu: Pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. – Pengaturan Penundaan Pemilu: Pemilu lanjutan atau pemilu susulan.

Secara keseluruhan, sejak proklamasi kemerdekaan Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu nasional sebanyak 13 (tiga belas) kali. Rincian pemilu nasional yang diselenggarakan pada masing-masing periode pengaturan pemilu di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Periode Demokrasi Liberal (1945–1959) diselenggarakan pemilu nasional sebanyak 1 (satu) kali pada tahun 1955.
- 2) Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966) tidak diselenggarakan pemilu nasional.
- 3) Periode Orde Baru (1966–1998) diselenggarakan pemilu nasional sebanyak 6 (enam) kali masing-masing pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.
- 4) Periode Reformasi (1998–sekarang) diselenggarakan pemilu nasional sebanyak 6 (enam) kali masing-masing pada tahun 1999, 2004, 2009, 2014, 2019, dan 2024.

B. PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU SAAT INI

Bahan hukum yang dianalisis dalam subbab ini, yaitu: 1) UUD NRI 1945, 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (Undang-Undang Pemilu), dan 3) 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 dan perubahannya (Undang-Undang Pilkada).

Tujuan yang ingin dicapai dari analisis peraturan perundang-undangan tersebut adalah untuk mengetahui pengaturan penundaan pemilu dalam UUD NRI 1945 maupun dalam undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada yang berlaku (*ius constitutum*). Hasil analisis yang diperoleh akan dijadikan sebagai rujukan dalam mengonstruksi alternatif model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional pada subbab berikutnya.

1. UUD NRI 1945

Konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945) tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. Menurut Pasal 22E ayat (1) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali dan menurut Pasal 22E ayat (2) pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Hal ini berarti bahwa UUD NRI 1945 menganut prinsip atau asas pemilu periodik di mana setiap 5 (lima) sekali harus dilaksanakan pemilu. Penundaan pemilu pada dasarnya tidak dikehendaki oleh UUD NRI 1945 karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1). Selain itu, juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum.

Pengisian kekosongan jabatan anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang melewati masa jabatan atau yang terjadi di luar masa jabatan, tidak diatur dalam UUD NRI 1945. Dengan kata lain, apabila terjadi penundaan pemilu yang berakibat pada keterlambatan pelantikan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, ketentuan tentang tata cara atau mekanisme pengisian kekosongan jabatan pada lembaga-lembaga tersebut tidak diatur dalam UUD NRI 1945.

Pasal 8 UUD NRI 1945 hanya mengatur ketentuan tentang pengisian kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden, apabila kekosongan dimaksud terjadi pada saat masa jabatannya masih berlaku atau masih di dalam masa jabatannya. Ketentuannya adalah sebagai berikut:

- 1) Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya.
- 2) Dalam hal terjadi kekosongan wakil presiden, selambat lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden.
- 3) Jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.

2. Undang-Undang Pemilu

Undang-undang pemilu yang berlaku pada saat ini adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2017. Pengertian pemilu menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPRD, DPD, presiden dan wakil presiden, dan anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sementara, asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 undang-undang ini adalah asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Periode penyelenggaraan pemilu diatur dalam Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Secara ringkas ketentuannya adalah sebagai berikut: a) Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, b) hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU, dan c) pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Tahapan pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (4) terdiri dari 11 (sebelas) tahapan, yang meliputi: a) perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilu, b) pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, c) pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, d) penetapan peserta pemilu, e) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, f) pencalonan presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, g) masa kampanye pemilu, h) masa tenang, i) pemungutan dan penghitungan suara, j) penetapan hasil pemilu, dan k) pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Pengaturan tentang dimulainya tahapan pemilu dan batas waktu penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dituangkan dalam 167 ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) sebagai berikut: a)

tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara, b) penetapan pasangan calon terpilih paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden, dan c) ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemungutan suara diatur dengan Peraturan KPU.

Tujuan pengaturan batasan waktu dimulainya tahapan pemilu dan batasan waktu penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih adalah agar tersedia cukup waktu untuk melaksanakan keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (4) undang-undang ini. Selain itu, juga agar pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih dapat dilakukan tepat waktu. Hal ini sangat penting agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan pemerintahan negara.

Pasal 168 menyatakan bahwa: a) pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan di seluruh wilayah NKRI sebagai satu kesatuan daerah pemilihan, b) pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dan c) pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Ketentuan tentang pemilu lanjutan dan pemilu susulan diatur dalam Pasal 431, 432, dan 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Rinciannya adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam Pasal 431 diatur bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu lanjutan. Pelaksanaan pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang terhenti.

Kedua, dalam Pasal 432 diatur bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh

tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu susulan. Pelaksanaan pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.

Ketiga, dalam Pasal 433 diatur bahwa pemilu lanjutan dan pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Penetapan penundaan pelaksanaan pemilu dilakukan oleh: a) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kelurahan/desa, b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan, c) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, d) KPU atas usul KPU Provinsi apabila pelaksanaan pemilu lanjutan atau susulan meliputi satu atau beberapa provinsi. Dalam hal pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah provinsi dan 50% dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Peraturan KPU.

Menjelang pelaksanaan Pemilu 2024, sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 yang diundangkan pada tanggal 4 Mei 2023. Namun perubahan tersebut tidak menyentuh ketentuan Pasal 431, 432, dan 433 yang mengatur tentang pemilu lanjutan dan pemilu susulan sehingga ketentuan dalam ketiga pasal tersebut masih berlaku.

3. Undang-Undang Pilkada

Undang-undang pemilihan kepala daerah (pilkada) yang berlaku pada saat penulisan buku ini adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang-undang ini telah 3 (tiga) kali mengalami perubahan sejalan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan pengaturan pelaksanaan pilkada.

Rincian undang-undang pilkada yang berlaku pada saat ini, yaitu: a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang diundangkan pada tanggal 2 Februari 2015, b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015,¹²⁴ c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang diundangkan pada tanggal 1 Juli 2016, dan d) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 yang diundangkan pada tanggal 11 Agustus 2020.¹²⁵

Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan,

“Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Hal ini berarti bahwa periode penyelenggaraan pilkada pada dasarnya sama dengan pemilu, yaitu setiap 5 (lima) tahun sekali. Namun, selain mengatur periode penyelenggaraan pilkada setiap 5 (lima) tahun sekali, undang-undang pilkada juga mengatur mekanisme penundaan pilkada, penataan masa jabatan, dan pengisian kekosongan jabatan gubernur, bupati, atau wali kota apabila masa jabatannya telah berakhir, sedangkan pada saat itu pejabat hasil pilkada berikutnya belum dilantik.

Pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berbeda dengan pengaturan penundaan pilkada dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dalam undang-undang pemilu digunakan konsep “pemilu lanjutan” dan “pemilu susulan”. Sementara, dalam undang-undang pilkada, selain digunakan konsep “pilkada lanjutan” dan “pilkada susulan”, juga digunakan konsep

124 Undang-Undang Republik Indonesia 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.

125 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang.

“penundaan pilkada”. Konsep penundaan pilkada digunakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya. Termasuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 juga menggunakan konsep penundaan pilkada. Alasannya karena saat itu pilkada diselenggarakan di tengah-tengah situasi pandemi *Covid-19*, yang mengakibatkan penundaan tahapan dan perubahan tanggal pemungutan dan penghitungan suara secara nasional di Indonesia.

Pengaturan penundaan pilkada dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya, selengkapnya adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Pengaturan penundaan pilkada Pasal 120, Pasal 121, dan Pasal 122. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, pengaturan penundaan pilkada diatur pada Uraian dari masing-masing pasal dimaksud adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam Pasal 120 ayat (1) dan (2) diatur bahwa dalam hal sebagian atau seluruh wilayah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan tidak dapat dilaksanakan maka dilakukan pemilihan lanjutan. Pelaksanaan pemilihan lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti.

Kedua, dalam Pasal 121 ayat (1) dan (2) diatur bahwa dalam hal di suatu wilayah pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan maka dilakukan pemilihan susulan. Pelaksanaan pemilihan susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan.

Ketiga, dalam Pasal 122 ayat (1) sampai dengan ayat (5) diatur bahwa pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan dilaksanakan setelah penetapan penundaan pelaksanaan pemilihan diterbitkan. Penetapan penundaan pelaksanaan pemilihan dilakukan oleh: a) KPU Kabu-

paten/Kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan meliputi 1 (satu) atau beberapa desa atau sebutan lain/kelurahan, b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan meliputi 1 (satu) atau beberapa kecamatan, c) KPU Provinsi atas usul KPU kabupaten/kota dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan meliputi 1 (satu) atau beberapa kabupaten/kota, d) Gubernur atas usul KPU kabupaten/kota dalam hal pemilihan bupati dan wali kota tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah kecamatan atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, e) Menteri atas usul KPU provinsi dalam hal pemilihan gubernur tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah kabupaten/kota atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan diatur dalam Peraturan KPU.

b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengubah ketentuan Pasal 122 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Perubahan dilakukan secara terbatas hanya pada ayat (3) dan ayat (4) saja sehingga menjadi sebagai berikut:

Pertama, dalam Pasal 122 ayat (3) diatur bahwa dalam hal pemilihan gubernur dan wakil gubernur tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah kabupaten/kota atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilihan gubernur dan wakil gubernur lanjutan atau pemilihan gubernur dan wakil gubernur susulan dilakukan oleh menteri atas usul KPU provinsi.

Kedua, dalam Pasal 122 ayat (4) diatur bahwa dalam hal pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota tidak dapat dilaksanakan di 40% jumlah kecamatan atau 50% dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota

lanjutan atau pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota susulan dilakukan oleh gubernur atas usul KPU kabupaten/kota.

Perubahan yang terjadi pada ayat (3) adalah penambahan kata “Wakil Gubernur” sehingga “Gubernur dan Wakil Gubernur”. Perubahan yang terjadi pada ayat (4) adalah penambahan kata “Wakil Bupati” dan “Wakil Wali kota” sehingga menjadi “Bupati dan Wakil Bupati” serta “Wali Kota dan Wakil Wali Kota”. Menurut penulis, perubahan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pejabat yang dipilih dalam pilkada, bukan hanya calon gubernur, calon bupati, atau calon Wali kota saja, melainkan satu paket pasangan calon, yaitu calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, atau calon wali kota dan wakil wali kota.

c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Dalam undang-undang ini, pengaturan mengenai pilkada lanjutan dan pilkada susulan tidak dilakukan perubahan. Keseluruhan norma Pasal 122 mengenai pilkada lanjutan dan pilkada susulan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 masih tetap berlaku.

d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020

Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, menyebutkan bahwa dasar pertimbangan pembentukan undang-undang ini, antara lain, yaitu:

Pertama, penyebaran *Covid-19* telah dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*). Pandemi *Covid-19* terjadi di sebagian besar negara-negara di dunia, termasuk di Indonesia. Akibatnya, timbul banyak korban jiwa sehingga ditetapkan sebagai bencana nasional. *Kedua*, dalam rangka penanggulangan penyebaran *Covid-19*, perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah. Termasuk perlu dilakukan penundaan tahapan pilkada serentak tahun 2020 agar pilkada tetap berlangsung demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.

Ketiga, presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 telah menetapkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. *Keempat*, berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang.

Konsideran mengingat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 merujuk sejumlah pasal dalam UUD NRI 1945. Pasal-pasal yang dijadikan rujukan adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Selain itu, juga dirujuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Ketentuan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diubah sehingga menjadi dalam hal pada sebagian wilayah pemilihan, seluruh wilayah pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan atau pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilihan lanjutan atau pemilihan serentak lanjutan. Pelaksanaan pemilihan lanjutan atau pemilihan serentak lanjutan dimulai dari tahapan penyelenggaraan pemilihan atau pemilihan serentak yang terhenti.

Di antara Pasal 122 dan Pasal 123 disisipkan 1 (satu) pasal, yaitu Pasal 122A ayat (1), (2), dan (3) yang berbunyi: *Pertama*, pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dilaksanakan setelah penetapan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan serentak dengan Keputusan KPU diterbitkan. *Kedua*, penetapan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan serentak serta pelaksanaan pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR. *Ketiga*, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilihan serentak lanjutan diatur dalam Peraturan KPU.

Di antara Pasal 201 dan Pasal 202 disisipkan 1 (satu) pasal, yaitu Pasal 201A ayat (1), (2), dan (3) yang pada pokoknya adalah sebagai berikut: *Pertama*, pemungutan suara serentak ditunda karena terjadi bencana nonalam. *Kedua*, pemungutan suara serentak yang ditunda dilaksanakan kembali pada bulan Desember 2020. *Ketiga*, dalam hal pemungutan suara serentak tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.

Undang-undang pilkada telah mengatur ketentuan tentang pilkada lanjutan, pilkada susulan, dan penundaan pilkada akibat terjadinya kerusakan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan atau pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan. Selain itu, juga diatur perihal pilkada serentak dan penataan masa jabatan kepala daerah yang mengakibatkan terjadinya penundaan pilkada di sejumlah daerah di Indonesia.

Pengaturan pilkada serentak dan penataan masa jabatan kepala daerah ditujukan untuk mewujudkan penyelenggaraan pilkada serentak nasional di seluruh wilayah NKRI. Gagasan ini dilaksanakan secara bertahap dan setelah melalui proses panjang, pilkada serentak nasional untuk pertama kalinya berhasil diwujudkan pada tanggal 14 Februari 2024 di seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia, kecuali untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten/kota di DKI Jakarta. Alasannya karena pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota di DKI Jakarta tidak dilakukan melalui pilkada.

Pengaturan pilkada serentak dan penataan masa jabatan kepala daerah mula-mula dituangkan dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Pasal tersebut telah beberapa kali diubah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, diatur sebagai berikut:

Pertama, pemungutan suara serentak dalam pilkada yang masa jabatannya berakhir tahun 2015 dan bulan Januari–Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015.

Kedua, pemungutan suara serentak dalam pilkada yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli–Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 2017.

Ketiga, kepala daerah hasil Pilkada 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022. *Keempat*, pemungutan suara serentak dalam pilkada yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018. *Kelima*, kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023.

Keenam, pemungutan suara serentak kepala daerah dilaksanakan pada bulan September tahun 2020. *Ketujuh*, kepala daerah hasil pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024. *Kedelapan*, pemungutan suara serentak nasional dalam pilkada di seluruh wilayah NKRI dilaksanakan pada bulan November 2024.

Kesembilan, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024. *Kesepuluh*, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kesebelas, untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati, dan wali kota sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Keduabelas*, ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pemilihan diatur dengan Peraturan KPU.

Tabel 3.5
Perbandingan Pengaturan Penundaan Pemilu dan Pilkada

No.	Perihal	Pemilu	Pilkada
1.	Dasar hukum.	a. UUD NRI 1945. b. UU No. 7 Tahun 2017. c. UU No. 7 Tahun 2023.	a. UUD NRI 1945. b. UU No. 1 Tahun 2015. c. UU No. 8 Tahun 2015. d. UU No. 10 Tahun 2016. e. UU No. 6 Tahun 2020.
2.	Pejabat yang dipilih.	a. Anggota DPR. b. Anggota DPD. c. Presiden dan Wakil Presiden. d. Anggota DPRD provinsi. e. Anggota DPRD kabupaten/kota.	a. Gubernur dan wakil gubernur. b. Bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.
3.	Pengaturan penundaan.	a. Pemilu lanjutan. b. Pemilu susulan.	a. Pilkada lanjutan. b. Pilkada susulan. c. Penundaan pilkada.
4.	Penataan masa jabatan dan pengisian kekosongan jabatan.	– UUD NRI 1945 tidak mengatur penataan masa jabatan anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD.	– UUD NRI 1945 tidak mengatur penataan masa jabatan dan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah.
		– Pasal 22E ayat (1) pemilu setiap 5 (lima) tahun sekali. – Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) hanya mengatur pengisian kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden jika hal itu terjadi dalam masa jabatannya. – Dalam undang-undang pemilu tidak diatur.	– Undang-undang pilkada mengatur keduanya. Dilaksanakan secara bertahap melalui pilkada serentak tahun: 2015, 2017, 2018, 2020, 2024. – Pengisian kekosongan jabatan gubernur dilakukan dengan pengangkatan penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya.
			– Pengisian kekosongan jabatan bupati/wali kota dilakukan dengan pengangkatan penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.

C. PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU DI SEJUMLAH NEGARA DAN PEMBELAJARAN BAGI INDONESIA

Pengaturan penundaan pemilu yang dianalisis dalam subbab ini adalah pengaturan dalam konstitusi sejumlah negara lain di dunia. Ada 9 (sembilan) negara yang dijadikan sebagai objek analisis, yaitu: 1) Amerika Serikat, 2) Bolivia, 3) Chili, 4) Turki, 5) Myanmar, 6) Polandia, 7) India, 8) Ethiopia, dan 9) Malaysia. Ditinjau dari sudut pandang sistem pemerintahan, dari 9 (sembilan) negara yang dipilih dalam buku ini, terdapat 5 (lima) negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial (Amerika Serikat, Bolivia, Chili, Turki, dan Myanmar), 1 (satu) negara yang menganut sistem pemerintahan semi presidensial (Polandia), dan 3 (tiga) negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer (India, Ethiopia, dan Malaysia).

Pemilihan kesembilan negara tersebut didasari 2 (dua) pertimbangan, yaitu: 1) masing-masing negara memiliki kekhasan dalam pengaturan penundaan pemilu sehingga darinya dapat diambil suatu pembelajaran dan 2) pengaturan penundaan pemilu pada negara-negara tersebut relevan dengan pembahasan dalam buku ini. Melalui pendekatan ini, diharapkan pada subbab berikutnya dapat dilakukan perbandingan pengaturan penundaan pemilu untuk memperkaya perspektif penulis dalam merumuskan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional di Indonesia.

1. Negara Amerika Serikat

Amerika Serikat bukan saja tempat lahirnya sistem pemerintahan presidensial, tetapi juga menjadi rujukan ideal bagi negara-negara lainnya yang juga menganut sistem ini. Alasannya karena Amerika Serikat memenuhi hampir semua kriteria yang ditentukan dalam sistem pemerintahan presidensial.¹²⁶ Hal serupa juga dikatakan oleh

¹²⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, 2010), hlm. 31.

Jimly Asshiddiqie yang menyebut negara “Paman Sam” itu sebagai salah satu rujukan ideal sistem pemerintahan presidensial di dunia.¹²⁷

Article I Section 1 The Constitution of the United States of America (Pasal 1 Bagian 1 Konstitusi Amerika Serikat) mengatur bahwa “*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*” (Semua kekuasaan legislatif yang diberikan di sini akan dilimpahkan kepada Kongres Amerika Serikat, yang akan terdiri dari Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat). Artinya, cabang kekuasaan legislatif di Amerika Serikat berada pada *Congress* (di Indonesia sepadan dengan MPR), yang terdiri dari *Senate* (di Indonesia sepadan dengan DPD) dan *House of Representatives* (di Indonesia sepadan dengan DPR).

Di Amerika Serikat, menurut *Article I Section 2 The Constitution of the United States* (Pasal I Bagian 2 Konstitusi Amerika Serikat) anggota DPR dipilih setiap 2 (dua) tahun sekali oleh rakyat Amerika Serikat di Negara Bagian. Dalam *Article II Section 1* (Pasal II Bagian 1) diatur bahwa “*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.*” (Kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden Amerika Serikat). Hal ini berarti bahwa Amerika Serikat (AS) menganut sistem pemerintahan presidensial karena cabang kekuasaan eksekutif negara itu ada di tangan presiden.

Senat Amerika Serikat terdiri dari dua Senator dari setiap Negara Bagian yang dipilih oleh Badan Legislatif-nya untuk masa jabatan selama 6 (enam) tahun. Setiap Senator mempunyai satu suara. Segera setelah berkumpul setelah pemilihan pertama, mereka dibagi secara merata ke dalam tiga kelas. Kursi Senator kelas pertama akan dikosongkan setelah berakhirnya tahun kedua, kelas kedua pada akhir tahun keempat, dan kelas ketiga pada akhir tahun keenam sehingga sepertiganya dapat dipilih setiap tahun kedua. Wakil presiden Amerika

127 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I, hlm. 316.

Serikat akan menjadi presiden Senat, tetapi tidak mempunyai hak suara, kecuali jika jumlahnya terbagi sama rata.¹²⁸

Waktu, tempat, dan tata cara pemilu Senator dan DPR ditentukan di setiap Negara Bagian oleh Badan Legislatif-nya. Namun, apabila diperlukan, Kongres sewaktu-waktu dengan Undang-Undang dapat membuat atau mengubah peraturan tersebut, kecuali mengenai tempat memilih Senator.¹²⁹

a. Pemilu Kongres

Kongres Amerika Serikat terdiri dari *Senate* (Senat, sepadan dengan MPR) dan *House of Representatives* (sepadan dengan DPR). Untuk pelaksanaan pemilu DPR, Kongres baru menyeragamkan hari pelaksanaannya hampir tiga dekade setelah perang sipil. Sebelumnya, negara bagian mengadakan pemilu Kongres pada bulan yang berbeda sepanjang tahun. Tindakan tersebut ditetapkan sebagai bagian dari rancangan undang-undang penataan kembali DPR setelah sensus tahun 1870.¹³⁰

Amendemen ke-17 Konstitusi Amerika Serikat diratifikasi pada bulan April 1913. Amendemen ini mencabut kewenangan badan legislatif untuk menunjuk Senator dan menetapkan bahwa Senator dipilih melalui pemilu. Kongres kemudian mengesahkan Undang-Undang Waktu Pemilu Senat. Pasal 1 undang-undang tersebut, mengharuskan negara bagian untuk memilih seorang Senator pada pemilu reguler yang diadakan sebelum berakhirnya masa jabatan seorang senator berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.¹³¹

Tanggal yang ditetapkan dalam undang-undang untuk pemilu jabatan federal, meskipun bersifat wajib tetapi tidak selalu “mutlak”. Artinya, meskipun setiap negara bagian diwajibkan melaksanakan

128 *Article I Section 3 The Constitution of the United States of America.*

129 *Article I Section 4 The Constitution of the United States of America.*

130 Michael T. Morley, “Postponing Federal Elections Due to Election Emergencies”, *Washington and Lee Law Review Online*, (Florida State University College of Law, Volume 77, Issu 1, Article 9, 2020), hlm. 198. <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr-online/>. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

131 Michael T. Morley, *Ibid.*, hlm. 205–206.

pemilu pada hari yang sama. Namun, undang-undang federal untuk pemilu Kongres, juga telah mengatur kewenangan negara bagian untuk mengatasi kontingensi kekosongan yang terjadi. Dalam *United States Code* (Kode Amerika Serikat), dalam hal ini kode “2 U.S.C. § 8” dikatakan bahwa:

“Waktu untuk mengadakan pemilihan di Negara Bagian, Distrik, atau Wilayah mana pun bagi Perwakilan atau Delegasi untuk mengisi kekosongan, apakah kekosongan tersebut disebabkan oleh kegagalan untuk memilih pada waktu yang ditentukan oleh undang-undang, atau oleh kematian, pengunduran diri, atau ketidakmampuan seseorang yang terpilih, dapat ditentukan oleh undang-undang masing-masing dari beberapa Negara Bagian dan Wilayah.”

Pengadilan federal tidak selalu mengizinkan tanggal pemilu dilakukan lebih awal. Namun, dalam keadaan mendesak tertentu, pemilu untuk jabatan federal dapat dilaksanakan pada waktu berikutnya (2 U.S.C. Section 8). Sebagai contoh dalam perkara *Busbee v. Smith*, pengadilan federal Distrik Columbia menyatakan bahwa:

“... Jika keadaan mendesak yang timbul sebelum atau pada tanggal yang ditetapkan oleh [2 U.S.C. Section 7] menghalangi penyelenggaraan pemilihan pada tanggal itu, suatu negara bagian dapat menunda pemilihan hingga tanggal paling awal yang dapat dilakukan. Dalam hal ini, misalnya, Georgia akan ‘gagal memilih pada waktu yang ditentukan oleh hukum’ karena perilakunya yang sengaja diskriminatif mencegahnya mendapatkan persetujuan Bagian 5 untuk perubahan yang diwajibkan secara konstitusional dalam prosedur pemungutan suaranya. Akibatnya, kami percaya, bahwa [2 U.S.C. Section 8] mengizinkan penundaan pemilihan yang wajar di Distrik Kongres Keempat dan Kelima.”

b. Pemilu untuk Pemilih Presiden

Pemilu untuk memilih presiden (*presidential electors*) memiliki pengaturan yang berbeda dengan pemilu untuk jabatan Kongres. Undang-Undang Hari Pemilihan Presiden Tahun 1845 (3 U.S.C. §§ 1–2) telah dikodifikasi dalam Konstitusi Amerika Serikat. Pasal 1 mengatur bahwa setiap negara bagian, setiap 4 (empat) tahun sekali, menunjuk pemilih

presiden pada hari Selasa setelah Senin pertama bulan November. Pasal 2 menambahkan ketika suatu negara telah menyelenggarakan pemilu untuk tujuan memilih pemilih presiden (elektor), tetapi gagal membuat pilihan pada hari yang ditentukan oleh undang-undang, maka negara bagian dapat menunjuk elektor pada hari berikutnya yang ditentukan oleh undang-undang negara bagian.¹³²

Konstitusi mengharuskan para elektor di seluruh negara untuk bertemu di negara bagian masing-masing pada hari yang sama untuk memberikan suara elektoral mereka untuk memilih presiden dan wakil presiden. Hukum federal menetapkan tanggal ini sebagai tanggal pertama Senin setelah Rabu kedua di bulan Desember. Hukum federal selanjutnya mengharuskan kamar-kamar Kongres untuk bertemu dalam sesi gabungan pada hari keenam bulan Januari untuk menghitung suara elektoral.¹³³

Batas waktu konstitusional terakhir pertemuan Kongres dimaksud adalah tanggal 20 Januari, yaitu ketika masa jabatan presiden berakhir terlepas dari apakah penggantinya telah ditentukan. Jika Kongres belum menunjuk presiden dan wakil presiden baru hingga tanggal tersebut akan terjadi kekosongan jabatan. Untuk mengatasinya, Ketua DPR akan bertindak sebagai penjabat presiden hingga pemilu selesai. Oleh karena itu, hanya ada sedikit waktu bagi negara bagian untuk menunda pemilu presiden agar tidak bertabrakan dengan tenggat waktu undang-undang federal dan konstitusi. Salah satu hambatan potensial yang menghalangi negara bagian untuk menunda atau memperpanjang pemilihan presiden adalah anggapan bahwa konstitusi mewajibkan Kongres untuk menetapkan waktu yang seragam bagi semua negara bagian untuk menunjuk elektoral mereka.¹³⁴

c. Penundaan Pemilu

Konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur ketentuan yang memberi wewenang secara tegas kepada pejabat atau lembaga federal untuk

132 Michael T. Morley, *Op.Cit.*, hlm. 193–194.

133 Michael T. Morley, *Op.Cit.*, hlm. 195.

134 Michael T. Morley, *Loc.Cit.*

menunda pemilu jabatan federal. Namun, konstitusi telah mendelegasikan kepada negara bagian otoritas untuk mengelola pemilu untuk jabatan federal dalam yurisdiksinya masing-masing dengan otoritas sisa dan pengganti dalam Kongres Amerika Serikat atas sebagian besar aspek pemilihan kongres.¹³⁵ Berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, Kongres telah membuat undang-undang tanggal yang seragam bagi pemilihan pemilih presiden (*presidential electors*) di negara bagian dan tanggal seragam untuk pemilihan Kongres di seluruh negeri, yaitu pada hari Selasa segera setelah Senin pertama di bulan November pada tahun pemilu.¹³⁶

Pengadilan dapat menunda atau memperpanjang pemilu federal jika diperlukan untuk mencegah pelanggaran konstitusi atau undang-undang. Mahkamah Agung Amerika Serikat telah menekankan bahwa pengadilan harus menghindari pemberian keringanan aturan pada menit-menit terakhir meskipun keadaan darurat yang besar dan tidak terduga terkadang mengharuskannya. Pengadilan tidak dapat memerintahkan penundaan atau perpanjangan pemilu, kecuali jika perubahan lain yang kurang ekstensif pada aturan yang mengatur proses pemilu, tidak cukup untuk memperbaiki pelanggaran konstitusional atau undang-undang yang terjadi. Dalam hierarki hukum pemilu, penundaan atau perpanjangan pemilu merupakan upaya hukum yang berat dan tidak disukai, terutama dalam konteks pemilu presiden. Penundaan pemilu seharusnya hanya dilakukan dalam kasus ekstrem yang jarang terjadi dan apabila alternatif lain sama sekali tidak efektif.¹³⁷

Hukum federal mengharuskan negara bagian untuk mengadakan pemilu presiden dan Kongres pada hari Selasa berikutnya setelah Senin yang pertama di bulan November. Selain itu, hukum federal juga menetapkan bahwa negara bagian dapat mengadakan pemilu di

135 Jack Maskell, "Postponement and Rescheduling of Elections to Federal Office", (Congressional Research Service, 2014), <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL32623.pdf>, hlm. 1. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

136 *Ibid.*

137 Michael T. Morley, *Op.Cit.*, hlm. 179–180.

kemudian hari ketika terjadi kegagalan untuk memilih atau kegagalan dalam membuat pilihan pada hari pemilihan yang ditetapkan. Ketentuan-ketentuan ini memberi wewenang kepada negara bagian untuk menunda atau memperpanjang pemilu federal ketika keadaan darurat yang tak terduga menghalangi mereka untuk menyelenggarakan atau menyelesaikan pemilu pada hari pemilihan.¹³⁸

Berkenaan dengan keterkaitan antara undang-undang negara bagian dan pemilu federal, negara-negara bagian telah mengatur dengan jelas dalam undang-undang mereka kewenangan untuk menunda pemilu dalam yurisdiksi masing-masing berdasarkan keadaan darurat tertentu. Konstitusi Amerika Serikat mengatur bahwa negara bagian memiliki otoritas yang cukup untuk memberlakukan undang-undang dalam menangani keadaan darurat dan mendesak dalam pemilu federal. Batasannya adalah sepanjang undang-undang tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang federal.¹³⁹

Di Amerika Serikat, penundaan pemilu merupakan praktik yang tidak lazim dan jarang dilakukan. Penundaan pemilu hanya diperbolehkan ketika segala upaya modifikasi pemilu tidak cukup untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Salah satu peristiwa yang mengakibatkan penundaan pemilu adalah serangan teroris pada tanggal 9 November 2001, yang terjadi pada saat pemilu pendahuluan di Negara Bagian New York. Pemilu terpaksa ditunda karena dalam situasi seperti itu tidak mungkin pemilu dapat diselenggarakan secara praktis dan aman.¹⁴⁰

Sebelum pengadilan memutus penundaan pemilu federal berdasarkan ketentuan gagal memilih yang diatur dalam hukum federal, pengadilan terlebih dahulu harus menilai apakah modifikasi pemilu akan cukup untuk mengatasi keadaan darurat yang terjadi. Apabila tidak terjadi keadaan darurat yang benar-benar tak terduga pada menit-

138 Michael T. Morley, *Op.Cit.*, hlm. 180–181.

139 Jack Maskell, *Op.Cit.*, hlm. 1–2.

140 Michael T. Morley, *Op.Cit.*, hlm. 213.

menit terakhir, pengadilan dilarang mengabulkan modifikasi pemilu atau penundaan pada minggu-minggu atau hari-hari terakhir sebelum pemilu. Bahkan, ketika terjadi keadaan darurat, pengadilan dapat memutuskan apakah perpanjangan atau penundaan pemilu diperlukan atau tidak. Ketentuan ini berlaku jika pemilih telah memiliki cukup kesempatan untuk memberikan suara melalui pos dan memilih secara langsung selama pemungutan suara awal.¹⁴¹

Pembelajaran yang dapat diambil dari Amerika Serikat adalah Indonesia seharusnya tidak mudah untuk memutuskan melakukan penundaan pemilu. Sebagai negara hukum demokratis, pemilu harus diselenggarakan secara periodik dan tepat waktu. Penundaan pemilu adalah jalan terakhir dan hanya dilakukan ketika terjadi keadaan bencana atau keadaan darurat, di mana pada saat itu, benar-benar sudah tidak ada cara lagi yang dapat ditempuh untuk melanjutkan pemilu.

2. Negara Bolivia

Negara Bolivia terletak di belahan benua Amerika bagian selatan. Menurut *The Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009* (Konstitusi Bolivia), Negara Bolivia adalah negara plurinasional dengan 4 (empat) cabang pemerintahan, yang terdiri dari cabang eksekutif, legislatif, yudikal, dan elektoral. Cabang kekuasaan eksekutif terdiri dari presiden yang merupakan kepala pemerintahan dan sekaligus kepala negara. Wakil presiden dipilih dalam satu paket yang sama dengan presiden. Kabinet ditunjuk oleh presiden. Majelis Legislatif bikameral terdiri dari Dewan Senator dan Dewan Perwakilan. Cabang kekuasaan yudisial meliputi Mahkamah Konstitusi Plurinasional, Mahkamah Agung, Dewan Magistrat, dan Pengadilan Agro-Lingkungan. Cabang kekuasaan pemilihan yang terdaftar secara independen dari tiga cabang pemerintahan lainnya dalam Konstitusi Bolivia Tahun 2009, terdiri

141 Michael T. Morley, *Loc.Cit.*

dari Pengadilan Pemilihan Tertinggi, Pengadilan Pemilihan Departemen, hakim pemilihan, juri tempat pemungutan suara, dan notaris pemilihan.¹⁴²

Parlemen Negara Bolivia menganut sistem 2 (dua) kamar atau bikameral. Hal itu diatur dalam Pasal 145 Konstitusi Bolivia, yang menyatakan bahwa:

“The Pluri-National Legislative Assembly is composed of two chambers, the Chamber of Deputies (Camara de Diputados) and the Chamber of Senators (Camara de Senadores), and it is the only body with authority to approve and sanction laws that govern the entire Bolivian territory.”

(Majelis Legislatif Nasional Pluri terdiri dari dua kamar, yaitu Kamar Deputi (Camara de Diputados) dan Kamar Senator (Camara de Senadores), dan merupakan satu-satunya badan yang memiliki kewenangan untuk menyetujui dan memberikan sanksi undang-undang yang mengatur seluruh wilayah Bolivia)

Badan Pemilu Plurinasional (*The Plurinational Electoral Body*) atau Organo Electoral Plurinacional (OEP), yang dipimpin oleh Pengadilan Pemilihan Tertinggi (*Supreme Electoral Tribunal* atau TSE) adalah badan utama yang bertugas mengelola pemilu di Bolivia. OEP merupakan lembaga yang memiliki otonomi dan independensi penuh dari cabang pemerintahan lainnya, yang bekerja sama dan berkoordinasi dengannya.¹⁴³

Konstitusi Bolivia tidak mengatur secara eksplisit penundaan pemilu. Di dalam Pasal 169 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi Bolivia hanya disebutkan bahwa apabila presiden berhalangan hadir, maka ia digantikan oleh wakil presiden untuk menyelenggarakan pemilu baru dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari.¹⁴⁴

142 International Foundation for Electoral Systems (IFES), “Elections in Bolivia 2019 General Elections Frequently Asked Questions”, (October 18, 2019), hlm. 1. https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/ifes_faqs_elections_in_bolivia_2019_general_elections_october_2019.pdf. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

143 *Ibid.*, hlm. 2.

144 Pasal 169 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi Bolivia [*Bolivia (Plurinational State of)*’s *Constitution of 2009*].

Dalam Pasal 169 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi Bolivia diatur bahwa:

“(1) In the event of an impediment or denitive absence of the President, he or she shall be replaced by the Vice President and, in the absence of the latter, by the President of the Senate, and in his or her absence by the President of the Chamber of Deputies. In this last case, new elections shall be called within a maximum period of ninety days.”

(Dalam hal adanya hambatan atau ketidakhadiran penyangkalan presiden, ia akan digantikan oleh wakil presiden dan, jika tidak ada yang terakhir, oleh presiden senat, dan dalam ketidakhadirannya oleh presiden Dewan Perwakilan. Dalam kasus terakhir ini, pemilihan baru harus diselenggarakan dalam jangka waktu maksimal sembilan puluh hari. Dalam hal ketidakhadiran sementara, wakil presiden akan mengambil alih kepresidenan untuk masa jabatan tidak lebih dari sembilan puluh hari.)

“(2) In case of temporary absence, the Vice President shall assume the Presidency for a term not to exceed ninety days.”

(Dalam hal ketidakhadiran sementara, wakil presiden akan mengambil alih kepresidenan untuk masa jabatan tidak lebih dari sembilan puluh hari.)

Ketentuan itu diperkuat pada Pasal 171 Konstitusi Bolivia yang menyatakan apabila mandat presiden dicabut, maka wakil presiden memangku kekuasaannya secara sementara dan mengadakan pemilu untuk memilih presiden dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari.

Dalam Pasal 171 Konstitusi Bolivia diatur bahwa:

“In the event the mandate is revoked, the President of State shall immediately cease in his or her functions; the Vice President must assume the Presidency and immediately call elections for the Presidency of the State to take place within a maximum period of ninety days.”

(Dalam hal mandat dicabut, presiden segera menghentikan tugasnya; wakil presiden harus mengambil alih Kepresidenan dan segera mengadakan pemilihan untuk kepresidenan berlangsung dalam jangka waktu paling lama sembilan puluh hari.)

Penundaan pemilu di Bolivia dilakukan dengan menerbitkan undang-undang sebab hal itu tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi Bolivia. Pada mulanya Bolivia menerbitkan Undang-Undang Luar Biasa dan Sementara pada tanggal 24 November 2019 untuk menyelenggarakan pemilu. Undang-undang tersebut memutuskan membatalkan pemilu pada bulan Oktober 2019 dan menetapkan tenggat waktu untuk pemilu baru oleh TSE. Di antara ketentuan-ketentuan lainnya, undang-undang tersebut menanggguhkan persyaratan untuk menyelenggarakan pemilu pendahuluan untuk menentukan calon presiden dan memberlakukan larangan pencalonan bagi mereka yang telah menjabat 2 (dua) periode dalam jabatan terpilih yang sama. TSE meminta konsensus legislatif dan eksekutif mengenai penundaan ini. Upaya TSE berhasil sehingga diperoleh persetujuan bulat terhadap 3 (tiga) undang-undang penundaan yang dengan cepat diumumkan guna digelar nya pemilu pada tanggal 18 Oktober 2020.¹⁴⁵

Di Bolivia, presiden dipilih rakyat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Konstitusi Bolivia Tahun 2009 mengatur batasan masa jabatan presiden adalah 2 (dua) periode. Ketentuan ini sama dengan ketentuan batas masa jabatan dalam Konstitusi Bolivia Tahun 1967. Namun, Presiden Evo Morales berhasil memenangkan pemilu untuk masa jabatan ketiga. Penyebabnya, sebelum Pemilu 2014 Mahkamah Konstitusi Blovia mengeluarkan putusan yang menyatakan masa jabatan pertama Morales, yang dipersingkat dalam pemilihan awal dan referendum konstitusional tahun 2009, tidak dihitung karena tidak terjadi di bawah konstitusi baru.¹⁴⁶

145 The Carter Center, "Analyzing Bolivia's 2020 General Elections Final Report", (Atlanta, The Carter Center, 2021), hlm. 16, https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/bolivia-2020-final-report.pdf. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

146 IFES, *Op.Cit.*, hlm. 4.

Perdebatan tentang batas masa jabatan berlanjut pada tahun 2016 ketika dilaksanakan referendum konstitusional untuk mengambil keputusan apakah akan mempertahankan atau menghapus pembatasan masa jabatan presiden. Rakyat Bolivia memilih untuk mempertahankan batas dua periode masa jabatan dan menghalangi Morales mencalonkan diri lagi. Namun, Mahkamah Konstitusi Bolivia mengesampingkan hasil referendum dan membatalkan batas masa jabatan pada tahun 2017. Hal ini memungkinkan Morales untuk mencalonkan diri untuk masa jabatan keempat kalinya. Sebelumnya, ia telah memenangkan Pemilu 2006, 2009, dan 2014.¹⁴⁷

Pemilu Bolivia Oktober 2019 diwarnai tuduhan penipuan yang merusak kepercayaan publik. Pengadilan Pemilihan Tertinggi atau *Supreme Electoral Tribunal* (TSE) mengatakan, Morales melampaui margin 10 poin dari yang dia butuhkan untuk menghindari putaran kedua atas mantan Presiden Carlos Mesa, tetapi Mesa menolak hasil itu. Beberapa pengunjuk rasa menyerukan pemilu baru dan yang lain menuntut pengunduran diri Morales.¹⁴⁸

Pada tanggal 10 November 2019, Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS) mengeluarkan temuan awal yang menunjukkan banyak penyimpangan yang dilakukan oleh Morales. Meskipun Morales setuju diadakan pemilu baru, tetapi pihak oposisi menolak tawarannya. Morales kemudian mengundurkan diri setelah polisi menolak untuk menghentikan pengunjuk rasa dan para menteri mengundurkan diri. Selain itu, organisasi masyarakat sipil, serikat pekerja, dan militer juga mendesaknya untuk mundur. Pada tanggal 23 November 2019, Kongres dengan suara bulat mengesahkan undang-undang pemilu dan membatalkan hasil pemilu Oktober 2019.¹⁴⁹

147 IFES, *Loc.Cit.*

148 Clare Ribando Seelke, "Bolivia Postpones May Elections Amidst COVID-19 Outbreak", *Congressional Research Service*, (2020), hlm. 1. https://www.congress.gov/crs_external_products/IN/PDF/IN11198/IN11198.9.pdf, Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

149 *Ibid.*, hlm. 1–2.

Setelah pembatalan pemilu pada Oktober 2019, kondisi politik di Bolivia terbelah. Situasi itu diduga terjadi karena adanya penipuan dan pengunduran diri Presiden Evo Morales dari partai Gerakan Menuju Sosialisme (MAS). Kemudian, Jeanette Anez menjadi presiden sementara menyusul pengunduran diri tiga pejabat MAS. Kongres yang dipimpin MAS awalnya menolak untuk menerima pemerintahan Anez. Menanggapi penolakan tersebut, Anez mengeluarkan Dekrit Presiden yang memberi otoritas kepada militer untuk mengendalikan massa dan memberikan kekebalan hukum kepada mereka. Komisi Hak Asasi Manusia Inter Amerika mendokumentasikan 36 kematian dan 400 luka-luka yang terjadi pada pertengahan November 2019, termasuk dua pembantaian yang melibatkan pasukan negara. Pemerintah Bolivia menolak temuan itu.¹⁵⁰

Menurut konstitusi Bolivia, pemerintah sementara memiliki mandat untuk mengadakan pemilu baru. Beberapa pengamat mengkritik Anez karena melampaui mandat itu. Di antara perubahan kebijakan lainnya, Presiden Sementara Anez membalikkan banyak posisi kebijakan luar negeri MAS. Anez mengusir pejabat Kuba, mengakui Presiden Sementara Venezuela Juan Guaido, dan terlibat perselisihan diplomatik dengan Spanyol dan Meksiko mengenai perlindungan diplomatik mereka terhadap mantan pejabat MAS.¹⁵¹

Pada bulan Januari 2019, pengadilan mengumumkan pemilu putaran pertama akan berlangsung pada tanggal 3 Mei 2019. Apabila diperlukan, pemilu presiden putaran kedua akan dilaksanakan pada tanggal 14 Juni 2019. Pada bulan Desember 2019, setelah dilakukan pengesahan undang-undang pemilu dan pencabutan Dekrit Militer oleh Presiden Sementara Jeanette Anez, protes di Bolivia mulai mereda. Namun, protes itu belum sepenuhnya berakhir karena pendukung MAS berpikir Anez menggunakan pandemi sebagai alasan baginya untuk tetap berkuasa.¹⁵²

150 Clare Ribando Seelke, *Loc.Cit.*

151 Clare Ribando Seelke, *Op.Cit.*, hlm. 2.

152 Clare Ribando Seelke, *Loc.Cit.*

Penundaan pemilu di Bolivia terjadi akibat pandemi *Covid-19* yang meluas. Menariknya, pemilu yang ditunda merupakan pemilu ulang yang diputuskan setelah adanya kecurangan dan berujung pada penolakan atas kemenangan partai MAS yang merupakan partai pendukung Evo Morales. Pemilu nasional Bolivia semula dijadwalkan pada tanggal 3 Mei 2020 dan diundur ke tanggal 6 September 2020. Namun, kembali diundur lagi ke tanggal 18 Oktober 2020.¹⁵³

Penundaan Pemilu 2020 melahirkan polemik. Menurut Evo Morales, penundaan pemilu hanya akan membahayakan rakyat dan tidak lebih dari langkah dan taktik lawan-lawannya untuk mendapatkan lebih banyak waktu mengumpulkan dukungan suara. Morales menyalahkan langkah pemerintah sementara terkait penundaan pemilu dan cara mereka dalam menerapkan aturan menekan laju penyebaran *Covid-19*. Federasi kelompok tani koka (nama tanaman lokal Bolivia) menyampaikan pandangan yang sama dengan Morales. Federasi itu menyatakan jika keputusan penundaan pemilu tidak dicabut dalam waktu 72 jam, mereka akan melakukan unjuk rasa turun ke jalan. Mereka juga menyatakan akan memblokade jalan yang menjadi rute penting perdagangan di Bolivia.¹⁵⁴ Pembelajaran yang dapat diambil dari kasus penundaan pemilu di Bolivia adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan pembatasan masa jabatan presiden dalam konstitusi suatu negara sangat penting untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Penghapusan pembatasan masa jabatan presiden akan menimbulkan penolakan rakyat dan hambatan dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan berintegritas.
- b. Dalam memutuskan perkara-perkara konstitusional, MK seharusnya mempertimbangkan hasil referendum sehingga putusan yang diambil mampu memberikan solusi terhadap krisis kehidupan bernegara yang terjadi.

153 International IDEA II, *Loc.Cit.*

154 Voi.id., "Penundaan Pemilu Bolivia: Darurat COVID-19 atau Strategi Politik?", <https://voi.id/berita/9444/penundaan-pemilu-bolivia-darurat-covid-19-atau-strategi-politik>. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

- c. Kecurangan pemilu harus dicegah dan ditindak sesuai hukum yang berlaku agar hasil pemilu dapat dipertanggungjawabkan. Pembatalan hasil pemilu karena kecurangan akan menimbulkan risiko pemilu harus diulang dan krisis demokrasi.
- d. Pemberlakuan Dekrit Presiden yang memberi otoritas kepada militer untuk mengendalikan massa rawan disalahgunakan. Kebijakan ini berpotensi menimbulkan korban jiwa dan pembantaian yang melibatkan pasukan negara.
- e. Penundaan harus dipertimbangkan dan direncanakan secara matang. Penundaan pemilu yang dilakukan secara berulang-ulang menimbulkan kecurigaan elite politik dan ketidakpercayaan rakyat.

3. Negara Chili

Chili adalah negara yang kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik demokratis. Administrasi negaranya diselenggarakan secara fungsional dan teritorial berdasarkan prinsip desentralisasi dan dekon-sentrasi. Badan-badan negara dirancang untuk mendorong terwujudnya penguatan regionalisasi negara, pembangunan yang adil dan solider antara daerah, provinsi, dan komune (wilayah-wilayah administrasi) dalam wilayah nasional Chili. Hal ini diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 *The Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2021* (Konstitusi Chili 1980 dengan Amendemen hingga 2021).

Negara Chili menganut sistem pemerintahan presidensial. Presiden Chili adalah kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Chili menganut sistem pemerintahan presidensial multipartai.¹⁵⁵ Menurut Pasal 24 Konstitusi Chili, pemerintahan dan administrasi negara dipimpin oleh Presiden yang otoritasnya meliputi segala sesuatu yang menyangkut ketertiban umum, keamanan internal

155 Simanjuntak, Vijae Yehezkiel, dkk., "Urgensi Konsep *A Priori Constitutional* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Perbandingan Negara Perancis dan Chili)". *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, (Vol. 5, No. 8, 2024), hlm. 4. <https://www.rewangrencang.com/ojs/index.php/JHLG/article/view/661>. Diakses tanggal 1 September 2025.

dan eksternal negara. Kekuasaan presiden dilaksanakan berdasarkan ketentuan konstitusi dan undang-undang. Setiap tahun, tepatnya pada tanggal 1 Juni, presiden diharuskan melaporkan keadaan administratif dan politik bangsa kepada negara sebelum kongres paripurna dimulai.

a. *Pemilu Presiden*

Masa jabatan Presiden Chili diatur dalam Pasal 25 Konstitusi Chili. Pasal ini menyatakan bahwa masa jabatan presiden adalah 4 (empat) tahun dan tidak dapat dipilih kembali untuk periode berikutnya. Selanjutnya, dalam Pasal 26 Konstitusi Chili, diatur bahwa presiden dipilih melalui pemilu langsung dan dengan mayoritas mutlak suara yang diberikan secara sah. Pemilu presiden diselenggarakan serentak dengan pemilu anggota Parlemen. Pemungutan suara dilaksanakan pada hari Minggu ketiga bulan November tahun sebelum pejabat yang dipilih pada pemilu sebelumnya berhenti (habis masa jabatannya).

b. *Pemilu Majelis Perwakilan dan Senat*

Menurut Pasal 46 Konstitusi Chili, Kongres Nasional (setara dengan MPR di Indonesia) terdiri dari dua majelis, yaitu: Majelis Perwakilan (setara dengan DPR di Indonesia) dan Senat (setara dengan DPD di Indonesia). Masing-masing majelis memiliki kekuasaan yang diatur dalam konstitusi dan undang-undang. Anggota Majelis Perwakilan akan diperbarui atau dipilih sepenuhnya setiap 4 (empat) tahun sekali.

Menurut Pasal 49 Konstitusi Chili, Senat terdiri dari anggota yang dipilih langsung oleh distrik senator, dengan mempertimbangkan wilayah negara, yang masing-masing merupakan, setidaknya, satu distrik. Undang-undang organik akan menentukan jumlah Senator, distrik senator, dan cara pemilihannya. Senator menjabat selama 8 (delapan) tahun dan akan diperbarui secara bergantian setiap 4 (empat) tahun dengan cara yang diatur dalam undang-undang organik konstitusional masing-masing.

Pasal 51 Konstitusi Chili menyatakan bahwa Anggota Majelis Perwakilan memiliki tempat tinggal dan wilayah yang sesuai dengan tempat mereka menjalankan tugas. Pemilihan anggota Majelis Perwa-

kilang dan Senator dilakukan secara serentak. Anggota Majelis Perwakilan dapat dipilih kembali secara berturut-turut hingga 2 (dua) periode. Senator dapat dipilih kembali secara berturut-turut dalam jabatan hingga 1 (satu) periode. Baik Majelis Perwakilan maupun Senator, memegang jabatan untuk jangka waktu ketika mereka telah menyelesaikan lebih dari setengah mandat mereka. Jika terjadi kekosongan Majelis Perwakilan dan Senator, akan diisi oleh mereka yang ditunjuk oleh partai politik yang menjadi anggota parlemen yang menyebabkan kekosongan pada saat terpilih.

c. Penyelenggara Pemilu dan Keadilan Pemilu

Ketentuan mengenai lembaga penyelenggara pemilu dan keadilan pemilu diatur dalam Pasal 94 Bis dan Pasal 95 Konstitusi Chili. Dalam Pasal 94 Bis dikatakan lembaga penyelenggara pemilu di Chili adalah *Electoral Service* (Layanan Pemilu). Lembaga ini merupakan badan otonom yang memiliki kewenangan untuk menjalankan administrasi, pengawasan, dan pengendalian proses pemilu dan plebisit. Selain itu, lembaga Layanan Pemilu juga mengontrol kepatuhan terhadap aturan tentang transparansi, batasan, dan kontrol pengeluaran pemilu, serta norma-norma tentang partai politik, dan fungsi lain yang diatur dalam undang-undang organik berdasarkan ketentuan konstitusi.

Pasal 95 Konstitusi Chili mengatur tentang pengadilan khusus pemilu dan diberi nama Pengadilan Kualifikasi Pemilu (*Election Qualifying Court*). Pengadilan ini melakukan pengawasan dan sertifikasi pemilihan Presiden Republik, Lembaga Perwakilan, dan Senator. Selain itu, Pengadilan Kualifikasi Pemilu juga menyelesaikan klaim yang muncul serta akan mengumumkan kandidat yang terpilih. Pengadilan juga akan memeriksa, secara setara, tentang plebisit, dan akan memiliki kekuasaan lain yang ditentukan oleh hukum.

d. Pengecualian Konstitusional

Konstitusi Chili mengatur ketentuan tentang *states of constitutional exception* (pengecualian konstitusional negara) dalam sejumlah pasal. Pasal-pasal yang mengatur tentang pengecualian konstitusional dimaksud adalah

Pasal 39–45. Pengaturan ini menunjukkan bahwa Negara Chili telah mengantisipasi berbagai keadaan darurat yang mungkin akan terjadi di negaranya melalui cara tersebut di dalam konstitusinya.

Pasal 39 Konstitusi Chili, menyatakan pelaksanaan semua hak dan jaminan yang diatur dalam konstitusi hanya dapat dibatasi dalam situasi darurat, seperti: perang eksternal atau internal, keributan internal, keadaan darurat dan bencana publik. Pembatasan itu dapat dilakukan apabila keadaan tersebut secara serius memengaruhi perkembangan normal lembaga negara. Hal ini berarti—di luar keadaan tersebut—pembatasan terhadap hak-hak konstitusional tidak dapat dilakukan.

Pasal 40 Konstitusi Chili mengatur bahwa keadaan berkumpul (*the state of assembly*) diberlakukan jika terjadi perang eksternal, keadaan pengepungan, perang internal, atau keributan internal yang serius. Keadaan tersebut dideklarasikan oleh Presiden Republik Chili dengan persetujuan Kongres Nasional. Deklarasi harus menyebutkan zona yang terkena dampak dan status pengecualian yang sesuai dengan kondisi yang terjadi. Deklarasi keadaan pengepungan hanya boleh dilakukan untuk jangka waktu 12 (dua belas) hari meskipun presiden meminta perpanjangannya. Keadaan ini akan tetap berlaku selama situasi perang eksternal berlanjut, kecuali Presiden Republik memberikan penangguhannya sebelumnya.

Ketentuan tentang tata cara deklarasi keadaan bencana dan keadaan pengecualian, dalam hal terjadi perubahan ketertiban umum atau kerusakan serius terhadap keamanan bangsa, diatur dalam Pasal 41 dan Pasal 42 Konstitusi Chili. Pada kedua pasal tersebut, diatur deklarasi dilakukan oleh Presiden dan Presiden berkewajiban untuk memberitahu dan meminta persetujuan Kongres Nasional tentang keadaan pengecualian serta langkah-langkah yang diambil dalam mengatasi keadaan tersebut.

Pasal 43 Konstitusi Chili menyatakan bahwa pembatasan-pembatasan yang dapat dilakukan oleh Presiden Republik Chili, antara lain sebagai berikut:

Pertama, dengan mendeklarasikan negara dalam keadaan berkumpul (*state of assembly*), presiden diberi wewenang untuk menanggukhan atau membatasi kebebasan pribadi, kebebasan berkumpul, dan kebebasan bekerja. Presiden juga dapat membatasi pelaksanaan hak berserikat, mencegat, membuka atau mendaftarkan dokumen dan semua kelas komunikasi, serta menetapkan batasan pelaksanaan hak properti.

Kedua, dengan menyatakan keadaan pengepungan (*state of siege*), presiden dapat membatasi kebebasan bergerak dan menangkap orang-orang di tempat tinggal mereka sendiri atau tempat yang ditentukan oleh undang-undang. Presiden juga dapat menanggukhan atau membatasi pelaksanaan hak berkumpul.

Ketiga, dengan menyatakan keadaan bencana (*state of catastrophe*), Presiden dapat membatasi kebebasan bergerak dan berkumpul. Presiden juga dapat menetapkan batasan pelaksanaan hak milik dan mengadopsi langkah-langkah luar biasa yang bersifat administratif yang diperlukan untuk pemulihan keadaan secara cepat di zona yang terkena dampak.

Pasal 45 Konstitusi Chili menyatakan pengadilan tidak dapat menilai dasar atau keadaan faktual yang digunakan oleh otoritas untuk menyatakan keadaan pengecualian. Sehubungan dengan pembatasan hak-hak konstitusional, dibuka ruang untuk mengajukan banding ke peradilan melalui upaya hukum yang sesuai. Apabila tindakan otoritas dimaksud menimbulkan kerugian, akan diberikan kompensasi sesuai ketentuan hukum. Misalnya, kompensasi jatuh tempo akan diberikan ketika terjadi kerugian akibat pembatasan yang diberlakukan pada hak milik berupa perampasan atribut atau kemampuan esensial warga negara.

e. Referendum Konstitusional

Chili merupakan salah satu negara yang menganut konsep *A Priori Constitutional Review*. Menurut konsep ini, sebelum suatu rancangan undang-undang diberlakukan, maka rancangan undang-undang

tersebut akan diuji terlebih dahulu. Salah satu caranya adalah melalui referendum. Konsep ini digunakan oleh beberapa negara maju seperti Austria, Chili, dan Prancis.¹⁵⁶

Ketentuan tentang amendemen dan tata cara pembentukan konstitusi baru diatur dalam Bab XV Konstitusi Chili. Pasal-pasal terdapat dalam bab tersebut, antara lain adalah Pasal 127, Pasal 128, dan Pasal 129. Secara ringkas substansi dari pasal-pasal tersebut, antara lain sebagai berikut:

Pertama, rancangan undang-undang (RUU) amendemen konstitusi dimulai dengan pesan presiden atau dengan mosi anggota Kongres Nasional. Amendemen yang diusulkan memerlukan persetujuan minimal tiga perempat anggota perwakilan dan senator. Jika amendemen menyangkut Bab I, III, VIII, XI, XII atau XV, diperlukan persetujuan setidaknya dua pertiga dari jumlah anggota perwakilan dan Senator.

Kedua, RUU yang telah disetujui oleh kedua Majelis akan diserahkan kepada presiden. Jika presiden menolak RUU amendemen yang disetujui oleh kedua majelis, tetapi kedua majelis tetap bersikeras agar dilanjutkan dengan dukungan dua pertiga dari anggota masing-masing majelis, presiden harus mengumumkan RUU tersebut, kecuali jika presiden berkonsultasi dengan warga negara melalui plebisit.

Ketiga, seruan plebisit harus dibuat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah hari apabila kedua Majelis bersikeras melanjutkan RUU yang telah mereka setujui. Seruan plebisit diperintahkan melalui Dekrit tertinggi yang menetapkan tanggal pemungutan suara plebisit dan akan dilaksanakan selama 120 (seratus dua puluh) hari setelah penerbitan Dekrit apabila hari itu adalah hari Minggu. Jika tidak, maka akan berlangsung segera pada hari Minggu berikutnya. Jika setelah periode ini presiden belum mengadakan plebisit, RUU yang disetujui oleh Kongres akan diumumkan.

156 *Ibid.*

Pada saat bencana pandemi *Covid-19*, pemerintah Chili memiliki agenda nasional yang sangat penting yaitu referendum rancangan amendemen konstitusi. Namun, akibat pandemi *Covid-19* agenda tersebut ditunda selama 6 (enam) bulan. Pertanyaan yang akan diminatkan pendapat rakyat dalam referendum konstitusional tersebut adalah apakah akan merancang konstitusi baru atau tidak. Pada tanggal 19 Maret 2020, setelah dicapai kesepakatan politik yang luas di antara 15 partai politik di negara itu, referendum dijadwalkan ulang. Keputusan itu muncul setelah presiden Chili, Sebastián Pinera, menyatakan pemberlakuan keadaan bencana selama 90 hari untuk memperkuat kemampuan negara mengendalikan pandemi *Covid-19*. Keputusan ini merupakan keputusan penting karena adanya tuntutan untuk membentuk konstitusi baru. Tuntutan ini merupakan inti dari protes berskala besar yang melanda Chili sejak Oktober 2019. Untuk memberlakukan tanggal baru pelaksanaan plebisit ini, rancangan undang-undang reformasi konstitusional diajukan dan memerlukan persetujuan dua per tiga anggota parlemen

Pada tahun 2020, Negara Chili melakukan penundaan referendum nasional konstitusi baru. Penundaan dilakukan di tengah kekhawatiran akan dampak pandemi *Covid-19*. Presiden Sebastian Pinera menandatangani undang-undang yang menjadwalkan referendum nasional tersebut. Pada awalnya, pemungutan suara ditetapkan pada tanggal 26 April 2020 namun ditunda menjadi tanggal 25 Oktober 2020. Alasannya, karena kementerian kesehatan memperkirakan tanggal 26 April 2020 akan menjadi puncak infeksi *Covid-19* di negara itu.¹⁵⁷

Negara Chili mengadakan plebisit nasional atau referendum untuk memutuskan apakah membentuk konstitusi baru atau tidak. Selain menunda pelaksanaan plebisit nasional, Chili juga menunda pemilu Gubernur, Wali kota, dan anggota Dewan dari jadwal semula

157 M. Tyler Gillett, "Chile Postpones Referendum on New Constitution Amid Coronavirus Concerns", (March 22, 2020), <https://www.jurist.org/news/2020/03/chile-postpones-referendum-on-new-constitution-amid-coronavirus-concerns/>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

pada Oktober 2020 menjadi tanggal 11 April 2021. Beberapa hari sebelum tanggal 11 April 2021, pemilu ditunda lagi menjadi tanggal 15 dan 16 Mei 2022 karena peningkatan kasus pandemi *Covid-19*.¹⁵⁸

Ketika terjadi krisis legitimasi dan kurangnya kepercayaan publik terhadap sistem politik dan elite sosial di Chili, pandemi *Covid-19* menimbulkan tantangan baru bagi perubahan di Chili. Pihak berwenang menghadapi dilema dalam menentukan prioritas kebijakan, yaitu antara langkah-langkah sanitasi yang memerlukan karantina ketat dan pembatasan mobilitas di satu sisi, dengan keharusan menjamin pemilihan yang demokratis dan aman pada sisi yang lain. Keputusan pemerintah memberlakukan keadaan darurat yang diperpanjang dan mengkriminalisasi pelanggaran jam malam merupakan aspek yang menjadi perhatian dari perspektif demokrasi dan hak asasi manusia, yang memengaruhi kampanye plebisit dan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah.¹⁵⁹

Kasus Chili menunjukkan pentingnya memastikan proses demokrasi di masa ketidakpastian, pandemi, serta krisis sosial dan politik yang terjadi. Kesepakatan politik untuk mengadakan proses kelembagaan yang partisipatif dan demokratis adalah kunci untuk menyalurkan ketidakpuasan sosial dan membangun kembali kepercayaan dan legitimasi pemerintah. Keputusan tepat waktu dan inklusif bagi masyarakat sipil, komunitas ilmiah, partai politik, dan lembaga merupakan langkah kunci untuk mewujudkan demokrasi.¹⁶⁰

Referendum konstitusional Chili akhirnya berhasil diselenggarakan pada tahun 2022. Pilihan atau opsi yang ditanyakan kepada rakyat Chili adalah menyetujui atau menolak konstitusi baru yang disusun

158 Pamela Figueroa, "Constitutional Referendum during the Covid-19 Pandemic: the case of Chile Case Study", (Stockholm Sweden, International IDEA, 2021), hlm. 5. <https://www.idea.int/sites/default/files/constitutional-referendum-during-the-covid-19-pandemic-the-case-of-chile-en.pdf>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

159 *Ibid.*

160 Pamela Figueroa, *Op.Cit.*, hlm. 5–6.

dan diusulkan oleh Konvensi Konstitusi. Hasilnya, opsi menolak menang sehingga Konstitusi Chili Tahun 1980 tetap berlaku.¹⁶¹

Negara Chili mengembangkan proses konstitusional antara 2020–2022 setelah protes panjang yang dimulai pada bulan Oktober 2019. Untuk mengatasi krisis yang terjadi, kelas politik Chili membuka proses perubahan konstitusional untuk menggantikan konstitusi yang diwarisi dari kediktatoran Jenderal Augusto Pinochet (1973–1990). Referendum pertama diadakan pada tahun 2020. Hasilnya 78% setuju untuk menulis konstitusi baru. Pada tahun 2021, dipilih anggota Konvensi Konstitusi yang fungsinya adalah menyusun konstitusi baru. Kemudian, pada tahun 2022 referendum kedua diadakan dan hasilnya sebanyak 62% menolak proposal konstitusional baru.¹⁶²

Penolakan terhadap usulan konstitusi baru meningkatkan ketidakpastian umum di Chili karena jalan untuk menggantikan konstitusi lama secara sosial tidak jelas. Selain itu, apabila jumlah pemilih yang berpartisipasi lebih rendah dari yang diharapkan, maka negara akan menghadapi krisis legitimasi politik dan kelembagaan yang mendalam. Setelah referendum selesai, Chili mengalami transisi yang penuh rintangan dan masalah.¹⁶³

Pembelajaran yang dapat diambil dari kasus penundaan referendum tahun 2020 di Chili adalah sebagai berikut:

- 1) Dalam menindaklanjuti usulan perubahan konstitusi (UUD NRI 1945), diperlukan kajian mendalam, momentum yang tepat, serta sosialisasi kepada para pemangku kepentingan tentang rancangan perubahan konstitusi yang akan dilakukan.

161 Mauricio Morales dan Teresa Pérez-Cosgaya, "The Impact of Socio-Political Cleavages on Constitutional Referendums: The Case of Chile 2022", *Politics and Governance*, (Volume 13, Article 8804), hlm. 1. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/8804>. Diakses tanggal 1 September 2025.

162 *Ibid.*, hlm. 2.

163 Roland Benedikter dan Miguel Zlosilo, "Chile's Constitutional Referendum Points to A Difficult Path Ahead", *LSE Latin America and Caribbean*, (22/11/2022), https://eprints.lse.ac.uk/117052/1/latam_2022_09_01_chiles_constitutional_referendum.pdf. Diakses tanggal 1 September 2025

- 2) Langkah-langkah antisipatif perlu dilakukan untuk menghindari munculnya berbagai permasalahan, baik pada saat proses perubahan maupun setelah perubahan selesai dilakukan.
- 3) Dewasa ini gagasan tentang perubahan konstitusi atau yang sering diistilahkan sebagai “perubahan kelima” atau “amendemen kelima” UUD NRI 1945 telah muncul dan menjadi wacana publik, setidaknya di kalangan para politisi dan akademisi di Indonesia. Oleh karena itu, kasus referendum Chili dapat dijadikan sebagai pembelajaran penting.

4. Negara Turki

Turki dan Indonesia saat ini sama-sama menganut sistem pemerintahan presidensial. Di kedua negara tersebut, kedudukan presiden sama-sama sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Presiden di kedua negara juga sama-sama dipilih melalui pemilu.¹⁶⁴

Sebelum menjadi negara republik seperti sekarang ini, Turki menerapkan sistem pemerintahan kekhalifahan selama berabad-abad. Pada tahun 1924, Turki menjadi negara republik. Hal ini berawal dari maraknya kemunduran dalam berbagai bidang kehidupan sehingga muncul gerakan separatisme dan modernisasi di pusat pemerintahan. Pada awal Republik Turki didirikan, Turki menerapkan sistem pemerintahan parlementer. Selanjutnya pada tahun 2017, Erdogan selaku presiden Republik Turki pada saat itu, menyelenggarakan referendum tentang sistem pemerintahan Turki. Hasilnya, mayoritas warga negara Turki memilih untuk mengubah sistem pemerintahan Turki menjadi sistem presidensial.¹⁶⁵

Pemilu presiden di Turki dimulai pada Pemilu 2014 yang dimenangkan oleh Recep Tayyip Erdogan. Sebelumnya, pemilihan presiden dilakukan oleh parlemen. Pada tahun 2007 terjadi referendum yang

164 Naufal Rizky Albarkah, dkk., “Perbandingan Sistem Pemilihan Presiden Indonesia dan Turki”, *JAP Jurnal Administrasi Publik*, (Vol. 14, No. 2, 2023), hlm. 177. *Perbandingan Sistem Pemilihan Pre preview & related info | Mendeley*. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

165 Naufal Rizky Albarkah, dkk., *Ibid.*, hlm. 178–179.

menghasilkan perubahan Konstitusi Turki. Pascareferendum, pemilu presiden Turki dilakukan secara langsung oleh rakyat. Referendum tersebut ditujukan untuk menguatkan legitimasi presiden. Melalui pemilu secara langsung oleh rakyat, maka presiden akan mendapatkan mandat langsung dari rakyat. Pemilu presiden di Turki diselenggarakan oleh Dewan Pemilihan Tinggi. Lembaga ini adalah lembaga independen yang tidak tergabung dalam partai politik apa pun dan berwenang dalam menyelenggarakan pemilu.¹⁶⁶

Pasal 1 dan Pasal 2 Konstitusi Turki (*The Constitution of the Republic of Turkey*), mengatur bahwa bentuk Negara Turki adalah republik. Republik Turki adalah negara demokratis, sekuler, dan sosial yang diatur berdasarkan supremasi hukum, gagasan perdamaian publik, solidaritas nasional dan keadilan, menghormati hak asasi manusia (HAM), setia pada nasionalisme Atatürk, serta berdasarkan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan dalam pembukaan konstitusi.

Cabang kekuasaan negara di Turki terdiri dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Secara ringkas, uraian dari ketiga cabang kekuasaan tersebut, adalah sebagai berikut: *pertama*, kekuasaan legislatif diberikan kepada Majelis Nasional Agung Turki (*the Grand National Assembly of Turkey*) atas nama Bangsa Turki, *kedua*, kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh presiden Republik sesuai dengan konstitusi dan undang-undang, dan *ketiga*, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan yang independen dan tidak memihak.¹⁶⁷

Selain sebagai pemegang cabang kekuasaan eksekutif (*executive power*) atau kepala pemerintahan,¹⁶⁸ presiden Turki juga berperan sebagai kepala negara. Hal ini diatur dalam Pasal 104 Konstitusi Turki yang menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif diberikan kepada presiden. Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala negara mewakili Republik Turki dan persatuan Bangsa Turki. Selain itu, presiden juga harus memastikan pelaksanaan dan fungsi organ-organ negara yang tertib dan harmonis.

166 Naufal Rizky Albarkah, dkk., *Ibid.*, hlm. 182.

167 *Article 7, Article 8, and Article 9 The Constitution of The Republic of Turkey.*

168 *Article 8 The Constitution of The Republic of Turkey.*

a. Pemilu Majelis Nasional Agung

Pasal 75 Konstitusi Turki menyatakan bahwa parlemen (Majelis Nasional Agung) terdiri dari 600 (enam ratus) deputi yang dipilih melalui hak pilih universal. Mekanisme pemilu Majelis Nasional Agung dan Presiden diatur dalam Pasal 77, Pasal 78, dan Pasal 79 Konstitusi Turki. Dalam Pasal 77 dikemukakan bahwa pemilu Majelis Nasional Agung dan pemilu presiden harus diadakan setiap 5 (lima) tahun dan pada hari yang sama. Jika mayoritas suara yang diperlukan tidak dapat diperoleh oleh seorang kandidat dalam pemungutan suara pertama pemilu presiden, maka pemungutan suara putaran kedua harus diselenggarakan sesuai dengan prosedur dalam Pasal 101 Konstitusi Turki.

Pasal 79 Konstitusi Turki menyebutkan bahwa pemilu harus diadakan di bawah administrasi umum dan pengawasan organ-organ kehakiman. Dewan Pemilihan Agung harus melaksanakan semua fungsi untuk memastikan pelaksanaan pemilihan yang adil dan tertib dari awal hingga akhir, melakukan penyelidikan dan mengambil keputusan akhir. Tidak ada banding yang boleh dilakukan kepada otoritas mana pun terhadap keputusan Dewan Tertinggi Pemilihan. Fungsi dan kekuasaan Dewan Pemilihan Agung dan dewan pemilihan lainnya ditentukan oleh undang-undang.

b. Pemilu Presiden

Ketentuan tentang pemilu presiden diatur dalam Pasal 101 Konstitusi Turki. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Masa jabatan presiden adalah 5 (lima) tahun. Masa jabatan presiden paling lama 2 (dua) periode. Presiden dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang menerima setidaknya 5% suara sah sendiri atau secara kolektif dalam pemilihan parlemen terakhir atau setidaknya 100 (seratus) ribu suara pemilih.

c. Penundaan Pemilu

Pasal 78 Konstitusi Turki menyatakan bahwa jika pemilu baru tidak mungkin diselenggarakan karena perang, maka Majelis Nasional Agung dapat memutuskan untuk menunda pemilu selama 1 (satu)

tahun. Kemudian, apabila terjadi kekosongan dalam keanggotaan Majelis Nasional Agung diadakan pemilu sela. Pemilu sela diadakan sekali dalam setiap masa pemilu dan tidak dapat diadakan, kecuali 30 (tiga puluh) bulan berlalu setelah pemilu.

Dalam hal jumlah kursi kosong mencapai 5% dari total jumlah kursi, maka pemilu sela diputuskan untuk diadakan dalam waktu 3 (tiga) bulan. Terlepas dari situasi yang ditentukan di atas, jika semua kursi provinsi atau distrik kosong di Majelis, pemilu sela harus diadakan pada hari Minggu pertama setelah 90 (sembilan puluh) hari setelah kekosongan.

Pengaturan penundaan pemilu dalam Konstitusi Turki dilakukan untuk memberikan kepastian hukum agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan apabila negara tersebut sedang dalam kondisi yang tidak memungkinkan untuk dilakukannya pemilu. Pengaturan tersebut merupakan pengaturan yang fundamental sehingga dimasukkan dalam muatan Konstitusi Turki agar tidak mudah untuk diubah seperti halnya undang-undang.¹⁶⁹

d. Pembaruan Pemilu (Renewal of Election)

Pengaturan tentang pembaruan pemilu Majelis Nasional Agung dan pemilu Presiden Turki dituangkan dalam Pasal 116 Konstitusi Turki. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa Majelis Nasional Agung dapat memutuskan memperbarui pemilu dengan mayoritas $\frac{3}{5}$ (tiga per lima) dari jumlah total anggotanya. Jika presiden memutuskan untuk memperbarui pemilu, pemilu Majelis Nasional Agung dan pemilu presiden akan diadakan bersama-sama. Dalam Pasal 116 juga diatur apabila Majelis Nasional Agung memutuskan untuk memperbarui pemilu selama masa jabatan kedua presiden, maka dia dapat menjadi kandidat sekali lagi. Kekuasaan dan tugas Majelis Nasional Agung dan presiden

169 Rahadian Bino Wardanu, dkk., "Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum: Studi Perbandingan Konstitusi Indonesia Dengan Turki", *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, (Vol. 9, No. 12, 2024), hlm. 7390. <https://jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntax-literate/article/view/55249>. Diakses tanggal 1 September 2025.

yang pemilihannya diputuskan untuk diperbarui bersama-sama, akan berlanjut sampai pemilu Majelis Nasional Agung dan presiden yang baru. Masa jabatan keduanya juga 5 (lima) tahun.

e. *Pengaturan Keadaan Darurat*

Konstitusi Turki telah mengatur tata cara atau mekanisme penanganan keadaan darurat yang terjadi di negaranya. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 119 Konstitusi Turki. Secara ringkas pengaturannya adalah sebagai berikut:¹⁷⁰

Pertama, apabila terjadi keadaan darurat seperti misalnya perang, pemberontakan, tindakan kekerasan yang mengancam persatuan negara dan bangsa, bencana alam, wabah penyakit epidemi berbahaya atau munculnya krisis ekonomi yang serius, presiden dapat menyatakan keadaan darurat di satu daerah atau nasional untuk jangka waktu tidak lebih dari 6 (enam) bulan.

Kedua, keputusan untuk menyatakan keadaan darurat harus diterbitkan dalam Lembaran Resmi pada tanggal keputusan diambil. Keputusan tersebut harus diserahkan untuk disetujui ke Majelis Nasional Agung pada hari yang sama. Jika Majelis Nasional Agung pada saat itu sedang reses mereka harus segera dipanggil. Majelis dapat mengurangi, memperpanjang periode, atau mencabut keadaan darurat. Majelis Nasional Agung dapat memperpanjang periode pemberlakuan keadaan darurat maksimal 4 (empat) bulan setiap kali atas permintaan presiden. Jika terjadi perang batas 4 (empat) bulan tidak berlaku.

Ketiga, dalam keadaan darurat presiden dapat mengeluarkan Keputusan Presiden tentang hal-hal yang diperlukan. Dekrit Presiden harus diterbitkan dalam Lembaran Resmi dan diserahkan kepada Majelis Nasional Agung untuk disetujui pada hari yang sama. Apabila Majelis Nasional Agung tidak mampu bersidang karena perang atau peristiwa *force majeure*, Dekrit Presiden yang dikeluarkan selama keadaan darurat

170 Uraian lebih lanjut tentang sebab-sebab terjadinya keadaan darurat dan pengaturannya dalam Konstitusi Turki dapat dilihat dalam *Article 119 The Constitution of The Republic of Turkey*.

akan dibahas dan diputuskan di Majelis Nasional Agung dalam waktu 3 (tiga) bulan. Jika tidak, Keputusan Presiden yang dikeluarkan selama keadaan darurat secara otomatis akan batal.

Negara Turki telah mengatur ketentuan penundaan pemilu dalam konstitusinya. Menurut Pasal 78 Konstitusi Turki, apabila pemilu tidak mungkin diselenggarakan karena perang, Majelis Nasional Agung dapat memutuskan untuk menunda pemilu selama 1 (satu) tahun. Kemudian, apabila terjadi kekosongan dalam keanggotaan Majelis Nasional Agung maka diadakan pemilu sela.¹⁷¹

Penundaan pemilu di sejumlah daerah, dapat dilakukan jika terjadi keadaan luar biasa yang menghalangi pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil, seperti bencana alam, konflik bersenjata, atau situasi krisis lainnya yang signifikan. Penundaan pemilu harus disetujui oleh Dewan Pemilihan Tertinggi untuk memastikan bahwa penundaan tersebut sah dan sesuai dengan prinsip demokrasi.¹⁷²

Menjelang Pemilu 2023, Turki mengalami bencana alam berupa gempa besar yang menyebabkan lebih dari 45.000 orang meninggal dunia. Bencana ini memunculkan kecurigaan apakah pemungutan suara dapat berjalan sesuai rencana atau tidak. Dalam merespons situasi itu, presiden Turki Recep Tayyip Erdogan mengumumkan keadaan darurat selama 3 (tiga) bulan di 11 (sebelas) provinsi yang dihantam gempa. Seluruh wilayah tersebut mengalami dampak serius sehingga kampanye sangat sulit dilakukan.¹⁷³

Presiden Turki bertekad mengesampingkan kemungkinan penundaan pemilu dan menyatakan bahwa pemungutan suara dilaksanakan tanggal 14 Mei 2023.¹⁷⁴ Jadwal tersebut melahirkan perdebatan sejak

171 *Article 78 The Constitution of The Republic of Turkey.*

172 Rahadian Bino Wardanu, dkk., "Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum: Studi Perbandingan Konstitusi Indonesia dengan Turki", *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, (Vol. 9, No. 12, Desember 2024), hlm. 7389–7390. <https://jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntax-literate/article/view/55249>. Diakses tanggal 1 September 2025.

173 [voaindonesia.com](https://www.voaindonesia.com/a/presiden-turki-tegaskan-rencana-pelaksanaan-pemilu-14-mei-/6985045.html), "Presiden Turki Tegaskan Rencana Pelaksanaan Pemilu 14 Mei" <https://www.voaindonesia.com/a/presiden-turki-tegaskan-rencana-pelaksanaan-pemilu-14-mei-/6985045.html>. Diakses tanggal 15 Oktober 2025.

174 *Ibid.*

terjadinya gempa tanggal 6 Februari 2023. Beberapa pihak menyarankan pemilu ditunda hingga akhir tahun, tetapi sebagian lainnya setuju pemilu dilaksanakan sesuai jadwal pada 18 Juni 2023. Dalam pidatonya, Erdogan tidak memberikan informasi tentang bagaimana pemilu diselenggarakan di zona gempa atau apakah pengungsi dapat memberikan suara di lokasi baru mereka.¹⁷⁵

Erdogan memenangkan pemilu Presiden Turki tahun 2023 dengan mengalahkan pemimpin oposisi Kemal Kilicdaroglu dalam pemilihan putaran kedua yang diselenggarakan pada Minggu, 28 Mei 2023. Hasil resmi yang diumumkan oleh Dewan Pemilihan Tertinggi Turki (YSK) menunjukkan bahwa Erdogan menang 52,14% suara, sedangkan Kilicdaroglu memperoleh 47,86% suara. Dalam putaran pertama pemungutan suara pada tanggal 14 Mei 2023, Erdogan unggul hampir lima poin atas Kilicdaroglu akan tetapi gagal mencapai ambang batas 50% yang dibutuhkan untuk menang. Namun, pada hari yang sama kubu Erdogan berhasil memenangkan mayoritas kursi di parlemen. Otoritas pemilu mengatakan bahwa pemungutan suara berlangsung tanpa masalah.¹⁷⁶

Turki dengan demikian tidak menunda pemilu mereka meskipun pada tanggal 6 Februari 2023 terjadi gempa bumi dahsyat di Turki. Konstitusi Turki memang telah mengatur penundaan pemilu, tetapi Turki tetap mengusahakan agar pemilu presiden tetap dapat diselenggarakan. Setelah melalui kerja keras para pemangku kepentingan, pemilu putaran pertama berhasil dilaksanakan tanggal 14 Mei 2023 dan putaran kedua pada tanggal 28 Mei 2023.

175 Fatimah, "Belum Sembuh dari Gempa, Erdogan Mau Pemilu Turki Digelar Mei 2023", *IDN Times.com*, <https://www.idntimes.com/news/world/belum-semuh-dari-gempa-erdogan-mau-pemilu-turki-digelar-mei-c1c2-01-dwzcy-wwnlqx>. Diakses tanggal 15 Oktober 2025.

176 Khairisa Ferida, "Erdogan Menang Pilpres Turki 2023, Kilicdaroglu Klaim Pemilu Tidak Adil", *Liputan6.com*, <https://www.liputan6.com/global/read/5301034/erdogan-menang-pilpres-turki-2023-kilicdaroglu-klaim-pemilu-tidak-adil>. Diakses tanggal 15 Oktober 2025.

Pembelajaran yang dapat diambil dari kasus pemilu di Turki adalah sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan pemilu di tengah-tengah kondisi bencana, membutuhkan tekad dan optimisme para pemimpin suatu negara serta dukungan rakyat secara luas. Dalam konteks Indonesia, spirit ini penting karena Indonesia termasuk dalam kategori negara rawan bencana, seperti banjir, gunung meletus, gempa bumi, dan sebagainya.
- 2) Berbagai langkah harus diupayakan secara sungguh-sungguh untuk memastikan agar pemilu tetap berjalan tepat waktu.
- 3) Jika terjadi penundaan pemilu, baik melalui mekanisme pemilu lanjutan maupun pemilu susulan, pelaksanaannya harus dipastikan berjalan sesuai jadwal agar tidak mengakibatkan terjadinya keterlambatan dan kekosongan jabatan.

5. Negara Myanmar

Myanmar adalah salah satu negara yang konstitusinya mengatur penundaan pemilu. Myanmar merupakan negara berdaulat yang berada di kawasan Asia Tenggara, sama dengan Indonesia. Nama resmi negara ini adalah *Republic of the Union of Myanmar* (Republik Persatuan Myanmar). Wilayah Myanmar terdiri dari darat, laut, dan udara yang dibentuk pada hari Konstitusi Myanmar ditetapkan.¹⁷⁷ Menurut Pasal 11 *The Myanmar's Constitution of 2008 with Amendments through 2015* (Konstitusi Myanmar), di Myanmar terdapat 3 (tiga) cabang kekuasaan negara, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Masing-masing cabang kekuasaan, sejauh mungkin dipisahkan, tetapi tetap dapat memberikan kontrol timbal balik atau *checks and balances* di antara mereka sendiri. Ketiga cabang kekuasaan dibagi di antara Pusat (Persatuan), Wilayah, Negara Bagian, dan Wilayah Pemerintahan Sendiri.

¹⁷⁷ *Article 1, Article 2, and Article 5 The Myanmar's Constitution of 2008 with Amendments through 2015.*

Kepala Persatuan (Kepala Negara) dan Kepala Eksekutif Persatuan (Kepala Pemerintahan) adalah Presiden.¹⁷⁸ Kekuasaan legislatif dibagi di antara *Hluttaw Pyidaungsu* (Majelis Persatuan) yang merupakan badan legislatif tertinggi di Myanmar, *Hluttaw Wilayah* (Majelis Wilayah), dan *Hluttaw Negara Bagian* (Majelis Negara Bagian). Kekuasaan legislatif dibagi kepada Wilayah Swakelola (Otonom). *Hluttaw Pyidaungsu* terdiri dari 2 (dua) majelis, satu *Hluttaw* dipilih berdasarkan kotapraja serta populasi. Satu lagi dipilih berdasarkan jumlah perwakilan yang sama dari Wilayah dan Negara Bagian.¹⁷⁹ Di dalam *Hluttaw Pyidaungsu*, *Hluttaw Wilayah*, dan *Hluttaw Negara*, terdapat personel Dinas Pertahanan sebagai perwakilan *Hluttaw* yang dinominasikan oleh Panglima Tertinggi Dinas Pertahanan sesuai jumlah yang ditetapkan dalam Konstitusi Myanmar.¹⁸⁰

a. Pemilu Presiden

Pasal 60 Konstitusi Myanmar mengatur bahwa Presiden Myanmar dipilih oleh *Presidential Electoral College*, yang dibentuk dalam tiga kelompok perwakilan *Pyidaungsu Hluttaw*, yaitu: *Pertama*, kelompok yang dibentuk dari perwakilan *Hluttaw* terpilih dengan jumlah perwakilan yang sama, yang dipilih dari daerah dan negara bagian. *Kedua*, kelompok yang dibentuk dari perwakilan *Hluttaw* terpilih yang dipilih berdasarkan kotapraja dan populasi. *Ketiga*, kelompok yang dibentuk dari personel Dinas Pertahanan perwakilan *Hluttaw* yang ditunjuk oleh Panglima Tertinggi Dinas Pertahanan dari kedua *Hluttaw* tersebut. Setiap kelompok harus memilih wakil presiden dari antara perwakilan *Hluttaw* atau dari antara orang-orang yang bukan perwakilan *Hluttaw*. *Presidential Electoral College* dari semua perwakilan *Pyidaungsu Hluttaw*, harus memilih salah satu dari tiga wakil presiden yang merupakan calon presiden, sebagai presiden. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan presiden dan wakil presiden diatur dalam undang-undang yang dibentuk untuk itu.

178 Article 16 The Myanmar's Constitution of 2008 with Amendments through 2015.

179 Article 12 The Myanmar's Constitution of 2008 with Amendments through 2015.

180 Article 14 The Myanmar's Constitution of 2008 with Amendments through 2015.

b. Pembentukan Hluttaw Pyidaungsu

Menurut Pasal 74 Konstitusi Myanmar, *Hluttaw Pyidaungsu* (Majelis Persatuan) adalah badan legislatif yang terdiri dari 2 (dua) kamar (bikameral), yaitu *Pyithu Hluttaw* (Majelis Rendah) dan *Amyotha Hluttaw* (Majelis Tinggi). *Pyithu Hluttaw* dibentuk dengan perwakilan *Hluttaw* yang dipilih berdasarkan kota praja dan populasi, serta perwakilan *Hluttaw* dari personel layanan pertahanan yang dinominasikan oleh Panglima Tertinggi Dinas Pertahanan. Sementara, *Amyotha Hluttaw* dibentuk dari perwakilan *Hluttaw* yang dipilih dalam jumlah yang sama dari wilayah dan negara bagian, serta perwakilan *Hluttaw* yang menjadi personel layanan pertahanan yang dinominasikan oleh Panglima Tertinggi Dinas Pertahanan.

c. Pembentukan Pyithu Hluttaw dan Amyotha Hluttaw

Ketentuan tentang pembentukan *Pyithu Hluttaw* diatur dalam Pasal 109 Konstitusi Myanmar. Dalam pasal ini disebutkan bahwa *Pyithu Hluttaw* berjumlah maksimal 440 orang perwakilan *Hluttaw* dengan rincian tidak lebih dari 330 orang perwakilan *Pyithu Hluttaw* yang dipilih secara langsung berdasarkan kota praja dan tidak lebih dari 110 perwakilan *Pyithu Hluttaw* dari personel Dinas Pertahanan yang ditunjuk oleh Panglima Tertinggi Dinas Pertahanan. Masa jabatan *Pyithu Hluttaw* sebagaimana diatur dalam Pasal 119 adalah dua tahun sejak hari sesi pertamanya.

Ketentuan tentang pembentukan *Amyotha Hluttaw* diatur dalam Pasal 141 Konstitusi Myanmar. Dalam pasal ini ditentukan bahwa *Amyotha Hluttaw* dibentuk dengan jumlah maksimal 224 perwakilan *Hluttaw*, dengan rincian sebagai berikut: *Pertama*, sebanyak 168 perwakilan *Amyotha Hluttaw* dipilih dalam jumlah yang sama dari 12 perwakilan dari setiap wilayah atau negara bagian termasuk wilayah persatuan yang relevan dan termasuk satu perwakilan dari setiap divisi otonom atau zona otonom. *Kedua*, sebanyak 56 perwakilan *Amyotha Hluttaw* dari personel Dinas Pertahanan yang ditunjuk oleh Panglima Tertinggi Dinas Pertahanan, 4 (empat) perwakilan dari setiap wilayah atau negara termasuk wilayah persatuan yang relevan.

d. KPU Myanmar

Menurut Pasal 398 Konstitusi Myanmar, penyelenggara pemilu di Myanmar adalah *Union Election Commission* (UEC) atau Komisi Pemilihan Persatuan. Komisi ini dibentuk oleh presiden. Dalam pembentukan UEC, Presiden menunjuk minimal lima anggota termasuk Ketua UEC sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam konstitusi. Tugas UEC sebagaimana diatur dalam Pasal 399 Konstitusi Myanmar, antara lain, yaitu: menetapkan aturan partai politik dan pemilu, menyelenggarakan dan mengawasi pemilu, membentuk pengadilan pemilu, serta melaksanakan tugas yang diberikan oleh undang-undang. Selain itu, UEC juga bertugas menunda pemilu apabila pemilu yang bebas dan adil tidak dapat diselenggarakan karena bencana alam atau karena situasi keamanan setempat.

e. Pengaturan Keadaan Darurat

Konstitusi Myanmar mengatur ketentuan keadaan darurat secara cukup rinci. Hal ini berbeda dengan Konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945) yang mengaturnya secara ringkas. Ketentuan deklarasi dan pelaksanaan keadaan darurat, yang diberlakukan di suatu daerah atau wilayah (lokal) tertentu, diatur dalam Pasal 410 Konstitusi Myanmar. Dalam pasal tersebut, dinyatakan jika presiden mengetahui atau ada badan administrasi lokal menyatakan bahwa fungsi administratif tidak dapat dilaksanakan sesuai konstitusi, baik di suatu wilayah negara atau wilayah persatuan, atau wilayah otonom, setelah berkoordinasi dengan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional, presiden dapat mengumumkan peraturan dan menyatakan keadaan darurat.

Kewenangan dan tindakan presiden setelah deklarasi keadaan darurat diatur dalam Pasal 411 Konstitusi Myanmar. Dalam pasal tersebut, dinyatakan bahwa setelah deklarasi keadaan darurat, presiden dapat menjalankan kekuasaan eksekutif di suatu daerah atau negara atau wilayah otonom yang bersangkutan. Selain itu, Presiden juga dapat membentuk badan yang sesuai atau orang yang cocok dan mempercayakan kekuasaan eksekutif tersebut kepadanya. Jika diper-

lukan, presiden berhak menjalankan kekuasaan legislatif hanya untuk hal-hal eksekutif dari antara hal-hal yang dapat disahkan oleh daerah, negara bagian, atau wilayah otonom masing-masing. Namun, kekuasaan legislatif tidak boleh diberikan pada badan atau orang mana pun.

Ketentuan tentang deklarasi dan pelaksanaan keadaan darurat yang diberlakukan di seluruh wilayah negara (keadaan darurat tingkat nasional), diatur dalam Pasal 417 Konstitusi Myanmar. Dalam Pasal 417 dinyatakan jika timbul atau ada alasan yang tepat untuk terjadinya keadaan darurat yang dapat menghancurkan serikat atau solidaritas nasional atau yang dapat menyebabkan hilangnya kedaulatan karena tindakan atau upaya untuk mengambil alih kedaulatan negara dengan pemberontakan, kekerasan dan cara-cara paksa yang salah, presiden setelah berkoordinasi dengan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional, dapat mengumumkan peraturan dan menyatakan keadaan darurat. Dalam kondisi tersebut, keadaan darurat dinyatakan berlaku di seluruh negara dengan durasi khusus selama 1 (satu) tahun sejak hari pengumuman.

Tata cara pelaksanaan keadaan darurat yang diumumkan berdasarkan Pasal 417, diatur dalam Pasal 418 Konstitusi Myanmar. Dalam Pasal 418 disebutkan bahwa presiden harus menyatakan pengalihan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial negara kepada panglima tertinggi Dinas Pertahanan untuk memungkinkannya melakukan langkah-langkah yang diperlukan dalam memulihkan situasi di seluruh wilayah negara. Kemudian, fungsi legislatif dari semua *Hluttaw* dan badan pimpinan akan ditangguhkan sejak hari deklarasi. Masa jabatan semua *Hluttaw* dianggap berakhir atau dibubarkan.

Pasal 418 juga mengatur bahwa sejak hari pengalihan kekuasaan, anggotanya ditunjuk dengan persetujuan *Hluttaw*, Badan Pemimpin Divisi atau anggota Badan Pemimpin Zona. Demikian pula presiden dan wakil presiden diberhentikan dari tugasnya. Selanjutnya, dalam Pasal 429 diatur bahwa Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional harus mengadakan pemilu sesuai dengan ketentuan Konstitusi dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak hari ordonansi dibatalkan.

Pada tahun 2020 di tengah-tengah pandemi *Covid-19*, Myanmar mengadakan pemilu nasional sebagai perwujudan keinginan rakyat untuk melanjutkan reformasi demokrasi. Pemilu 2020 menghasilkan kemenangan besar bagi *National League for Democracy* (NLD) yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi dengan perolehan suara sebesar 83%. Namun, hasil tersebut diprotes oleh militer yang dipimpin oleh Jenderal Min Aung Hlaing yang mengklaim adanya kecurangan pemilu. Militer kemudian melakukan kudeta terhadap Presiden Win Myint dan Suu Kyi pada awal tahun 2021 dan mengambil alih kekuasaan dengan alasan menjaga stabilitas nasional meskipun hal itu lebih didorong oleh ambisi pribadi Min Aung Hlaing yang akan memasuki masa pensiun pada pertengahan tahun 2021.¹⁸¹

Militer Myanmar memiliki hak veto dalam amendemen konstitusi dan mengendalikan 3 (tiga) kementerian utama. Kudeta ini mengejutkan ASEAN dan komunitas internasional yang sedang fokus menangani pandemi *Covid-19*. Pemilu 2020 di Myanmar menunjukkan keinginan rakyat untuk perubahan. Namun, akibat terjadi, kudeta militer, muncul ketegangan antara aspirasi demokrasi dan kekuatan militer yang telah menguasai Myanmar selama beberapa dekade.¹⁸²

Pada 1 Februari 2021, anggota terpilih *Pyithu Hluttaw* (Majelis Rendah) hasil Pemilu 2020, dijadwalkan bersidang untuk upacara pengambilan sumpah mereka dan memulai masa jabatan baru. Namun, militer Myanmar melakukan kudeta ilegal dan inkonstitusional, merebut kekuasaan dari pemerintah sipil dan menuduh kecurangan pemilu tanpa bukti.¹⁸³

181 Zofrano Ibrahimsyah Magribi Sultani, dkk., "Memaknai Pasang Surut Berdemokrasi di Myanmar (1962-2021) dan Konteksnya Bagi Pendewasaan Demokrasi ASEAN", *ISTORIA: Jurnal Pendidikan dan Sejarah*, (Vol. 19, No. 1, Maret 2023), hlm. 45. <https://jurnal.uny.ac.id/index.php/istoria/article/view/48967/22034>. Diakses tanggal 4 September 2025.

182 *Ibid.*, hlm. 45–46.

183 Asian Network for Free Elections (ANFREL), "ANFREL Releases 2020 Myanmar General Elections Final Observation Mission Report", <https://anfrel.org/anfrel-releases-2020-myanmar-general-elections-final-observation-mission-report/>. Diakses tanggal 2 September 2025

Kudeta *Tatmadaw* (Angkatan Bersenjata Myanmar) pada Februari 2021 dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 417 Konstitusi Myanmar. Jenderal Min Aung Hlaing mengumumkan keadaan darurat dan mengambil alih kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif tanpa batas waktu meskipun pengumuman kudeta menjanjikan pemilihan setelah satu tahun pemerintahan darurat. Pasal konstitusi tersebut mengabadikan cengkeraman militer dengan menetapkan 25% dari semua kursi di parlemen negara bagian dan nasional dan 3 (tiga) posisi kabinet kunci di pertahanan dan keamanan. Diperlukan 75% suara untuk mengubah konstitusi, yang secara efektif memberikan hak veto kepada militer.¹⁸⁴

Kudeta militer yang terjadi di Myanmar pada 2021 mencerminkan kegagalan implementasi demokrasi yang substansial. Intervensi militer di Myanmar dan negara-negara Asia Tenggara lainnya sering kali mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Militer lebih tertarik mempertahankan legitimasi kekuasaan daripada melakukan reformasi yang diperlukan. Kudeta ini mengabaikan konsensus dalam *ASEAN Security Community Plan of Action* (ASCPA) dan menyebabkan reaksi internasional berupa sanksi yang mungkin memperburuk kondisi sosial dan ekonomi di Myanmar.¹⁸⁵

Militer telah mengumumkan keadaan darurat selama 1 (satu) tahun dan menunjuk Myint Swe yang merupakan wakil presiden yang ditunjuk militer dalam pemerintahan yang dipimpin NLD sebagai presiden sementara. Dalam sebuah pernyataan yang disiarkan di media yang dikendalikan *Tatmadaw*, tidak lama setelah Pukul 08.00 pagi waktu setempat, militer mengutip Pasal 417 Konstitusi Myanmar. Pasal ini mengizinkan pengambilalihan militer jika terjadi keadaan darurat yang mengancam kedaulatan Myanmar atau yang dapat menghancurkan “Uni atau solidaritas nasional”. Namun, hal itu seharusnya merupakan keputusan Presiden berdasarkan konsultasi dengan Dewan

184 Zofrano Ibrahimsyah Magribi Sultani, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 47.

185 Zofrano Ibrahimsyah Magribi Sultani, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 48.

Pertahanan dan Keamanan Nasional. Namun, Win Myint tidak melakukan prosedur seperti itu. Militer mengandalkan Pasal 73 Konstitusi Myanmar sehingga memungkinkan wakil presiden menjabat sebagai penjabat presiden jika jabatan presiden kosong karena pengunduran dirinya, kematian, cacat permanen atau penyebab lainnya.¹⁸⁶

Menurut rencana Myanmar akan melaksanakan pemilu tahap awal pada tanggal 28 Desember 2025. Pemilu tersebut akan menjadi pemilu pertama Myanmar setelah kudeta yang menggulingkan pemimpin sipil Aung San Suu Kyi pada Februari 2021. Stasiun televisi yang dikelola pemerintahan junta militer Myanmar, MRTV, Senin 18 Agustus 2025, melaporkan tahapan atau peta jalan pemilu pertama. Komisi Pemilihan Umum Myanmar, dalam pernyataan di MRTV, menyatakan tanggal pasti untuk pemilu tahap berikutnya akan diumumkan kemudian dengan alasan keamanan. Semua tahapan pemilu akan diselenggarakan sepanjang Desember 2025 hingga Januari 2026.¹⁸⁷

Myanmar dilanda kekerasan dan perang saudara sejak kudeta pada 2021. Sejak saat itu, pemerintahan Myanmar dikendalikan oleh para jenderal yang dipimpin panglima angkatan bersenjata Jenderal Min Aung Hlaing. Namun, karena kelompok oposisi antijunta militer dilarang ikut serta dalam pemilu, maka pemilu yang akan diselenggarakan dianggap oleh pemerintahan negara Barat sebagai langkah untuk memperkuat kekuasaan para jenderal dan diperkirakan hasilnya akan didominasi oleh perwakilan militer.¹⁸⁸

Pembelajaran yang dapat diambil dari kasus kudeta militer pada tahun 2021 di Myanmar adalah sebagai berikut:

- 1) Segala bentuk kecurangan dalam pemilu harus dicegah dan ditindak secara profesional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuannya agar tidak ada celah hukum bagi pihak-

186 Frontier Myanmar, <https://mailchi.mp/frontiermyanmar.net/the-latest-on-the-coup?e=837eb314dd>. Diakses tanggal 5 September 2025.

187 Anton Suhartono, "Pertama sejak Kudeta, Myanmar Gelar Pemilu 28 Desember 2025", <https://www.inews.id/news/internasional/pertama-sejak-kudeta-myanmar-gelar-pemilu-28-desember-2025>. Diakses tanggal 7 September 2025.

188 *Ibid.*

pihak tertentu, termasuk pihak militer untuk melakukan protes dan kudeta terhadap pemerintah yang sah yang dihasilkan melalui pemilu karena pemilu telah diselenggarakan secara demokratis dan konstitusional.

- 2) Pengaturan keadaan darurat dalam konstitusi berpotensi disalahgunakan oleh penguasa. Oleh karena itu, jika hendak mengatur keadaan tersebut dalam konstitusi, perlu dilakukan kajian mendalam dengan mempertimbangkan segala kemungkinan yang ditimbulkannya pada masa yang akan datang.
- 3) Dalam negara hukum demokratis kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya didasarkan pada ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Hasil pemilu harus dihormati dan dijaga kemurniannya, sepanjang telah diperoleh dengan cara-cara yang demokratis dan sah sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

6. Negara Polandia

Berdasarkan *The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997* (Konstitusi Polandia), presiden merupakan wakil tertinggi Polandia dan bertindak sebagai penjamin keberlangsungan otoritas negara. Presiden memiliki masa jabatan 5 (lima) tahun, sedangkan badan legislatifnya hanya memiliki masa jabatan 4 tahun.¹⁸⁹ Badan legislatif Polandia terdiri dari “*Sejm*” (Majelis Rendah Parlemen Polandia), sebutan lembaga legislatif yang mirip dengan lembaga DPR seperti di Indonesia dan Senat (*Senate*) yang mirip dengan lembaga DPD di Indonesia. Hal itu diatur dalam Pasal 95 ayat (1) Konstitusi Polandia yang menyatakan bahwa “*Legislative power in the Republic of Poland shall be exercised by the Sejm and the Senate*” (Kekuasaan legislatif di Republik Polandia dijalankan oleh *Sejm* dan Senat). Selanjutnya, dalam Pasal 95 ayat (2) Konstitusi Polandia diatur bahwa “*The Sejm shall exercise control over the activities of the Council of Ministers within the scope specified*

189 Article 98 paragraph (2) and Article 127 paragraph (2) *The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April*.

by the provisions of the Constitution and statutes” (*Sejm* akan menjalankan kendali atas kegiatan Dewan Menteri dalam lingkup yang ditentukan oleh ketentuan konstitusi dan undang-undang).¹⁹⁰

Sejm terdiri dari 460 (empat ratus enam puluh) orang anggota dan Senat Polandia terdiri dari 100 (seratus) orang anggota. Baik *Sejm* maupun Senat Polandia, sama-sama dipilih melalui pemilu secara universal, setara, langsung, proporsional, dan rahasia.¹⁹¹ Asas-asas pemilu yang demikian juga berlaku bagi pemilu presiden sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 127 ayat (1) Konstitusi Polandia. Selanjutnya, Pasal 154 Konstitusi Polandia menyebutkan bahwa Presiden Polandia harus menominasikan seorang Perdana Menteri yang dapat mengajukan komposisi Dewan Menteri dalam 14 (empat belas) hari sejak pertama *Sejm* menjalankan tugas atau sejak pengunduran diri dari Dewan Menteri sebelumnya.¹⁹²

Berdasarkan data hasil pemilu periode tahun 2001–2015, diketahui belum ada partai yang berhasil meraih kursi mayoritas, dalam arti bahwa partai tersebut dapat menjalankan pemerintahan tanpa harus melakukan koalisi dengan partai lain. Hal itu berbeda dengan Pemilu 2015, di mana untuk pertama kalinya dalam sejarah Polandia, setelah Polandia lepas dari kekuasaan Uni Soviet dan menjalankan pemerintahan demokratis, sebuah partai dapat meraih kursi terbanyak dalam parlemen melebihi kuota yang harus dicapai untuk dapat menghasilkan keputusan dalam pemerintahan. Partai tersebut ialah “*Law and Justice Party*” (PIS) yang meraih mayoritas suara dengan capaian sebesar 37,6%. Hal ini berimplikasi pada jumlah kursi PIS di *Sejm* sebanyak 235 (dua ratus tiga puluh lima).

Selain menyelenggarakan pemilu legislatif pada bulan Oktober 2015, Polandia juga menyelenggarakan pemilu presiden pada bulan Mei 2015. Pada saat itu, selain meraih mayoritas kursi di *Sejm*, PIS juga berhasil menempatkan kadernya sebagai presiden terpilih. Dalam

190 *Article 95 paragraph (1) and paragraph (2) The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April.*

191 *Article 96 and Article 97 The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April.*

192 *Article 154 The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April.*

pemilu itu, Beata Szydlo diajukan untuk menjadi Perdana Menteri Polandia oleh Andrzej Duda selaku Presiden Polandia terpilih. Hasil Pemilu 2015 menjadikan PIS sebagai partai yang menjalankan pemerintahan Polandia tanpa adanya keharusan melakukan koalisi dengan partai lainnya. Menurut Pasal 146 ayat (1) tentang Dewan Menteri dan Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa Perdana Menteri menjalankan perannya tentang urusan dalam negeri dan kebijakan luar negeri Polandia. Selain itu, Perdana Menteri juga harus memastikan keamanan internal, kepentingan publik, serta keamanan eksternal negara.¹⁹³

Untuk pemilu Presiden, Pasal 128 Konstitusi Polandia mengatur sebagai berikut:

“The term of office of the President of the Republic shall commence on the date of his assuming such office.”

(Masa jabatan presiden republik dimulai pada tanggal ia memangku jabatan tersebut).

“The election of the President of the Republic shall be ordered by the Marshal of the Sejm to be held on a day no sooner than 100 days and no later than 75 days before expiry of the term of office of the serving President of the Republic, and in the event of the office of President of the Republic falling vacant – no later than the 14th day thereafter, specifying the date of the election which shall be on a non-working day and within a period of 60 days of the day of ordering the election.”

(Pemilihan presiden republik diperintahkan oleh Marsekal Sejm untuk diadakan pada hari paling cepat 100 hari dan paling lambat 75 hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden republik yang sedang menjabat, dan dalam hal jabatan presiden republik kosong—selambat-lambatnya pada hari ke-14 setelahnya—dengan

193 France24.com, “Poland to hold presidential election on June 28, after delay due to Covid-19”, (2020, 03 Juni). <https://www.france24.com/en/20200603-poland-to-hold-presidential-election-on-june-28-after-delay-due-to-covid-19>. Diakses tanggal 9 Desember 2023.

menyebutkan tanggal pemilihan yang akan dilakukan pada hari nonkerja dan dalam jangka waktu 60 hari dari hari itu untuk memerintahkan pemilu).¹⁹⁴

Mencermati ketentuan pada Pasal 128 Konstitusi Polandia di atas, maka sebelum masa jabatan presiden berakhir, paling cepat 100 (seratus) hari dan paling lambat 75 (tujuh puluh lima) hari, Majelis Rendah Parlemen Polandia memerintahkan untuk dimulainya tahapan pemilu Presiden. Apabila jabatan presiden kosong, maka selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelahnya harus diputuskan untuk diselenggarakan pemilu yang pelaksanaannya dilakukan dalam rentang 60 (enam puluh) hari. Ketentuan tersebut ditafsirkan memberikan celah hukum bahwa pemilu presiden dapat ditunda—yang kemudian dijadikan sebagai landasan yuridis penundaan pemilu Presiden dari tanggal 10 Mei 2020 menjadi tanggal 28 Juni 2020 dan 12 Juli 2020. Namun, untuk dapat dilakukan penundaan pemilu, dibutuhkan kerangka hukum setingkat Undang-Undang yang berfungsi melakukan penjabaran lebih lanjut secara operasional terkait penundaan pemilu yang terjadi.¹⁹⁵

Konstitusi Polandia tidak mengatur ketentuan tentang penundaan pemilu presiden, pemilu badan parlemen (*Sejm* dan Senat), dan pemilu lokal. Namun, berdasarkan asas masa jabatan yang diatur dalam Konstitusi Polandia, dibuka kemungkinan memperpendek atau memperpanjang masa jabatan para pejabat yang dipilih dalam pemilu. Tersedia jalan penafsiran yang dapat dilakukan untuk menunda atau bahkan mempercepat pemilu meskipun pilihan ini menjadi perdebatan serta melahirkan pro dan kontra.¹⁹⁶

194 *Article 128 paragraph (1) and paragraph (2) The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April.*

195 Paulina Jablonska, "Postponement of the election date in Poland – once again?", *Center for Social Science – Institute for Legal Studies*, (November 2022), <https://jog.tk.hu/en/postponement-of-the-election-date-in-poland-once-again>. Diakses tanggal 9 Desember 2023.

196 Paulina Jablonska, "Postponement of the election date in Poland – once again?", *Center for Social Science Institute for Legal Studies*, (November 2022), <https://jog.tk.elte.hu/en/postponement-of-the-election-date-in-poland-once-again>. Diakses tanggal 9 Desember 2023.

Pada November 2022, salah satu isu terpenting dalam undang-undang pemilu di Polandia adalah penundaan pemilu lokal. Menurut jadwal pemilu pada saat itu, pemilu lokal akan berlangsung pada musim gugur tahun 2023. Namun, karena pemilu parlemen juga akan dilaksanakan pada saat yang bersamaan, menurut partai yang berkuasa pemilu lokal harus ditunda.¹⁹⁷ Alasan penundaan pemilu lokal karena terjadi bentrokan jadwal pemilu parlemen dan pemilu lokal yang dapat mengakibatkan kompleksitas penyelenggaraan dan pembiayaan kedua jenis pemilu.¹⁹⁸

Pertimbangannya karena tanggal pemilu parlemen diatur dalam Konstitusi Polandia sedangkan tanggal pemilihan lokal tidak diatur sehingga tanggal pemilihan lokal harus dipindahkan ke tanggal pemilu parlemen. Gagasan ini berlanjut dan undang-undang tentang perpanjangan masa jabatan badan pemerintah daerah disetujui oleh *Sejm* (Majelis Rendah parlemen Polandia) tanggal 29 September 2022. Undang-undang ini memungkinkan perpanjangan masa jabatan badan pemerintah daerah 1 (satu) kali hingga tanggal 30 April 2024.¹⁹⁹

Pada tanggal 27 Oktober 2022, Senat (Majelis Tinggi parlemen Polandia) menyetujui opsi yang menolak undang-undang tersebut secara keseluruhan. Namun, pada tanggal 4 November 2022 *Sejm* menyatakan penentangannya terhadap resolusi tersebut dengan mayoritas mutlak suara di hadapan setidaknya setengah dari jumlah anggota *Sejm*. Dalam situasi pro dan kontra tersebut, publik menunggu reaksi presiden. Menurut Konstitusi Polandia, ada tiga kemungkinan, yaitu presiden akan: a) menandatangani undang-undang, b) mengembalikannya ke *Sejm* (veto Presiden), atau c) akan mengajukan permohonan ke MK untuk menguji konstitusionalitas undang-undang.²⁰⁰

197 *Ibid.*

198 *Ibid.*

199 *Ibid.*

200 *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi Polandia (dalam kasus K 17/98), menyatakan memodifikasi masa jabatan, dalam bentuk memperpendek atau memperpanjang masa jabatan dimungkinkan untuk pemilihan lokal, tetapi tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang oleh parlemen. Kewenangan parlemen dibatasi oleh prinsip proporsionalitas. Itulah alasannya mengapa gagasan untuk mengubah jadwal pemilu lokal menimbulkan kekhawatiran. Menurut beberapa ahli, tidak ada alasan yang cukup untuk mengubah jadwal pemilu lokal.²⁰¹

Masa jabatan Presiden Polandia adalah 5 (lima) tahun sehingga pemilu berikutnya setelah Pemilu 2015 seharusnya adalah Pemilu 2020. Namun, pada tahun 2020 Polandia merupakan salah satu negara di Eropa yang mengalami dampak yang cukup signifikan akibat pandemi *Covid-19*. Polandia sebagai negara yang berpenduduk 38 juta orang melakukan tes *Covid-19* secara terbatas. Berdasarkan data resmi negara itu, sebanyak 24.545 kasus terkonfirmasi dan sebanyak 1.102 korban meninggal dunia.²⁰² Akibatnya, terjadi penundaan pemilu presiden dari semula dijadwalkan pada tanggal 10 Mei 2020 diundur ke tanggal 28 Juni 2020 dan ke tanggal 12 Juli 2020.²⁰³

Setelah penundaan pemilu presiden tahun 2020 di Polandia, tidak ada reaksi nyata dan protes yang terlihat dari masyarakat. Penerimaan atas penundaan pemilu yang terjadi, baik secara hukum melalui resolusi Komisi Pemilihan Negara dan Mahkamah Agung Polandia maupun secara sosial oleh masyarakat, merupakan penyebab munculnya usulan partai yang berkuasa untuk menunda pemilu lokal. Penundaan pemilu presiden selama pandemi dan usulan penundaan pemilu lokal menunjukkan bahwa otoritas publik di Polandia dapat menunda pemilu secara tidak sah.²⁰⁴

201 *Ibid.*

202 France24, "Poland to Hold Presidential Election on June 28, After Delay Due to Covid-19", (2020, 03 Juni), <https://www.france24.com/en/20200603-poland-to-hold-presidential-election-on-june-28-after-delay-due-to-covid-19>. Diakses tanggal 9 Desember 2023.

203 International IDEA II, *Loc.Cit.*

204 Paulina Jablonska, *Loc.Cit.*

Di Polandia, pemerintahan partai sayap kanan Hukum dan Keadilan (PIS) dan oposisi liberal telah menghabiskan waktu selama berminggu-minggu dalam kebuntuan pahit untuk menemukan jalan agar pemungutan suara dapat dilanjutkan. Mereka telah terperosok dalam isu-isu mulai dari masalah kesehatan hingga masalah konstitusional dan demokrasi. Kebuntuan itu akhirnya dapat diselesaikan ketika parlemen mengadopsi aturan yang memungkinkan pemungutan suara melalui pos dan secara konvensional untuk mengurangi risiko infeksi selama masa pandemi *Covid-19*.²⁰⁵

Pembelajaran yang dapat diambil dari kasus penundaan pemilu di Polandia adalah sebagai berikut:

- 1) Pengaturan penundaan pemilu dalam konstitusi masing-masing negara berbeda-beda.
- 2) Pengaturan penundaan pemilu melalui penerapan asas masa jabatan dan penafsiran konstitusi memiliki kelemahan karena seringkali menimbulkan pro-kontra yang tidak mudah diselesaikan.
- 3) Dalam menyelesaikan polemik atas suatu rancangan undang-undang yang berkaitan dengan penundaan pemilu tindakan Presiden sangat diperlukan.
- 4) Penerimaan publik secara permisif membuka ruang bagi otoritas publik (penguasa) untuk menunda pemilu secara tidak sah. Kontrol masyarakat sangat diperlukan untuk menjaga prinsip proporsionalitas.
- 5) Upaya sungguh-sungguh dan inovasi regulasi pemilu sangat dibutuhkan dalam mengatasi kebuntuan konstitusional dan penundaan pemilu.

7. Negara India

India merupakan salah satu negara di belahan benua Asia yang memiliki sistem pemerintahan parlementer. Karakteristik utama dari sistem parlementer adalah adanya pemisahan dan pembagian peran antara

205 Paulina Jablonska, *Loc.Cit.*

kepala negara dan kepala pemerintahan. Sistem pertanggungjawaban kepala pemerintahan dan para menteri kabinet dilakukan kepada parlemen. Dalam Pasal 54 *The Constitution of India* (Konstitusi India) disebutkan bahwa:

“The President shall be elected by the members of an electoral college consisting of (a) the elected members of both Houses of Parliament; and (b) the elected members of the Legislative Assemblies of the States.”

(Presiden dipilih oleh anggota lembaga pemilihan yang terdiri dari: (a) anggota terpilih dari kedua Dewan Parlemen dan (b) anggota terpilih dari Majelis Legislatif Negara Bagian).

India menganut sistem dua kamar, yaitu yang ada di Parlemen India atau Rajya Sabha (*Council of States*) dan Lok Sabha (*House of the People*). Disebutkan dalam Pasal 79 Konstitusi India bahwa:

“There shall be a Parliament for the Union which shall consist of the President and two Houses to be known respectively as the Council of States and the House of the People.”

(Akan ada Parlemen untuk Persatuan yang terdiri dari Presiden dan dua Dewan yang masing-masing dikenal sebagai Dewan Negara dan Dewan Rakyat).²⁰⁶

Pasal 172 ayat (1) Konstitusi India secara eksplisit menyatakan bahwa dalam keadaan darurat, pemilu dapat ditunda selama 1 (satu) tahun sekaligus ditambah jangka waktu 6 (enam) bulan setelah pencabutan keadaan darurat. Tidak ada ketentuan hukum khusus yang menjelaskan secara spesifik kondisi apa yang dapat menunda pemilu dalam situasi nondarurat. Namun, alasan hukum dan ketertiban, bencana alam seperti gempa bumi dan banjir, atau keadaan mendesak lainnya yang berada di luar kendali The Election Commission of India (ECI) atau KPU India dapat menjadi dasar perpanjangan tersebut. Pasal 172 ayat (1) Konstitusi India menyatakan:

206 Article 79 *The Constitution of India* Konstitusi India.

“Every Legislative Assembly of every State, unless sooner dissolved, shall continue for [five years] from the date appointed for its first meeting and no longer and the expiration of the said period of [five years] shall operate as a dissolution of the Assembly:

Provided that the said period may, while a Proclamation of Emergency is in operation, be extended by Parliament by law for a period not exceeding one year at a time and not extending in any case beyond a period of six months after the Proclamation has ceased to operate.”

(Setiap Majelis Legislatif di setiap Negara Bagian, kecuali jika dibubarkan lebih cepat, akan menjabat selama [lima tahun] sejak tanggal yang ditetapkan untuk rapatnya yang pertama dan tidak lebih lama serta berakhirnya jangka waktu [lima tahun] tersebut akan berfungsi sebagai suatu pembubaran Majelis:

Dengan ketentuan bahwa jangka waktu tersebut, ketika Proklamasi Darurat sedang berlaku, dapat diperpanjang oleh Parlemen berdasarkan undang-undang untuk suatu jangka waktu yang tidak melebihi satu tahun dan dalam hal apa pun tidak melebihi jangka waktu enam bulan setelah Proklamasi darurat tersebut berakhir).

Pasal 172 ayat (2) Konstitusi India menyatakan bahwa Dewan Legislatif negara tidak boleh dibubarkan, tetapi sedekat mungkin sepertiga dari anggotanya harus pensiun sesegera mungkin pada akhir setiap 2 (dua) tahun sesuai dengan ketentuan yang dibuat untuk itu oleh Parlemen berdasarkan ketentuan undang-undang.

Ketentuan Pasal 172 Konstitusi India tersebut harus dibaca dalam kaitannya dengan Pasal 324 Konstitusi India. Artinya, untuk dapat menunda pemilu dalam keadaan darurat, maka KPU India harus menggunakan kewenangannya yang luar biasa berdasarkan Pasal 324 Konstitusi India. Menurut Pasal 324 Konstitusi India, KPU India harus memberitahukan tentang ketidakmampuannya menyelenggarakan pemilu tepat waktu kepada pemerintah. Pemerintah dapat memutuskan kebijakan yang diperlukan, termasuk untuk menerapkan Peraturan Presiden atau mengizinkan ketua menteri yang sedang menjabat, untuk memperpanjang masa jabatannya selama 6 (enam) bulan.

Pasal 324 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi India menyebutkan bahwa:

“Superintendence, direction and control of elections to be vested in an Election Commission.”

(Pengawasan, pengarahan dan pengendalian pemilu berada di tangan Komisi Pemilu.)

“(1) The superintendence, direction and control of the preparation of the electoral rolls for, and the conduct of, all elections to Parliament and to the Legislature of every State and of elections to the offices of President and Vice-President held under this Constitution shall be vested in a Commission (referred to in this Constitution as the Election Commission).”

((1) Pengawasan, pengarahan dan kendali atas persiapan daftar pemilih, dan pelaksanaan, semua pemilihan Parlemen dan Badan Legislatif di setiap Negara Bagian dan pemilihan jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan berdasarkan Konstitusi ini akan berada pada suatu Komisi (disebut dalam Konstitusi ini sebagai Komisi Pemilihan Umum)).

“(2) The Election Commission shall consist of the Chief Election Commissioner and such number of other Election Commissioners, if any, as the President may from time-to-time fix and the appointment of the Chief Election Commissioner and other Election Commissioners shall, subject to the provisions of any law made in that behalf by Parliament, be made by the President.”

((2) Komisi Pemilihan Umum terdiri dari Ketua Komisi Pemilihan Umum dan sejumlah Komisioner Pemilihan lainnya, jika ada, sebagaimana sewaktu-waktu dapat ditetapkan oleh Presiden dan penunjukan Ketua Komisioner Pemilihan dan Komisioner Pemilihan lainnya, dengan tunduk pada: ketentuan undang-undang apa pun yang dibuat untuk kepentingan itu oleh Parlemen, dibuat oleh Presiden.)

Uraian tersebut menunjukkan bahwa Konstitusi India memberikan kewenangan yang sangat besar kepada KPU India dalam mengelola pemilu di negaranya. KPU India diberikan kewenangan pengawasan, pengarahan, dan kendali atas persiapan daftar pemilih, pelaksanaan semua pemilu Parlemen dan Badan Legislatif di setiap negara bagian, serta pemilu presiden dan wakil presiden. Selain itu, dalam keadaan darurat, KPU India juga dapat mengusulkan penundaan pemilu jika tidak mampu dilakukan tepat waktu.

a. *Rajya Sabha dan Lok Sabha*

KPU India bertanggung jawab atas pelaksanaan pemilu parlemen dan majelis negara bagian. Parlemen federal di India adalah legislatif bikameral dengan *Lok Sabha* (Majelis Rendah) dan *Rajya Sabha* (Majelis Tinggi). *Lok Sabha* dipilih untuk jangka waktu tidak lebih dari 5 (lima) tahun. India menyelenggarakan pemilihan parlemen untuk *Lok Sabha* yang beranggotakan 543 kursi pada tahun 2019. Pemilu melibatkan 900 juta pemilih terdaftar, lebih dari 10 juta petugas pemungutan suara dan 20 juta anggota pasukan keamanan.²⁰⁷

Rajya Sabha adalah kamar permanen dengan 245 anggota yang dipilih oleh legislatif negara-negara bagian subnasional. Setiap 2 (dua) tahun, sepertiga dari anggota pensiun. Pada saat pengumuman *lockdown* (penguncian) pada Maret 2020, persiapan sedang berlangsung untuk pemilihan 55 kursi di *Rajya Sabha*, yang akan habis masa jabatannya (kosong) pada April 2020.²⁰⁸ KPU India telah menjadwalkan pemilihan pada 26 Maret 2021, tetapi harus ditunda karena adanya kebijakan penguncian akibat pandemi *Covid-19*.²⁰⁹ Pada saat

207 Rahul Tripathi, "More security forces for Lok Sabha polls than operation Brasstacks", *The Economic Times News*, (May 21, 2019). <https://economictimes.indiatimes.com/news/elections/lok-sabha/india/more-security-forces-for-lok-sabha-polls-than-operation-brasstacks/articleshow/69420600.cms>. Diakses tanggal 14 September 2025.

208 Bidyut Chakrabarty dan Rajendra Kumar Pandey, "Indian Government and Politics, (SAGE Publications India", (December 20, 2013). https://sk.sagepub.com/book/mono/indian-government-and-politics/toc#=_. Diakses tanggal 14 September 2025.

209 Zaad Mahmood, "Elections During Emergencies And Crises Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic", *International IDEA*, (Chapter 21 Case Study: India States), hlm. 360. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elections-during-emergencies-and-crises-en.pdf>. Diakses tanggal 14 September 2025.

itu, pemilu untuk kursi kosong di Dewan Legislatif, Majelis Tinggi di legislatif, Majelis Negara Bagian, juga ditunda oleh KPU India.²¹⁰

Seperti *Rajya Sabha*, Dewan Legislatif adalah kamar permanen di Majelis Negara Bagian yang dipilih oleh legislatif negara bagian. Kursi di Majelis Legislatif Maharashtra dan Bihar telah kosong. Pemilu untuk kursi kosong tersebut diadakan segera setelah *lockdown* selesai. Pemilu anggota Dewan Legislatif (MLC) adalah pemilu tidak langsung yang hanya melibatkan anggota legislatif. Mereka mengalami kendala logistik yang terbatas apabila dilakukan selama pandemi *Covid-19*. Langkah-langkah diberlakukan adalah menjaga jarak sosial, serta menyediakan masker dan sarung tangan.²¹¹

b. Pemilihan Majelis Negara Bagian

Pelaksanaan pemilihan untuk *Rajya Sabha* dan berbagai dewan legislatif negara bagian membuka jalan bagi pemilihan sela di konstituensi parlemen dan majelis yang telah ditunda karena *Covid-19*. Kursi kosong sebagian besar berada di negara bagian Kerala, Uttar Pradesh, Nagaland, Gujarat, Jharkhand dan Madhya Pradesh.²¹²

Menurut mantan KPU India, S. Y. Quraishi, bagian 14 dan 15 dari Undang-Undang Perwakilan Rakyat 1951 mengamanatkan KPU India untuk mengadakan pemilu dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum akhir masa jabatan lima tahun *Lok Sabha* atau majelis legislatif atau dalam waktu 6 (enam) bulan setelah pembubaran awal *Lok Sabha* atau majelis legislatif. Penundaan pemilu majelis negara bagian lebih dari 6 (enam) bulan menimbulkan luar biasa, seperti deklarasi darurat.²¹³

c. Pemilihan Pemerintah Daerah

Selain pemilu tingkat parlemen dan negara bagian, pemilihan pemerintahan daerah juga terpengaruh oleh pandemi. Konstitusi India (Amendemen ke-73) tahun 1992 menyerahkan kekuasaan dan tang-

210 *Ibid.*

211 *Ibid.*, hlm. 360–361.

212 *Ibid.*, hlm. 361.

213 *Ibid.*

gung jawab untuk subjek tertentu kepada badan lokal. Badan-badan lokal secara luas diklasifikasikan menjadi dua kategori: pedesaan dan perkotaan (kota madya). Pasal 243C Konstitusi India memberi legislatif negara bagian kekuasaan untuk menentukan komposisi badan lokal, dan pasal 243K memberi KPU negara bagian kekuasaan pengawasan, arahan dan kontrol atas semua pemilu untuk *panchayat* dan kota madya.²¹⁴

Secara kelembagaan, konstitusi India tidak memberikan kewenangan kepada ECI untuk membatalkan pemilu. Namun, ECI dan badan legislatif memiliki kekuatan untuk menunda pemilu. Menurut Pasal 153 Undang-Undang Perwakilan Rakyat Tahun 951, keputusan menunda pemilu menjadi kewenangan ECI karena melibatkan perpanjangan waktu yang diperlukan untuk penyelesaian pemilu.²¹⁵

India pernah melakukan penundaan pemilu pada tahun 1991. Pada saat itu, *The Election Commission of India* (ECI) atau Komisi Pemilihan Umum India (KPU India) menunda pemilihan parlemen yang sedang berlangsung selama 3 (tiga) minggu setelah terjadinya pembunuhan Rajiv Gandhi dalam kampanyenya di Tamil Nadu. Belakangan ini, pada bulan Maret 2020 pemilu untuk 18 kursi *Rajya Sabha* (*Council of States*) ditunda oleh KPU India dari semula dijadwalkan pada tanggal 26 Maret 2020 ditunda ke tanggal 19 Juni 2020 karena pandemi *Covid-19*.²¹⁶

Menurut Konstitusi India, KPU India bertanggung jawab atas pelaksanaan pemilu parlemen dan majelis negara bagian. Parlemen federal di India adalah badan legislatif bikameral, yang terdiri dari *Lok Sabha* (Majelis Rendah) dan *Rajya Sabha* (Majelis Tinggi). *Lok Sabha* dipilih untuk jangka waktu tidak lebih dari lima tahun. India menyelenggarakan pemilu parlemen untuk *Lok Sabha* yang beranggotakan 543 kursi pada tahun 2019. Pemilu melibatkan 900 juta pemilih

214 *Ibid.*, hlm. 370–371.

215 Zaad Mahmood, *Op.Cit.*, hlm. 376.

216 International IDEA, "Global Overview Covid-19 Impact Elections", (December 01, 2022), <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Diakses 1 Desember 2023.

terdaftar, lebih dari 10 juta petugas pemungutan suara dan 20 juta anggota aparat keamanan.²¹⁷

Rajya Sabha merupakan kamar permanen dengan 245 anggota yang dipilih oleh legislatif negara-negara bagian sub nasional. Setiap 2 (dua) tahun, sepertiga dari anggotanya pensiun. Pada saat pengumuman *lockdown*, yaitu bulan Maret 2020 sedang berlangsung persiapan pemilu untuk 55 kursi di *Rajya Sabha* yang akan kosong pada bulan April 2020. Pada awalnya, ECI telah menjadwalkan pemilu pada tanggal 26 Maret 2021, namun harus ditunda karena terjadi *lockdown* akibat pandemi *Covid-19*.²¹⁸

Selain pemilihan tingkat parlemen dan negara bagian, pemilihan pemerintah daerah juga terdampak oleh pandemi. Konstitusi India Tahun 1992 (Amendemen ke-73) menyerahkan kekuasaan dan tanggungjawab untuk subjek tertentu kepada badan lokal, seperti pedesaan dan perkotaan (kota madya). Pasal 243C Konstitusi India memberi legislatif negara bagian kekuasaan untuk menentukan komposisi badan lokal. Selanjutnya, Pasal 243K Konstitusi India memberi kekuasaan pengawasan, arahan, dan kontrol atas semua pemilu tingkat desa dan kota madya kepada KPU negara bagian.²¹⁹

Pada masa pandemi, ada banyak negara bagian di India yang tetap menyelenggarakan pemilu untuk badan lokal, tetapi banyak juga yang harus menunda pemilu lokal karena deklarasi penguncian (*lockdown*). Sejumlah negara bagian seperti Madhya Pradesh dan Benggala Barat bahkan menunda hingga lebih dari 1(satu) tahun. Para pengamat menuding bahwa pandemi *Covid-19* dijadikan sebagai alasan penundaan pemilu.²²⁰

Di Benggala Barat, pemilihan pemerintah daerah perkotaan di 112 kota madya semula dijadwalkan sebelum pemilihan majelis setempat

217 Zaad Mahmood, *Op.Cit.*, hlm. 360.

218 Zaad Mahmood, *Loc.Cit.*

219 Zaad Mahmood, *Op.Cit.*, hlm. 370-371.

220 Zaad Mahmood, *Op.Cit.*, hlm. 371.

pada bulan April 2020. Pemerintah menundanya hingga bulan April 2021 karena pandemi. Setelah itu, pemerintah kembali menundanya. Partai-partai oposisi mendesak pengadilan agar mengamanatkan agar pemilu berlangsung, akan tetapi pemerintah tidak ingin mengambil risiko hasil pemilu yang merugikan rakyat sebelum pemilihan majelis pada tahun 2021, mengingat tingkat persaingan elektoral yang tinggi.²²¹

Di Uttar Pradesh, KPU dan pemerintah negara bagian tetap menyelenggarakan pemilu dan mengabaikan pendapat yang menentangnya. Akibatnya terjadi lonjakan kasus dan kematian petugas pemungutan suara selama pelaksanaan pemilu. Menurut Roy dan Singh, KPU seharusnya memiliki peran penting tidak hanya dalam merencanakan, mengarahkan, dan mengelola modalitas pemilu, tetapi juga dalam mengatur partai politik dan kandidat. Ketidakmampuan ECI membatasi rapat umum dan menerapkan kode etik secara merata kepada seluruh partai politik telah menimbulkan pertanyaan serius tentang netralitas dan integritas ECI.²²²

Pembelajaran yang dapat diambil oleh Indonesia dari kasus penundaan pemilu di India adalah sebagai berikut:

- 1) Kewenangan KPU India (ECI) dalam menunda pemilu hampir sama dengan kewenangan KPU Indonesia. Kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki kewenangan menerbitkan keputusan penundaan pemilu.
- 2) Keadaan darurat yang terjadi di suatu negara, hendaknya tidak disalahgunakan atau dimanfaatkan secara sepihak untuk menunda pemilu tanpa batas waktu. Begitu keadaan normal kembali, pemilu harus dilanjutkan kembali.
- 3) Peran KPU dalam pemilu perlu ditingkatkan. Seharusnya KPU tidak saja mengelola tahapan pemilu, tetapi juga mengatur partai politik dan kandidat secara adil sehingga kepercayaan publik kepada KPU tetap terjaga dengan baik.

221 Zaad Mahmood, *Op.Cit.*, hlm. 372–373.

222 Zaad Mahmood, *Op.Cit.*, hlm. 376–377.

8. Negara Ethiopia

Konstitusi Ethiopia (*The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation No. 1/1995*) mengatur bahwa struktur Negara Ethiopia adalah federal yang menganut paham demokrasi. Nama resminya adalah *The Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE)* atau Republik Demokratik Federal Ethiopia. Yurisdiksi teritorial Ethiopia terdiri dari wilayah anggota Federasi dan batas-batasnya sebagaimana ditentukan oleh perjanjian internasional.²²³

Prinsip-prinsip dasar Konstitusi Ethiopia yang berkaitan dengan pemilu diatur dalam Bab II Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10. Dalam pasal-pasal tersebut diatur, antara lain, sebagai berikut:

Pertama, Pasal 8 mengatur tentang kedaulatan rakyat. Bahwa kedaulatan ada pada bangsa, kebangsaan, dan rakyat Ethiopia. Konstitusi ini merupakan ungkapan kedaulatan mereka. Kedaulatan mereka harus diungkapkan melalui wakil mereka yang dipilih sesuai dengan konstitusi dan melalui partisipasi demokratis langsung mereka.

Kedua, Pasal 9 mengatur tentang supremasi konstitusi. Bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi negara. Setiap hukum, praktik adat atau keputusan organ negara atau pejabat publik yang bertentangan dengan konstitusi tidak akan berpengaruh. Semua warga negara memiliki kewajiban untuk memastikan ketaatan dan kepatuhan terhadap konstitusi. Dilarang mengambil alih kekuasaan negara dengan cara apa pun selain yang diatur dalam konstitusi. Semua perjanjian internasional yang diratifikasi oleh Ethiopia merupakan bagian integral dari hukum negara.

Ketiga, Pasal 10 mengatur tentang Hak Asasi Manusia (HAM) dan Demokrasi. Bahwa hak dan kebebasan asasi manusia—yang berasal dari sifat umat manusia—tidak dapat diganggu gugat dan tidak dapat dicabut. HAM dan demokrasi warga negara dan rakyat harus dihormati. Pasal 45 Konstitusi Ethiopia menyatakan bahwa sistem pemerintahan

223 *Article 1 and Article 2 The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation No. 1/1995.*

Republik Demokratik Federal Ethiopia adalah parlementer. Selanjutnya, dalam Pasal 46 Konstitusi Ethiopia dikatakan bahwa Negara Ethiopia terdiri dari 9 (sembilan) negara bagian. Masing-masing negara bagian dalam federasi dibatasi berdasarkan pola pemukiman, bahasa, identitas, dan persetujuan orang-orang yang bersangkutan. Negara-negara anggota FDRE memiliki hak dan kekuasaan yang sama.

Ketentuan tentang struktur organ negara diatur dalam Pasal 50 Konstitusi Ethiopia, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

Pertama, FDRE terdiri dari pemerintah federal dan negara bagian. Pemerintah Federal dan negara bagian memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. *The House of Peoples' Representatives* (HPR) atau di Indonesia setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah otoritas tertinggi pemerintah federal dan bertanggung jawab kepada rakyat. Sementara, Dewan Negara adalah otoritas tertinggi di tingkat Negara Bagian dan bertanggung jawab kepada rakyat di negara bagian yang bersangkutan.

Kedua, pemerintahan negara didirikan di tingkat negara bagian dan administrasi lainnya yang diperlukan. Dewan negara memiliki kekuasaan legislasi tentang hal-hal yang berada di bawah yurisdiksi negara. Negara bagian harus menghormati kekuasaan pemerintah federal. Pemerintah federal juga harus menghormati kekuasaan negara bagian.

a. Lembaga Perwakilan Federal

Menurut Pasal 53 Konstitusi Ethiopia, lembaga perwakilan federal atau *The Federal House* terdiri dari *The House of Peoples' Representatives* (HPR)—setara dengan DPR di Indonesia—dan *The House of the Federation* (HOF/Dewan Federasi). Dalam Pasal 54 Konstitusi Ethiopia dikatakan bahwa anggota DPR dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun berdasarkan hak pilih universal dalam pemilu yang diselenggarakan secara langsung, bebas, adil, dan rahasia. Anggota DPR dipilih dari kandidat di setiap distrik dengan sistem pluralitas. Jumlah anggota DPR yang dipilih berdasarkan populasi dan perwa-

kilang khusus dari kebangsaan dan rakyat minoritas, maksimal 550 orang. Dari jumlah tersebut, unsur kebangsaan dan rakyat minoritas harus memiliki perwakilan setidaknya 20 kursi.

Pengaturan mengenai Dewan Federasi dituangkan dalam Pasal 61 Konstitusi Ethiopia. Dalam pasal ini disebutkan bahwa Dewan Federasi terdiri dari perwakilan bangsa, kebangsaan, dan rakyat. Masing-masing dari mereka setidaknya memiliki 1 (satu) orang wakil di Dewan Federasi. Kemudian, setiap bangsa atau kebangsaan akan memiliki 1 (satu) orang perwakilan tambahan untuk setiap satu juta penduduknya. Anggota Dewan Federasi dipilih oleh Dewan Negara. Dewan Negara di masing-masing negara bagian dapat memilih sendiri perwakilan mereka di Dewan Federasi atau mereka juga dapat menentukannya melalui pemilu secara langsung.

Menurut Pasal 62 Konstitusi Ethiopia, Dewan Federasi memiliki kekuasaan dan fungsi, antara lain, yaitu: 1) menafsirkan konstitusi, 2) menyelenggarakan Dewan Penyelidikan Konstitusi, dan 3) menjalankan kekuasaan yang dipercayakan kepadanya secara bersama-sama dengan HPR.

b. Presiden dan Perdana Menteri

Presiden FDRE berkedudukan sebagai Kepala Negara.²²⁴ Mekanisme pencalonan dan pengangkatan Presiden Ethiopia diatur dalam Pasal 70 Konstitusi Ethiopia. Calon presiden diajukan oleh DPR. Calon akan dipilih sebagai presiden jika DPR dan Dewan Federasi menyetujui pencalonannya dengan suara mayoritas dua pertiga. Seorang calon yang berasal dari anggota salah satu lembaga perwakilan harus mundur dari kursinya jika ia terpilih sebagai Presiden. Masa jabatan Presiden Ethiopia adalah 6 (enam) tahun dan tidak ada dapat dipilih kembali sebagai Presiden untuk masa jabatan lebih dari 2 (dua) periode.

224 *Article 69 The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation No. 1/1995.*

Menurut ketentuan Pasal 72 Konstitusi Ethiopia, kekuasaan eksekutif tertinggi dalam Pemerintah Federal diberikan kepada Perdana Menteri dan Dewan Menteri. Perdana Menteri dan Dewan Menteri bertanggung jawab kepada DPR. Dalam menjalankan fungsinya, anggota Dewan Menteri secara kolektif bertanggung jawab atas semua keputusan yang mereka buat sebagai sebuah badan, kecuali ditentukan lain dalam konstitusi, masa jabatan perdana menteri adalah selama masa mandat DPR.

Pasal 73 Konstitusi Ethiopia mengatur bahwa Perdana Menteri dipilih dari anggota DPR. Kekuasaan pemerintahan diambil alih oleh partai politik atau koalisi partai politik yang memiliki kursi mayoritas di DPR. Berdasarkan Pasal 74 Konstitusi Ethiopia, perdana menteri adalah kepala eksekutif, ketua Dewan Menteri, dan panglima tertinggi Angkatan Bersenjata Nasional. Perdana menteri memimpin Dewan Menteri, mengoordinasikan kegiatannya dan bertindak sebagai perwakilannya.

c. Penafsiran Konstitusi

Pasal 83 Konstitusi Ethiopia mengatur bahwa semua sengketa konstitusional harus diputuskan oleh Dewan Federasi. Dewan Federasi dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterima harus memutuskan sengketa konstitusional yang diajukan kepadanya oleh *The Council of Constitutional Inquiry* atau (CCI) atau Dewan Penyelidikan Konstitusi

Pasal 84 Konstitusi Ethiopia menyatakan bahwa CCI memiliki wewenang untuk menyelidiki sengketa konstitusional. Jika CCI memandang perlu dilakukan penafsiran konstitusi, maka ia harus menyerahkan rekomendasinya kepada Dewan Federasi. Apabila ada undang-undang federal atau negara bagian yang disengketakan karena tidak konstitusional, di mana perselisihan semacam itu diajukan kepadanya oleh pengadilan atau pihak yang berkepentingan, maka CCI harus mempertimbangkan masalah tersebut dan menyerahkannya ke Dewan Federasi untuk mendapatkan keputusan final.

Ketika masalah interpretasi konstitusional muncul di pengadilan, menurut ketentuan Pasal 84, CCI harus mengembalikan kasus tersebut ke pengadilan yang bersangkutan apabila interpretasi konstitusional tidak diperlukan. Jika pihak yang berkepentingan tidak puas dengan keputusan CCI, maka ia dapat mengajukan banding ke Dewan Federasi. Sebaliknya, jika CCI meyakini ada kebutuhan untuk penafsiran konstitusi, maka CCI menyerahkan rekomendasinya ke Dewan Federasi.

Pemilu Ethiopia tahun 2020 merupakan referendum penting atas reformasi kebijakan perdana menteri Abiy Ahmed selama dua tahun berkuasa. Pada bulan-bulan pertama berkuasa, perdana menteri telah mengakhiri keadaan perang dengan Eritrea dan membebaskan ribuan tahanan politik. Namun, reformasinya telah membawa ketegangan etnis dan persaingan politik secara terbuka sehingga melemahkan negara Ethiopia. Sejak Abiy Ahmed berkuasa pada tahun 2018, ribuan orang telah meninggal dunia dan jutaan orang mengungsi sebagai akibat dari persaingan etnis dan politik.²²⁵

Pemilu pada awalnya pemilu di Ethiopia direncanakan pada tanggal 29 Agustus 2020. Namun karena pandemi *Covid-19* maka pada 31 Maret 2020 pihak berwenang Ethiopia mengumumkan penundaan pemilu tanpa batas waktu. Selanjutnya, pada tanggal 8 April 2020 keadaan darurat diumumkan. Tidak ada deklarasi *lockdown* (penguncian), tetapi pihak berwenang melarang pertemuan lebih dari empat orang. Pada 10 Juni 2020, Dewan Federasi (*House of the Federation* atau HOF) memutuskan memperpanjang masa jabatan cabang eksekutif dan anggota parlemen federal dan regional selama satu tahun untuk menghindari krisis konstitusional. Kebijakan itu melahirkan polemik karena perdana menteri dan oposisi saling menuduh

225 Ionel Zamfir dan Tessa Fardel, "Impact of the Pandemic on Elections Around the World from Safety Concerns to Political Crises", (*European Parliamentary Research Service, July 2020*), hlm. 8. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI\(2020\)652017_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI(2020)652017_EN.pdf). Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

perebutan kekuasaan. Oposisi menuduh perdana menteri menggunakan pandemi untuk menunda pemilihan dan tetap berkuasa di luar mandat konstitusionalnya, sedangkan perdana menteri Abiy Ahmed menuduh oposisi menggunakan pandemi untuk meningkatkan kekuatan mereka sendiri dan menyemai kerusuhan di negara itu.²²⁶

Sebelum penundaan pemilu diumumkan pada tanggal 31 Maret 2020, pada tanggal 28 Maret 2020, Dewan Pemilihan Umum Nasional Ethiopia (NEBE) mengumumkan bahwa mereka tidak dapat melaksanakan pemilu sesuai jadwal dan mengusulkan penundaan pemilu. Usulan ini muncul akibat adanya berbagai pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah melalui penerapan undang-undang darurat. Undang-undang ini diadopsi oleh Pemerintah Federal untuk menahan penyebaran pandemi *Covid-19*. *The House of Peoples' Representatives* (HPR), salah satu Dewan Parlemen bikameral federal, menyetujui usulan NEBE.²²⁷

Pandemi *Covid-19* telah mengganggu proses pemilu di Ethiopia dan memaksa pemerintah untuk menunda pemilu nasional. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan pemilu melewati persyaratan hukum yang menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Konstitusi Ethiopia tidak mengatur secara eksplisit kapan pemilu harus dilanjutkan apabila terjadi penundaan akibat munculnya bencana seperti wabah pandemi *Covid-19*. Dalam menghadapi situasi tersebut, HOF salah satu Rumah Parlemen Federal, melakukan penafsiran konstitusi dan memutuskan bahwa pemilu harus diadakan dalam waktu 9 (sembilan) bulan tetapi tidak lebih dari 1 (satu) tahun setelah pengendalian pandemi.²²⁸

226 *Ibid.*

227 Zelalem Shiferaw Woldemichael, "Election After Postponement Caused By Covid-19: The Case Of Ethiopia", *Jimma University Journal of Law (JUJL)*, (Vol. 13, December 2021), hlm. 3. <https://journals.ju.edu.et/index.php/jlaw/article/view/3497/1397>. Diakses 21 Agustus 2025.

228 *Ibid.*

HPR memutuskan bahwa pemilu harus dilaksanakan setelah keadaan normal kembali. Disebutkan bahwa penentuan periode pemilu yang tepat hanya dapat dilakukan melalui penafsiran konstitusional. Oleh karena itu, HPR meneruskan kasus tersebut ke HOF sebagai lembaga yang berwenang untuk menafsirkan konstitusi. Pada tanggal 10 Juni 2020, HOF dalam sidang reguler kedua memutuskan bahwa pemilu harus diselenggarakan setelah 9 (sembilan) bulan, tetapi lebih awal dari satu tahun sejak pandemi terkendali dan pemilu akhirnya diselenggarakan pada tanggal 21 Juni 2021.²²⁹

Merujuk ketentuan Pasal 83 dan Pasal 84 Konstitusi Ethiopia, dapat dikatakan bahwa penafsiran konstitusi dilakukan terhadap perkara-perkara yang melibatkan sengketa konstitusi atau masalah-masalah konstitusional. Sengketa atau masalah tersebut dapat diajukan ke CCI yang diselenggarakan oleh HOF, baik oleh pengadilan atau pihak yang berkepentingan. CCI menyelidiki masalah tersebut dan meneruskan rekomendasinya kepada HOF jika ditemukan bahwa kasus tersebut memerlukan penafsiran konstitusional. Apabila suatu masalah berasal dari pengadilan, maka penafsiran konstitusi akan melibatkan pihak-pihak yang bersengketa mengenai suatu kasus konkret.

Menurut Zelalem Shiferaw Woldemichael, masalah penundaan pemilu tidak dapat diselesaikan melalui penafsiran konstitusional karena HOF tidak memiliki kewenangan konstitusional dan kompetensi teknis untuk menentukan periode pemilu. HOF hanya berwenang melakukan interpretasi konstitusional ketika masalah yang diajukan kepadanya melibatkan klaim yang dapat atau tidak dapat diadili terkait konstitusionalitas suatu undang-undang, praktik adat, atau keputusan suatu badan pejabat pemerintah. Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa NEBE adalah lembaga yang paling tepat untuk melaksanakan tugas ini, karena NEBE memiliki kewenangan hukum dan kemampuan teknis.²³⁰

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*

Pembelajaran yang dapat diambil dari kasus penundaan pemilu di Ethiopia adalah sebagai berikut:

- 1) Penundaan pemilu disebabkan berbagai alasan. Selain karena pandemi *Covid-19*, juga karena krisis dalam negeri yang membutuhkan konsensus politik yang luas.
- 2) Salah satu cara mengatasi krisis konstitusional akibat penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah dengan melakukan perpanjangan masa jabatan para pejabat eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilu sebelumnya.
- 3) Penafsiran konstitusi dalam rangka penundaan pemilu harus dilakukan oleh lembaga yang berwenang dan memiliki kompetensi teknis kepegiluan sehingga hasilnya mendapat legitimasi publik secara luas.

9. Negara Malaysia

Malaysia merupakan salah satu negara yang berada di kawasan Asia Tenggara dan sekaligus negara tetangga Indonesia. Bentuk Negara Malaysia adalah federal. Negara-negara bagian yang bergabung ke dalam federasi Malaysia adalah Johor, Kedah, Kelantan, Malaka, Negeri, Sembilan, Pahang, Pulau Pinang, Perak, Perlis, Sabah, Sarawak, Selangor dan Terengganu.²³¹

Pimpinan tertinggi Federasi Malaysia adalah seorang Raja (Sultan) yang disebut sebagai “Yang di-Pertuan Agong”. Menurut Pasal 32 ayat (2) Konstitusi Malaysia, Yang di-Pertuan Agong dipilih oleh Konferensi Penguasa untuk masa jabatan selama dua tahun. Dalam Pasal 43 ayat (1) diatur bahwa dalam menjalankan tugasnya, Yang di-Pertuan Agong Malaysia dibantu oleh seorang penasihat yang disebut dengan istilah Menteri Jemaah (Kabinet Menteri).

231 *Article 1 paragraph (1) and paragraph (2) The Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007.*

Sistem pemerintahan Malaysia adalah parlementer. Kabinet dipimpin oleh seorang perdana menteri dan kabinet bertanggung jawab kepada parlemen. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 43 ayat (2) dan ayat (3) Konstitusi Malaysia. Dalam ayat (2) disebutkan bahwa Yang di-Pertuan Agong terlebih dahulu akan melantik Perdana Menteri untuk memimpin kabinet. Perdana menteri dipilih dari seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang menurut penilaiannya, kemungkinan akan memerintah berdasarkan dukungan mayoritas anggota Dewan. Dalam ayat (3) disebutkan bahwa “Kabinet bertanggung jawab secara kolektif kepada Parlemen.”

Pasal 44 Konstitusi Malaysia mengatur bahwa kewenangan legislatif Federasi diberikan kepada Parlemen, yang terdiri dari Yang di-Pertuan Agong dan dua Majelis yang dikenal sebagai Dewan Negara dan Dewan Rakyat. Selanjutnya, dalam Pasal 45 ayat (1) disebutkan bahwa Senat terdiri dari anggota yang dipilih melalui pemilu dan yang ditunjuk oleh Yang di-Pertuan Agong. Mengenai masa jabatan anggota Senat, menurut Pasal 45 ayat (3) dan ayat (3A) adalah tiga tahun dan tidak akan terpengaruh oleh pembubaran Parlemen. Seorang anggota Senat tidak boleh memegang jabatan selama lebih dari dua masa jabatan, baik terus menerus atau sebaliknya. Sementara, Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1), terdiri dari 222 (dua ratus dua puluh dua) anggota terpilih.

Pemilu federal diselenggarakan untuk memilih 222 anggota Dewan Rakyat (Dewan Perwakilan rakyat) dan Majelis Rendah yang akan duduk di parlemen. Sementara, Dewan Negara (Senat) dan Majelis Tinggi yang jumlahnya 70 orang tidak dipilih melalui pemilu, melainkan dengan cara penunjukan. Sebanyak 26 orang senator dicalonkan oleh Majelis Legislatif negara bagian dan 44 orang di pilih oleh Yang di-Pertuan Agong berdasarkan rekomendasi pemerintah termasuk 4 (empat) orang perwakilan dari wilayah federal. Anggota Dewan Rakyat dipilih melalui daerah pemilihan beranggota tunggal

menggunakan sistem *First-Past-The-Post* (FPTP). Secara tradisional, partai yang memenangkan kursi terbanyak di Dewan Perwakilan Rakyat membentuk pemerintah federal.²³²

Konstitusi Malaysia mengamanatkan pemilu diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Namun, sebelum masa jabatan berakhir, perdana menteri dapat meminta Yang di-Pertuan Agong untuk membubarkan parlemen. Selain pemilu federal dan pemilu negara bagian, juga diselenggarakan pemilu sela apabila kursi parlemen atau legislatif negara bagian kosong, baik karena kematian, pengunduran diri, atau diskualifikasi seorang anggota. Namun, jika kekosongan terjadi selama paruh pertama masa jabatan, dalam dua setengah tahun setelah pemilu, maka kursi tersebut tetap kosong hingga pemilu berikutnya.²³³

Pada saat terjadinya pandemi *Covid-19*, Malaysia melakukan penundaan pemilu. Pemilu yang terdampak antara lain pemilu sela DPRD di Batu Sapi. Pemilu ini semula dijadwalkan tanggal 5 Desember 2020. Selain itu, pemilu sela DPRD di Gerik dan pemilu sela negara bagian Bugaya di Sabah juga ditunda. Awalnya, keduanya dijadwalkan tanggal 16 Januari 2021.²³⁴

Raja Malaysia, Yang di-Pertuan Agong Sultan Abdullah Ri'ayatuddin Al-Mustafa Billah Shah, menyetujui penundaan pemilu dengan menetapkan keadaan darurat di Batu Sapi. Tindakan ini diambil untuk mencegah gelombang keempat kasus *Covid-19* di Malaysia.²³⁵ Kepu-

232 Sefti Oktarianisa, "Warning dari Malaysia! Gara-gara Pilkada Covid-19 Meroket", (CNBC Indonesia, 02 October 2020), <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201002075059-4-191093/warning-dari-malaysia-gara-gara-pilkada-covid-19-meroket>. Diakses tanggal 1 September 2025.

233 Sani, "Hukum Pemilu di Malaysia", dalam *Routledge Handbook of Election Law*, (Routledge, 2022).

234 International IDEA, "Global overview of Covid-19: Impact on elections", (December 01, 2022), <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>., selanjutnya disebut International IDEA II. Diakses tanggal 2 September 2025.

235 Vina Fadhotul Mukaromah dan Sari Hardiyanto, "Cegah Penyebaran Covid-19, Raja Malaysia Setujui Penundaan Pemilu Sela di Sabah", (Kompas.com, 21 November 2020), <https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/21/093000965/cegah-penyebaran-covid-19-raja-malaysia-setujui-penundaan-pemilu-sela-di?page=all>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

tusan ini didasarkan pada pembelajaran dari pemilu negara bagian Sabah, yang telah memicu gelombang ketiga *Covid-19* di Malaysia. Proklamasi keadaan darurat berdasarkan Pasal 150 ayat (1) Konstitusi Federal dikeluarkan setelah meninjau penjelasan dan rekomendasi Perdana Menteri Tan Sri Muhyiddin Yassin berdasarkan keputusan Kabinet.²³⁶

Ketentuan tentang proklamasi keadaan darurat diatur dalam Pasal 150 ayat (1), ayat (2), dan ayat (2A) Konstitusi Malaysia. Substansi pokoknya adalah sebagai berikut:

Pertama, apabila terjadi keadaan darurat, di mana keamanan, kehidupan ekonomi, atau ketertiban umum di federasi atau bagian mana pun terancam, maka Yang di-Pertuan Agong dapat mengeluarkan proklamasi keadaan darurat yang dibuat untuk mengatasi keadaan tersebut.

Kedua, proklamasi keadaan darurat dapat dikeluarkan sebelum terjadinya peristiwa yang mengancam keamanan, kehidupan ekonomi, atau ketertiban umum di federasi atau bagiannya, jika Yang di-Pertuan Agong yakin akan adanya bahaya yang akan segera terjadi akibat dari peristiwa tersebut.

Ketiga, kekuasaan yang diberikan kepada Yang di-Pertuan Agong mencakup kekuasaan untuk mengeluarkan proklamasi yang berbeda dengan alasan yang berbeda atau dalam keadaan yang berbeda, termasuk pada saat ada proklamasi yang telah dikeluarkan oleh Yang di-Pertuan Agong dan proklamasi tersebut sedang berjalan.

Konstitusi Malaysia tidak secara eksplisit mengatur tentang penundaan pemilu, namun dalam praktiknya, penundaan pemilu dapat dilakukan dengan syarat adanya pernyataan keadaan darurat. Konstitusi memberikan wewenang kepada Yang di-Pertuan Agong untuk menyatakan keadaan darurat. Berdasarkan ketentuan Pasal 150 ayat (1), Raja

²³⁶ Anonim, "By-election postponed as Agong declares emergency for Batu Sapi", *Malay Mail*, (Wednesday, 18 Nov 2020), <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2020/11/18/by-election-postponed-as-agong-declares-emergency-for-batu-sapi/1923896>. Diakses tanggal 18 Agustus 2025.

Malaysia (Sultan Malaysia) dapat mengeluarkan pernyataan keadaan darurat jika ia telah meyakini dan menetapkan bahwa suatu situasi kritis mengancam keamanan, stabilitas ekonomi, atau ketertiban umum Negara Federasi Malaysia.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa Konstitusi Malaysia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. Namun, jika terjadi keadaan darurat yang mengancam negara dan keadaan tersebut telah diproklamasikan oleh Yang di-Pertuan Agong Malaysia, maka penundaan pemilu dapat dilakukan. Hal ini dikarenakan Konstitusi Malaysia telah mengatur keadaan darurat dengan cukup rinci. Selain itu, Konstitusi Malaysia juga memberikan kewenangan yang besar kepada Raja (Sultan) Malaysia untuk mengambil langkah menyelamatkan rakyat dan negara apabila terjadi keadaan darurat. Salah satunya adalah melalui pemberian kewenangan yang luas kepada Yang di-Pertuan Agong untuk melakukan proklamasi keadaan darurat jika hal itu memang dibutuhkan.

Pada saat terjadinya pandemi *Covid-19*, Malaysia melakukan penundaan pemilu. Pemilu yang ditunda antara lain pemilu sela DPRD di Batu Sapi. Pemilu ini semula dijadwalkan tanggal 5 Desember 2020. Selain itu, pemilu sela DPRD di Gerik dan pemilu sela Negara Bagian Bugaya di Sabah juga ditunda. Awalnya, keduanya dijadwalkan tanggal 16 Januari 2021.²³⁷

Raja Malaysia Yang di-Pertuan Agong Sultan Abdullah Ri'ayatu-ddin Al-Mustafa Billah Shah, menyetujui penundaan pemilu dengan menetapkan keadaan darurat di Batu Sapi. Tindakan ini diambil untuk mencegah gelombang keempat pandemi *Covid-19* di Malaysia.²³⁸ Keputusan ini didasarkan pada pembelajaran dari pemilu Negara Bagian Sabah yang telah memicu gelombang ketiga *Covid-19* di Malaysia.

237 International IDEA II, *Loc.Cit.*

238 Vina Fadhratul Mukaromah dan Sari Hardiyanto, "Cegah Penyebaran Covid-19, Raja Malaysia Setujui Penundaan Pemilu Sela Sabah", <https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/21/093000965/cegah-penyebaran-covid-19-raja-malaysia-setujui-penundaan-pemilu-sela-di?page=all>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

Proklamasi keadaan darurat menurut Pasal 150 ayat (1) Konstitusi Federal, dikeluarkan setelah meninjau penjelasan dan rekomendasi Perdana Menteri Tan Sri Muhyiddin Yassin berdasarkan keputusan Kabinet Malaysia.²³⁹

Konstitusi Malaysia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit, tetapi penundaan pemilu dapat dilakukan dengan syarat adanya pernyataan keadaan darurat. Konstitusi memberikan wewenang kepada Yang di-Pertuan Agong untuk menyatakan keadaan darurat. Berdasarkan ketentuan Pasal 150 ayat (1), Raja Malaysia (Sultan Malaysia) dapat mengeluarkan pernyataan keadaan darurat jika ia telah meyakini dan menetapkan bahwa suatu situasi kritis mengancam keamanan, stabilitas ekonomi, atau ketertiban umum Negara Federasi Malaysia.

Uraian kasus penundaan pemilu di Malaysia tersebut menunjukkan bahwa Konstitusi Malaysia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. Penundaan pemilu dapat dilakukan dengan syarat adanya pernyataan keadaan darurat oleh Yang di-Pertuan Agong. Proklamasi keadaan darurat dilakukan setelah meninjau penjelasan dan rekomendasi Perdana Menteri yang diterbitkan berdasarkan keputusan Kabinet. Penundaan pemilu pada masa pandemi *Covid-19* di Malaysia berjalan lancar dan relatif tidak menimbulkan gejala karena telah memiliki mekanisme yang jelas dan mendapat dukungan rakyat setempat.

Pembelajaran yang dapat diambil oleh Indonesia dari kasus penundaan pemilu di Malaysia adalah bahwa pengaturan mekanisme atau tata cara penundaan pemilu sangat dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum ketika terjadi keadaan darurat tertentu yang mengakibatkan pemilu harus ditunda. Selain itu, dukungan segenap pemangku kepentingan juga diperlukan agar setelah keadaan normal kembali, pemilu dapat dilanjutkan hingga selesai.

239 Malay Mail, "By-Election Postponed as Agong Declares Emergency for Batu Sapi", (Wednesday, 18 Nov 2020), <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2020/11/18/by-election-postponed-as-agong-declares-emergency-for-batu-sapi/1923896>. Diakses tanggal 18 Agustus 2025.

Tabel 3.6**Pengaturan Penundaan Pemilu di Sejumlah Negara Lain**

No.	Negara/Sistem Pemerintahan	Pengaturan Penundaan Pemilu
1.	Amerika Serikat/ Presidensial.	- Konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur ketentuan yang memberi wewenang secara tegas kepada pejabat atau lembaga federal untuk menunda pemilu jabatan federal. - Konstitusi mendelegasikan kepada negara bagian kewenangan mengelola pemilu jabatan federal dalam yurisdiksinya masing-masing dengan otoritas sisa dan pengganti dalam Kongres Amerika Serikat atas sebagian besar aspek pemilu kongres. - Hukum federal menetapkan bahwa negara bagian dapat mengadakan pemilu di kemudian hari ketika terjadi kegagalan pada hari pemilu yang ditetapkan.
2.	Bolivia/Presidensial.	- Konstitusi Bolivia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. - Penundaan pemilu dilakukan dengan menerbitkan undang-undang. - Pasal 169 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi Bolivia hanya mengatur apabila Presiden berhalangan hadir, ia digantikan oleh Wakil Presiden untuk menyelenggarakan pemilu baru dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari. - Pasal 171 Konstitusi Bolivia menyatakan bahwa apabila mandat presiden dicabut, wakil presiden memangku kekuasaan sementara dan mengadakan pemilu untuk memilih presiden dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari.
3.	Chili/Presidensial.	- Konstitusi Chili tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. - Penundaan pemilu dilakukan dengan pemberlakuan Pasal 39–45 Konstitusi Chili yang mengatur ketentuan tentang <i>states of constitutional exception</i> (pengecualian konstitusional negara).
		- Penundaan referendum rancangan amendemen konstitusi pada saat pandemi <i>Covid-19</i>, dilakukan melalui deklarasi keadaan bencana (<i>state of catastrophe</i>) oleh presiden disertai kesepakatan politik yang luas di antara partai-partai politik yang ada di negara itu.

No.	Negara/Sistem Pemerintahan	Pengaturan Penundaan Pemilu
4.	Turki/Presidensial.	– Konstitusi Turki telah mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. – Pasal 78 Konstitusi Turki: a. Jika pemilu baru tidak mungkin dilaksanakan karena perang, Majelis Nasional Agung (MNA) dapat menunda pemilu selama 1 (satu) tahun. b. Apabila terjadi kekosongan keanggotaan MNA diadakan pemilu sela sekali dalam setiap masa pemilu dan tidak dapat diadakan, kecuali 30 (tiga puluh) bulan berlalu setelah pemilu. c. Dalam hal jumlah kursi kosong mencapai 5% dari total jumlah kursi, pemilu sela diputuskan untuk diadakan dalam waktu 3 (tiga) bulan. Jika semua kursi provinsi atau distrik kosong di Majelis, pemilu sela harus diadakan pada hari Minggu pertama setelah 90 (sembilan puluh) hari setelah kekosongan.
5.	Myanmar/Presidensial.	– Konstitusi telah Myanmar mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. – Pasal 398 Konstitusi Myanmar menyatakan penyelenggara pemilu di Myanmar adalah <i>Union Election Commission</i> (UEC). – Pasal 399 Konstitusi Myanmar mengatur salah satu tugas UEC adalah menunda pemilu apabila pemilu yang bebas dan adil tidak dapat diselenggarakan karena bencana alam atau karena situasi keamanan setempat.
6.	Polandia/Semi Presidensial.	– Konstitusi Polandia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. – Pasal 128 Konstitusi Polandia menyatakan: a. Sebelum masa jabatan presiden berakhir, paling cepat 100 (seratus) hari dan paling lambat 75 (tujuh puluh lima) hari, Majelis Rendah Parlemen Polandia memerintahkan untuk dimulainya tahapan pemilu presiden. b. Apabila jabatan presiden kosong, paling lambat 14 (empat belas) hari setelahnya, harus diputuskan untuk diselenggarakan pemilu. Pelaksanaan pemilu dilakukan dalam rentang 60 (enam puluh) hari.
		– Penundaan pemilu dilakukan melalui penafsiran ketentuan Pasal 128 yang memberikan celah hukum penundaan pemilu presiden. Selanjutnya, dibentuk kerangka hukum penundaan pemilu setingkat undang-undang.

No.	Negara/Sistem Pemerintahan	Pengaturan Penundaan Pemilu
7.	India/Parlementer.	- Konstitusi India telah mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. - Pasal 172 ayat (1) Konstitusi India menyatakan dalam keadaan darurat pemilu dapat ditunda selama 1 (satu) tahun sekaligus ditambah jangka waktu 6 (enam) bulan setelah pencabutan keadaan darurat. - Pasal 324 Konstitusi India mengatur bahwa KPU India harus memberi tahu pemerintah tentang ketidakampuannya menyelenggarakan pemilu tepat waktu. - Pasal 153 Undang-Undang Perwakilan Rakyat Tahun 1951 menyatakan keputusan menunda pemilu menjadi kewenangan KPU India karena melibatkan perpanjangan waktu yang diperlukan untuk penyelesaian pemilu. - Pemerintah memutuskan kebijakan yang diperlukan, termasuk menerapkan Peraturan Presiden atau mengizinkan Ketua Menteri yang sedang menjabat, untuk memperpanjang masa jabatannya selama 6 (enam) bulan.
8.	Ethiopia/Parlementer.	- Konstitusi Ethiopia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. - Penundaan pemilu dilakukan melalui penafsiran konstitusi. - Pasal 83 Konstitusi Ethiopia mengatur semua sengketa konstitusional harus diputuskan oleh Dewan Federasi (HOF). HOF harus memutuskan sengketa konstitusional yang diajukan kepadanya oleh Dewan Penyelidikan Konstitusi (CCI) dalam waktu 30 hari sejak diterima. - Pasal 84 Konstitusi Ethiopia menyatakan ketika muncul masalah interpretasi konstitusional di pengadilan, CCI harus mengembalikan kasus tersebut ke pengadilan yang bersangkutan apabila interpretasi konstitusional tidak diperlukan. - Jika pihak yang berkepentingan tidak puas dengan keputusan CCI, ia dapat mengajukan banding ke HOF. Sebaliknya, jika CCI meyakini ada kebutuhan penafsiran konstitusi, CCI menyerahkan rekomendasinya ke HOF.
		- Usulan penundaan pemilu dapat diajukan oleh Dewan Pemilihan Umum Nasional Ethiopia (NEBE) apabila NEBE tidak dapat melaksanakan pemilu sesuai jadwal yang ditentukan.

No.	Negara/Sistem Pemerintahan	Pengaturan Penundaan Pemilu
9.	Malaysia/Parlementer.	- Konstitusi Malaysia tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. - Penundaan pemilu dapat dilakukan melalui pernyataan keadaan darurat oleh Yang di-Pertuan Agong Malaysia (Sultan Malaysia). - Pasal 150 ayat (1) Konstitusi Malaysia menyatakan apabila terjadi keadaan darurat yang mengakibatkan keamanan, kehidupan ekonomi, atau ketertiban umum di federasi atau negara bagian terancam, Yang di-Pertuan Agong dapat mengeluarkan proklamasi keadaan darurat untuk mengatasi keadaan tersebut. - Yang di-Pertuan Agong dapat mengeluarkan pernyataan keadaan darurat jika ia telah meyakini dan menetapkan terjadinya situasi kritis mengenai keamanan, stabilitas ekonomi, atau ketertiban umum Negara Federasi Malaysia.

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, pada Periode Demokrasi Liberal (1945–1959) konstitusi yang berlaku di Indonesia adalah UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950. Ketiga konstitusi tersebut tidak mengatur penundaan pemilu. Demikian pula pada undang-undang pemilu yang berlaku pada saat itu, penundaan pemilu tidak diatur. Pada periode ini, Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilu nasional pertama tahun 1955.

Kedua, pada Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966) konstitusi yang berlaku di Indonesia adalah UUD 1945. Pada tahun 1966 MPRS mengeluarkan Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum. Pasal 1 Ketetapan MPRS ini, mengatur bahwa pemilu bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968. Pasal 2 mengatur bahwa undang-undang pemilu dan undang-undang tentang susunan MPR, DPR, dan DPR harus sudah diselesaikan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XI tanggal 5 Juli 1966. Berbagai kendala yang terjadi pada saat itu, seperti gagalnya pembentukan undang-undang pemilu yang baru dan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 mengakibatkan pemilu nasional gagal diselenggarakan.

Ketiga, pada Periode Orde Baru (1966-1999) konstitusi yang berlaku di Indonesia adalah UUD 1945. Pada periode ini, Indonesia menyelenggarakan pemilu sebanyak 6 (enam) kali, yaitu: Pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan Pemilu 1997. Penundaan pemilu dalam undang-undang pemilu sepanjang Periode Orde Baru telah diatur. Istilah yang digunakan adalah pemilu susulan atau pemilu ulangan. Pengaturan ini, masih terbatas pada pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan.

Untuk melaksanakan Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966, pada masa awal Periode Orde Baru kembali dilakukan pembahasan mengenai rancangan undang-undang pemilu (RUU Pemilu). Namun, pembahasan RUU tersebut mengalami banyak kendala sehingga tidak mendapatkan keputusan final. Oleh karena itu, pada tanggal 10 Januari 1968 Pejabat Presiden Soeharto melaporkan secara tertulis kepada MPRS bahwa pemilu tidak dapat diselenggarakan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1968.

Merespons laporan tersebut, MPRS kemudian mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 yang mengatur penundaan pemilu dari semula akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968 menjadi selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971. Selain itu, MPRS mengangkat Jenderal Soeharto menjadi presiden definitif melalui Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968. Dengan demikian, pengaturan penundaan pemilu tidak dilakukan melalui undang-undang pemilu, melainkan melalui Ketetapan MPRS.

Keempat, pada Periode Reformasi (1999–sekarang), konstitusi yang berlaku di Indonesia adalah UUD NRI 1945. Pada periode ini, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak 6 (enam) kali, yaitu Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, Pemilu 2014, Pemilu 2019, dan Pemilu 2024. Penundaan pemilu dalam undang-undang pemilu sepanjang Periode Reformasi telah diatur. Istilah yang digu-

nakan adalah pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Sebagaimana periode sebelumnya, pengaturan penundaan pemilu masih terbatas pada pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan.

Kelima, hasil analisis pengaturan penundaan pemilu di 9 (sembilan) negara menunjukkan bahwa jenis-jenis pemilu dan periode penyelenggaraan pemilu di masing-masing negara berbeda-beda. Hal itu tidak lepas dari sistem pemerintahan yang dianut dan pertimbangan para pembentuk konstitusi masing-masing negara. Penundaan pemilu pada dasarnya sangat dihindari dan hanya dilakukan apabila terjadi keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak dapat diselenggarakan.

Pengaturan penundaan pemilu dalam konstitusi masing-masing negara berbeda-beda. Ada negara yang mengaturnya secara eksplisit, namun ada juga yang tidak mengaturnya secara eksplisit. Pengaturan penundaan pemilu di negara-negara yang konstitusinya tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit, dilakukan melalui cara-cara tertentu berdasarkan kewenangan dan kebijakan otoritas negara yang bersangkutan. Penundaan pemilu selalu menimbulkan berbagai permasalahan serius yang tidak mudah dipecahkan. Karena itu, idealnya pemilu diselenggarakan secara periodik dan tepat waktu.

Konstitusi Indonesia, sama sekali tidak mengatur ketentuan tentang penundaan pemilu. Dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 diatur bahwa pemilu diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam rangka mengantisipasi berbagai kemungkinan ke depan, termasuk terjadinya keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak dapat diselenggarakan tepat waktu, pembelajaran penting yang dapat diambil dari 9 (sembilan) negara tersebut adalah perlu adanya pengaturan penundaan pemilu dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dibentuk secara demokratis dan konstitusional.

Bab 4

URGENSI PENUNDAAN PEMILU SECARA DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONAL

A. CITA HUKUM DAN TUJUAN NEGARA

Tiap-tiap negara di dunia memiliki cita hukum dan tujuan negara. Negara Republik Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang masih eksis hingga saat ini juga memiliki cita hukum dan tujuan negara tersendiri. Perumusan cita hukum dan tujuan negara Republik Indonesia dilakukan oleh para pendiri negara (*founding fathers*) pada masa persiapan kemerdekaan dan ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah proklamasi kemerdekaan dikumandangkan.

1. Cita Hukum

Kata “cita hukum” merupakan terjemahan dari kata “*rechtsidee*”. Sama halnya dengan kata “cita negara” yang merupakan terjemahan dari kata “*staatsidee*”. Oppenheim menjelaskan cita negara sebagai hakikat yang paling dalam dari negara atau sebagai kekuatan yang membentuk negara-negara. Merujuk pendapat Oppenheim tersebut, A. Hamid S. Attamimi memberi pengertian atau mendefinisikan cita negara sebagai hakikat negara yang paling dalam yang dapat memberi bentuk pada negara atau hakikat negara yang menetapkan bentuk negara.¹

¹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden*

Berdasarkan pengertian cita negara yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi tersebut, penulis mendefinisikan cita hukum (*rechtsidee*) sebagai hakikat hukum yang paling dalam yang dapat memberi bentuk pada hukum atau hakikat hukum yang menetapkan bentuk hukum. Apabila pengertian cita hukum ini digunakan untuk mendefinisikan cita hukum Negara Indonesia, cita hukum negara Indonesia adalah hakikat hukum negara Indonesia yang paling dalam, yang dapat memberi bentuk pada hukum atau menetapkan hukum Negara Indonesia itu sendiri.

Menurut Arif Hidayat, secara filosofis, Pembukaan UUD 1945 merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Pembukaan tersebut juga disebut sebagai tanda kelahiran (*certificate of birth*) yang di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan nasional. Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechtsidee*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Oleh karena itu, Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan. Dalam keduanya yang demikian, Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila yang dikandungnya menjadi *staatsfundamentaln norms* atau pokok-pokok kaidah negara yang fundamental dan tidak dapat diubah dengan jalan hukum, kecuali jika perubahan dilakukan terhadap identitas Indonesia yang dilahirkan pada tahun 1945.²

Pancasila sebagai *staatsfundamentaln norms* atau pokok-pokok kaidah negara yang fundamental mengharuskan Pancasila hidup dalam realitas,

yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV, (Jakarta, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 48–50.

2 Arif Hidayat, "Negara Hukum Berwatak Pancasila", hlm. 5. https://www.mkri.id/public/content/informum/artikel/pdf/artikel_15_03_arief_hidayat.pdf. Diakses 14 Februari 2026.

bukan hanya dalam cita. Tidak hanya dalam retorika atau verbalisme semata, tetapi juga dalam setiap aksi secara nyata. Namun demikian, menurut Arif Hidayat, perlu diingat bahwa Pancasila bukanlah dasar yang statis, melainkan merupakan pedoman yang dinamis sehingga Pancasila dioperasionalkan dan diaktualisasikan agar responsif terhadap dinamika perkembangan zaman. Artinya, Pancasila senantiasa terbuka bagi proses dan penafsiran baru dengan syarat memperhatikan semangat dasar yang terkandung di dalamnya serta keterkaitan antarsila. Dengan demikian, Pancasila harus menjadi ruh yang melandasi pembentukan hukum nasional dan setiap tindakan penyelenggaraan negara dan masyarakat. Oleh karena itu, prinsip ketuhanan yang sarat nuansa moral menjadi fondasi inti yang menyinari sila kemanusiaan, sila persatuan, sila kerakyatan, dan sila keadilan sosial sehingga terwujud negara kesejahteraan yang religius (*religious welfare state*) sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri negara (*the founding fathers*).³

Para penyusun UUD 1945 sepakat memilih demokrasi sebagai jalan kita berbangsa dan bernegara. Bangsa ini telah mantap memosisikan rakyat sebagai basis ontologis dalam setiap aturan dan kebijakan negara. Tak ada sistem lain yang lebih baik lagi selain demokrasi, meskipun demokrasi itu bukanlah sistem yang sempurna tanpa cacat. Pilihan terhadap sistem politik demokrasi sebagaimana diakomodasi dalam UUD 1945 bukanlah proses mudah dan sekali jadi, melainkan proses panjang hasil penjelajahan, elaborasi, serta kompromi beragam pemikiran dari tokoh-tokoh bangsa.⁴

Salah satu dasar penyelenggaraan negara adalah demokrasi. Selain itu, juga dikenal unsur-unsur lain seperti teokrasi, nomokrasi, dan ekokrasi. Ketiga unsur penyelenggaraan negara, yakni demokrasi, teokrasi,

3 Arif Hidayat, "Negara Hukum Berwatak Pancasila", hlm. 11–12. https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/artikel_15_03_arief_hidayat.pdf. Diakses 14 Februari 2026.

4 Arif Hidayat, "Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional", hlm. 12–13. https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/artikel_16_04_arief_hidayat.pdf. Diakses 14 Februari 2026.

dan nomokrasi, sebelumnya telah dibahas dan diperdebatkan oleh para pendiri bangsa dalam sidang-sidang BPUPKI maupun PPKI. Demokrasi harus diiringi oleh prinsip nomokrasi, begitu pula nomokrasi dengan demokrasi. Demokrasi tanpa nomokrasi akan menimbulkan kekacauan dalam masyarakat, begitu pula nomokrasi tanpa demokrasi akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang. Prinsip demokrasi dan nomokrasi perlu didukung oleh prinsip teokrasi dan ekokrasi. Dalam praktik penyelenggaraan negara, keempat unsur ini saling melengkapi dan berkait-kelindan sehingga menghasilkan satu konsep negara demokrasi konstitusional (*constitutional democratic state*). Indonesia sebagai negara demokrasi konstitusional memiliki karakter dan ciri yang khas karena didasarkan pada nilai-nilai luhur Pancasila, yang salah satu silanya menganut prinsip teokrasi, yaitu sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini mengandung makna bahwa setiap penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada nilai-nilai agama dan kepercayaan bangsa ini terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*teodemokrasi*).⁵

Cita hukum (*rechtsidee*) Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah suatu republik kerakyatan (demokratis) yang didirikan oleh para pejuang bangsa dengan semboyan “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat”. Cita-cita ini dirumuskan secara singkat bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis.⁶

Ciri pokok dari cita hukum dimaksud tidak hanya mengakhiri penjajahan, tetapi juga mencegah terulangnya penderitaan masyarakat terjajah yang dicirikan oleh eksploitasi manusia, penindasan, dan penyalahgunaan kekuasaan. Salah satu prinsip terpenting dalam negara hukum adalah semua orang sama di hadapan hukum. Hukum

5 Arif Hidayat, “Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional”, hlm. 14–15. https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/artikel_16_04_arief_hidayat.pdf. Diakses 14 Februari 2026.

6 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, (Bandung, PT Alumni, Cetakan Pertama, Cetakan ke-2, 2006), hlm. 179.

memperlakukan semua orang sama tanpa perbedaan yang didasarkan atas ras (keturunan), agama, kedudukan sosial, dan kekayaan.⁷

Pada tataran praktik, cita hukum dijadikan sebagai prinsip (asas hukum) dalam mengelaborasi norma ke dalam politik hukum dalam tataran pembentukan hukum (*rechtsvorming*), penemuan hukum (*rechtsvinding*), dan penegakan hukum (*law enforcement*).⁸ Bernard Arief Sidharta mengemukakan bahwa penguasaan cita hukum akan memudahkan penjabarannya ke dalam perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku, serta memudahkan konsistensi dalam penyelenggaraan hukum. Oleh karena itu, tata hukum harus merupakan sebuah eksemplar ramifikasi cita hukum ke dalam berbagai kaidah hukum yang tersusun dalam sebuah sistem. Sejalan dengan hal tersebut, pengembangan politik hukum harus bertumpu dan mengacu pada cita hukum.⁹

Cita hukum Negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Dalam praktiknya, cita hukum tersebut dijadikan sebagai prinsip dalam pembentukan hukum, penemuan hukum, dan penegakan hukum. Hukum yang berlaku di Indonesia, termasuk hukum penundaan pemilu, harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan cita hukum Negara Indonesia.

2. Tujuan Negara

Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945. Selain itu, Pembukaan UUD 1945 juga mengandung *staatsidee* berdirinya NKRI, tujuan atau haluan negara, dan dasar negara.¹⁰ Oleh karena itu, selama organisasi Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 masih ada,

7 *Ibid.*, hlm. 179–180.

8 Muhamad Erwin, *Hukum Konstitusi Dalam Lintasan Filsafat Hukum, Teori Hukum, Ilmu Hukum, dan Politik Hukum*, (Depok, Rajawali Pers Divisi Buku Perguruan Tinggi PT RajaGrafindo Persada, 2025), hlm. 99–100.

9 Muhamad Erwin, *Ibid.*, hlm. 100.

10 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan ke-13, 2014), hlm. 18–19.

upaya mewujudkan tujuan negara tersebut tidak boleh berhenti dalam keadaan apa pun.¹¹

Pembukaan UUD 1945 sebagaimana terdapat pada Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, mengandung 4 empat (4) pokok pikiran. Keempat pokok pikiran dimaksud adalah sebagai berikut: a) Negara Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia atas dasar persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; b) Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat; c) Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan pemusyawaratan perwakilan; dan d) Negara Indonesia adalah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.¹²

Keempat pokok pikiran tersebut mencakup suasana kebatinan yang terkandung dalam UUD. Pokok-pokok pikiran itu mencerminkan falsafah hidup dan pandangan dunia bangsa Indonesia serta cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai dan menjiwai hukum dasar, baik yang tertulis (UUD) maupun yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar mewujudkan pokok-pokok pikiran itu dalam perumusan pasal-pasal yang secara umum mencakup prinsip-prinsip pemikiran dalam garis besarnya.¹³

Di samping keempat pokok pikiran tersebut, masing-masing alinea dalam Pembukaan UUD 1945 juga mengandung cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi muatan UUD, baik sebelum maupun setelah perubahan. Rumusan mengenai tujuan Negara Republik Indonesia terdapat dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945. Rumusan alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang berkaitan dengan tujuan negara adalah sebagai berikut:

11 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan keempat, 2017), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II, hlm. 2.

12 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 61–62.

13 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 54.

“...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”

Rumusan ini menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur dalam wadah NKRI. Alinea ini juga merumuskan dengan jelas tujuan dan dasar negara Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional.¹⁴

Merujuk pada ketentuan alinea IV Pembukaan UUD 1945, Moh. Yamin sebagaimana dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, membagi tujuan negara menjadi dua macam, yaitu tujuan nasional dan tujuan internasional. Tujuan nasional adalah: a) kebahagiaan dalam negara; b) kemajuan kesejahteraan umum; dan c) kecerdasan kehidupan bangsa. Sementara tujuan internasional adalah melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan: a) kemerdekaan; b) perdamaian abadi; dan c) keadilan sosial.¹⁵

UUD NRI 1945 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia. Isinya meliputi dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa.¹⁶

Sebagai hukum dasar, isi UUD 1945 disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap

14 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 63.

15 Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, Cetakan ke-7, 2017), hlm. 77-78.

16 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 30.

cabangnya secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang.¹⁷

Menurut Dahlan Thaib, amanat yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 kemudian dijabarkan ke dalam pasal-pasal UUD 1945 yang semakin mempertegas bahwa NKRI termasuk negara yang bersifat *welfare state* (negara kesejahteraan). Untuk mewujudkan negara kesejahteraan, campur tangan pemerintah terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, seperti misalnya pendidikan, kesehatan, transportasi, pembangunan ekonomi, perumahan, dan lain sebagainya, tidak dapat dihindari.¹⁸

Praktik penyelenggaraan negara tidak dapat dilepaskan dari kebijakan publik yang mengatur kepentingan masyarakat. Kebijakan publik dalam rangka perwujudan tujuan negara kesejahteraan merupakan amanat konstitusi yang harus dirumuskan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam kaitannya dengan *good governance* atau pemerintahan yang baik, yaitu pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta berpihak kepada rakyat, pemerintah, termasuk pemerintah daerah dituntut memberikan pelayanan kepada masyarakat, agar terwujud masyarakat yang sejahtera. Oleh karena itu, pemerintahan yang baik sangat terkait dengan konsep negara kesejahteraan.¹⁹

Tujuan Negara Indonesia sebagaimana amanat yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Amanat tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam pasal-pasal UUD 1945 yang semakin mempertegas bahwa Indonesia

17 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 31.

18 Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta, Total Media, Cetakan I, 2009), hlm. 93.

19 *Ibid.*

termasuk negara yang bersifat *welfare state* (negara kesejahteraan). Untuk mewujudkan negara kesejahteraan, kehadiran pemerintah yang baik dan mendapat dukungan rakyat sangat dibutuhkan.

Antara cita hukum, tujuan negara, dan penyelenggaraan pemilu dalam Negara Indonesia berkaitan secara erat. Keterkaitan tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, keterkaitan antara cita hukum dan pemilu. Cita hukum Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Sementara itu, pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan implementasi dari cita hukum itu sendiri. Tanpa pemilu yang diselenggarakan secara demokratis dan konstitusional tidak akan mungkin cita hukum itu dapat diwujudkan secara nyata dalam tataran praktik kehidupan bernegara.

Kedua, keterkaitan antara tujuan negara dengan pemilu. Tujuan negara seperti termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam mewujudkan tujuan negara diperlukan para pemimpin dan wakil-wakil rakyat yang akan mengisi jabatan-jabatan publik pada lembaga-lembaga negara. Mereka itulah yang akan menggerakkan roda pemerintahan dan roda pembangunan. Salah satu cara untuk memilih para pemimpin dan wakil-wakil rakyat secara demokratis dan konstitusional adalah melalui penyelenggaraan pemilu.

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia merupakan suatu keharusan karena merupakan pengejawantahan dari cita hukum dan tujuan negara. Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar sejalan dengan cita hukum serta tidak menghambat perwujudan tujuan negara.

B. BENTUK DAN KEDAULATAN NEGARA

Pilihan mengenai bentuk negara dan paham kedaulatan yang dianut oleh suatu negara, berkaitan erat dengan tata cara atau mekanisme penyelenggaraan organisasi negara tersebut. Pilihan tersebut juga akan menentukan mekanisme pengisian jabatan-jabatan publik pada lembaga-lembaga negara di negara bersangkutan. Karena itu, analisis tentang bentuk dan kedaulatan suatu negara menjadi penting.

1. Bentuk Negara

Negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai bentuk (*vorm*) yang disebut dengan bentuk negara (*staatsvorm, forme de staat*). Di dalam negara terdapat penyelenggara negara, yaitu pemerintahan negara. Selanjutnya, pemerintahan negara juga mempunyai bentuk yang disebut bentuk pemerintahan (*regeringsvorm, forme de gouvernement*).²⁰ Bentuk negara dan bentuk pemerintahan berkaitan erat dengan distribusi kekuasaan negara ke dalam wujud kewenangan-kewenangan (*bevoegdheid*), mekanisme pemerintahan, serta cara pengisian jabatan-jabatan dalam suatu negara.²¹

Konsep tentang bentuk negara dalam literatur hukum dan politik pada umumnya menyangkut pilihan antara kerajaan (monarki) atau republik. Dalam monarki pengangkatan kepala negara dilakukan melalui garis keturunan atau hubungan darah. Sementara itu, kepala negara dalam republik ditentukan berdasarkan pemilihan atau dengan cara lain, tetapi yang jelas tidak berdasarkan keturunan.²²

Di negara-negara yang demokratis, pergantian kepala negara dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui pemilihan tidak langsung oleh wakil-wakil rakyat. Sebaliknya, di negara-negara yang tidak demokratis, pengangkatan kepala negara bisa saja dilakukan

20 I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung, PT Refika Aditama, Cetakan Pertama, 2009), hlm. 91.

21 *Ibid.*

22 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 277–279.

dengan cara lain, seperti kudeta, penunjukan langsung oleh kepala negara sebelumnya, dan sebagainya. Namun, kepala negara republik tidak ditentukan berdasarkan garis keturunan darah atau pewarisan.²³

Bentuk pemerintahan Indonesia adalah republik. Pemilihan bentuk republik, bukan kerajaan (*monarki*), didasarkan pada pengalaman bangsa Indonesia pada masa sebelum kemerdekaan, yang diliputi oleh sejarah kerajaan-kerajaan besar dan kecil di seluruh wilayah Nusantara. Atas dasar pengalaman tersebut, sejak bangsa Indonesia merdeka dan membentuk negara modern yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, bentuk pemerintahan yang dipilih adalah republik.²⁴

Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah negara dengan susunan organisasi berbentuk negara kesatuan (*unitary state*). Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama atau tidak sederajat. Kekuasaan pemerintahan pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Dalam hal pembentukan undang-undang, badan legislatif pusat tidak sederajat—lebih tinggi daripada badan legislatif daerah. Kekuasaan pemerintah daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering berupa otonomi yang luas.²⁵

Menurut C.F. Strong, salah satu ciri negara kesatuan adalah kedaulatan tidak terbagi atau dengan kata lain, inti kekuasaan berada pada pemerintahan pusat.²⁶ Dalam negara kesatuan, secara teoretis hanya mengenal satu negara dan satu pemerintah. Demikian pula, kedaulatannya, baik ke dalam maupun ke luar merupakan satu kesatuan. Oleh karena itu, negara kesatuan hanya mengenal satu pusat kekuasaan pemerintahan dengan wewenang legislatif tertinggi yang

23 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 279.

24 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 56–57.

25 Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, 2000), hlm. 207.

26 *Ibid.*, hlm. 207–208.

terletak pada satu badan legislatif nasional.²⁷ Selanjutnya, dalam negara kesatuan, kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan daerah memperoleh kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang diatur secara tegas.²⁸

Fahmi Amrusyi menerangkan bahwa negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus langsung oleh pemerintah pusat. Sementara itu, pemerintah daerah hanya melaksanakan instruksi pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka otonomi daerah dan disebut sebagai daerah otonom.²⁹

Menurut Shahid Javed Burki dkk., prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam negara kesatuan adalah sebagai berikut: a) kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, sedangkan daerah diberi hak dan kewajiban untuk mengelola serta menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan; b) pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki garis komando dan hubungan hierarkis; dan c) kekuasaan atau kewenangan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah, dalam kondisi tertentu, apabila daerah tidak mampu menjalankannya dengan baik, dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan tersebut.³⁰

Ketentuan bentuk republik diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Pada saat dilakukannya perubahan

27 I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.Cit.*, hlm. 99.

28 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 282.

29 Putera Astomo, *Ilmu Negara*, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-1, 2021), hlm. 75.

30 Putera Astomo, *Ibid.*, hlm. 75–76.

UUD 1945 pada tahun 1999 sampai dengan 2002, ketentuan ini tidak diubah. Hal ini sesuai dengan salah satu kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I MPR dalam perubahan UUD 1945.³¹ Penegasan tentang tidak diubahnya bentuk negara diatur pada Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945, yang menyatakan,

“Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Kesepakatan Panitia Ad Hoc I MPR dan ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa bentuk Negara Indonesia tidak dapat diubah.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 mengandung beberapa pengertian, yaitu: *pertama*, negara yang diatur dalam UUD ini bernama Negara Indonesia; *kedua*, Negara Indonesia ialah negara kesatuan; dan *ketiga*, Negara Indonesia berbentuk republik. Oleh karena itu, Negara Indonesia dan UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari eksistensi NKRI. Artinya, jika bukan negara kesatuan, namanya bukan lagi Negara Indonesia. Berdasarkan ketiga pengertian yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1) tersebut, dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk republik dengan susunan organisasinya berbentuk kesatuan (*unitary state*).³²

Mengingat bentuk pemerintahan Negara Indonesia adalah republik, kepala pemerintahan tidak ditentukan berdasarkan garis keturunan atau pewarisan, melainkan dipilih oleh rakyat. Berdasarkan ketentuan dalam UUD NRI 1945, mekanisme pemilihannya dilakukan secara langsung melalui pemilu. Pemilu menjadi bagian penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

31 Kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I MPR terkait perubahan UUD 1945 terdiri dari 5 (lima) butir. Salah satu butir kesepakatan tersebut menyatakan, *“Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Uraian selengkapnya dapat dilihat dalam Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 18.

32 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 285–286.

2. Kedaulatan Negara

Kedaulatan merupakan padanan dari istilah *sovereignty* (bahasa Inggris), *souveraineté* (bahasa Prancis), *souvereiniteit* (bahasa Belanda), dan *sovranus* (bahasa Italia). Istilah-istilah asing tersebut berasal dari kata Latin *supranus* yang berarti tertinggi atau yang berdaulat.³³

Ajaran atau paham kedaulatan rakyat timbul dan berkembang pada masa Revolusi Amerika dan Revolusi Prancis. Dasarnya adalah perjanjian masyarakat (kontrak sosial) dan legitimasi pembentukan negara. Meskipun ajaran ini bervariasi, ajaran tersebut tetap bersandar pada penentuan kehendak manusia yang individual, baik yang bersifat liberal, berbasis perwakilan, maupun bentuk lainnya.³⁴

Untuk pertama kalinya, ajaran ini dirumuskan oleh Jean Bodin (1530–1596) di dalam bukunya *De Republica*, yang diterbitkan pada tahun 1576. Menurutny, inti negara adalah kesatuan pemerintahannya. Negara yang tidak memiliki *summa potesta* (kekuasaan tertinggi) diibaratkan seperti kapal tanpa kemudi.³⁵ Pengertian kedaulatan menurut Jean Bodin adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang mempunyai sifat atau hakikat, yaitu: a) asli; b) langgeng atau abadi; c) tertinggi; d) tidak dapat dibagi-bagi; dan e) tidak dapat dialihkan.³⁶

Pendapat Jean Bodin tentang sifat atau hakikat kedaulatan, dalam perkembangannya, tidak lagi diikuti secara kaku. Muhammad Yamin menyatakan bahwa meskipun pendapat Jean Bodin pada dasarnya jelas dan benar, batasan kedaulatan dalam negara hukum bukan ditentukan oleh besar kecilnya kekuasaan, melainkan oleh aturan hukum. Yamin menyadari bahwa selain kedaulatan rakyat, terdapat pula kedaulatan hukum yang dijadikan dasar penyelenggaraan negara.³⁷

33 Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca-Perubahan, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara)*, (Malang, Intrans Publishing, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, 2011), hlm. 25.

34 A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 129.

35 Anwar C., *Op.Cit.*, hlm. 25–26.

36 Anwar C., *Op.Cit.*, hlm. 26.

37 Anwar C., *Op.Cit.*, hlm. 26–27.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam Pasal 1 ayat (3) diatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Kedua ayat ini menegaskan bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat sekaligus paham kedaulatan hukum sehingga disebut sebagai negara hukum yang demokratis.

Menurut Ismail Suny, selain menganut kedua paham kedaulatan tersebut, Negara Indonesia juga menganut paham kedaulatan Tuhan.³⁸ Perihal dianutnya paham kedaulatan Tuhan dapat dilihat dalam rumusan alinea III Pembukaan UUD 1945. Di dalamnya ditemukan frasa “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa”, yang menunjukkan bahwa kemerdekaan yang dicapai bangsa Indonesia adalah berkat rahmat Tuhan. Pernyataan ini merupakan pengakuan bangsa Indonesia bahwa dalam negara yang dibentuk pada hakikatnya kekuasaan tertinggi atau yang berdaulat adalah Tuhan.³⁹

Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat (*from people, of the people, for the people*).⁴⁰ Sementara itu, negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada hukum disebut sebagai negara hukum (*rechtsstaat, rule of law*). Perpaduan antara negara demokrasi dan negara hukum diistilahkan sebagai negara demokrasi berdasarkan hukum atau negara hukum demokratis.

Hukum memegang peranan tertinggi dalam penyelenggaraan suatu negara. Hukum harus dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Penegasan ini penting sebab prinsip supremasi

38 Anwar C., *Op.Cit.*, hlm. 88.

39 Anwar C., *Op.Cit.*, hlm. 89.

40 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam “Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum”, (Jakarta, Gaya Media Pratama, Cetakan Pertama, 1996), hlm. 57.

hukum dan kedaulatan hukum bersumber pada kedaulatan rakyat.⁴¹ Dalam paham kedaulatan rakyat pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat. Harus disadari bahwa kekuasaan berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD NRI 1945, pelaksanaan kedaulatan rakyat diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).⁴²

Kedaulatan rakyat di Indonesia diselenggarakan secara langsung oleh rakyat dan secara tidak langsung melalui sistem perwakilan. Pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung dilakukan melalui pemilu. Selain itu, juga dapat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak kebebasan berpendapat, hak kebebasan pers, hak kebebasan informasi, hak atas kebebasan keberserikat dan berorganisasi, serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam UUD.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat secara tidak langsung diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari DPR dan DPD sebagai pemegang kekuasaan legislatif, presiden dan wakil presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, serta MA dan MK sebagai pemegang kekuasaan kehakiman.⁴³

Negara Indonesia, apabila dilihat dari sudut pandang bentuk dan kedaulatan negara, adalah negara yang berbentuk republik dengan susunan organisasinya berbentuk kesatuan (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Paham kedaulatan yang dianut oleh NKRI adalah paham kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan Tuhan. Dalam implementasinya, ketiga paham ini saling melengkapi sesuai konteksnya. Kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung dan tidak langsung. Salah satu wujud nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung adalah melalui pemilu.

Penyelenggaraan pemilu bagi Indonesia merupakan keharusan, karena berdasarkan bentuk dan kedaulatan negara yang dianut,

41 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 57.

42 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 58.

43 Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, hlm. 59.

presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilu, bukan melalui keturunan atau pewarisan, atau cara-cara lainnya di luar pemilu. Demikian pula dengan pejabat-pejabat lainnya seperti anggota DPR, DPD, DPRD, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, juga dipilih melalui pemilu.

Penyelenggaraan pemilu secara periodik sangat penting agar kedaulatan rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya dapat diwujudkan secara nyata dan tepat waktu. Jika terjadi penundaan pemilu, baik karena bencana atau keadaan darurat, penundaannya harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan bentuk negara dan paham kedaulatan yang dianut oleh Negara Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945.

C. KERANGKA HUKUM PEMILU

Konsep “kerangka hukum pemilu” terdiri dari kata “kerangka” dan “hukum pemilu”. Menurut KBBI, kata “kerangka” diartikan sebagai “garis besar” atau “rancangan”. Selain itu, kata tersebut juga diartikan sebagai “sistem dari prinsip dasar, konsep, atau nilai yang lazimnya merupakan ciri khas suatu kelompok atau kebudayaan.”⁴⁴ Sementara, kata “hukum pemilu” secara sederhana dapat diartikan sebagai “hukum yang mengatur tentang pemilu” atau dapat pula dikatakan sebagai “peraturan perundang-undangan tentang pemilu”.

Menurut *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), secara umum, konsep kerangka hukum pemilu mengacu pada setiap aturan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Secara khusus, kerangka hukum pemilu adalah ketentuan konstitusi dan undang-undang yang mengatur tentang pemilu yang telah disahkan oleh lembaga legislatif, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan pemilu.⁴⁵

44 Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/kerangka>. Diakses 18 Agustus 2025.

45 International IDEA, *Standar-standar Internasional untuk Pemilu: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (Stockholm, Sweden, 2002), selanjutnya disebut *Internasional IDEA III*, hlm. 13.

Kerangka hukum pemilu harus benar-benar mampu menerjemahkan prinsip-prinsip dan mekanisme penyelenggaraan pemilu berdasarkan ketentuan yang diatur dalam konstitusi. Pentingnya pemilu yang berkeadilan selalu menjadi isu krusial yang ramai diperbincangkan menjelang pemilu. Evaluasi pemilu yang terus dilakukan menyebabkan desain sistem pemilu dan pengaturan teknisnya mengalami perubahan. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menemukan desain pemilu yang paling ideal. Dalam kerangka hukum pemilu, prinsip dan mekanisme pemilu yang jujur dan demokratis harus diatur. Kerangka hukum pemilu harus mampu secara konsisten mendukung kehendak konstitusi suatu negara.⁴⁶

Fungsi kerangka hukum pemilu adalah sebagai landasan yuridis atau dasar hukum pelaksanaan pemilu. Kerangka hukum pemilu memberikan gambaran tentang prinsip-prinsip, tujuan, dan teknis penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, pemahaman terhadap kerangka hukum pemilu sangat dibutuhkan dalam memecahkan masalah alasan penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional. Kerangka hukum negara Indonesia dapat ditemukan dalam: a) UUD NRI 1945; b) undang-undang pemilu; dan c) peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemilu.

Kerangka hukum pemilu berkaitan erat dengan sistem demokrasi suatu negara. Menurut Ramlan Surbakti, demokrasi dan hukum (*democracy and nomocracy*) merupakan dua konsep yang saling terkait satu sama lain. Demokrasi dilaksanakan berdasarkan hukum. Hukum tidak saja dibentuk secara demokratis, melainkan substansinya juga berisi prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip ini juga berlaku dalam demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), yakni rakyat memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya melalui pemilu.⁴⁷

46 Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius Watu, "Analisis Dampak Penundaan Pemilu 2024 (Studi Putusan Nomor: 757/pdt.G/2022/PN. Jkt.Pst)", *Jurnal Lex Specialis*, (Vol. 4, No. 1, 2023), hlm. 56. <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/issue/view/1395>. Diakses tanggal 14 September 2025.

47 Ramlan Surbakti, *Tata Kelola Pemilu (Electoral Governance)*, (Jakarta, PT Kompas Media Nusantara, 2024), hlm. 100.

Di negara-negara yang menganut paham negara hukum demokratis, proses penyelenggaraan pemilu diatur dalam hukum pemilu negara yang bersangkutan. Pengaturannya dituangkan ke dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dalam bidang kepiluan. Sejalan dengan hal tersebut, bentuk pengaturan pemilu di Indonesia adalah: a) undang-undang dasar (UUD), b) undang-undang pemilu, c) undang-undang lain yang berkaitan dengan pemilu, d) peraturan tentang pemilu, e) keputusan yang berkaitan dengan pemilu.

Kerangka hukum pemilu menentukan aturan main atau *the rules of the game* pada setiap tahapan pemilu. Oleh karena itu, kerangka hukum pemilu selalu menjadi perhatian semua pihak yang berkepentingan dengan pemilu. Setiap pemangku kepentingan mungkin saja memiliki fokus perhatian yang berbeda dalam pemilu, tetapi semuanya menghendaki suatu kerangka hukum pemilu yang menjamin pemilu diselenggarakan secara demokratis.⁴⁸

Ruang lingkup analisis kerangka hukum pemilu pada subbab ini, dibatasi pada: a) pasal-pasal dalam UUD NRI 1945; dan b) undang-undang pemilu. Melalui analisis terhadap kedua aspek tersebut, diharapkan diperoleh gambaran tentang kaitan antara penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional dengan kerangka hukum pemilu di Indonesia.

1. Undang-Undang Dasar

Kerangka dasar atau fondasi hukum pemilu Negara Republik Indonesia diatur dalam sejumlah pasal UUD NRI Tahun 1945. Sebelum dilakukan perubahan, dalam naskah asli UUD 1945, istilah pemilu belum ditemukan. Namun demikian, hal itu bukan berarti bahwa pada saat itu (sebelum perubahan), kerangka hukum pemilu belum diatur sama sekali dalam UUD 1945. Pengaturannya sudah dilakukan oleh pembentuk UUD 1945, akan tetapi masih bersifat implisit dan terbatas.

⁴⁸ *Ibid.*

Atas dasar pemikiran tersebut, pada saat MPR melakukan perubahan UUD 1945 mulai tahun 1999 sampai dengan 2002 (1999, 2000, 2001, dan 2002), kelemahan-kelemahan atau kekurangan-kekurangan tersebut dilengkapi. Hal ini dapat dilihat dari tujuan perubahan UUD 1945 sebagaimana dikemukakan oleh MPR pada saat perubahan tersebut dilakukan.

Menurut MPR, ada tujuh tujuan dilakukannya perubahan UUD 1945. Dari tujuh tujuan dimaksud, ada dua di antaranya berkaitan langsung dengan pemilu dan relevan dengan pembahasan dalam buku ini, yaitu: *pertama*, untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi, dan *kedua*, untuk melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilu.⁴⁹

Secara umum tujuan perubahan UUD 1945 berhasil diwujudkan oleh MPR. Hal itu dapat dilihat dari sejumlah pasal dalam UUD 1945 pascaperubahan yang secara eksplisit mengatur pemilu. Pasal-pasal ini tersebar pada sejumlah bab. Selain pasal-pasal dimaksud, pemilu juga diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab VIIB tentang Pemilihan Umum. Secara normatif, capaian ini merupakan kemajuan penting bagi kerangka hukum pemilu Indonesia.

Pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang menjadi kerangka hukum pemilu Indonesia, khususnya yang berhubungan dengan pengaturan jenis dan periode penyelenggaraan pemilu, adalah sebagai berikut:⁵⁰

Pertama, kedaulatan negara. Pasal 1 ayat (2) mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Pasal 1 ayat (3) mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Substansi pokok dari ketentuan dalam kedua ayat tersebut menegaskan bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan

49 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 12–13.

50 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 65–71, hlm. 82–89, hlm. 129–130, hlm. 141–144, hlm. 122–124, dan hlm. 145–147.

rakyat dan kedaulatan hukum, yang dikenal dengan istilah paham demokrasi konstitusional. Dalam konteks negara, negara yang menganut paham demokrasi konstitusional disebut sebagai negara hukum demokratis. Ketentuan dalam kedua ayat tersebut merupakan dasar filosofis dan yuridis penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Alasannya, karena secara filosofis hakikat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan secara yuridis kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut konstitusi (UUD).

Kedua, pemilu presiden dan wakil presiden. Pasal 6A ayat (1) mengatur bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 7 mengatur bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Substansi pokok dari ketentuan dalam pasal-pasal tersebut adalah: 1) presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu (paham kedaulatan rakyat), 2) penegasan masa jabatan presiden dan wakil presiden selama lima tahun (asas pemilu periodik), dan 3) pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden maksimal dua kali untuk jabatan untuk jabatan yang sama (prinsip konstitusionalisme).

Ketiga, pemilu anggota DPR. Pasal 19 ayat (1) mengatur bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilu. Substansi pokok dari ketentuan pasal ini adalah anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Artinya, bahwa semua anggota DPR harus dipilih melalui pemilu dan tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat. Hal ini sejalan dengan paham demokrasi perwakilan, yang menegaskan bahwa keberadaan wakil rakyat di DPR didasarkan pada perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*). Pengaturan ini (UUD NRI 1945) berbeda dengan pengaturan dalam UUD 1945 (UUD sebelum perubahan), karena sebelum terjadinya perubahan, selain dipilih melalui pemilu ada juga anggota DPR yang ditentukan melalui cara pengangkatan. Sebagai contoh pada Periode Orde Baru, anggota DPR yang berasal dari ABRI ditentukan melalui pengangkatan dan bukan melalui pemilu.

Keempat, pemilu anggota DPD. Pasal 22C ayat (1) mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu. Substansi pokok dari ketentuan pasal ini adalah masing-masing provinsi di Indonesia memiliki perwakilan yang disebut DPD. Anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi melalui pemilu. Lembaga DPD merupakan hal baru dalam UUD NRI 1945. Dalam UUD 1945 hal ini belum diatur. Keberadaan DPD dimaksudkan sebagai lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah.

Kelima, pemilu anggota DPRD. Pasal 18 ayat (3) mengatur bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu. Substansi pokok dari ketentuan pasal ini adalah setiap pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota di Indonesia, memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Latar belakang dari ketentuan ini, selain untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di tingkat daerah melalui pemilu, juga dimaksudkan untuk mendorong demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, dengan adanya DPRD yang memiliki kewenangan menetapkan peraturan daerah dan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, maka kualitas kehidupan demokrasi di daerah semakin meningkat.

Keenam, penegasan pengaturan tentang pemilu. Dalam UUD NRI 1945 terdapat Bab VIIB tentang Pemilihan Umum. Bab ini merupakan bab baru yang khusus mengatur tentang pemilu. Pasal 22E ayat (1) mengatur bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pasal 22E ayat (6) mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilu diatur dengan undang-undang. Ketentuan pasal ini dimaksudkan untuk memperkuat landasan hukum pemilu. Substansi pokok Pasal 22E ayat (1) adalah penegasan dan sekaligus jaminan bahwa pemilu diselenggarakan secara reguler (asas pemilu periodik) setiap lima tahun sekali. Selain didasari asas pemilu periodik, pemilu juga diselenggarakan atas dasar

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sementara itu, substansi pokok Pasal 22E ayat (6) adalah pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan teknis penyelenggaraan pemilu dituangkan dalam bentuk undang-undang. Tujuannya untuk membuka ruang bagi aspirasi rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR serta dalam rangka *check and balances*.

Konstitusi Indonesia telah mengatur kerangka hukum pemilu untuk setiap jenis pemilu yang ada. Kerangka hukum dimaksud, meliputi: a) prinsip kedaulatan negara, dalam hal ini, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat sebagai kerangka dasar; dan b) kerangka pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu anggota DPR, pemilu anggota DPD, pemilu anggota DPRD, sebagai kerangka teknis penyelenggaraan. Penegasan pengaturan kerangka hukum pemilu dimaksud diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Penegasan ini mempermudah kedudukan Indonesia sebagai negara hukum demokratis.

2. Undang-Undang Pemilu

Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilu diatur dengan undang-undang. Substansi pokok dari ketentuan dalam pasal ini adalah pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan teknis penyelenggaraan pemilu dituangkan dalam bentuk undang-undang dengan maksud untuk membuka ruang bagi aspirasi rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR serta untuk mewujudkan *checks and balances*.

Undang-undang pemilu yang berlaku pada saat buku ini ditulis adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2017. Pengertian pemilu menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam

NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 2, yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Periode penyelenggaraan pemilu diatur dalam Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Secara ringkas ketentuannya adalah sebagai berikut: a) pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali; b) hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU; dan c) pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Pasal 167 ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur ketentuan tentang kapan waktu dimulainya tahapan pemilu dan batas waktu penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih. Pengaturan selengkapannya adalah sebagai berikut: a) tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara; b) penetapan pasangan calon terpilih paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden; dan c) ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemungutan suara diatur dengan Peraturan KPU.

Untuk mengetahui maksud dari ketentuan Pasal 167 ayat (6), ayat (7), dan ayat (8), penulis melihat Bagian Penjelasan Pasal Demi Pasal Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Namun, dalam bagian tersebut dinyatakan bahwa ketentuan tersebut “Cukup jelas.” Menurut penulis, maksud pengaturan batasan waktu dimulainya tahapan pemilu dan batasan waktu penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih adalah agar tersedia cukup waktu untuk melaksanakan keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (4) undang-undang ini. Selain itu, pengaturan tersebut juga bertujuan agar pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih dapat dilakukan tepat waktu. Hal ini sangat penting agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan pemerintahan negara.

Ketentuan tentang pemilu lanjutan dan pemilu susulan diatur dalam Pasal 431, 432, dan 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 431 ayat (1) dan ayat (2) diatur bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu lanjutan. Pelaksanaan pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang terhenti.

Pasal 432 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu susulan. Pelaksanaan pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.

Pasal 433 mengatur ketentuan sebagai berikut. Dalam ayat (1) diatur bahwa pemilu lanjutan dan pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Dalam ayat (2) bahwa penetapan penundaan pelaksanaan pemilu dilakukan oleh: a) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kelurahan/desa; b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan; c) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota; d) KPU atas usul KPU provinsi apabila pelaksanaan pemilu lanjutan atau susulan meliputi satu atau beberapa provinsi. Dalam ayat (3) diatur dalam hal pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40 persen jumlah provinsi dan 50 persen dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. Dalam ayat (4) diatur ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Peraturan KPU.

Pengaturan pemilu lanjutan dan pemilu susulan dalam Pasal 431, 432, dan 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memiliki kelemahan. Salah satu kelemahannya yaitu tidak diaturnya ketentuan tentang mekanisme yang harus ditempuh apabila pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan ternyata melewati batas waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Pemilu lanjutan dan pemilu susulan yang berlarut-larut dapat mengakibatkan penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih tidak dapat dilakukan 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden hasil pemilu sebelumnya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mengatur jalan keluarnya. Untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden, tidak ada pilihan lain kecuali mengupayakan agar pemilu lanjutan dan pemilu susulan dapat diselesaikan tepat waktu.

Kerangka hukum pemilu merupakan salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemilu. Kerangka hukum pemilu selalu dibutuhkan, baik dalam keadaan normal maupun dalam keadaan darurat. Tanpa kerangka hukum pemilu yang memadai, mustahil pemilu dapat dilaksanakan dengan baik. Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan kerangka hukum pemilu yang berlaku, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dan UU Pemilu.

D. TATA CARA PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Menurut P.J.P. Tak sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Bersifat mengikat secara umum artinya tidak

mengidentifikasi individu tertentu sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.⁵¹

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), mengatur bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.” Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: 1) kejelasan tujuan; 2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; 3) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; 4) dapat dilaksanakan; 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6) kejelasan rumusan; dan 7) keterbukaan. Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, pada dasarnya fungsi dari asas-asas tersebut adalah sebagai landasan filosofis materi muatan yang akan diatur di dalamnya. Selain itu, juga berfungsi sebagai “bintang pemandu” yang akan memberi arah bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dalam merumuskan pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

51 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta, Ind-Hill.Co., Cetakan Pertama, 1992), hlm. 24.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut asas *lex superior derogat legi inferiori*, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁵² Artinya, peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi hierarkinya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan pemilu, pemahaman tentang hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sangat diperlukan.

Setiap undang-undang memiliki materi muatan tertentu sesuai dengan pokok-pokok pikiran (diktum menimbang) dan dasar hukum (diktum mengingat) pembentukan undang-undang tersebut. Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang adalah: 1) pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD NRI 1945; 2) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; 3) pengesahan perjanjian internasional tertentu; 4) tindak lanjut atas putusan MK; 5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Kemudian, dalam ayat (2) dikatakan bahwa tindak lanjut atas putusan MK dilakukan oleh DPR atau presiden.

52 Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*. (Yogyakarta, FH UII Press, Cetakan Pertama, 2004), hlm. 56.

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya berlaku dalam pembentukan semua peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu.⁵³ Tata cara pengaturan pemilu harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Jika undang-undang ini dilanggar, peraturan perundang-undangan pemilu yang dihasilkan akan kehilangan keberlakuan dan legitimasi di tengah masyarakat.

Sebagaimana dikemukakan oleh Ann Seidman dalam teori *ROCCIPI* yang dikembangkannya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat tujuh kategori yang harus dipertimbangkan. Ketujuh kategori tersebut adalah: 1) *rule* (peraturan); 2) *opportunity* (kesempatan); 3) *capacity* (kemampuan); 4) *communication* (komunikasi); 5) *interest* (kepentingan); 6) *process* (proses); dan 7) *ideology* (ideologi).⁵⁴ Tujuannya, agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat diberlakukan secara efektif dalam memecahkan permasalahan konkret yang terjadi di tengah masyarakat.

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penundaan pemilu. Fungsinya adalah untuk memastikan bahwa pengaturan penundaan pemilu dilakukan secara demokratis dan konstitusional. Prinsip ini penting karena pemilu merupakan agenda nasional yang strategis dan menyangkut nasib rakyat

53 Hingga saat ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah diubah sebanyak 2 (dua) kali, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

54 Uraian mengenai teori *ROCCIPI* telah dikemukakan pada Bab II buku ini, khususnya pada subbab *Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*.

banyak sehingga penundaan pemilu tidak boleh dilakukan secara otoriter agar tidak bertentangan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. HAKIKAT PEMILU DAN ASAS PEMILU PERIODIK

Dua aspek penting yang perlu dipahami dalam pemilu adalah konsep tentang hakikat pemilu dan asas pemilu periodik. Pemahaman terhadap kedua aspek tersebut akan sangat bermanfaat dalam menjelaskan mengapa pemilu harus diselenggarakan secara berkala dan tepat waktu. Demikian pula, jika terjadi penundaan pemilu, penundaan tersebut harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional.

1. Hakikat Pemilu

Konsep hakikat pemilu terdiri atas dua kata, yaitu “hakikat” dan “pemilu”. Menurut KBBI, kata “hakikat” diartikan sebagai “intisari atau dasar” dan “kenyataan yang sebenarnya (sesungguhnya)”.⁵⁵ Aristoteles (384 SM–322 SM) mengartikan “hakikat” sebagai “inti dari suatu hal yang ada atau telah berkembang”. Aristoteles menggunakan analogi organisme untuk menjelaskan makna kata “hakikat”. Menurutnya, tangan sebagai organ tubuh tidak lagi dapat disebut sebagai tangan ketika tubuh telah hancur karena tangan didefinisikan berdasarkan tujuannya, yaitu untuk memegang sesuatu. Tangan hanya mungkin memegang sesuatu ketika menyatu dengan tubuh yang masih hidup. Seorang individu sebagai subordinat negara tidak akan dapat memenuhi tujuannya apabila ia tidak menjadi bagian dari negara. Dengan pengandaian tersebut, menurut Aristoteles, setiap individu pada hakikatnya adalah warga negara.⁵⁶

55 Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan ke-1, Edisi IV, 2008), hlm. 475.

56 Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat dan Kaitannya dengan Kondisi Sosio-Politik dari Zaman Kuno hingga Sekarang*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, terjemahan Sigit Jatmiko et.al., 2007), hlm. 252.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa konsep hakikat adalah intisari tentang kenyataan yang sebenarnya atau sesungguhnya dari suatu objek. Objek yang dimaksud adalah hal yang dibahas atau menjadi fokus perhatian. Dalam subbab ini, fokus perhatian ditujukan pada pemilu. Karena itu, konsep hakikat pemilu dapat dirumuskan sebagai intisari tentang kenyataan yang sebenarnya atau sesungguhnya dari pemilu.

Untuk menganalisis hakikat pemilu, terlebih dahulu perlu dikaji konsep atau pengertian pemilu itu sendiri. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pengertian pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Unsur-unsur pemilu berdasarkan konsep tersebut, yaitu: *pertama*, sarana kedaulatan rakyat; *kedua*, memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD; *ketiga*, dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; *keempat*, dalam NKRI; *kelima*, berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Secara konseptual, unsur-unsur pemilu bersifat akumulatif. Artinya, bahwa semua unsur harus terpenuhi secara lengkap. Jika dalam suatu pemilu salah satu unsur pemilu tidak ada atau tidak sesuai, pada hakikatnya pemilu itu tidak dapat dikatakan sebagai pemilu. Sebab, intisari kenyataan yang sesungguhnya tentang pemilu yang tercermin dari unsur-unsurnya, tidak terpenuhi.

Salah satu unsur dalam pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat. Unsur lainnya adalah asas-asas pemilu (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil). Merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali,” terdapat satu asas tambahan, yaitu asas setiap lima tahun sekali. Asas ini dikenal sebagai asas pemilu periodik atau berkala. Sayangnya, asas tersebut tidak dimasukkan ke dalam pengertian pemilu dalam rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Hakikat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Inilah hakikat yang paling utama dari pemilu. Secara prosedural, pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD dalam NKRI.

2. Asas Pemilu Periodik

Periode penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan implementasi asas pemilu periodik. Menurut Ramlan Surbakti, asas periodik merujuk pada pentingnya penyelenggaraan pemilu secara reguler dalam interval yang tidak terlalu lama, tetapi juga tidak terlalu singkat. Apabila jarak antara pemilu yang satu dan pemilu berikutnya terlalu lama, suara rakyat tidak lagi berdaulat, sedangkan kehendak sang penguasa menjadi hukum. Apabila terlalu singkat, penyelenggara negara hasil pemilu belum memiliki waktu yang memadai untuk menjalankan janji dalam kampanye.⁵⁷

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 memuat frasa “setiap lima tahun sekali”. Frasa ini menggariskan bahwa pemilu di Indonesia diselenggarakan secara periodik atau berkala dengan jarak waktu antara satu pemilu dan pemilu berikutnya adalah 5 (lima) tahun. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam undang-undang pemilu maupun undang-undang pilkada, bukan sebagai asas, melainkan sebagai jadwal pelaksanaan pemilu dan pilkada.

Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa “Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali”. Meskipun asas ini tidak diatur secara eksplisit dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagai salah satu asas dalam pemilu, ketentuan yang tertung dalam Pasal 167 ayat (1) tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali.

57 Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hlm. 109.

Model pengaturan asas periodik dalam undang-undang pilkada memiliki pola yang sama dengan pengaturan dalam undang-undang pemilu. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 juga tidak memuat asas periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam pasal tersebut hanya dinyatakan bahwa pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun, dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diatur bahwa “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, baik dalam undang-undang pemilu maupun undang-undang pilkada, ketentuan tentang periode penyelenggaraan pemilu dan pilkada setiap 5 (lima) tahun sekali telah diatur, meskipun tidak dimasukkan ke dalam pasal yang mengatur asas-asas pemilu maupun asas-asas pilkada.

Ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagaimana telah diuraikan di atas dengan tegas mengatur bahwa pemilu dan pilkada di Indonesia diselenggarakan secara periodik setiap lima tahun sekali. Ketentuan tersebut menimbulkan implikasi hukum bagi Indonesia untuk menyelenggarakan pemilu setiap lima tahun sekali. Pilkada pada prinsipnya juga dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Namun, jika terjadi penundaan yang mengakibatkan kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau wali kota dan wakil wali kota, jabatan tersebut akan diisi oleh penjabat yang ditunjuk. Mekanismenya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Pelaksanaan asas pemilu periodik secara konsisten dalam praktiknya tidak mudah. Permasalahan kepemiluan yang dihadapi oleh suatu negara sering kali sangat kompleks. Sebagai contoh, dalam menghadapi pemilu tahun 2024 di Indonesia muncul usulan penundaan pemilu. Usulan tersebut digagas oleh sejumlah pejabat negara

dan pimpinan partai politik di Indonesia. Usulan tersebut, meskipun pada akhirnya ditolak dan pemilu tetap dilaksanakan sesuai jadwal, telah menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat.⁵⁸

Mengenai penundaan pemilu, Ramlan Surbakti mengemukakan bahwa masa jabatan semua penyelenggara negara hasil pemilu di Indonesia adalah 5 (lima) tahun sehingga penundaan pemilu tidak dapat diterima kecuali dalam situasi darurat (*only if necessary*).⁵⁹ Hal ini berarti harus ada alasan yang kuat untuk melakukan penundaan pemilu. Jika tidak, pemilu harus tetap diselenggarakan secara periodik dan tepat waktu.

Salah satu amar Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menyatakan bahwa model keserentakan pemilu ke depan adalah pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Apabila putusan ini ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang, dampaknya adalah kemungkinan terjadinya penundaan pemilu lokal pada masa transisi. Setelah itu, pemilu kembali diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali, kecuali terjadi keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak dapat diselenggarakan.

Sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia menunjukkan bahwa penundaan pemilu bukanlah hal baru. Demikian pula dengan penundaan pilkada. Penundaan pemilu terjadi pada masa awal kemerdekaan atau pada Periode Demokrasi Liberal sampai dengan masa awal Periode Orde Baru. Setelah itu, hampir semua pemilu di Indonesia diselenggarakan secara periodik. Untuk pilkada, penundaan terjadi sepanjang sejarah pemilihan di Indonesia, mulai dari Periode Demokrasi Liberal sampai dengan Periode Reformasi.

Penyelenggaraan pemilu secara periodik merupakan keharusan bagi negara yang secara konstitusional mengadopsi sistem politik demokrasi untuk melahirkan pemerintah yang berlegitimasi. Peme-

58 Uraian mengenai pro kontra terkait usulan penundaan pemilu tahun 2024 telah dikemukakan pada Bab I buku ini, khususnya pada Latar Belakang.

59 Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hlm. 109–110.

rintah yang berlegitimasi akan menghasilkan pemerintahan yang tidak hanya stabil, tetapi juga efektif dan responsif. Oleh karena itu, hampir semua negara di dunia berupaya menyelenggarakan pemilu yang demokratis.⁶⁰

Menurut Ramlan Surbakti, terdapat tiga tipe atau jenis pengertian yang terkandung dalam “kehendak rakyat dinyatakan secara periodik” atau yang disebut sebagai asas pemilu periodik, yaitu:⁶¹

Pertama, kehendak rakyat tidak hanya dinyatakan satu kali, melainkan secara reguler, baik empat tahun sekali, lima tahun sekali, maupun enam tahun sekali, sesuai ketentuan dalam konstitusi suatu negara. Konstitusi Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, mengatur bahwa periode penyelenggaraan pemilu adalah “setiap lima tahun sekali”.

Kedua, asas pemilu periodik mengandung arti adanya batas waktu tertentu untuk suatu jabatan atau pembatasan masa jabatan. Tidak ada pemerintah yang berkuasa terus-menerus tanpa batas waktu. Apabila suatu jabatan dipegang oleh seseorang dalam jangka waktu yang terlalu lama, jabatan tersebut berpotensi disalahgunakan. Pembatasan masa jabatan dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan jabatan dan kekuasaan.

Ketiga, penyelenggaraan pemilu secara periodik membuka kesempatan bagi para pihak untuk membangun akuntabilitas dalam pemilu. Oleh karena masa jabatan dibatasi pada waktu tertentu dan setelahnya seseorang pejabat dapat maju kembali dalam pemilu berikutnya, tersedia kesempatan bagi rakyat untuk meminta pertanggungjawaban kepada petahana atau *incumbent* pada akhir masa jabatannya. Demikian pula bagi petahana, tersedia kesempatan untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada konstituen. Melalui asas periodik, terdapat ruang bagi rakyat mengganti pemimpin jika kinerjanya buruk, atau memilih kembali pada jabatan berikutnya jika kinerjanya baik.

60 Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hlm. 70.

61 Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hlm. 110.

Pada hakikatnya pemilu di Indonesia harus diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan hakikat pemilu dan asas pemilu periodik sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dan undang-undang pemilu (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017).

F. KONSEP TATA KELOLA PEMILU

Proses penyelenggaraan pemilu sangat kompleks karena melibatkan banyak hal dan banyak pihak di dalamnya. Hal-hal penting yang harus diperhatikan dalam pemilu sangat luas dimensinya, mulai dari hal-hal yang bersifat esensial (prinsip) sampai dengan hal-hal yang bersifat prosedural. Selain itu, pemilu juga melibatkan para pemangku kepentingan dalam jumlah yang sangat banyak, seperti penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pemilih, pemerintah, aparat penegak hukum, pegiat pemilu, pers, dan lain sebagainya.

Konsep tata kelola pemilu (*electoral governance*) merupakan perpaduan antara “tata kelola” (*governance*) dan “pemilu” (*election*). Menurut Mozaffar dan Schedler, tata kelola pemilu merupakan suatu kumpulan aktivitas yang saling terkait satu sama lain, yang melibatkan pembuatan aturan, pelaksanaan aturan, serta adjudikasi aturan kepililuan. Adjudikasi aturan berkaitan erat dengan penetapan hasil pemilu dan perselisihan hasil pemilu seperti pengajuan kasus, pemrosesan kasus, dan penetapan hasil pemilu.⁶²

Menurut Ramlan Surbakti, tata kelola pemilu sebagai subkajian pemilu merupakan serangkaian kegiatan yang menyangkut empat aspek penyelenggaraan pemilu yang satu sama lain sangat berkaitan. Keempat aspek fokus kajian tersebut adalah: 1) proses pembuatan

62 Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, “Tata Kelola Pemilu di Indonesia”, dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2019), hlm. 4.

hukum pemilu dan hukum pemilu itu sendiri (*rule making and electoral law*); 2) proses penyelenggaraan pemilu (*rule application and electoral processes*); 3) badan penyelenggara pemilu (*election management body*); dan 4) sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu (*election law enforcement and election dispute resolution*).⁶³

Mada Sukmajati mengartikan konsep tata kelola pemilu sebagai sebuah siklus atas pengelolaan tahapan-tahapan kepilwaan yang melibatkan interaksi antarpemangku kepentingan di dalam kepilwaan. Unsur-unsur atau dimensi tata kelola pemilu di Indonesia, terdiri atas: 1) nilai-nilai dan asas-asas pemilu, 2) sistem pemilu, 3) kelembagaan penyelenggara pemilu, 4) tahapan pemilu, 5) manajemen kepilwaan, dan 6) keadilan pemilu (*electoral justice*).⁶⁴

Kajian terhadap tata kelola pemilu sangat penting untuk menjelaskan permasalahan yang terjadi dalam pemilu. Selain itu, konsep ini juga dapat diterapkan dalam proses penyelenggaraan pemilu.⁶⁵ Konsep tata kelola pemilu yang dipilih dalam pembahasan buku ini adalah konsep yang dikemukakan oleh Mada Sukmajati. Alasannya adalah karena dinilai cukup relevan untuk menganalisis rumusan permasalahan yang dihadapi.

Uraian dari masing-masing unsur tata kelola pemilu dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Nilai-Nilai dan Asas-Asas Pemilu

Nilai-nilai dan asas-asas pemilu demokratis merupakan aspek mendasar dalam tata kelola pemilu. Di dalamnya, terkandung nilai-nilai filosofis dan konsep-konsep mendasar yang sifatnya abstrak. Kris Nugroho dan Ferry Daud M. Liando menjelaskan bahwa untuk mewujudkan tata kelola pemilu yang demokratis, terdapat dua hal

63 Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hlm. 16.

64 Dalam buku ini, untuk dimensi pertama konsep tata kelola pemilu sebagaimana dikemukakan oleh Mada Sukmajati, diubah menjadi "nilai dan asas" karena pengertian "prinsip" pada dasarnya sama dengan pengertian "asas". Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *Op.Cit.*, hlm. 10–11.

65 Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hlm. 17.

mendasar yang penting untuk diperhatikan, yaitu: *pertama*, prinsip asas-asas pemilu berintegritas (*electoral integrity*); dan *kedua*, asas-asas pemilu yang terdiri atas asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁶⁶

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga diatur bahwa asas-asas pemilu meliputi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Khusus mengenai “asas setiap lima tahun sekali” atau yang dikenal sebagai “asas periodik”, meskipun telah diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, tetapi ternyata asas tersebut tidak dimasukkan sebagai asas pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Undang-undang pemilu, selain mengatur asas-asas pemilu, juga mengatur asas-asas penyelenggara pemilu. Asas-asas penyelenggara pemilu merupakan prinsip-prinsip yang mengikat dan mendorong terciptanya integritas lembaga penyelenggara pemilu. Asas-asas tersebut merupakan sistem nilai yang harus dipedomani oleh penyelenggara pemilu untuk menjaga kehormatan, integritas, dan kemandirian penyelenggara pemilu. Tujuannya agar pemilu yang diselenggarakan mendapat legitimasi dan kepercayaan publik, baik terhadap proses maupun hasil pemilu secara keseluruhan.

Asas-asas penyelenggara pemilu diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam pasal tersebut, disebutkan sebagai prinsip-prinsip penyelenggara pemilu. Asas-asas dimaksud terdiri atas: a) mandiri; b) jujur; c) adil; d) berkepastian hukum; e) tertib; f) terbuka; g) proporsional; h) profesional; i) akuntabel; j) efektif; dan k) efisien. Pengertian masing-masing asas diatur dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu.

66 Kris Nugroho dan Ferry Daud M. Liando, “Nilai dan Asas Pemilu”, dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2019), hlm. 23.

Asas-asas penyelenggara pemilu dalam Peraturan DKPP disebut sebagai kode etik penyelenggara pemilu. Dalam Pasal 1 ayat (4) peraturan DKPP tersebut diatur bahwa kode etik penyelenggara pemilu merupakan suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku penyelenggara pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh penyelenggara pemilu.⁶⁷

2. Sistem Pemilu

Sistem pemilu merupakan salah satu variabel penting dalam tata kelola pemilu. Sistem pemilu yang dianut akan dijadikan sebagai dasar dalam menurunkan ketentuan tentang bagaimana pemilu diselenggarakan dan bagaimana pemenang akan ditentukan. Sistem pemilu yang dipilih akan menentukan administrasi pemilu, logistik pemilu, anggaran, serta teknis pemungutan dan penghitungan suara. Proses rekapitulasi perolehan suara serta penentuan calon atau pasangan calon terpilih dalam pemilu juga ditentukan oleh sistem pemilu yang digunakan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pemilu diselenggarakan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, serta untuk memilih anggota DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan tersebut, saat ini di Indonesia dikenal ada 5 (lima) jenis pemilu. Masing-masing jenis pemilu memiliki sistem pemilu tersendiri. Uraian dari masing-masing sistem pemilu dimaksud adalah sebagai berikut:⁶⁸

Pertama, sistem pemilu presiden dan wakil presiden. Penentuan pasangan calon terpilih sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, yaitu pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memenangkan

67 Pasal 1 ayat (4) Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu.

68 I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, *Rekonstruksi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Menuju Tata Kelola Pemilihan Umum Serentak yang Baik*, (Denpasar, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, 2024), hlm. 325–333.

pemilu ditentukan dari pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50 persen dari total suara yang masuk, dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Jika tidak ada satu pun pasangan calon yang memenuhi ketentuan tersebut, dilakukan pemungutan suara lanjutan (tahap kedua) yang diikuti oleh dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Pemenangnya kemudian ditetapkan sebagai presiden dan wakil presiden terpilih.⁶⁹

Mekanisme penentuan pasangan calon terpilih dalam pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia menggunakan sistem mayoritas atau *majority runoff* dengan variasi *two-round system* (TRS). Mekanisme tersebut merujuk pada Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD NRI 1945. Ketentuan ini juga diatur dalam Pasal 416 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Daerah pemilihan (dapil) untuk pemilu presiden dan wakil presiden adalah seluruh wilayah NKRI. Hal ini diatur dalam Pasal 168 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Syarat calon diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa calon presiden dan calon wakil presiden harus seorang Warga Negara Indonesia (WNI) sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden. Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.⁷⁰ Ketentuan tersebut lebih lanjut diatur dalam Pasal 222 dan Pasal 223 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Metode pemberian suara diatur dalam Pasal 353 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu dengan mencoblos satu kali pada nomor, nama, foto pasangan calon, atau tanda gambar partai politik pengusul dalam satu kotak pada surat suara. Syarat ambang batas

69 Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

70 Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

pencalonan (*presidential threshold*) diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa pasangan calon yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu harus memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 persen dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.

Ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah dibatalkan oleh MK. Hal ini dituangkan dalam Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan ini diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari Kamis, 2 Januari 2025.

Pertimbangan hukum putusan MK ini antara lain menyatakan bahwa: a) semua partai politik peserta pemilu berhak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden; b) pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden tidak didasarkan pada persentase jumlah kursi di DPR atau perolehan suara sah secara nasional; c) dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, partai politik peserta pemilu dapat bergabung sepanjang gabungan tersebut tidak menyebabkan dominasi yang mengakibatkan terbatasnya pasangan calon serta pilihan pemilihan; d) partai politik peserta pemilu yang tidak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dikenai sanksi larangan mengikuti pemilu periode berikutnya; dan e) dalam perumusan rekayasa konstitusional, termasuk perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, perlu melibatkan partisipasi semua pihak yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap penyelenggaraan pemilu, termasuk partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPR, dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).⁷¹

71 Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 275–276.

Amar Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024 menyatakan bahwa norma Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Berdasarkan putusan MK ini, ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden dinyatakan tidak berlaku.⁷²

Periode penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 167 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara serentak dengan pemilu legislatif setiap lima tahun sekali, pada hari dan tanggal yang sama. Model keserentakan ini dikenal dengan istilah model pemilu serentak “lima kotak” karena kelima jenis pemilu tersebut diselenggarakan pada hari dan tanggal yang sama.

Kedua, sistem pemilu anggota DPR dan DPRD. Penentuan calon terpilih dalam pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional berimbang) dengan varian sistem perwakilan berimbang daftar atau proporsional daftar.⁷³ Secara lebih spesifik, sistem yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka.⁷⁴

Pada sistem proporsional berimbang daftar atau *list proportional representation*, setiap partai politik mengajukan daftar calon untuk setiap dapil yang menyediakan lebih dari satu kursi. Selanjutnya, para pemilih di TPS memilih satu partai politik dan/atau calon. Mekanisme penentuan calon terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menggunakan sistem

72 *Ibid.*, hlm. 277.

73 Sistem pemilu perwakilan berimbang atau proporsional berimbang digolongkan ke dalam 2 (dua) varian, yaitu: 1) Sistem perwakilan berimbang daftar (*List Proportional Representation*) dan 2) Sistem pilihan tunggal yang dapat ditransfer (*Single Transferable Vote*).

74 Sistem perwakilan berimbang daftar atau proporsional berimbang daftar (*List Proportional Representation*) digolongkan lagi ke dalam dua varian, yaitu sistem proporsional terbuka dan sistem proporsional tertutup.

proporsional terbuka. Selanjutnya, calon terpilih dihitung menggunakan formula *Sainte-Laguë*, sebagaimana diatur dalam Pasal 415 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Daerah pemilihan untuk pemilu DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota. Daerah pemilihan untuk pemilu anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota, sedangkan daerah pemilihan untuk pemilu DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 187 ayat (1), Pasal 189 ayat (1), dan Pasal 192 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Jumlah kursi atau alokasi kursi per dapil yang diperebutkan (*district magnitude*) yaitu 3 s.d. 10 kursi untuk pemilu DPR serta 3 s.d. 12 kursi untuk pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan mengenai peserta pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.

Metode pemberian suara diatur dalam Pasal 353 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Dalam Pasal 353 ayat (2) diatur bahwa pemberian suara dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu.

Ambang batas pencalonan pada pemilu anggota DPR diatur sebesar 4% (empat persen), sedangkan pemilu anggota DPRD sebesar 0% (nol persen) atau tidak menggunakan ambang batas. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 414 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Jangka waktu atau periode penyelenggaraannya dilaksanakan secara serentak bersamaan dengan pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu DPD setiap lima tahun sekali, pada hari dan tanggal yang sama, sebagaimana diatur dalam Pasal 167 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Ketiga, sistem pemilu anggota DPD. Penentuan calon terpilih dalam pemilu anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 168 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 423 ayat (1) diatur bahwa “penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan”. Dalam Pasal 197 diatur bahwa dapil untuk pemilu anggota DPD ialah provinsi.

Jumlah kursi yang diperebutkan pada setiap dapil sebanyak 4 (empat) kursi. Dalam Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Metode pemberian suara dalam pemilu DPD diatur dalam Pasal 353 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu dengan cara mencoblos satu kali pada nomor, nama, atau foto calon untuk pemilu anggota DPD. Pemilu anggota DPD tidak memiliki ketentuan mengenai ambang batas pencalonan. Waktu penyelenggaraan pemilu DPD dilaksanakan serentak dengan pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu DPR, dan pemilu DPRD setiap lima tahun sekali, pada hari dan tanggal yang sama.

3. Kelembagaan Penyelenggara Pemilu

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh “suatu komisi pemilihan umum” yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Frasa “suatu komisi pemilihan umum” tersebut ditafsirkan tidak menunjuk lembaga tertentu, yakni KPU, melainkan sebagai sebutan bagi lembaga penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu kemudian dimaknai sebagai lembaga yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

4. Tahapan Pemilu

Tahapan pemilu merupakan salah satu bagian dari siklus atau lingkaran pemilu. Secara umum, siklus pemilu terdiri atas tiga bagian utama, yaitu prapemilu, tahapan pemilu, dan pascapemilu. Uraian masing-masing bagian adalah sebagai berikut:

Pertama, tahapan prapemilu. Umumnya meliputi aktivitas seperti pembentukan regulasi, termasuk regulasi teknis pemilu; perencanaan kegiatan dan penganggaran guna mendukung berbagai kegiatan dalam pemilu; pelatihan regulasi dan teknis yang diberikan kepada para penyelenggara pemilu; pemberian informasi awal, seperti pendidikan pemilih; serta pendaftaran yang dibuka bagi peserta pemilu. *Kedua*, tahapan pemilu. Tahapan penyelenggaraan pemilu antara lain dimulai dari pencalonan peserta pemilu, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta rekapitulasi hasil penghitungan suara. *Ketiga*, pascapemilu. Tahapan ini meliputi aktivitas pengkajian, reformasi, dan penetapan strategi baru untuk pelaksanaan pemilu yang akan datang.⁷⁵

Siklus dan rincian tahapan pemilu di Indonesia saat ini sangat rumit dan panjang. Selain itu, sebagian besar masih dilaksanakan secara manual. Berbagai upaya penyederhanaan yang dilakukan oleh KPU mengalami kendala karena terbentur ketentuan dalam sejumlah pasal undang-undang pemilu. Sebagai contoh, kerumitan tersebut terjadi pada proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara serta upaya penyederhanaan surat suara pemilu. Hasil evaluasi Pemilu 2019 dan simulasi penyederhanaan surat suara yang telah dilakukan oleh KPU belum dapat diimplementasikan secara optimal dalam Pemilu 2024 karena undang-undang pemilu yang berlaku belum mengakomodasinya.

75 Aditya Perdana dan Ferry Kurnia Rizkiyansyah, "Tahapan Pemilu", dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2019), hlm. 185–186.

5. Manajemen Kepemiluan

Menurut Toby S. James, manajemen pemilu memiliki peran yang sangat penting sebagai salah satu elemen tata kelola pemilu untuk memastikan agar ketentuan-ketentuan normatif kepemiluan dapat diimplementasikan sehingga demokrasi dapat diwujudkan dalam praktik di lapangan.⁷⁶

Ada lima ruang lingkup manajemen pemilu, yaitu *pertama*, perencanaan strategis (renstra); *kedua*, penganggaran; *ketiga*, evaluasi kinerja penyelenggara pemilu; *keempat*, manajemen jaringan pemangku kepentingan (stakeholder); dan *kelima*, infrastruktur penyelenggara pemilu.⁷⁷

Uraian masing-masing unsur manajemen pemilu dalam konsep tata kelola pemilu adalah sebagai berikut:⁷⁸

Pertama, perencanaan strategis (renstra). Renstra memuat arti pentingnya perencanaan strategis bagi penyelenggara pemilu, perbedaan perencanaan proaktif dan reaktif, analisis kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman (SWOT), serta langkah-langkah penyusunannya. *Kedua*, penganggaran. Penganggaran pemilu membahas bagaimana anggaran disusun serta isu-isu strategis dalam pendanaan pilkada dan pemilu.

Ketiga, evaluasi kinerja penyelenggara pemilu. Hal ini menjelaskan arti penting serta mekanisme evaluasi kinerja penyelenggara pemilu. *Keempat*, manajemen jaringan pemangku kepentingan (*stakeholder*). Bagian ini memuat pentingnya peran pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemilu serta cara membangun relasi kerja. *Kelima*, infrastruktur penyelenggara pemilu. Bagian ini menjelaskan bentuk dan mekanisme inovasi yang dilakukan penyelenggara pemilu, terutama KPU, dalam penggunaan teknologi informasi sehingga proses tahapan pemilu dan pilkada menjadi semakin transparan dan aksesibel.

76 Ferry Kurnia Rizkiyansyah dan Benget Manahan Silitonga, "Manajemen Penyelenggara Pemilu", dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2019), hlm. 229.

77 *Ibid.*

78 *Ibid*, hlm. 229–230.

6. Keadilan Pemilu

Keadilan pemilu berkaitan dengan mekanisme untuk menjamin keadilan dalam penanganan pelanggaran, sengketa, dan perselisihan hasil pemilu. Keadilan pemilu merupakan aspek utama dari tujuan hukum pemilu. Oleh karena itu, dalam undang-undang pemilu disebutkan secara eksplisit bahwa salah satu asas pemilu adalah asas adil, sehingga desain keserentakan pemilu harus ditujukan untuk mewujudkan keadilan pemilu.⁷⁹

Untuk mewujudkan keadilan pemilu, upaya yang dapat dilakukan adalah memastikan bahwa hak-hak konstitusional warga negara terlindungi dan setiap warga negara diperlakukan secara sama. Selain itu, perlu dibangun mekanisme pemulihan hak-hak warga negara apabila ditemukan pelanggaran melalui penegakan hukum pemilu. Kerangka hukum pemilu seharusnya dibentuk sedemikian rupa untuk mewujudkan keadilan pemilu melalui pemasukan prinsip-prinsip penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan keadilan pemilu, yakni memulihkan hak pilih warga negara dalam suatu proses pemilu.⁸⁰

Dilihat dari unsur-unsurnya, tata kelola pemilu Indonesia sangat kompleks dan tidak mudah diimplementasikan. Dalam penyelenggaraan pemilu, siklus pemilu (prapemilu, tahapan pemilu, dan pascapemilu) perlu dikelola sebagai satu kesatuan yang utuh dan berkesinambungan agar pemilu dapat diselenggarakan secara demokratis, konstitusional, dan tepat waktu. Penundaan pemilu tidak boleh dilakukan tanpa alasan dan dasar hukum yang kuat karena akan mencederai prinsip-prinsip pemilu demokratis, melanggar norma konstitusi (UUD NRI 1945), dan mengacaukan tata kelola pemilu.

79 Khairul Fahmi, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945", *Jurnal Cita Hukum*, (Vol. 4, No. 2, 2016), hlm. 184.

80 *Ibid.*

Urgensi penundaan pemilu yang dilakukan secara demokratis dan konstitusional adalah untuk memastikan bahwa penundaan tersebut tidak bertentangan dengan unsur-unsur tata kelola pemilu. Selain itu, hal tersebut juga dimaksudkan agar tidak menimbulkan permasalahan teknis pelaksanaan di lapangan, mengingat kompleksnya tata kelola pemilu di Indonesia.

G. PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBATASAN KEKUASAAN

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum demokratis tidak dapat dipisahkan dari pemilu. Pemilu merupakan keharusan karena melalui pemilu rakyat memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya yang akan mengisi jabatan-jabatan strategis di lembaga-lembaga negara. Para pejabat itulah yang akan berkuasa, memimpin, dan menggerakkan roda pemerintahan berdasarkan tugas dan kewenangannya masing-masing.

Menurut Titik Triwulan Tutik, pemerintahan (*government*) pada dasarnya memiliki dua (2) pengertian, yaitu: *pertama*, pemerintahan dalam arti luas (*government in a broader sense*) yang meliputi keseluruhan fungsi dalam negara. Pemerintahan dalam arti luas mencakup kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan mengadili (yudikatif). *Kedua*, pemerintahan dalam arti sempit (*government in a narrower sense*), yaitu pemerintahan yang berkenaan dengan fungsi eksekutif saja.⁸¹

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa kekuasaan presiden dalam arti luas berdasarkan UUD 1945 dapat dikelompokkan ke dalam tiga (3) jenis kekuasaan, yaitu: *pertama*, kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif; *kedua*, kekuasaan presiden

81 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia PascaAmendemen UUD 1945*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, Edisi ke-1, Cetakan ke-1, 2010), hlm. 198–199.

dalam bidang legislatif; dan ketiga, kekuasaan presiden sebagai kepala negara.⁸² Sementara itu, menurut Bagir Manan, kekuasaan presiden dalam arti luas meliputi: *pertama*, kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, kekuasaan di bidang perundang-undangan; *ketiga*, kekuasaan di bidang yudisial; dan *keempat*, kekuasaan dalam hubungan luar negeri.⁸³ Meskipun pengelompokan kekuasaan presiden oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim tampak berbeda dari pengelompokan yang dilakukan oleh Bagir Manan, pada hakikatnya keduanya memiliki kesamaan. Hal itu disebabkan oleh fakta bahwa mereka sama-sama merujuk pada substansi kekuasaan presiden sebagaimana diatur dalam konstitusi.⁸⁴

Pengangkatan presiden dalam negara yang berbentuk republik tidak dilakukan berdasarkan keturunan seperti halnya di negara yang berbentuk kerajaan. Apabila sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem presidensial, presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*).⁸⁵

Menurut Inu Kencana Syafie, tugas dan tanggung jawab presiden sebagai kepala negara meliputi hal-hal seremonial dan protokoler kenegaraan, mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Adapun wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan adalah fungsi sebagai penyelenggara tugas eksekutif.⁸⁶

Presiden Republik Indonesia berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD. Prinsip ini disebut sebagai prinsip *constitutional government*. Rumusan lengkap pasal tersebut adalah “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Rumusan tersebut merupakan rumusan asli dari Badan Penye-

82 *Ibid.*, hlm. 202–204.

83 Anwar C., *Op.Cit.*, hlm. 243.

84 Anwar C., *Loc.Cit.*

85 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 327.

86 Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 202–203.

lidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa prinsip *constitutional government* sebagai salah satu ciri penting negara hukum telah dirumuskan oleh *the founding fathers* sejak sebelum kemerdekaan.⁸⁷

Presiden dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dibantu oleh seorang wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.”

Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 juga mengatur bahwa presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif (*executive power*) diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu berarti terdapat kekuasaan pemerintahan negara yang berdasarkan UUD dan ada pula yang tidak secara eksplisit diatur dalam UUD. Hal yang dimaksud dengan “menurut Undang-Undang Dasar” juga dapat dibedakan antara yang secara eksplisit diatur dalam UUD dan yang tidak secara eksplisit diatur dalam UUD.⁸⁸

Menurut UUD NRI 1945, Presiden Republik Indonesia selaku pemegang kekuasaan pemerintahan memiliki hak dan kewenangan konstitusional untuk dijalankan. Hak dan kewenangan tersebut, seperti dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, berjumlah dua puluh satu (21). Dalam buku ini, dikutip sebelas (11) hak dan kewenangan presiden yang relevan, yaitu:⁸⁹ 1) memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya

87 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 328.

88 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 332–333.

89 Jimly Asshiddiqie I, *Loc. Cit.*

untuk satu kali masa jabatan; 2) mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; 3) mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden menjadi undang-undang; 4) menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya; 5) memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; 6) dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain; 7) membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR; 8) menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang; 9) mengangkat dan memberhentikan menteri negara; 10) menetapkan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR; dan (11) menetapkan hakim konstitusi (anggota MK) yang diajukan masing-masing oleh MA sebanyak tiga orang, oleh DPR tiga orang, dan oleh presiden tiga orang.

Kekuasaan Presiden tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, hak dan kewenangan presiden sangat besar dan bahkan sangat menentukan jalannya roda pemerintahan. Apabila kekuasaan tersebut tidak dikontrol dan dibatasi, besar kemungkinan akan disalahgunakan sehingga merugikan kepentingan rakyat. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, perlu dilakukan pengawasan dalam rangka *checks and balances* serta pembatasan masa jabatan presiden. Dalam negara hukum yang demokratis, pembatasan tersebut dilakukan melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan turunannya.

Besarnya kekuasaan pemerintah menimbulkan kekhawatiran terhadap munculnya otoritarianisme yang tidak terkendali. Kekhawatiran ini menjadi inspirasi utama timbulnya gagasan konstitusionalisme.

Semangat yang dibangun oleh gagasan ini adalah membatasi kekuasaan pemerintah dengan suatu konstitusi, baik tertulis (*written constitution*) maupun tidak tertulis (*unwritten constitution*).⁹⁰

Carl J. Friedrich memberikan pengertian konstitusionalisme sebagai gagasan bahwa pemerintah merupakan kumpulan aktivitas yang diselenggarakan untuk dan atas nama rakyat. Dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah harus tunduk pada berbagai pembatasan untuk menjamin bahwa kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan oleh pihak yang menjalankannya.⁹¹

Menurut *Encyclopedia Britannia*, konstitusionalisme diartikan sebagai penyelenggaraan otoritas publik yang harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Negara dan lembaga-lembaganya, termasuk legislatif dan eksekutif, memiliki kekuasaan yang bersumber pada konstitusi yang wajib dipatuhi dan tidak boleh dikesampingkan oleh pemerintah yang berkuasa. Singkatnya, konstitusionalisme berarti pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia.⁹²

Kehadiran konstitusi dalam suatu negara merupakan elemen yang sangat penting dalam gagasan konstitusionalisme karena di dalamnya termuat aturan-aturan dasar tentang pembatasan kekuasaan dan hak asasi warga negara. Semangat yang dibawa oleh konsep ini adalah membangun gagasan tentang bagaimana kekuasaan pemerintah dan pejabat negara dapat dibatasi.⁹³

Implementasi gagasan konstitusionalisme di Negara Republik Indonesia tercermin dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden secara periodik setiap lima tahun serta pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Pembatasan tersebut mulai berlaku setelah perubahan UUD NRI 1945. Sebelumnya, dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, maupun UUDS 1950, ketentuan mengenai pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden belum diatur.

90 A. Ahsin Thohari, *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Erlangga, 2016), hlm. 12.

91 *Ibid.*, hlm. 12–13.

92 *Ibid.*, hlm. 13.

93 *Ibid.*

Pemilihan presiden dan wakil presiden sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan secara tidak langsung melalui MPR. Hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) menyatakan,

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (2) mengatur,

“Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.”

Tuntutan reformasi menghendaki agar pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara lebih demokratis dan transparan, dengan membuka partisipasi rakyat seluas-luasnya. Oleh karena itu, setelah perubahan UUD 1945, pemilihan presiden dan wakil presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, melainkan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu.

Ketentuan tentang pemilu serta masa jabatan presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (1) dan ayat (5), Pasal 7, serta Pasal 22E UUD NRI 1945 yang pada pokoknya sebagai berikut: 1) presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan tata cara pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang; 2) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, serta ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang.

Di Indonesia, presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan memiliki hak dan kewenangan yang sangat besar. Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh presiden dan pejabat negara lainnya, diperlukan kontrol melalui mekanisme *checks and balances* serta pembatasan masa jabatan melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan turunannya. Hal ini sejalan dengan norma konstitusi (UUD NRI 1945) dan gagasan konstitusionalisme.

Berdasarkan analisis di atas, kekuasaan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan di Indonesia sangat besar. Oleh karena itu, pengaturan pemilu presiden dan wakil presiden harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak melanggar norma konstitusi dan prinsip konstitusionalisme. Namun demikian, apabila terjadi penundaan pemilu, penundaan tersebut harus tetap dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar memperoleh legitimasi rakyat serta tidak menimbulkan kekosongan jabatan yang berdampak pada kekosongan pemerintahan negara.

H. HAK ASASI MANUSIA DAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA

Hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara berkaitan erat dengan pemilu. Di negara-negara demokrasi modern, pemilu diselenggarakan secara periodik. Selain untuk memilih para pejabat yang ditentukan melalui pemilu, pemilu juga bertujuan untuk memenuhi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, dalam buku ini, sudut pandang hak asasi manusia dan hak konstitusional digunakan untuk menganalisis alasan penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional.

1. Hak Asasi Manusia

Menurut de Rover, hak asasi manusia (HAM) adalah hak hukum yang dimiliki setiap orang sebagai manusia. Hak-hak tersebut bersifat universal dan dimiliki setiap orang, baik kaya maupun miskin, laki-laki atau perempuan.⁹⁴ Bagi Jack Donnelly, hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia, artinya manusia memiliki hak asasi bukan karena diberikan oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan

94 Marojahan JS Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, (Bandung, Pustaka Reka Cipta, Cetakan I, 2018), hlm. 26.

martabatnya sebagai manusia, tanpa memandang warna kulit, suku, bangsa atau status sosial.⁹⁵ Sejalan dengan pendapat kedua ahli tersebut, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang dimiliki manusia yang melekat atau *inheren* padanya karena ia manusia.⁹⁶

Perkembangan hak asasi manusia dewasa ini dibedakan ke dalam 3 (tiga) generasi, yaitu: a) generasi pertama yang berkaitan dengan hak di bidang sipil dan politik yang sudah lama dikenal dan disosialisasikan melalui pemikiran di negara-negara Barat; b) generasi kedua yang berkaitan dengan hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang gigih diperjuangkan oleh negara-negara komunis serta didukung oleh negara-negara yang baru bebas dari penjajahan kolonial yang dikenal dengan Dunia Ketiga; dan c) generasi ketiga yang berkaitan dengan hak di bidang pembangunan.⁹⁷

Generasi pertama hak asasi manusia berkaitan dengan hak di bidang sipil dan politik. Hak sipil terdiri atas: a) hak untuk menentukan nasib sendiri; b) hak untuk hidup; c) hak untuk tidak dihukum mati; d) hak untuk tidak disiksa; e) hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang; f) hak atas peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak. Hak politik meliputi: a) hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat; b) hak untuk berkumpul dan berserikat; c) hak untuk memperoleh persamaan perlakuan di depan umum, d) hak untuk memilih dan dipilih.⁹⁸

Generasi kedua hak asasi manusia yang berkaitan dengan bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Hak ekonomi dan sosial meliputi: a) hak untuk mendapatkan upah yang sama; b) hak untuk tidak dipaksa bekerja; c) hak untuk cuti; d) hak untuk memperoleh makanan; e) hak

95 Cholidin Nasir, *Constitutional Question Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta, Lembaga Pengembangan Pendidikan Anak Bangsa, Cetakan Pertama, 2024), hlm. 31.

96 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 211.

97 *Ibid.*, hlm 212.

98 Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, hlm. 623–624.

untuk perumahan; f) hak untuk kesehatan; g) hak untuk pendidikan. Hak budaya terdiri atas: a) hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan budaya; b) hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan; c) hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta (hak cipta).⁹⁹

Generasi ketiga hak asasi manusia yang berkaitan dengan hak di bidang pembangunan, yang terdiri atas: a) hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat; b) hak untuk memperoleh perumahan yang layak; c) hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai; d) dan sebagainya.¹⁰⁰

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyatakan,

“Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Berdasarkan sejumlah konsep hak asasi manusia sebagaimana tersebut di atas, Marojahan J.S. Panjaitan menyimpulkan bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang dimiliki oleh setiap manusia, yang melekat atau inheren padanya karena ia manusia.¹⁰¹

Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu unsur penting dari negara hukum. Unsur tersebut dirumuskan dengan jelas, baik dalam teori negara hukum *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl maupun dalam teori negara hukum *the rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey. Demikian pula, hasil Simposium Universitas Indonesia tanggal 7 Mei 1966 serta pendapat Jimly Asshiddiqie tentang prinsip-prinsip pokok negara hukum, yang disebut sebagai pilar-pilar utama penyangga

99 Jimly Asshiddiqie I, *Loc.Cit.*,

100 Jimly Asshiddiqie I, *Loc.Cit.*

101 Marojahan J.S. Panjaitan, *Op.Cit.*, hlm. 27.

berdiri dan tegaknya negara hukum (*rechtsstaat maupun the rule of law*), sama-sama menekankan pentingnya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.¹⁰²

Uraian tersebut menegaskan bahwa sebagai salah satu unsur penting negara hukum, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya hak sipil dan politik, juga berlaku dalam penyelenggaraan pemilu. Hak asasi manusia dalam bidang politik, dalam implementasinya, diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilu.

2. Hak Konstitusional Warga Negara

Hak konstitusional sering diartikan sebagai hak hukum warga negara yang dilindungi oleh konstitusi suatu negara yang berdaulat. Konstitusi negara-negara modern pada umumnya menjadikan HAM sebagai persoalan yang sangat penting sehingga ketentuan mengenai HAM diatur di dalam konstitusi.¹⁰³

Menurut I Dewa Gede Palguna, hak konstitusional adalah hak-hak yang dijamin oleh konstitusi, baik jaminan itu dinyatakan secara tegas maupun tersirat. Karena dicantumkan di dalam konstitusi, hak konstitusional menjadi bagian dari konstitusi sehingga seluruh cabang kekuasaan negara wajib menghormatinya. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak konstitusional sebagai bagian dari konstitusi sekaligus berarti pembatasan terhadap kekuasaan negara.¹⁰⁴

Dimasukkannya hak asasi manusia ke dalam konstitusi menyebabkan hak asasi manusia berevolusi menjadi hak fundamental. Konstitusi merupakan hukum dasar sehingga hak konstitusional harus ditegakkan dan dilindungi agar setiap tindakan negara sesuai dengan

102 Uraian selengkapnya dapat dilihat pada Bab II, khususnya pada subbab *Perspektif Teoretis (Teori Negara Hukum)*.

103 A. Ahsin Thohari, *Op.Cit.*, hlm. 40.

104 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2013), hlm. 111.

hak fundamental. Apabila terdapat tindakan negara yang bertentangan dengan hukum dasar, pengadilan harus membatalkannya karena bertentangan dengan hakikat konstitusi sebagai hukum dasar.¹⁰⁵

Komite PBB tentang HAM dalam *General Comment No. 29 on Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Agustus 2001) menyatakan bahwa hak asasi manusia harus tetap dijunjung dan dihormati semaksimal mungkin, terutama hak asasi manusia yang tergolong sebagai *non-derogable rights*, yang sama sekali tidak dapat dilanggar atau dikurangi dalam keadaan apa pun. Penegasan mengenai hal tersebut telah diadopsi dalam ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan,

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.”

Di Indonesia, hak asasi manusia diatur dalam Bab XA mulai dari Pasal 28A sampai dengan 28J UUD NRI 1945. Menurut ketentuan Pasal 28I UUD 1945, terdapat 7 (tujuh) jenis hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, yaitu: a) hak untuk hidup; b) hak untuk tidak disiksa; c) hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani; d) hak beragama; e) hak untuk tidak diperbudak; f) hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; g) hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Ketujuh hak asasi manusia tersebut dipandang sebagai sesuatu yang mutlak meskipun hanya dalam tataran insani. Hal yang dimaksud dengan mutlak secara insani adalah bahwa sifat absolut tersebut berlaku sepanjang rumusan konstitusi sebagai perjanjian sosial tertinggi tidak diubah. Sekalipun diubah, sifat absolut dari “hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam bentuk apa pun” harus tetap diakui.

105 *Ibid.*, hlm. 132–133.

Konstruksi normatif konstitusionalitas hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun tersebut dapat dibenarkan secara yuridis-filosofis.¹⁰⁶

Dalam Pasal 28I ayat (5) menyatakan,

“Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Hak yang dapat dibatasi adalah hak yang berkenaan dengan golongan hak asasi manusia yang tidak termasuk kategori *nonderogable rights*. Menurut ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, pembatasan dimaksud dapat dilakukan dengan undang-undang. Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menyatakan,

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Ketentuan mengenai mekanisme pelaksanaan perlindungan, penegakan, penghormatan, serta pengembangan HAM dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan HAM, baik yang sifatnya memberikan jaminan maupun pembatasan, dibentuk dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. Selain itu, ketentuan tersebut juga dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat

106 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2007), selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III, hlm. 105.

yang demokratis. Akan tetapi, jika dilakukan pembatasan, pembatasan tersebut tidak boleh mengurangi ketujuh jenis hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.¹⁰⁷

Menurut A. Ahsin Thohari, terdapat 33 (tiga puluh tiga) rumusan hak konstitusional yang diatur dalam pasal-pasal UUD NRI 1945. Namun, tidak semua hak konstitusional tersebut berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pemilu. Setidaknya terdapat 13 (tiga belas) hak konstitusional dalam UUD NRI 1945 yang relevan dengan pemilu, yaitu:

Tabel 4.1
Hak-Hak Konstitusional Warga Negara yang Berkaitan dengan Pemilu

No.	Rumpun Hak	Pasal UUD NRI 1945	Redaksi
1.	Hak atas Kewarganegaraan, Kepastian Hukum dan Keadilan, Hak Memperjuangkan Hak	Pasal 27 ayat (1)	Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
2.	Hak Memperjuangkan Hak	Pasal 28	Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
3.	Hak Hidup	Pasal 28A	Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
4.	Hak atas Hidup, Hak atas Perlindungan	Pasal 28B ayat (2)	Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
5.	Hak Memperjuangkan Hak.	Pasal 28C ayat (2).	Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
6.	Hak atas Kewarganegaraan, Hak atas Kepastian Hukum dan Keadilan	Pasal 28D ayat (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

107 Jimly Asshiddiqie III, *Ibid.*, hlm. 107.

No.	Rumpun Hak	Pasal UUD NRI 1945	Redaksi
7.	Hak atas Kewarganegaraan, Hak Memperjuangkan Hak	Pasal 28D ayat (3)	Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
8.	Hak atas Kemerdekaan Pikiran dan Kebebasan Memilih	Pasal 28E ayat (2)	Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan serta menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.
9.	Hak atas Kemerdekaan Pikiran dan Kebebasan Memilih, Hak Memperjuangkan Hak	Pasal 28E ayat (3)	Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
10.	Hak Bebas dari Ancaman, Diskriminasi, dan Kekerasan. Hak atas Perlindungan	Pasal 28G ayat (1)	Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
11.	Hak Bebas dari Ancaman, Diskriminasi, dan Kekerasan	Pasal 28H Ayat (2)	Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan serta manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
12.	Hak Bebas dari Ancaman, Diskriminasi, dan Kekerasan. Hak atas Perlindungan	Pasal 28I ayat (2)	Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
13.	Hak Atas Perlindungan	Pasal 28I ayat (5)	Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan.
		Pasal 28J ayat (1)	Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
		Pasal 28J ayat (2)	Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjaga pengakuan serta penghormatan

No.	Rumpun Hak	Pasal UUD NRI 1945	Redaksi
			atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sumber: Diolah dari Tabel 4.5. A. Ahsin Thohari.¹⁰⁸

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 diatur bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Selanjutnya, dalam Pasal 22E ayat (2), dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilu adalah untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan DPRD.

Ketentuan-ketentuan konstitusi tersebut mengandung makna bahwa pemilu diselenggarakan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga-lembaga negara, baik dalam jabatan eksekutif maupun legislatif. Penyelenggaraan pemilu dilakukan secara periodik setiap lima tahun sekali.

Penyelenggaraan pemilu, selain untuk memilih para pemimpin dan wakil-wakil rakyat, juga ditujukan untuk memenuhi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara juga berlaku pada saat terjadinya penundaan pemilu. Karena itu, jika terjadi penundaan pemilu, ketentuan mengenai hak asasi manusia sebagaimana dikemukakan di atas harus tetap menjadi acuan bagi semua pihak, terutama pemerintah yang berkuasa dan memegang kendali situasi negara pada saat itu. Penegasan ini penting agar Indonesia tetap tegak sebagai negara hukum yang demokratis.

108 A. Ahsin Thohari, *Op.Cit.*, hlm. 103–106.

Dalam menegakkan HAM dan hak konstitusional warga negara, pemilu harus diselenggarakan tepat waktu. Apabila terjadi keadaan tertentu yang menyebabkan penundaan pemilu, pengaturan penundaannya harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak melanggar hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara.

I. PRINSIP DEMOKRASI, INTEGRITAS PEMILU, DAN KEADAAN DARURAT

Prinsip demokrasi, integritas pemilu, dan keadaan darurat sangat penting untuk diperhatikan dalam penundaan pemilu. Ketiga hal tersebut memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain. Secara singkat, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Prinsip Demokrasi

Ramlan Surbakti dkk. mengemukakan bahwa pemilu demokratis adalah pemilu yang diselenggarakan berdasarkan empat prinsip umum demokrasi. Keempat prinsip tersebut adalah: a) asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; b) hak-hak politik warga negara yang berkaitan dengan pemilu (*electoral rights principles*); c) pemilu berintegritas (*electoral integrity*); dan d) keadilan pemilu (*electoral justice*).¹⁰⁹ Keempat prinsip umum ini sangat penting ditegakkan dalam pemilu, baik pada pemilu yang diselenggarakan dalam keadaan normal maupun pada pemilu yang diselenggarakan dalam keadaan darurat.

Secara universal, pemilu berintegritas merupakan kesepakatan (*covenant*) dan standar internasional tentang norma-norma pemilu demokratis yang berlaku di dunia. Salah satu unsurnya adalah inklusivitas pemilu. Adapun asas-asas pemilu berkaitan dengan payung normatif

109 Ramlan Surbakti, dkk., *Naskah Akademik dan Draf RUU Kitab Hukum Pemilu: Usulan Masyarakat Sipil*, (Jakarta, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2015), hlm. 139.

dalam penyelenggaraan pemilu.¹¹⁰ Prinsip pemilu inklusif diturunkan dari prinsip hak pilih yang bersifat universal (*universal suffrage*). Berdasarkan prinsip ini, undang-undang pemilu harus menjamin agar pemilih dapat menggunakan hak suaranya tanpa diskriminasi.¹¹¹

Salah satu standar dalam mengukur apakah suatu pemilu dapat dikatakan sebagai praktik demokrasi yang berintegritas atau tidak adalah standar universal pemilu berintegritas yang dirumuskan dalam *Article 25 International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Dalam artikel tersebut, ICCPR merumuskan delapan standar universal pemilu berintegritas, yaitu: a) pemilu periodik; b) hak pilih universal; c) prinsip satu orang satu suara; d) hak untuk mencalonkan dan berkompetisi dalam pemilu, e) hak pemilih menggunakan suaranya; f) hak menyalurkan suara secara rahasia; g) pemilu yang sesungguhnya (*genuine*), dan h) diselenggarakan sesuai ekspresi kehendak rakyat.¹¹²

Menurut David Beetham, sebagaimana dikutip oleh Toby S. James dan Sead Alihodzic, demokrasi merupakan sistem untuk mencapai kesetaraan politik dan kontrol rakyat atas pemerintahan. Konsep ini merupakan konsep demokrasi substantif yang mempertimbangkan apakah prinsip-prinsip utama telah tercapai dalam pemilu sehingga pemilu tidak terjebak pada aspek prosedural semata. Sementara itu, pemilu berintegritas didefinisikan sebagai realisasi prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan pemilu yang diperlukan untuk mendukung perwujudan cita-cita demokrasi yang lebih luas.¹¹³

110 Kris Nugroho dan Ferry Daud M. Liando, "Nilai dan Asas Pemilu", dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2019), hlm. 22.

111 *Ibid.*, hlm. 22–23.

112 *Ibid.*, hlm. 24.

113 Toby S. James dan Sead Alihodzic, "When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situations", hlm. 7. https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/76320/1/Elections_and_emergencies_5.00_AAV_JAMES.pdf. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

2. Integritas Pemilu

Menurut Garnett dan James, terdapat lima prinsip pemilu berintegritas, yaitu: a) peluang bermusyawarah; b) kesetaraan partisipasi; c) kesetaraan kontestasi; d) manajemen pemilu; dan e) pelembagaan aturan.¹¹⁴ Uraian ringkas masing-masing prinsip tersebut dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu dalam keadaan darurat adalah sebagai berikut:

a. *Peluang Bermusyawarah*

Peluang untuk bermusyawarah adalah salah satu prinsip penting dalam integritas pemilu. Warga negara membutuhkan kesempatan penuh untuk merumuskan preferensi politik mereka. Dalam konteks ini, kesempatan yang dibutuhkan oleh warga negara adalah kebebasan berorganisasi, kebebasan berekspresi, hak untuk memilih, hak untuk bersaing memperebutkan jabatan publik, dan hak mendapatkan informasi alternatif. Musyawarah menuntut kebebasan memilih secara eksplisit dan implisit dari rasa takut sehingga mereka merasa dapat berbicara dengan bebas. Konflik dapat dipecahkan dan keputusan yang lebih baik dapat dicapai melalui argumentasi, dialog, dan refleksi yang lebih dalam.¹¹⁵

Keadaan darurat dapat merusak peluang untuk musyawarah karena bergantung pada informasi dan konten berita dari jurnalis independen. Dalam kondisi demikian, *outlet* media mungkin saja direduksi oleh pemerintah menjadi layanan terbatas untuk meminimalkan risiko terhadap kehidupan manusia selama bencana alam atau bahkan layanan tersebut tidak berfungsi. Dalam keadaan darurat kampanye dapat dibatasi. Banyak negara memberlakukan *lockdown* selama pandemi *Covid-19* yang terjadi tahun 2020 untuk mencegah pertemuan massal dan mencegah warga meninggalkan rumah mereka. Dalam keadaan ini, peluang untuk berkampanye menjadi jauh lebih terbatas.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 7–8.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

b. Kestaraan Kontestasi

Tingkat persaingan para kandidat dalam pemilu harus setara. Sering kali sejumlah keuntungan struktural diperoleh oleh partai politik dan kandidat tertentu pada masa kampanye karena mereka menguasai sumber daya yang lebih besar dan didukung oleh donor kaya. Petahana memiliki akses kuat terhadap sumber daya negara seperti pengaruh editorial terhadap media pemerintah. Keadaan darurat dapat memperburuk keadaan ini. Di negara-negara di mana para petahana memiliki kendali atas media pemerintah, mereka dapat secara terus-menerus menggunakan media untuk berkampanye. Sementara itu, partai-partai politik oposisi tidak dapat melakukan hal itu karena akses mereka dibatasi oleh *lockdown* atau infrastruktur komunikasi yang lemah.¹¹⁷

c. Kestaraan Partisipasi

Prinsip ketiga yang harus mendasari pemilu adalah kesetaraan partisipasi. Pemilu yang demokratis ditandai dengan tingginya jumlah pemilih dan tingkat partisipasi yang setara di berbagai kelompok dalam masyarakat. Secara historis, banyak negara mengalami ketimpangan yang signifikan terkait tingkat partisipasi antarkelompok sosial dan ekonomi. Hal ini menjadi ancaman besar bagi kesetaraan politik dalam pemerintahan karena tingkat partisipasi yang tidak merata sering kali dipengaruhi oleh ketimpangan akses terhadap sumber daya serta faktor eksternal lainnya.¹¹⁸

d. Manajemen Pemilu

Prinsip keempat adalah kualitas manajemen pemilu yang kuat. Undang-undang pemilu harus dirancang dengan cara-cara yang mendukung dan memperkuat demokrasi, serta dapat diimplementasikan dengan sukses di lapangan. Kenyamanan, kualitas pelayanan, transparansi, profesionalisme, kejujuran, efektivitas biaya, serta kepuasan warga

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 8–9.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

negara dan pemangku kepentingan merupakan ciri-ciri penyelenggaraan pemilu yang adil dan setara, seperti halnya pada pelayanan publik lainnya.¹¹⁹

Keadaan darurat dapat menimbulkan masalah logistik yang mengakibatkan pemilu tidak dapat dilaksanakan. Selain itu, juga menimbulkan masalah perekrutan penyelenggara pemilu dan ketidakhadiran pemilih pada hari pemungutan suara. Penundaan pemilu akan membawa beban keuangan bagi lembaga penyelenggara pemilu karena menimbulkan biaya-biaya yang tidak terduga yang diperlukan dalam persiapan pemilu, seperti honor staf penyelenggara dan sewa tempat yang tidak dapat ditangani. Penundaan pemilu akan berdampak pada membengkaknya keuangan sektor publik karena meningkatnya pengeluaran untuk paket dukungan kesehatan dan respons yang lebih luas terhadap keadaan darurat.¹²⁰ Untuk meminimalkan risiko terjadinya permasalahan tersebut, maka diperlukan manajemen pemilu yang komprehensif.

e. Kelembagaan

Prinsip kelima adalah bahwa peraturan perundang-undangan tentang pemilu harus memberikan kepastian kelembagaan serta kejelasan mengenai aturan main dalam pemilu. Penjadwalan pemilu diharapkan dapat memberikan kepastian mengenai waktu penyelenggaraan pemilu. Kepastian tersebut akan mendorong kepercayaan publik terhadap pemilu. Namun, bencana alam dapat merusak kepastian tersebut karena menciptakan ketidakpastian mengenai apakah pemilu dapat dilaksanakan sesuai jadwal.¹²¹

Usulan penundaan pemilu akan menguji kepastian aturan pemilu, terutama di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial yang dicirikan oleh masa jabatan tetap yang ketat.

119 *Ibid.*, hlm. 12.

120 *Ibid.*

121 *Ibid.*, hlm. 13.

Penghapusan atau relaksasi kepastian kelembagaan berpotensi menciptakan momentum kenegaraan yang menguntungkan petahana. Tidak menutup kemungkinan petahana akan menentukan jadwal untuk pemilu baru yang menguntungkan mereka, misalnya dalam konteks pergeseran jajak pendapat. Mereka dapat menunda pemilihan tanpa batas waktu dan mengklaim mandat yang berkepanjangan.¹²² Oleh karena itu, kepastian tentang kelembagaan dan aturan hukum dalam penyelenggaraan pemilu sangat penting.

3. Keadaan Darurat

Menurut Satya Arinanto, berbagai peristiwa geopolitik global akhir-akhir ini tampak erat kaitannya dengan kondisi kedaruratan. Mulai dari aneksasi Rusia terhadap Ukraina, kejahatan kemanusiaan yang dilakukan oleh Israel terhadap Palestina, sampai dengan pandemi *Covid-19*. Setelah pandemi *Covid-19* yang begitu mendadak, negara-negara di dunia kembali menaruh perhatian yang cukup tinggi terhadap permasalahan hukum terkait kondisi negara dalam keadaan darurat.¹²³

Kondisi negara tidak selalu berada dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau dalam keadaan normal (*normal condition*); kadang-kadang timbul keadaan yang tidak normal. Oleh karena itu, sejak semula keadaan tidak normal tersebut sudah seharusnya diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya dalam undang-undang dasar. Bahkan, karena pentingnya hal ini, diperlukan pula pengaturan dalam undang-undang tersendiri sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal tersebut dapat ditetapkan bersama oleh para wakil rakyat di DPR bersama presiden sebagai pihak eksekutif.¹²⁴

Keadaan yang tidak normal tersebut memiliki dimensi yang cukup luas, mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan pemerintahan dan bahaya besar yang mengancam jiwa, raga, dan harta

122 *Ibid.*

123 Qurrata Ayuni, *Op.Cit.*, hlm. 11.

124 Jimly Asshiddiqie III, *Op.Cit.*, hlm. 1–2.

benda rakyat banyak, sampai pada keadaan yang tampak seolah-olah normal. Namun, untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintahan di daerah tertentu dan dalam bidang-bidang tertentu terpaksa harus melanggar aturan hukum yang berlaku. Keadaan yang terakhir ini tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali. Akan tetapi, jika dilakukan, dapat timbul pelanggaran hukum.¹²⁵

Ketiadaan perangkat hukum positif yang sejak awal mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan negara yang bersifat tidak biasa tersebut, kondisi tersebut akan memperlemah kemampuan organisasi negara dan pemerintah untuk bertindak sebagaimana mestinya demi kepentingan rakyat dan negara. Jika keadaan darurat benar-benar terjadi, akan timbul dua kemungkinan respons organ negara dan pemerintahan untuk mengatasinya, yaitu: *pertama*, organ negara dan pemerintahan akan mengalami “sindrom disfungsi” atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya; atau *kedua*, penguasa negara berubah menjadi tiran atau *dictator by accident* yang memanfaatkan keadaan darurat tersebut untuk kepentingannya sendiri atau untuk memperkokoh kekuasaannya.¹²⁶

Pada prinsipnya, penanganan kondisi kedaruratan dalam perspektif hukum tata negara darurat erat kaitannya dengan sistem pemerintahan yang digunakan oleh suatu negara. Sistem pemerintahan suatu negara akan menentukan corak berjalannya pemerintahan, termasuk luasnya kewenangan yang dimiliki pada saat kondisi darurat terjadi. Oleh karena itu, pemahaman terhadap sistem pemerintahan menjadi dasar untuk memahami konsep hukum tata negara darurat.¹²⁷

Pengaturan tentang keadaan darurat di Indonesia, selain dirumuskan dalam UUD NRI 1945, juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan

125 *Ibid.*, hlm. 3.

126 *Ibid.*, hlm. 4.

127 Qurrata Ayuni, *Loc.Cit.*

Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya atau disebut juga dengan Undang-Undang Keadaan Bahaya.

Perppu Nomor 23 Tahun 1959 membagi keadaan bahaya ke dalam tiga tingkatan, yaitu darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Ketiga kondisi ini dapat ditetapkan oleh presiden dengan ketentuan: a) adanya ancaman keamanan atau ketertiban hukum pada sebagian atau seluruh wilayah di Indonesia yang disebabkan oleh pemberontakan, kerusuhan, atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan biasa; b) timbul perang atau bahaya perang atau okupasi wilayah Indonesia; dan c) kehidupan negara berada dalam keadaan bahaya atau dalam keadaan khusus lainnya yang membahayakan kehidupan negara.

Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 mengatur pengecualian yang dapat dilakukan pemerintah untuk melakukan penyimpangan hukum dan hak asasi manusia (HAM), yang pada kondisi normal tidak dapat dilakukan. Ketentuan yang menjadi dasar besarnya kekuasaan pemerintah dalam kondisi darurat adalah adanya kebolehan bagi penguasa darurat untuk membuat sendiri peraturan yang dianggap penting guna mengatasi situasi yang terjadi.

Kewenangan yang luas tersebut menunjukkan bahwa hukum darurat pada dasarnya memberikan posisi yang sangat dominan kepada pemerintah dalam menentukan langkah-langkah penanggulangan keadaan darurat. Dalam praktiknya, penguasa darurat diberikan fleksibilitas untuk mengambil tindakan cepat tanpa harus melalui prosedur pembentukan peraturan sebagaimana berlaku dalam kondisi normal. Hal tersebut didasarkan pada anggapan bahwa keadaan darurat membutuhkan respons segera demi menjaga keamanan negara dan keselamatan masyarakat.

Pemberian kewenangan yang terlalu luas tanpa batasan yang jelas dapat menimbulkan persoalan dalam negara hukum demokratis. Kewenangan untuk membentuk peraturan secara sepihak berpotensi menggeser prinsip supremasi konstitusi dan mengurangi perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Dalam kondisi demikian,

tindakan pemerintah yang semula dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat dapat berkembang menjadi penggunaan kekuasaan yang berlebihan apabila tidak disertai mekanisme pengawasan yang memadai.

Pengaturan terkait keadaan darurat seharusnya tidak hanya memberikan ruang bagi pemerintah untuk bertindak cepat, tetapi juga menetapkan batas-batas yang tegas terhadap penggunaan kewenangan tersebut. Pembatasan tersebut penting untuk memastikan bahwa tindakan luar biasa yang dilakukan pemerintah tetap berada dalam koridor konstitusi, proporsional terhadap ancaman yang dihadapi, serta tidak menghilangkan prinsip *checks and balances* antarcabang kekuasaan negara.

Tidak adanya batasan dalam penggunaan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 memungkinkan lahirnya kebijakan pemerintah yang berpotensi bertentangan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam pasal ini berpotensi menjadi “cek kosong” yang disalahgunakan oleh Penguasa Darurat. Kelemahan dalam pengaturan ini yaitu tidak adanya ruang *checks and balances* dari cabang kekuasaan lain untuk memberikan pengawasan pada cek kosong ini.¹²⁸

Konsep HTN Darurat terkadang rancu dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Pasal 22 UUD NRI 1945 menyatakan,

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

HTN Darurat maupun Perppu sama-sama memberikan kemungkinan bagi presiden untuk melahirkan peraturan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan yang bersifat darurat.¹²⁹

Penundaan pemilu dalam keadaan darurat berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan yang kompleks dan bahkan dapat

128 Qurrata Ayuni, *Op.Cit.*, hlm. 6.

129 Qurrata Ayuni, *Op.Cit.*, hlm. 14–15.

mengancam masa depan hukum dan demokrasi. Apabila dilakukan penundaan pemilu akibat terjadinya keadaan darurat, penundaan tersebut harus dilaksanakan secara demokratis dan konstitusional untuk memastikan agar prinsip-prinsip demokrasi dan pemilu yang berintegritas dapat ditegakkan.

Tabel 4.2
 Urgensi Penundaan Pemilu secara Demokratis dan Konstitusional

No.	Sudut Pandang	Urgensi Penundaan Pemilu secara Demokratis dan Konstitusional
1.	Cita hukum dan tujuan negara	- Cita hukum Negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Tujuan Negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. - Untuk mewujudkan cita hukum dan tujuan negara diperlukan para pemimpin dan wakil-wakil rakyat yang menggerakkan roda pemerintahan dan roda Pembangunan. - Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan cita hukum serta menghambat perwujudan tujuan negara.
2.	Bentuk negara dan kedaulatan negara	- Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk republik dengan susunan organisasinya berbentuk kesatuan. Paham kedaulatan yang dianut oleh NKRI adalah kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan Tuhan. - Anggota DPR, DPRD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD dipilih melalui pemilu. Pemilu diselenggarakan secara periodik agar kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara nyata dan tepat waktu. - Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan hakikat bentuk negara serta paham kedaulatan yang dianut.
3.	Kerangka hukum pemilu	- Kerangka hukum pemilu Negara Indonesia terdiri dari: 1) undang-undang dasar (UUD); 2) undang-undang pemilu; 3) undang-undang lain yang berkaitan dengan pemilu; 4) peraturan-peraturan tentang pemilu; 5) keputusan-keputusan yang berkaitan dengan pemilu. - Tanpa hukum pemilu yang demokratis dan konstitusional, mustahil pemilu dapat dilaksanakan secara demokratis serta konstitusional. - Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan kerangka hukum pemilu.

No.	Sudut Pandang	Urgensi Penundaan Pemilu secara Demokratis dan Konstitusional
4.	Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan	– Ketentuan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya. – Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan berfungsi untuk memastikan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara demokratis dan konstitusional. – Pemilu merupakan agenda nasional yang sangat strategis sehingga pengaturan penundaan pemilu tidak boleh dilakukan secara otoriter agar tidak bertentangan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.
5.	Hakikat pemilu dan asas pemilu periodik	– Hakikat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. – Salah asas pemilu adalah asas periodik atau berkala. Berdasarkan asas ini, pemilu diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. – Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan hakikat pemilu dan asas pemilu periodik.
6.	Konsep tata kelola pemilu	– Dilihat dari unsur-unsurnya, tata kelola pemilu di Indonesia sangat kompleks. – Penundaan pemilu secara sepihak dan tanpa alasan yang jelas mencederai prinsip-prinsip pemilu demokratis, melanggar norma konstitusi, dan mengacaukan tata kelola pemilu. – Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak bertentangan dengan unsur-unsur tata kelola pemilu.
7.	Prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembatasan kekuasaan	– Presiden Indonesia selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara, memiliki hak dan kewenangan yang sangat besar dalam mengelola negara. – Pemilu presiden dan wakil presiden harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak melanggar konstitusi serta prinsip konstitusionalisme.
		– Penundaan pemilu presiden dan wakil presiden harus dipertimbangkan secara mendalam agar tidak terjadi kekosongan jabatan presiden yang mengakibatkan terjadinya kekosongan pemerintahan negara (<i>vacuum of power</i>).
8.	Hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara	– Pemilu diselenggarakan sebagai perwujudan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. – Apabila terjadi penundaan pemilu, maka pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. – Penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional agar tidak melanggar hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara.

No.	Sudut Pandang	Urgensi Penundaan Pemilu secara Demokratis dan Konstitusional
9.	Prinsip demokrasi dan integritas pemilu dalam keadaan darurat.	– Penundaan pemilu dalam keadaan darurat harus sejalan dengan prinsip pemilu demokratis dan pemilu berintegritas. – Pelaksanaan penundaan pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional untuk memastikan agar prinsip-prinsip demokrasi serta prinsip-prinsip pemilu berintegritas dapat ditegakkan.

Bab 5

MODEL PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONAL

A. POLITIK HUKUM PEMILU

Istilah “politik hukum” berasal dari istilah Belanda *rechtspolitiek*. Dalam Kamus Hukum Belanda–Indonesia yang disusun oleh Van der Tas, perkataan politik yang berasal dari *rechtspolitiek* mengandung arti *beleid*. Istilah *beleid* mempunyai padanan kata *policy* (Inggris), sedangkan dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan. Menurut Utrecht, politik hukum menyelidiki perubahan yang perlu diadakan dalam hukum yang berlaku agar sesuai dengan kenyataan sosial.¹

Satjipto Raharjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih serta menentukan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat. Cakupan politik hukum meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara apa yang dianggap paling tepat untuk mencapai

¹ Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta, PT Ichtiar Baru dan Sinar Harapan, Cetakan ke-X, diterjemahkan dan direvisi Moh. Saleh Djindang, 1983), hlm. 48.

tujuan tersebut; 3) kapan dan melalui cara apa hukum tersebut perlu diubah; dan 4) apakah suatu pola yang baku dan mapan dapat dirumuskan untuk membantu dalam proses pemilihan tujuan serta cara untuk mencapainya dengan baik.²

Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik melalui pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan, yang seluruhnya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Ruang lingkup politik hukum sekurang-kurangnya mencakup hal-hal sebagai berikut: 1) kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; 2) latar belakang politik, ekonomi, sosial, dan budaya (polek-sosbud) atas lahirnya produk hukum; dan 3) penegakan hukum dalam kenyataan di lapangan.⁴

Konsep politik hukum yang digunakan dalam buku ini, yaitu *legal policy* atau kebijakan resmi penyelenggara negara tentang hukum dalam bidang pemilihan, baik yang bersifat tetap maupun temporer, yang akan diberlakukan dalam upaya mencapai cita-cita dan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sumber politik hukum pemilu di Indonesia antara lain sebagai berikut: 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN); 3)

2 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung, PT Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VI, 2006), hlm. 358–359.

3 Moh. Mahfud MD II, *Op.Cit.*, hlm. 1.

4 *Ibid.*

Program Legislasi Nasional (Prolegnas); 4) undang-undang pemilu; dan 5) putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang pemilu serentak. Kelima sumber politik hukum tersebut dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu: 1) politik hukum yang bersifat tetap; dan 2) politik hukum yang bersifat temporer atau tidak tetap. Sumber politik hukum yang termasuk dalam kategori politik hukum tetap adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara itu, SPPN, Prolegnas, undang-undang pemilu, serta putusan Mahkamah Konstitusi dikategorikan sebagai politik hukum yang bersifat temporer atau tidak tetap.

1. UUD NRI 1945

Politik hukum tetap pemilu di Indonesia, bersumber pada: *pertama*, tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 dan *kedua*, pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Secara ringkas uraian mengenai kedua hal tersebut adalah sebagai berikut:⁵

Pertama, tujuan negara. Pemilu diselenggarakan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Upaya mencapai tujuan negara merupakan landasan utama politik hukum pemilu di Indonesia. Melalui penyelenggaraan pemilu diharapkan terjadi evaluasi terhadap pemerintahan sebelumnya dalam rangka mencapai tujuan negara. Dalam evaluasi tersebut, rakyat diberikan hak untuk memilih para pemimpin dan wakilnya, baik yang akan duduk di lembaga eksekutif maupun legislatif.

Kedua, pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Pasal-pasal dimaksud, antara lain: Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

5 I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, *Rekonstruksi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Menuju Tata Kelola Pemilihan Umum Serentak yang Baik*, (Denpasar, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, 2024), hlm. 273–275.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 diatur,

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 diatur,

“Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Selanjutnya, dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan,

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, presiden dan wakil presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Pasal-pasal konstitusi tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan undang-undang pemilu sesuai tata cara yang diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan analisis di atas, politik hukum pemilu dalam UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut: a) pemilu diselenggarakan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945; b) pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang merupakan politik hukum pemilu adalah Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Politik hukum tersebut dikategorikan sebagai politik hukum tetap pemilu di Indonesia karena diatur dalam konstitusi (UUD).

2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)

Salah satu perubahan yang terjadi dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah dihapusnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sehingga tidak berlaku lagi. Untuk menggantikan GBHN, dibentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004). Undang-undang tersebut mengatur penjabaran tujuan

dan cita-cita bangsa Indonesia ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dengan kurun waktu 20 (dua puluh) tahun secara bertahap.⁶

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 menguraikan sejumlah konsep tentang pembangunan, seperti konsep perencanaan, konsep pembangunan, dan konsep SPPN sebagai berikut: a) Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia; b) Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara; c) SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Pelaksanaan RPJP Nasional dilakukan secara bertahap. Jangka waktu masing-masing tahapan adalah 5 (lima) tahun dan disebut sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional). RPJM Nasional memuat visi, misi, dan program pembangunan dari presiden terpilih dengan tetap mengacu pada RPJP Nasional. RPJP Nasional dan RPJM Nasional ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah di wilayahnya masing-masing. Dalam perkembangannya, RPJP Nasional dan RPJM Nasional menjadi penentu arah pembangunan dan pembaruan politik hukum nasional. Selain itu, dokumen tersebut juga menjadi rujukan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Menindaklanjuti RPJP Nasional, dibentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 (RPJP Nasional Tahun 2005–2025). Periode RPJP Nasional Tahun 2005–2025 yang tertuang dalam Undang-

6 Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 4.

Undang Nomor 17 Tahun 2007 berakhir pada bulan Desember 2024. Oleh karena itu, untuk RPJP Nasional periode berikutnya dibentuk Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045 (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024).

Menurut ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam pembangunan nasional terdapat relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengatur bahwa RPJP Daerah mengacu pada RPJP Nasional. Artinya, penyusunan RPJP Daerah harus selaras dengan rumusan RPJP Nasional. Ketentuan ini juga berlaku pada RPJM Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2), yang menyatakan bahwa penyusunan RPJM Daerah tidak hanya berpedoman pada RPJP Daerah, tetapi juga mengacu pada RPJM Nasional.

Diktum menimbang Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 menyebutkan bahwa undang-undang ini dibentuk dengan sejumlah pertimbangan, yaitu:

- 1) Visi bernegara Indonesia adalah merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Visi dimaksud diwujudkan melalui misi bernegara, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Misi bernegara sekaligus merupakan visi pemerintah yang diwujudkan melalui pembangunan nasional.
- 2) Dalam melaksanakan pembangunan nasional diperlukan RPJP Nasional untuk menjabarkan visi dan misi bernegara ke dalam visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun ke depan yang disusun dengan memperhatikan perubahan pesat di berbagai bidang.

- 3) Periode pertama RPJP Nasional Tahun 2005–2025 yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 berakhir pada bulan Desember 2024. RPJP Nasional Tahun 2025–2045 menentukan upaya transformatif untuk memenuhi berbagai aspek kebutuhan masyarakat sebagai bentuk perwujudan cita Indonesia Emas 2045, yaitu sebagai NKRI yang bersatu, berdaulat, maju, dan berkelanjutan.
- 4) RPJP Nasional Tahun 2025–2045 sangat dibutuhkan sebagai dasar bagi penyusunan visi, misi, dan program pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilu serta pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon bupati dan wakil bupati, serta pasangan calon wali kota dan wakil wali kota dalam pilkada.

Pasal 2 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 mengatur bahwa perencanaan pembangunan terdiri atas Perencanaan Pembangunan Nasional dan Perencanaan Pembangunan Daerah. Perencanaan Pembangunan Nasional dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL). Selanjutnya, Perencanaan Pembangunan Daerah dituangkan dalam RPJP Daerah, RPJM Daerah, dan RKP Daerah.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 menyebutkan bahwa Visi Indonesia Emas 2045 diukur melalui 5 (lima) sasaran visi yang terdiri atas: a) pendapatan per kapita setara negara maju; b) kemiskinan menurun dan ketimpangan berkurang; c) kepemimpinan dan pengaruh di dunia internasional meningkat; d) daya saing sumber daya manusia meningkat; dan e) intensitas emisi gas rumah kaca menurun menuju emisi nol bersih.

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 mengatur bahwa RPJP Nasional Tahun 2025–2045 merupakan pedoman bagi seluruh pelaku pembangunan pemerintah dan nonpemerintah

sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing. Dalam Pasal 6 ayat (3) diatur bahwa Visi Indonesia Emas 2045 dalam RPJP Nasional Tahun 2025–2045 dijabarkan ke dalam 8 (delapan) misi pembangunan yang terdiri atas: a) transformasi sosial; b) transformasi ekonomi; c) transformasi tata kelola; d) supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia; e) ketahanan sosial, budaya, dan ekologi; f) pembangunan kewilayahan yang merata dan berkeadilan; g) sarana dan prasarana yang berkualitas dan ramah lingkungan; dan h) kesinambungan pembangunan.

Pasal 8 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 menyatakan bahwa ayat (1) RPJP Nasional Tahun 2025–2045 menjadi dasar hukum dalam penyusunan RPJM Nasional; ayat (2) RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan pasangan presiden dan wakil presiden terpilih; ayat (3) RPJM Nasional terbagi dalam periodisasi 5 (lima) tahun, yaitu sebagai berikut: a) RPJM Nasional I Tahun 2025–2029; b) RPJM Nasional II Tahun 2030–2034; c) RPJM Nasional III Tahun 2035–2039; dan d) RPJM Nasional IV Tahun 2040–2044; ayat (4) RPJM Nasional menjadi dasar hukum dalam penyusunan Renstra-KL dan RKP; dan ayat (5) Renstra-KL sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disusun oleh kementerian/ lembaga dan menjadi dasar hukum dalam penyusunan Renja-KL.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 mengatur bahwa RPJP Nasional Tahun 2025–2045 menjadi pedoman pembentukan serta pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 13 diatur bahwa RPJP Nasional Tahun 2025–2045 menjadi pedoman dalam penyusunan visi, misi, dan program sebagai bagian dari persyaratan pencalonan, materi kampanye, dan materi debat bagi: a) pasangan calon presiden dan wakil presiden; dan b) pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon Bupati dan wakil bupati, serta pasangan calon wali kota dan wakil wali kota.

Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 menyebutkan bahwa dalam hal terjadi perubahan periode pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden serta pilkada gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota, penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, wajib mengikuti serta selaras dengan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu dan pilkada, dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa politik hukum SPPN saat ini adalah: *Pertama*, pascaperubahan UUD 1945, GBHN diganti dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-Undang ini mengatur penjabaran tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia ke dalam RPJP Nasional dengan kurun waktu 20 (dua puluh) tahun secara bertahap. Jangka waktu masing-masing tahapan adalah 5 (lima) tahun dan disebut sebagai RPJM Nasional.

Kedua, menindaklanjuti RPJP Nasional dibentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional Tahun 2005–2025. Periode RPJP Nasional Tahun 2005–2025 telah berakhir pada bulan Desember 2024. Selanjutnya, untuk periode 20 (dua puluh) tahun berikutnya dibentuk Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang RPJP Nasional Tahun 2025–2045. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 mengatur bahwa RPJP Nasional Tahun 2025–2045 menjadi pedoman dalam pembentukan serta pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Pasal 13 mengatur bahwa RPJP Nasional Tahun 2025–2045 juga menjadi pedoman dalam penyusunan visi, misi, dan program dalam persyaratan pencalonan, materi kampanye, dan materi debat dalam pemilu dan pilkada.

Ketiga, Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 mengatur bahwa dalam hal terjadi perubahan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada, penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, wajib mengikuti serta selaras dengan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu dan pilkada, dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

3. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Menurut Irfan Nur Rachman, secara sempit Prolegnas dapat diartikan sebagai penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan. Secara luas, Prolegnas mencakup program pembinaan hukum, pengembangan yurisprudensi, dan pembinaan program perjanjian internasional (ratifikasi perjanjian internasional).⁷

Pengertian tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas) diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Dalam Pasal 1 angka 9 undang-undang ini disebutkan bahwa Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Kemudian, menurut Pasal 1 angka 10, Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah provinsi atau Peraturan Daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Tujuan Prolegnas adalah sebagai berikut: a) mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional; b) membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana

7 Irfan Nur Rachman, *Ibid.*, hlm. 243.

rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat, dan sarana integrasi bangsa dalam wadah NKRI; c) mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, terutama penggantian peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat; d) menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, tetapi tidak sesuai dengan tuntunan dan kebutuhan masyarakat; dan e) membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.⁸

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi: a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945; b) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; d) tindak lanjut atas putusan MK; dan e) pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam ayat (2) diatur bahwa tindak lanjut atas putusan MK dilakukan oleh DPR atau presiden. Dengan demikian maka putusan MK merupakan salah satu dasar pembentukan peraturan perundang-undangan dan hal tersebut dimasukkan ke dalam daftar kumulatif terbuka Prolegnas.

Perencanaan undang-undang pemilu sebagai tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, yaitu Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pernah masuk dalam Daftar Prolegnas Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020 atas usulan Komisi II DPR. Namun, pada tahun-tahun berikutnya, yaitu tahun 2021, 2022, 2023, dan 2024, RUU tersebut tidak masuk dalam daftar Prolegnas yang ditetapkan oleh DPR.⁹

8 Enny Nurbaningsih, *Dinamika Praktik Perencanaan Legislasi Nasional*, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2022), hlm. 22–23.

9 Rincian tentang rancangan undang-undang yang masuk dalam daftar Prolegnas pada tahun-tahun tersebut dapat dilihat dalam Prolegnas Tahun 2020, Tahun 2021, Tahun 2022, Tahun 2023.

Setelah Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, semangat untuk memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal semakin kuat, meskipun di tingkat fraksi-fraksi DPR terdapat perbedaan sikap politik pada saat RUU pemilu diharmonisasi di Badan Legislasi (Baleg) DPR. Namun, gagasan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal tetap kuat bertahan.¹⁰

Kondisi tersebut menggambarkan bahwa DPR selaku pemrakarsa Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara internal belum sepakat untuk melakukan perubahan melalui mekanisme Prolegnas. Oleh karena itu, pembahasan mengenai rencana pembentukan undang-undang pemilu yang baru belum diagendakan.¹¹

Keputusan DPR Nomor 64/DPR RI/I/2024–2025 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2025–2029 tertanggal 19 November 2024 telah memasukkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ke dalam Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025 pada nomor urut ke-26 (dua puluh enam). Dalam daftar tersebut disebutkan bahwa naskah akademik RUU disiapkan oleh DPR, dalam hal ini Badan Legislasi DPR.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa politik hukum Prolegnas, khususnya dalam pembentukan undang-undang pemilu, telah menjadi perhatian DPR. Hal ini dibuktikan dengan dimasukkannya RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025.

10 Prayudi, "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal (Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections)", *Jurnal Política, Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri & Hubungan Internasional*, (Vol. 12 No. 1, 2021), hlm. 67.

11 I Dewa Kade Wiarso Raka Sandi, *Op.Cit.*, hlm. 278–281.

Pembahasan RUU tersebut sangat penting untuk segera dilakukan, mengingat telah terbit Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang menyatakan bahwa model keserentakan pemilu yang dinilai konstitusional oleh MK adalah pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Putusan ini akan berimplikasi pada terjadinya penundaan pemilu gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau wali kota dan wakil wali kota, serta pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota pada masa transisi.

4. Undang-Undang Pemilu

Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 didasarkan pada sejumlah pertimbangan, antara lain: a) untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, perlu diselenggarakan pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945; b) diperlukan pengaturan pemilu sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta pemilu yang efektif dan efisien; dan c) pemilu wajib menjamin tersalurkanannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹²

Selain pertimbangan tersebut, pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga ditujukan untuk menindaklanjuti Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, khususnya terkait model keserentakan pemilu. Jika dalam undang-undang pemilu sebelumnya pemilu legislatif diselenggarakan terlebih dahulu dan beberapa bulan setelahnya baru diselenggarakan pemilu presiden dan wakil presiden, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, keduanya diselenggarakan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama.

12 Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terdiri dari 5 (lima) point pertimbangan (a, b, c, d, e). Isi selengkapnya dapat dilihat pada bagian awal undang-undang ini.

Konsideran Mengingat menyebutkan pasal-pasal UUD NRI 1945 yang dijadikan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Substansi norma pada masing-masing pasal tersebut secara ringkas adalah sebagai berikut: a) Pasal 1 ayat (2) tentang kedaulatan rakyat; b) Pasal 5 ayat (1) tentang hak presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; c) Pasal 6 tentang syarat-syarat menjadi presiden dan wakil presiden; d) Pasal 6A tentang tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden; e) Pasal 18 ayat (3) tentang pemilihan anggota DPRD melalui pemilu; f) Pasal 19 ayat (1) tentang pemilihan anggota DPR melalui pemilu; g) Pasal 20 tentang kekuasaan DPR membentuk undang-undang; h) Pasal 22C ayat (1) tentang pemilihan anggota DPD melalui pemilu; dan i) Pasal 22E tentang pemilu.¹³

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan bahwa pengaturan penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk: a) memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; b) mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas; c) menjamin konsistensi ketentuan hukum pemilu; d) memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi pengaturan hukum pemilu; dan e) mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Menjelang penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2024, pada tanggal 4 Mei 2023, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pembentukan undang-undang ini dilatarbelakangi sejumlah pertimbangan, antara lain: a) sebagai akibat pembentukan Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, serta Provinsi Papua Barat Daya, diperlukan kebijakan dan langkah luar biasa untuk mengantisipasi dampaknya terhadap penyelenggaraan

13 Ketentuan selengkapnya dari masing-masing pasal yang dirujuk pada konsiderans mengingat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat dilihat dalam pasal-pasal UUD NRI 1945.

tahapan pemilu tahun 2024 agar tetap berjalan sesuai jadwal sehingga menciptakan stabilitas politik dalam negeri; b) akibat pembentukan provinsi baru tersebut, perlu dilakukan penataan daerah pemilihan dan alokasi kursi anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD provinsi, serta kelembagaan penyelenggara pemilu sehingga diperlukan kepastian hukum secara segera tanpa mengganggu tahapan pemilu tahun 2024; dan c) dalam rangka mewujudkan kelancaran penyelenggaraan pemilu tahun 2024, perlu dilakukan perubahan beberapa norma dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tidak mengubah model pemilu serentak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu serentak dan pilkada serentak tahun 2024 tetap menggunakan model sebelumnya, yaitu pemilu serentak “lima kotak” dan pilkada serentak “dua kotak”. Penyelenggaraan keduanya tetap dilaksanakan secara terpisah, yakni pemilu serentak nasional terlebih dahulu, kemudian disusul dengan pilkada serentak nasional beberapa bulan kemudian pada tahun yang sama.

Politik hukum undang-undang pemilu menghendaki agar pemilu diselenggarakan dalam rangka menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional. Pemilu harus diselenggarakan secara demokratis dan konstitusional agar sejalan dengan cita-cita dan tujuan negara. Penyelenggaraan pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menggunakan model pemilu serentak “lima kotak”, sedangkan pilkada menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menggunakan model pilkada serentak “dua kotak”. Penyelenggaraan keduanya dilaksanakan secara terpisah.

5. Putusan Mahkamah Konstitusi

Pengujian konstitusionalitas undang-undang merupakan salah satu cara yang dinilai cukup efektif dalam mengawal kehidupan demokrasi di Indonesia agar tidak melenceng dari norma-norma dalam UUD NRI Tahun 1945. Mekanisme ini lazim dikenal dengan istilah

judicial review atau, lebih tepatnya, disebut *constitutional review*. Tujuannya adalah untuk menjamin upaya hukum dalam melindungi dan mengembalikan hak-hak konstitusional warga negara (*constitutional citizens' rights*) yang acap kali terenggut akibat kehadiran undang-undang yang inkonstitusional.¹⁴

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat final dan mengikat memiliki kedudukan penting dalam mengatasi kekeburan, kekosongan, atau konflik norma hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang. Selain itu, putusan MK juga dimaksudkan agar norma-norma yang diatur dalam suatu undang-undang, dalam implementasinya, dapat mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan pemilu sering kali mengandung materi muatan yang inkonstitusional. Oleh karena itu, putusan MK dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mengoreksinya.

Ada empat (4) Putusan MK yang berkaitan langsung dengan politik hukum pemilu di Indonesia, khususnya dalam hal model keserentakan pemilu, yaitu: a) Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013; b) Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019; c) Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022; dan d) Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 telah ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, sedangkan ketiga putusan MK lainnya belum ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang (presiden dan DPR) hingga buku ini selesai ditulis.

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 memiliki kekhususan apabila dibandingkan dengan putusan MK lainnya. Karena ini tidak hanya berkaitan dengan pilihan model pemilu serentak ke depan, tetapi juga berkaitan dengan penundaan pemilu lokal, yaitu pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, serta pemilu

14 Pan Mohamad Faiz, "Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil Melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, (Vol. 14, No. 3, September 2017), hlm. 676.

gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau wali kota dan wakil wali kota pada masa transisi. Setelah masa transisi selesai, pemilu serentak nasional maupun pemilu serentak lokal akan kembali diselenggarakan secara periodik setiap lima (5) tahun.

Putusan MK telah memberikan arah pada politik hukum pemilu di Indonesia, khususnya pada model keserentakan pemilu. Keberadaan putusan MK tersebut memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis karena akan menjadi bahan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pemilu. Mengingat putusan MK bersifat final dan mengikat, secara hukum menjadi kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk menindaklanjutinya.

B. MODEL KESERENTAKAN PEMILU

Pascaperubahan UUD 1945, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak enam kali. Pemilu terakhir adalah pemilu tahun 2024 yang diselenggarakan pada 14 Februari 2024. Sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya, model keserentakan pemilu tahun 2024 adalah pemilu serentak lima kotak yang terdiri atas pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, serta anggota DPRD kabupaten/kota. Dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan perubahannya. Meskipun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah mengalami perubahan, substansi mengenai model keserentakan pemilu masih sama dengan pemilu sebelumnya (tahun 2019). Dengan kata lain, model tersebut belum diubah oleh pembentuk undang-undang.

Sejalan dengan banyaknya permohonan uji materi undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada terhadap UUD NRI 1945 yang diajukan ke MK, saat ini telah terbit empat putusan MK yang berkaitan secara langsung dengan model keserentakan pemilu di Indonesia, yaitu: 1) Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013; 2) Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019; 3) Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022; dan 4) Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024.

Keempat putusan MK tersebut penting untuk dianalisis karena berkaitan erat dengan model penundaan pemilu.

Uraian ringkas mengenai keempat putusan MK tersebut adalah sebagai berikut:

1. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

Salah satu alasan pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah untuk menindaklanjuti Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Putusan MK ini mengoreksi model keserentakan pemilu sebelumnya yang memisahkan penyelenggaraan pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Putusan ini lahir dari pengujian Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa “Pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.”

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu yang tidak menyerentakkan pemilihan anggota lembaga perwakilan dengan pemilu presiden dan wakil presiden bersifat inkonstitusional. Dengan kata lain, melalui Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, MK menegaskan bahwa model pemilu serentak yang konstitusional adalah model pemilu yang menyerentakkan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Sebelum putusan MK tersebut, pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan terpisah dari pemilu presiden dan wakil presiden.

Berdasarkan putusan MK ini, kedua jenis pemilu tersebut dilaksanakan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Oleh karena itu, model keserentakan pemilu menurut undang-undang ini adalah pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota atau dikenal dengan pemilu serentak “lima kotak”.

2. Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019

Pemilu Tahun 2019 sebagai pemilu serentak “lima kotak” pertama memang berhasil diselenggarakan di Indonesia sesuai jadwal yang ditetapkan. Namun, tidak berarti bahwa dalam proses penyelenggaraannya tidak terjadi permasalahan. Berbagai kendala muncul, baik pada tahap perencanaan, persiapan, maupun pelaksanaannya. Hasil evaluasi menyeluruh terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019 mendorong sejumlah pihak mengajukan uji materi (*judicial review*) atas undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 merupakan hasil uji materi tentang model keserentakan pemilu dan pilkada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016. Menurut pemohon, pemilu serentak yang konstitusional adalah pemilu serentak yang dipisahkan menurut pembagian antara pemilu nasional dengan pemilu lokal secara sistematis. Pemilu serentak nasional dilaksanakan untuk memilih anggota legislatif tingkat nasional (anggota DPR dan DPD) yang dibuat serempak dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Selanjutnya, dua tahun setelah pemilu serentak nasional, diselenggarakan pemilu serentak lokal untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/wali kota dan wakil wali kota, anggota DPRD provinsi, serta anggota DPRD kabupaten/kota.

Atas dasar pilihan waktu atau jarak antara pemilu serentak nasional dan lokal itu, pemohon menguji Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Konstitusi (MK) menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Meskipun demikian, Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 memberikan tafsir konstitusional penting dalam pertimbangan hukumnya, berupa enam model pemilu serentak yang

dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945. Keenam pilihan model pemilu serentak dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Pemilu serentak anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD.
- b. Pemilu serentak anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, dan bupati/wali kota.
- c. Pemilu serentak anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, anggota DPRD, gubernur, dan bupati/wali kota.
- d. Pemilu serentak nasional anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, yang kemudian diikuti beberapa waktu setelahnya oleh pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur, dan bupati/wali kota.
- e. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, yang kemudian diikuti beberapa waktu setelahnya oleh pemilu serentak tingkat provinsi untuk memilih anggota DPRD provinsi dan gubernur, serta selanjutnya diikuti pemilu serentak tingkat kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota dan bupati/wali kota.
- f. Pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilu anggota DPR, DPD, dan presiden/wakil presiden.¹⁵

Berdasarkan keenam pilihan model keserentakan tersebut, pilkada dimasukkan sebagai bagian dari pemilu. Meskipun demikian, ditegaskan bahwa penentuan model yang dipilih menjadi wilayah bagi pembentuk undang-undang untuk memutuskannya (*open legal policy*). Hal ini berarti keputusan mengenai model yang dipilih dan dituangkan dalam undang-undang pilkada dan pemilu merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.

Politik hukum MK melalui Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 menyatakan bahwa pilkada merupakan bagian dari pemilu sehingga penyelenggaraannya dapat diserentakkan dengan pemilu. Hal ini terlihat dari keenam model pemilu serentak yang dinilai

15 Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 hlm. 323–324.

konstitusional oleh MK. Dengan demikian, secara tidak langsung MK mengoreksi Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pilkada bukan bagian dari pemilu. Hal ini menunjukkan adanya arah baru penafsiran MK mengenai model keserentakan pemilu di Indonesia.

Menurut Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, dalam menentukan pilihan model keserentakan pemilu, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan lima parameter, yaitu: a) memberi ruang bagi partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilu; b) dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk simulasi sebelum perubahan tersebut efektif dilaksanakan; c) memperhitungkan dengan cermat implikasi teknis dari pilihan model yang tersedia sehingga tetap berada dalam batas penalaran yang wajar untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas; d) memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat, dan 5) tidak acap kali mengubah model sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu.¹⁶

Politik hukum pilihan model pemilu serentak sebagaimana dikemukakan dalam pertimbangan hukum putusan MK tersebut menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, waktu yang cukup untuk simulasi, implikasi teknis model yang dipilih, kemudahan bagi pemilih, serta keterkaitan model tanpa perubahan yang terlalu sering. Pertimbangan hukum ini sangat penting karena perubahan model keserentakan pemilu akan berimplikasi luas terhadap tata kelola serta kualitas proses dan hasil pemilu.

3. Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022

Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 merupakan hasil uji materi mengenai konstitusionalitas pembentukan badan peradilan khusus untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan (PHP) pilkada.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 324–325.

Gagasan pembentukan badan peradilan khusus tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dalam perkara ini, pemohon mengajukan uji materi (*judicial review*) atas Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945.

Adapun pasal-pasal yang dijadikan sebagai batu uji dalam permohonan tersebut adalah Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 24C ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pemohon pada pokoknya mendalilkan pentingnya sistem penyelesaian perselisihan hasil yang efektif, efisien, dan berkeadilan, serta adanya keadaan hukum baru setelah keluarnya Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.¹⁷

Menurut pemohon, mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pilkada (PHP) merupakan garda terakhir untuk memastikan bahwa hasil pilkada benar-benar diperoleh dari penyelenggaraan pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta sesuai dengan mekanisme demokratis. Menjadi sangat berbahaya apabila penyelesaian PHP dilaksanakan oleh institusi atau perangkat yang disebut sebagai badan peradilan khusus. Selain itu, lembaga tersebut juga belum dibentuk. Dengan demikian, ketentuan Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 berpotensi menimbulkan kekacauan dalam proses penyelesaian PHP karena tidak mungkin menyiapkan suatu lembaga peradilan khusus dalam waktu singkat menjelang dimulainya tahapan pilkada serentak nasional tahun 2024.¹⁸

Melalui Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, MK mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan bahwa pembentukan badan peradilan khusus tidak konstitusional karena tidak selaras dengan ketentuan dalam Bab Kekuasaan Kehakiman UUD 1945. Dengan demikian, putusan ini menutup celah pembentukan badan peradilan khusus yang tidak berada di bawah

17 Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 hlm. 1–20.

18 *Ibid.*, hlm. 28.

lingkungan Mahkamah Agung (MA) atau MK. Bahkan, apabila ditempatkan di bawah salah satu kekuasaan kehakiman tersebut, baik MA maupun MK, hal tersebut tetap tidak dapat dinilai tepat dan konstitusional.

Putusan MK ini menyatakan bahwa Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan UUD 1945 sehingga pembentukan badan peradilan khusus bersifat inkonstitusional. Hal ini membawa implikasi yuridis berupa hilangnya sifat sementara kewenangan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Karena pilkada ditempatkan dalam rezim pemilihan yang sama dan dapat diintegrasikan dalam desain keserentakan pemilu, sesuai perkembangan Putusan MK., penanganan perselisihan hasil pilkada menjadi kewenangan MK secara permanen.

4. Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan hasil pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal-pasal yang diuji materi dalam perkara ini, dapat dibagi atas dua kelompok besar, yaitu: *pertama*, Pasal 1 ayat (1), Pasal 167 ayat (3), dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur keserentakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota secara serentak yang selama ini dikenal dengan istilah “pemilu 5 (lima) kotak”. *Kedua*, Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur keserentakan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota.¹⁹

19 *Ibid.*, hlm. 134.

Amar Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian dan menyatakan bahwa model keserentakan pemilu ke depan terdiri atas pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden diselenggarakan terlebih dahulu. Selanjutnya, dalam jangka waktu paling singkat dua tahun atau paling lama dua tahun enam bulan sejak pelantikan anggota DPR dan DPD atau sejak pelantikan presiden dan wakil presiden, diselenggarakan pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.²⁰

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, apabila ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang, baik melalui perubahan undang-undang (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015) maupun melalui pembentukan undang-undang pemilu yang baru, akan menimbulkan masa transisi berupa penundaan pemilu lokal di Indonesia, yaitu pemilu anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

C. JENIS-JENIS PENUNDAAN PEMILU

Konsep penundaan pemilu yang digunakan dalam buku ini adalah proses atau cara mengundurkan waktu pelaksanaan pemilihan anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, anggota DPRD provinsi, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, anggota DPRD kabupaten/kota, sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma konstitusi (UUD NRI 1945).

20 *Ibid.*, hlm. 145–147.

Berdasarkan konsep tersebut, penulis mengategorikan pemilu lanjutan dan pemilu susulan sebagai bagian dari penundaan pemilu. Pertimbangan ini didasarkan pada fakta bahwa pemilu lanjutan atau pemilu susulan mengakibatkan mundurnya sebagian tahapan atau waktu pemilu di daerah-daerah pemilihan tempat pemilu lanjutan atau pemilu susulan tersebut dilaksanakan.

Pascaperubahan UUD 1945, penundaan pemilu di Indonesia dapat dibagi menjadi dua jenis atau kategori pokok, yakni: 1) penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan; dan 2) penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Pengertian masa jabatan adalah masa jabatan anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, serta anggota DPRD kabupaten/kota yang dihasilkan dalam pemilu sebelumnya. Dalam keadaan normal, masa jabatan semua pejabat hasil pemilu di Indonesia adalah lima (5) tahun. Hal ini sesuai dengan periode penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dan dalam undang-undang pemilu, yaitu setiap lima tahun sekali.

Masing-masing jenis penundaan pemilu tersebut memiliki karakteristik yang berbeda sehingga membutuhkan model pengaturan yang juga berbeda. Perbedaan tersebut terjadi karena masing-masing jenis penundaan pemilu memiliki tata cara atau mekanisme pelaksanaan serta dampak tersendiri sehingga tidak dapat disamakan.

Konsep masing-masing jenis penundaan pemilu dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Penundaan pemilu jenis ini tidak mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan karena tidak memengaruhi jadwal pelantikan pejabat baru yang dihasilkan melalui pemilu berikutnya. Artinya, pejabat hasil pemilu berikutnya tetap dilantik tepat waktu;
2. Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Penundaan pemilu jenis ini mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan karena pelantikan pejabat yang dihasilkan melalui pemilu yang baru tidak dapat dilaksanakan tepat waktu. Keterlambatan tersebut

mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan karena pejabat hasil pemilu sebelumnya telah berakhir masa tugasnya, sedangkan pejabat hasil pemilu berikutnya belum dilantik.

Analisis terhadap kedua jenis penundaan pemilu tersebut sangat dibutuhkan dalam menjawab rumusan masalah tentang model pengaturan penundaan pemilu. Tanpa pemahaman tentang jenis-jenis penundaan pemilu, tidak akan mungkin dirumuskan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

Secara konseptual, jenis-jenis penundaan pemilu berkaitan erat dengan lima aspek penting dalam bidang terkait pemilu, yaitu: 1) model keserentakan pemilu, 2) periode penyelenggaraan pemilu, 3) tahapan pemilu, 4) batas waktu penyelesaian pemilu, dan 5) syarat-syarat dan prosedur penundaan pemilu. Selain itu, jenis penundaan pemilu juga berkaitan erat dengan dampak yang ditimbulkannya, terutama ketepatan waktu pengisian jabatan-jabatan publik yang menurut ketentuan harus diisi atau dipilih melalui pemilu.

Uraian ringkas mengenai kelima aspek tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, model keserentakan pemilu. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa model keserentakan pemilu di Indonesia saat ini adalah pemilu serentak anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota atau sering disebut dengan istilah pemilu “lima kotak”.

Kedua, periode penyelenggaraan pemilu. Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU. Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Ketiga, tahapan pemilu. Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa rangkaian pelaksanaan pemilu dapat dibagi menjadi sebelas (11) tahapan, yaitu: 1) perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilu; 2)

pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih; 3) pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu; 4) penetapan peserta pemilu; 5) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan; 6) pencalonan presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; 7) masa kampanye pemilu; 8) masa tenang; 9) pemungutan dan penghitungan suara; 10) penetapan hasil pemilu; dan 11) pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Keempat, batas waktu penyelesaian pemilu. Pasal 167 ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) menyatakan bahwa tahapan pemilu dimulai paling lambat dua puluh (20) bulan sebelum hari pemungutan suara, penetapan pasangan calon terpilih paling lambat empat belas (14) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden, serta ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemungutan suara diatur dengan Peraturan KPU.

Kelima, syarat-syarat dan prosedur penundaan pemilu. Pasal 431, 432, dan 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa apabila terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu lanjutan. Pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang terhenti. Selanjutnya, apabila di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu susulan. Pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Pemilu lanjutan dan pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Penetapan penundaan pemilu dilakukan oleh KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, KPU, atau presiden sesuai dengan ruang lingkup wilayah penundaan pemilu, faktor-faktor penyebab penundaan pemilu, serta kompleksitas permasalahan yang dihadapi.

D. FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB PENUNDAAN PEMILU

Faktor penyebab terjadinya penundaan pemilu di suatu negara sangat beragam dan kompleks. Penundaan pemilu tidak hanya karena perebutan kekuasaan oleh para elite politik dan penguasa, tetapi juga disebabkan oleh berbagai faktor lainnya, seperti bencana alam dan bencana nonalam. Alasan penundaan pemilu berbeda-beda pada setiap kasus sehingga kasus-kasus yang terjadi tidak selalu dapat dimasukkan ke dalam satu kategori tunggal. Masing-masing kasus memiliki beberapa aspek dan alasan yang berbeda antara yang satu dengan yang lain.

Menurut Toby S. James dan Sead Alihodzic, terdapat tujuh alasan atau faktor penyebab penundaan pemilu. Ketujuh faktor tersebut adalah: 1) petahana memutuskan untuk tidak menyelenggarakan pemilu; 2) krisis politik dan kebuntuan konstitusional; 3) terjadi masa transisi; 4) masalah teknis penyelenggaraan; 5) kandidat meninggal dunia; 6) pembatalan hasil pemilu; dan 7) alasan kemanusiaan. Faktor-faktor tersebut dapat digunakan untuk menganalisis mengapa terjadi penundaan pemilu dan apakah penundaan pemilu merupakan perebutan kekuasaan yang melemahkan cita-cita dan perkembangan demokrasi, ataukah justru merupakan langkah yang diperlukan untuk memperkuat perkembangan dan perwujudan demokrasi itu sendiri.²¹

Uraian dari masing-masing faktor penyebab penundaan pemilu tersebut adalah sebagai berikut:

1. Petahana Memutuskan untuk Tidak Menyelenggarakan Pemilu

Penundaan pemilu jenis ini merupakan bagian dari perebutan kekuasaan yang disengaja dan bersifat jangka panjang atau tidak dibatasi waktu. Alarcón dan Trak mengemukakan bahwa terdapat banyak kasus ketika pemilu ditangguhkan karena kediktatoran militer yang

21 Toby S. James dan Sead Alihodzic, *Op.Cit.*, hlm. 3.

berkepanjangan, seperti yang terjadi di Lesotho tahun 1986–1993. Di Pakistan, Pervez Musharraf menunda pemilu pada tahun 2008 karena para pemimpin di negara tersebut memperkirakan bahwa mereka tidak akan berhasil dalam pemilu. Pemilu di Venezuela antara tahun 2016–2018 ditunda sebagai bagian dari strategi Nicolás Maduro untuk melemahkan partai-partai oposisi dan para pengikutnya, serta untuk mengulur waktu dalam rangka meredam opini negatif yang populer pada saat itu.²²

2. Krisis Politik dan Kebuntuan Konstitusional

Krisis politik dan kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock*) yang terjadi secara berlarut-larut dapat mengakibatkan penundaan atau pembatalan pemilu. Pembatalan dilakukan karena pemilu dinilai melanggar norma-norma demokrasi. Krisis politik terjadi akibat konflik sosial, perseteruan elite, dan pemberontakan bersenjata yang meluas. Sementara itu, kebuntuan konstitusional terjadi akibat perbedaan penafsiran konstitusi yang juga dapat mengakibatkan penundaan pemilu. Kasus ini terjadi di Makedonia pada tahun 2012–2016 dan di Mesir pada pemilu parlemen tahun 2013. Pemilu ditunda ketika peradilan administrasi setempat membatalkan dekret yang dikeluarkan oleh Presiden Mohamed Morsi yang menyerukan pemilu. Peradilan administrasi kemudian mengembalikan undang-undang pemilu ke Mahkamah Konstitusi untuk ditinjau kembali. Demikian pula, Mahkamah Konstitusi di Makedonia menyatakan pembubaran parlemen yang dinilai tidak konstitusional pada tahun 2016 sehingga membatalkan hasil pemilu.²³

3. Terjadi Masa Transisi

Penundaan pemilu terjadi karena negara memandang perlu menetapkan kerangka kerja konstitusional yang lebih luas sebelum pelaksanaan pemilu. Motif penundaan pemilu pada masa transisi bukan perebutan

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, hlm. 4.

kekuasaan, melainkan untuk memperdalam persiapan dan pembentukan lembaga-lembaga demokratis. Pada masa transisi, dilakukan reformasi konstitusional untuk merumuskan kerangka kerja yang lebih jelas dalam penyelenggaraan pemilu. Nepal dan Tunisia memutuskan untuk mengadopsi konstitusi demokratis baru sebelum melaksanakan pemilu. Untuk itu, kedua negara tersebut mengadakan pemilu Majelis Konstitusional di Nepal pada tahun 2008 dan di Tunisia pada tahun 2011. Pemilu Majelis Konstitusi tahun 2007 harus ditunda di Nepal karena tidak adanya kerangka legislatif yang diperlukan.²⁴

4. Masalah Teknis Penyelenggaraan

Penyelenggaraan pemilu membutuhkan kesiapan teknis, seperti logistik dalam jumlah yang sangat besar dan kompleks. Selain itu, dibutuhkan pula sumber daya, undang-undang, dan staf penyelenggara dalam jumlah besar. Apabila persiapan teknis penyelenggaraan pemilu terhambat dan tidak dapat diselesaikan tepat waktu, hal tersebut akan mengakibatkan penundaan pemilu. Sebagai contoh, pemilu presiden dan Majelis Nasional Nigeria tahun 2019 diputuskan untuk ditunda tiga hari sebelum jadwal pemilu. Penundaan ini dilakukan selama satu minggu dari jadwal yang telah ditetapkan. Alasannya, persiapan logistik dan perencanaan operasional pemilu belum tuntas. Pemilu pascaperang Bosnia tahun 1996 ditunda selama tiga bulan karena alasan teknis. Alasan teknis tersebut berupa terjadinya kesalahan pemindaian data hasil sensus tahun 1991 yang akan digunakan sebagai daftar pemilih, serta terhambatnya identifikasi pemilih akibat masalah penerbitan dokumen bagi para pengungsi internal.²⁵

5. Kandidat Meninggal Dunia

Kematian kandidat menjadi masalah ketika nama seorang calon terdaftar secara individual dalam surat suara dan bukan dalam bentuk gambar partai. Misalnya, di Inggris, apabila seorang calon independen

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

meninggal dunia menjelang pemilu parlemen, pemilu akan tetap berlangsung. Pemilu hanya akan diulang apabila calon yang meninggal memperoleh suara terbanyak. Namun, apabila calon tersebut mewakili partai politik, akan diadakan pemilu baru. Di Republik Irlandia, pemungutan suara ditunda di seluruh daerah pemilihan Tipperary pada pemilu tahun 2020 ketika seorang kandidat independen meninggal dunia lima hari sebelum pemungutan suara.²⁶ Di Chili, apabila terjadi kematian salah satu atau kedua kandidat sebagaimana dimaksud dalam paragraf kedua, presiden harus mengadakan pemilu baru dalam waktu sepuluh hari sejak tanggal kematian. Pemilu harus diadakan sembilan puluh hari setelah pemanggilan apabila hari tersebut jatuh pada hari Minggu. Jika tidak, pemilu harus segera diadakan pada hari Minggu berikutnya.²⁷

6. Pembatalan Hasil Pemilu

Pembatalan hasil pemilu dilakukan dengan berbagai alasan. Sebagai contoh, di Malawi, hasil pemilu presiden tahun 2019 dibatalkan oleh MK setempat. Pembatalan tersebut dilakukan karena MK Malawi menilai telah terjadi anomali dan ketidakberesan secara luas, sistematis, dan serius sehingga integritas hasil pemilu tidak dapat dipercaya sebagai kehendak para pemilih. Di Kenya, hasil pemilu presiden tahun 2017 dibatalkan setelah Mahkamah Agung (MA) negara tersebut menyatakan bahwa hasil jajak pendapat menunjukkan pemilu tidak transparan dan tidak dapat diverifikasi. MA Kenya menyalahkan KPU negara tersebut atas berbagai kekurangan yang terjadi.²⁸ Di Myanmar, hasil pemilu tahun 2020 dibatalkan pada tanggal 1 Februari 2021 melalui kudeta militer. Militer merebut kekuasaan dari pemerintah sipil dan menuduh telah terjadi kecurangan pemilu. Peristiwa tersebut

26 *Ibid.*, hlm. 4–5.

27 Pasal 26 Konstitusi Chili 1980 dengan Amendemen hingga 2021 (*The Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2021*).

28 Toby S. James dan Sead Alihodzic, *Op.Cit.*, hlm. 5.

terjadi ketika anggota *Pyithu Hluttaw* (Majelis Rendah) hasil pemilu tahun 2020 dijadwalkan bersidang untuk upacara pengambilan sumpah dalam masa jabatan yang baru.²⁹

7. Alasan Kemanusiaan

Pemilu ditunda karena adanya ancaman terhadap kelangsungan hidup dan nyawa manusia. Ancaman tersebut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: a) ancaman yang disengaja; dan b) ancaman yang tidak disengaja. Ancaman yang disengaja ditujukan untuk menekan suara oposisi atau merusak proses pemilu sebagai bagian dari kampanye melemahkan legitimasi pemerintah dan proses demokrasi. Sementara itu, ancaman yang tidak disengaja muncul karena berbagai faktor yang menyebabkan hilangnya nyawa selama proses pemilu tidak merupakan hasil dari tindakan yang dilakukan secara sengaja.³⁰

Berikut adalah contoh penundaan pemilu karena alasan kemanusiaan yang tidak disengaja.

- a. Bencana alam. Bencana alam adalah peristiwa fisik besar yang merugikan dan diakibatkan oleh proses alamiah bumi. Pemilu lokal tahun 2019 di Papua Nugini terpaksa ditunda karena letusan Gunung Ulawun yang memaksa sekitar 5.000 orang mengungsi. Gunung Ulawun, yang termasuk salah satu gunung berapi paling berbahaya di dunia, memuntahkan lava dan asap panas yang membumbung tinggi ke udara sehingga sebuah kota tertutup abu vulkanik.³¹

29 Asian Network for Free Elections (ANFREL), "ANFREL Releases 2020 Myanmar General Elections Final Observation Mission Report," <https://anfrel.org/anfrel-releases-2020-myanmar-general-elections-final-observation-mission-report/>, diakses 2 September 2025.

30 Toby S. James dan Sead Alihodzic, *Op.Cit.*, hlm. 5–6.

31 Berita tentang letusan Gunung Ulawun tahun 2019 selengkapnya dimuat pada Kompas.com, "Gunung Ulawun di Papua Nugini Muntahkan Lava, 5.000 Orang Dievakuasi," <https://internasional.kompas.com/read/2019/06/27/13315831/gunung-ulawun-di-papua-nugini-muntahkan-lava-5000-orang-dievakuasi>, diakses 8 Agustus 2025.

- b. Pandemi *Covid-19*. Salah satu contoh pandemi yang menonjol adalah penyebaran Covid-19 pada tahun 2020. Wabah ini dinyatakan sebagai Keadaan Darurat Kesehatan Masyarakat dan menjadi perhatian internasional pada tanggal 30 Januari 2020. Kasus tersebut dilaporkan menyebar dengan cepat ke seluruh dunia dan dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia pada 11 Maret 2020. Dalam periode 21 Februari 2020–21 Februari 2022, setidaknya 80 negara menunda penyelenggaraan pemilu nasional dan lokal. Sekitar 42 negara di antaranya memutuskan untuk menunda pemilihan nasional dan referendum.³²
- c. Wabah Ebola. Wabah Ebola telah mengakibatkan penundaan pemilu karena alasan kesehatan masyarakat. Sebagai contoh, pemilihan khusus senator di Liberia yang semula dijadwalkan pada tanggal 14 Oktober 2014 diundur menjadi tanggal 20 Desember 2014 karena wabah Ebola. Dengan berakhirnya keadaan darurat yang diberlakukan oleh Ellen Johnson Sirleaf pada bulan November 2014, penyelenggaraan pemilu tanggal 20 Desember 2014 menjadi penanda penting atas kemajuan yang telah dicapai dalam perang melawan Ebola.³³ Pemilu Presiden dan Parlemen tahun 2016 di Republik Demokratik Kongo juga ditunda karena wabah Ebola. Negara di Afrika Tengah tersebut mengadakan pemilihan presiden dan parlemen pada tahun 2018 setelah mengalami penundaan selama dua tahun.³⁴

Pada awal kemerdekaan Negara Indonesia, meskipun pemilu telah menjadi janji politik dan bahkan program pemerintah pada masa itu, dalam kenyataannya pemilu beberapa kali mengalami penundaan. Terdapat berbagai faktor yang menjadi penyebab penundaan pemilu

32 International IDEA II, *Loc.Cit.*

33 International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Elections in Liberia: 2014 Special Senatorial Elections," 14 Oktober 2014, <https://www.ifes.org/tools-resources/faqs/elections-liberia-2014-special-senatorial-elections>, diakses 8 Agustus 2025.

34 Rhany Chairunissa Rufinaldo, "Kongo Gelar Pemilihan Umum yang Lama Tertunda," 31 Desember 2018, <https://www.aa.com.tr/id/dunia/kongo-gelar-pemilihan-umum-yang-lama-tertunda/1352581>, diakses 8 Agustus 2025.

pada saat itu, sebagaimana telah dikemukakan pada subbab sebelumnya, yaitu subbab Pengaturan Penundaan Pemilu dalam Perspektif Sejarah. Apabila ketujuh faktor penyebab penundaan pemilu dalam *Tabel 3.11* di atas digunakan untuk mengategorikan faktor-faktor penyebab penundaan pemilu tersebut, akan diperoleh hasil sebagai berikut.

- a. Penundaan pemilu karena krisis politik dan kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock*). Krisis politik dan kebuntuan konstitusional terjadi dalam jangka panjang dan berlangsung berlarut-larut sehingga pemilu tertunda. Peristiwa ini terjadi pada Periode Demokrasi Liberal, khususnya pada masa berlakunya UUD 1945 kurun waktu pertama (18 Agustus 1945–27 Desember 1949) dan pada masa berlakunya Konstitusi RIS (27 Desember 1949–17 Agustus 1950). Pemilu pertama di Indonesia baru berhasil diselenggarakan pada masa berlakunya UUDS 1950 (17 Agustus 1950–5 Juli 1959), tepatnya pada tahun 1955.
- b. Penundaan pemilu karena masa transisi. Penundaan pemilu terjadi karena proses pembentukan kerangka kerja konstitusional yang diperlukan dalam pemilu belum selesai. Tujuan penundaan pemilu bukan semata-mata karena perebutan kekuasaan, melainkan karena diperlukan waktu untuk pembentukan lembaga-lembaga demokratis dan peraturan perundang-undangan pemilu. Peristiwa ini terjadi setelah pemilu tahun 1955, yaitu pada Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966) dan pada masa awal Periode Orde Baru (1966–1999), tepatnya antara tahun 1955–1977.
- c. Penundaan pemilu karena alasan kemanusiaan. Pemilu, tepatnya pilkada, ditunda karena adanya ancaman terhadap kelangsungan hidup dan nyawa manusia. Dalam kasus pilkada tahun 2020, muncul ancaman kemanusiaan berupa pandemi *Covid-19* yang mengakibatkan sejumlah tahapan pilkada ditunda. Penundaan tersebut dilakukan untuk mencegah jatuhnya korban jiwa dalam jumlah yang lebih besar serta untuk melakukan berbagai persiapan teknis penyelenggaraan sehingga, ketika pandemi *Covid-19* mereda, tahapan pilkada dapat dilanjutkan kembali.

E. DAMPAK PENUNDAAN PEMILU

Jenis penundaan pemilu dapat dibagi menjadi dua, yakni: 1) penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan; dan 2) penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Masing-masing jenis penundaan pemilu memiliki karakter dan dampak tersendiri yang berbeda satu sama lain. Untuk menggali dampak dari masing-masing jenis penundaan pemilu tersebut, perlu dilakukan analisis secara terpisah agar lebih sistematis dan hasil yang diperoleh lebih mendekati keadaan yang sesungguhnya.

1. Dampak Penundaan Pemilu yang Tidak Melewati Masa Jabatan

Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu di Indonesia terdiri dari 10 (sepuluh) tahapan.³⁵ Kesepuluh tahapan tersebut ibarat mata rantai yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Masing-masing tahapan memiliki mekanisme dan tata kelola yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penundaan salah satu tahapan akan memengaruhi tahapan berikutnya. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan akan menimbulkan dampak terhadap kesinambungan pelaksanaan tahapan demi tahapan dalam pemilu yang diselenggarakan.

Pengaturan batas waktu dimulainya dan berakhirnya tahapan pemilu diatur dalam Pasal 167 ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pengaturannya adalah sebagai berikut: a) tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara; b) penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden; dan c) ketentuan lebih lanjut tentang rincian tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemungutan suara diatur dengan Peraturan KPU.

35 Uraian mengenai isi Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat dilihat pada subbab "Pengaturan Penundaan Pemilu Saat Ini", khususnya pada bagian Undang-Undang Pemilu.

Mekanisme pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Pasal 431, 432, dan 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagai berikut.

Pertama, pemilu lanjutan. Pemilu lanjutan dilaksanakan apabila di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan. Pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang terhenti.

Kedua, pemilu susulan. Pemilu susulan dilakukan apabila di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan. Pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.

Ketiga, mekanisme pelaksanaan. Pemilu lanjutan dan pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Penetapan dilakukan oleh KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, atau KPU sesuai ruang lingkup atau cakupan wilayah dilaksanakannya pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Peraturan KPU.

Ketentuan pasal-pasal tersebut, menggambarkan secara jelas bahwa batas waktu pelaksanaan penundaan pemilu—pemilu lanjutan atau pemilu susulan—sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, diikat oleh ketentuan batas waktu dimulainya dan batas waktu berakhirnya tahapan pemilu secara keseluruhan. Artinya, pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan tidak boleh melewati batas waktu yang telah ditentukan agar tahapan penetapan hasil pemilu dan tahapan pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dapat dilaksanakan tepat waktu.

Penundaan pemilu dalam masa jabatan tidak menimbulkan dampak terhadap waktu pelantikan pejabat hasil pemilu dan tidak mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan (*vacuum of power*). Namun, penundaan pemilu jenis ini tidak boleh disepelekan karena berpotensi menimbulkan dampak serius bagi kualitas proses dan kualitas hasil pemilu. Oleh karena itu, diperlukan antisipasi sejak awal agar pemilu tetap berada pada koridor pemilu demokratis dan berintegritas.

Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, jika dianalisis dengan konsep-konsep dan teori-teori yang digunakan dalam pembahasan buku ini, akan ditemukan sejumlah dampak dari penundaan pemilu dalam masa jabatan. Menurut penulis, penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan dapat menimbulkan dampak sebagai berikut: a) regulasi pemilu; b) tata kelola pemilu; dan c) konstitusionalitas dan legitimasi pemilu.

Uraian dari masing-masing dampak penundaan pemilu dalam masa jabatan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Regulasi Pemilu

Pasal 431 dan Pasal 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa apabila di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya, dapat dilaksanakan pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Pemilu lanjutan dilaksanakan apabila sebagian tahapan pemilu tidak dapat dilaksanakan dan dimulai dari tahap pemilu yang terhenti. Sementara itu, apabila seluruh tahapan pemilu tidak dapat dilaksanakan, akan dilakukan pemilu susulan. Pelaksanaan pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan pemilu.

Pasal 433 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa pemilu lanjutan dan pemilu susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Penetapan penundaan pelaksanaan pemilu, sebagaimana diatur dalam ayat (2) dilakukan oleh: 1) KPU kabupaten/kota; 2) KPU provinsi; atau 3)

KPU sesuai dengan cakupan wilayah pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Dalam ayat (3) dinyatakan bahwa dalam hal pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40 persen jumlah provinsi dan 50 persen dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. Dalam ayat (4) disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Peraturan KPU (PKPU).

Merujuk pada ketentuan Pasal 431, Pasal 432, dan Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 di atas, penundaan pemilu dalam keadaan darurat, seperti kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya, melalui pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan, akan mengakibatkan regulasi pemilu menjadi sangat kompleks, terutama di wilayah-wilayah yang mengalami penundaan pemilu. Alasannya, selain dibutuhkan penetapan penundaan pemilu, juga diperlukan Peraturan KPU (PKPU) yang mengatur tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilu lanjutan atau Pemilu susulan.

Pembentukan regulasi pemilu dalam keadaan darurat tidak mudah. Untuk itu, KPU harus bekerja keras agar regulasi yang dibutuhkan dapat diselesaikan tepat waktu. Sebelum menerbitkan keputusan penundaan pemilu, KPU harus berkoordinasi dengan segenap pemangku kepentingan untuk menyamakan persepsi dan menemukan solusi atas permasalahan yang dihadapi. Selain itu, KPU juga harus berkoordinasi dengan kementerian/lembaga atau instansi lain terkait penerbitan status keadaan darurat yang diperlukan oleh KPU sebagai dasar penetapan penundaan pemilu.

Koordinasi tersebut dibutuhkan karena otoritas untuk menyatakan keadaan darurat tidak berada pada KPU, melainkan pada kementerian/lembaga atau instansi lainnya. Jika langkah-langkah tersebut tidak dilakukan, pemilu lanjutan atau pemilu susulan tidak akan dapat dilaksanakan dan diselesaikan tepat waktu. Kondisi tersebut akan menjadi

lebih rumit apabila wilayah pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan meliputi tempat pemungutan suara (TPS) dalam jumlah besar yang tersebar di beberapa kecamatan, kabupaten, atau bahkan provinsi.

Pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan akan menimbulkan dampak terhadap kompleksitas regulasi pemilu yang harus dibentuk. Pembentukan regulasi ini, jika tidak dilakukan secara komprehensif, berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan hukum pada kemudian hari yang tidak mudah dipecahkan.

b. Tata Kelola Pemilu

Konsep tata kelola pemilu merupakan suatu siklus pengelolaan tahapan-tahapan kepemiluan yang melibatkan interaksi antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemilu. Unsur-unsur atau dimensi tata kelola pemilu terdiri atas: 1) nilai-nilai dan asas-asas pemilu; 2) sistem pemilu; 3) kelembagaan penyelenggara pemilu; 4) tahapan pemilu; 5) manajemen kepemiluan; dan 6) keadilan pemilu (*electoral justice*).³⁶ Keenam unsur tata kelola pemilu tersebut merupakan inti dari keseluruhan substansi pemilu yang harus ditegakkan dan dijaga kemurniannya agar pemilu dapat berjalan secara demokratis dan konstitusional.

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, syarat dilaksanakannya pemilu susulan atau pemilu lanjutan adalah apabila di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan terjadi di daerah-daerah yang mengalami kondisi tidak normal atau sedang mengalami keadaan darurat tertentu sehingga tahapan pemilu tidak dapat diselenggarakan sesuai rencana.

36 Penjelasan tentang konsep tata kelola pemilu di Indonesia, telah diuraikan pada subbab sebelumnya, yaitu pada subbab Urgensi Penundaan Pemilu Secara Demokratis dan Konstitusional, khususnya pada Konsep Tata Kelola Pemilu.

Praktik penundaan pemilu akan menimbulkan dampak terhadap implementasi tata kelola pemilu. Di tempat-tempat yang melaksanakan pemilu susulan dan pemilu lanjutan, implementasi tata kelola pemilu akan sulit dilakukan secara efektif dan efisien. Berbagai hambatan dan tantangan akan muncul di lapangan seiring dengan persiapan, pelaksanaan, dan penyelesaian pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut, diperlukan komitmen dan kerja keras semua pemangku kepentingan yang terlibat.

c. Konstitusionalitas dan Legitimasi Pemilu

Salah satu dampak dari penundaan pemilu dalam masa jabatan adalah munculnya perdebatan mengenai konstitusionalitas dan legitimasi penundaan pemilu di mata publik. Usulan penundaan pemilu, dalam praktiknya, selalu menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat karena adanya kekhawatiran tentang dampak yang ditimbulkannya. Sebagai contoh, pada saat usulan penundaan Pemilu Tahun 2024 dikemukakan oleh sejumlah pimpinan partai politik dan pejabat di Indonesia, reaksi muncul dari berbagai kalangan. Pada intinya, ada pihak yang setuju dan ada pula pihak yang menolaknya.³⁷

Menyikapi usulan penundaan Pemilu Tahun 2024, I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa tidak ada alasan fundamental untuk memberlakukan hukum darurat ketatanegaraan yang berakibat pada penundaan Pemilu Tahun 2024 secara konstitusional. Kedaruratan itu, misalnya, berupa adanya gangguan ketertiban sehingga tertib hukum yang seharusnya berlaku secara normal tidak dapat dijalankan. Sementara itu, Susi Dwi Harijanti mengatakan bahwa UUD NRI 1945 menghendaki adanya pembatasan jabatan penyelenggara negara, termasuk pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu, memperpanjang masa jabatan presiden dan wakil presiden melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip konstitusionalisme.³⁸

37 Uraian mengenai pro kontra usulan penundaan pemilu tahun 2024 telah dikemukakan pada Bab I Pendahuluan, pada subbab Latar Belakang.

38 Anonim, *Kompas*, *Loc.Cit.*

Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar serta Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal itu berarti bahwa UUD NRI 1945 telah mengatur prinsip bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan pembatasan kekuasaan negara dilaksanakan berdasarkan hukum. Implementasi kedua prinsip tersebut termanifestasi dalam pengaturan periode penyelenggaraan pemilu dan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden.

Ketentuan mengenai periode penyelenggaraan pemilu setiap lima tahun sekali telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

Sementara itu, masa jabatan presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan demikian hanya mengatur penundaan pemilu dalam masa jabatan (pemilu lanjutan dan pemilu susulan) dan tidak mengatur penundaan pemilu yang melewati masa jabatan.

Penundaan pemilu dalam masa jabatan, meskipun telah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, bukan berarti tidak akan menimbulkan dampak di tengah masyarakat. Salah satu dampak penting yang berpotensi terjadi, merujuk pada pengalaman penundaan pilkada tahun 2020, adalah adanya kekhawatiran tentang konstusionalitas dan legitimasi publik atas penundaan pemilu yang terjadi.

2. Dampak Penundaan Pemilu yang Melewati Masa Jabatan

Menurut Farkhan Surya Adi Kirana dan Agus Riwanto, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan menimbulkan sejumlah dampak, yaitu: a) regenerasi kepemimpinan politik; b) penyelenggaraan pemerintahan; dan c) lahirnya pemerintah yang otoriter.³⁹ Ketiga dampak ini, jauh lebih kompleks jika dibandingkan dengan dampak penundaan pemilu dalam masa jabatan.

Uraian ringkas dari masing-masing dampak penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah sebagai berikut:

a. *Regenerasi Kepemimpinan Politik*

Farkhan Surya Adi Kirana dan Agus Riwanto mengemukakan bahwa kekosongan jabatan (*vacuum of power*) akan terjadi ketika tahapan pemilu yang ditunda belum memungkinkan untuk dilanjutkan kembali. Sementara itu, pada saat yang sama, masa jabatan pejabat publik yang dipilih melalui pemilu telah berakhir.⁴⁰ Dalam konteks Indonesia, kekosongan jabatan tersebut akan mengakibatkan terhambatnya regenerasi kepemimpinan politik mulai dari tingkat pusat hingga daerah.

Fenomena ini tidak terlepas dari model keserentakan pemilu yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu model pemilu yang menyerempakkan pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota atau sering disebut sebagai model pemilu serentak “lima kotak”. Konsekuensi dari penerapan model ini adalah penyelenggaraan kelima jenis pemilu tersebut dilakukan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, jika terjadi penun-

39 Farkhan Surya Adi Kirana dan Agus Riwanto, “Analisis Hukum Penundaan Pemilu Serentak Akibat Instabilitas Perekonomian Negara PascaCovid-19 dalam Perspektif Konstitusionalisme,” *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik* 8, no. 2 (2024): 155, <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/75980/pdf> (diakses 25 September 2025).

40 *Ibid.*

daan pemilu yang melewati masa jabatan, akan terjadi kekosongan secara menyeluruh pada semua jabatan yang pengisiannya ditentukan melalui pemilu. Salah satu dampak dari situasi ini adalah tertundanya regenerasi kepemimpinan politik pada semua jabatan tersebut.

Konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) tidak mengatur siapa yang berwenang mengisi jabatan anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, serta DPRD kabupaten/kota apabila penundaan pemilu yang melewati masa jabatan benar-benar terjadi. Dalam risalah sidang perubahan UUD 1945, terungkap bahwa perdebatan antaranggota MPR pada saat itu belum sampai pada pembahasan persoalan konkret mengenai pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan.

Ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur mekanisme pengisian kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden yang terjadi ketika masa jabatan yang bersangkutan masih berlangsung. Namun, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur mekanisme pengisian kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden pada masa peralihan akibat terjadinya penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Demikian pula dengan mekanisme pengisian kekosongan jabatan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota akibat penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. UUD NRI Tahun 1945 tidak mengaturnya sama sekali.

Kekosongan hukum tersebut masih menjadi celah yang terbuka dan belum terdapat solusi alternatif yang dapat dijadikan acuan agar regenerasi kepemimpinan politik tidak terganggu. Apabila pilihan perpanjangan masa jabatan ditempuh sebagai jalan keluar, dampaknya adalah jabatan-jabatan yang belum teregenerasi melalui pemilu akan tetap diisi oleh orang-orang yang sama tanpa adanya legitimasi yang konstitusional. Hal ini akan terjadi dalam masa transisi sampai dengan terpilih dan dilantiknya para pejabat hasil pemilu berikutnya.

b. Penyelenggaraan Pemerintahan

Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan berdampak pada kekosongan fungsi-fungsi yang melekat pada jabatan yang tertunda pengisiannya. Pada setiap jabatan melekat fungsi-fungsi tertentu yang disertai dengan tugas, kewenangan, dan kewajiban dalam jabatan tersebut. Kekosongan jabatan akan menghambat jalannya fungsi-fungsi pemerintahan dalam menangani berbagai urusan dan masalah kenegaraan yang terjadi. Apabila berbagai urusan dan masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat terus bergulir dan pada saat yang sama tidak ada pejabat yang berwenang untuk menanganinya, fungsi-fungsi pemerintahan akan lumpuh.⁴¹

Krisis kepemimpinan politik di pusat dan daerah yang disebabkan oleh tertundanya pemilu dapat mengakibatkan terhentinya agenda bernegara dan mendorong terciptanya anarki, *chaos*, dan disintegrasi bangsa. Kekhawatiran ini dapat benar-benar menjadi kenyataan ketika sistem hukum dan politik gagal untuk memfasilitasi celah kekosongan hukum yang terjadi. Semua pandangan ini bukan sekadar sikap paranoid dan upaya menyebarkan ketakutan semata. Justru, pembiaran terhadap kekosongan hukum tersebut tanpa adanya langkah antisipasi yang konkret merupakan sikap yang tidak bijaksana.⁴²

c. Lahirnya Pemerintah Otoriter

Kekosongan kekuasaan berpotensi melahirkan junta militer atau pemimpin yang otoriter. Menurut Agus Riwanto, TNI dan Polri pada akhirnya akan mengambil peran dalam pengisian jabatan. Hal ini sejalan dengan potensi terjadinya kekacauan politik dan kekacauan sosial. Kondisi ini tentu bertentangan dengan semangat reformasi yang salah satunya berkeinginan untuk mendemokratisasi proses pengisian jabatan-jabatan publik dengan menyediakan seluas-luasnya ruang bagi rakyat untuk terlibat melalui pemilu.⁴³

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*, hlm. 156.

Menurut Bun Joi Phiau, dkk., usulan penundaan pemilu (yang melewati masa jabatan) akan berdampak pada perpanjangan masa jabatan presiden dan menandakan negara mengarah pada rezim pemerintahan otoriter. Argumentasinya adalah sebagai berikut: 1) penundaan pemilu tidak demokratis; 2) penundaan pemilu menyebabkan masalah sistem demokrasi; 3) penundaan pemilu mengarah kepentingan oligarki; 4) rezim otoriter bermula dari kekuasaan yang bertahan lama; dan 5) penundaan pemilu dianggap merampas hak rakyat.⁴⁴

Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dapat menimbulkan permasalahan dalam sistem demokrasi, yakni: 1) muncul ketidakpastian dalam politik; 2) sistem demokrasi menjadi mandek; 3) sistem demokrasi Indonesia kembali ke era 1945 sampai 1960-an; 4) terjadi kebingungan dalam penundaan pemilu karena berdampak pada masa jabatan pejabat yang ditentukan melalui pemilu; dan 5) mengakibatkan delegitimasi pemerintahan, instabilitas, hingga potensi konflik di masyarakat.⁴⁵

Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan berdampak pada hak-hak sipil dan politik. Memilih dan dipilih merupakan hak dasar bagi semua dan harus dipenuhi oleh pemerintah sebagai implementasi dari ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Hak pilih warga negara, baik hak memilih maupun hak untuk dipilih, merupakan salah satu faktor kunci dalam perkembangan demokrasi, sekaligus sebagai bukti eksistensi dan kedaulatan rakyat atas pemerintahan. Oleh karena itu, hak untuk memilih adalah hak warga negara untuk memilih wakil dan dipilih sebagai wakil dari lembaga perwakilan rakyat melalui pemilu yang demokratis.⁴⁶

Selain menimbulkan dampak sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan juga berpotensi menimbulkan dampak yang sama dengan penundaan pemilu yang tidak

44 Bun Joi Phiau, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 547.

45 Bun Joi Phiau, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 547–548,

46 Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius Watu, *Op.Cit.*, hlm. 56.

melewati masa jabatan, yaitu dampak terhadap: 1) regulasi pemilu; 2) tata kelola pemilu; serta 3) konstitusionalitas dan legitimasi pemilu. Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan menimbulkan dampak yang sangat kompleks dan serius bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Penundaan pemilu berpotensi menimbulkan dampak yang luas bagi kehidupan demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara. Oleh karena itu, baik penundaan pemilu dalam masa jabatan maupun penundaan pemilu yang melewati masa jabatan perlu diantisipasi dan dilaksanakan dengan baik untuk meminimalkan dampak serta risiko yang mungkin terjadi.

F. PARAMETER MODEL PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU YANG DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONAL

Penilaian terhadap model pengaturan penundaan pemilu dapat dikatakan berkarakter demokratis dan konstitusional atau, sebaliknya, berkarakter otoriter dan inkonstitusional, dibutuhkan parameter untuk menilainya. Parameter tersebut, selain dapat digunakan sebagai tolok ukur dalam menilai suatu model penundaan pemilu, juga dapat digunakan sebagai sarana untuk memilih model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Parameter tersebut penulis sebut sebagai “parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional”.

Konsep “parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional” terdiri atas 5 (lima) unsur konsep, yaitu “parameter”, “model pengaturan”, “penundaan pemilu”, “demokratis”, dan “konstitusional”. Merujuk pada pengertian umum unsur konsep yang pertama, yaitu “parameter” sebagai “tolok ukur” atau “patokan”, serta pengertian keempat unsur konsep lainnya sebagaimana telah beberapa kali dikemukakan pada subbab sebelumnya, selanjutnya akan dirumuskan konsep secara keseluruhan.

Parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional adalah tolok ukur pola pembentukan peraturan perundang-undangan tentang tata cara pengunduran waktu pelaksanaan pemilihan anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, anggota DPRD provinsi, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, serta anggota DPRD kabupaten/kota, yang didasarkan pada asas-asas pemilu demokratis, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara, nilai-nilai dan norma-norma konstitusi, serta keadilan pemilu, sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945).

Berdasarkan konsep tersebut, dapat dirumuskan 4 (empat) parameter internal model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, yaitu: 1) asas-asas pemilu demokratis; 2) jaminan dan perlindungan hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara; 3) nilai-nilai dan norma-norma konstitusi; dan 4) keadilan pemilu. Keempat parameter ini dikatakan sebagai parameter internal karena parameter-parameter tersebut hanya mengukur model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan sudut pandang aspek internal pemilu.

Sementara itu, aspek eksternal pemilu, seperti sistem pemerintahan dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), belum termasuk di dalamnya. Kedua aspek ini merupakan parameter eksternal yang penting untuk diperhatikan, terutama untuk mengantisipasi penundaan pemilu pada masa jabatan yang berskala luas atau penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Kedua jenis penundaan pemilu tersebut akan menimbulkan dampak yang signifikan terhadap efektivitas sistem pemerintahan dan SPPN. Oleh karena itu, kedua aspek eksternal tersebut perlu dijadikan sebagai bagian dari parameter model pengaturan penundaan pemilu.

Parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional terdiri atas 4 (empat) parameter internal, yaitu: 1) asas-asas pemilu demokratis; 2) jaminan dan perlindungan hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara; 3) nilai-nilai dan norma-

norma konstitusi; dan 4) keadilan pemilu, serta 2 (dua) parameter eksternal, yaitu: 1) sistem pemerintahan; dan 2) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Apabila kedua kategori parameter tersebut digabungkan, jumlah keseluruhannya menjadi 6 (enam) parameter. Keenam parameter ini bersifat akumulatif.

Suatu model pengaturan penundaan pemilu dapat dikatakan demokratis dan konstitusional apabila model tersebut memenuhi keenam parameter yang telah ditentukan secara akumulatif. Parameter ini selanjutnya digunakan untuk menganalisis model pengaturan penundaan pemilu guna menguji apakah model tersebut demokratis dan konstitusional atau tidak.

Uraian singkat dari keenam parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional adalah sebagai berikut:

Pertama, asas-asas pemilu demokratis. Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus mencerminkan asas-asas pemilu demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan periodik. Ketujuh asas tersebut merupakan asas-asas pemilu universal dan sekaligus menjadi landasan filosofis penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Kedua jaminan dan perlindungan hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara. Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang berkaitan dengan pemilu, yaitu: 1) hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat; 2) hak untuk berkumpul dan berserikat; 3) hak untuk memperoleh persamaan perlakuan di depan hukum; dan 4) hak untuk memilih dan dipilih. Selain itu, model tersebut juga harus memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat 33 (tiga puluh tiga) rumusan hak konstitusional warga negara. Namun, tidak semua hak tersebut berkaitan langsung dengan pemilu. Setidaknya terdapat 13 (tiga belas) hak konstitusional warga negara yang berkaitan dengan pemilu.

Ketiga, nilai-nilai dan norma-norma konstitusi. Suatu model pengaturan penundaan pemilu tidak boleh bertentangan dengan nilai-

nilai dan norma-norma konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). Hal ini sesuai dengan ajaran konstitusi dan konstitusionalisme. Nilai-nilai konstitusi dan pasal-pasal dalam konstitusi yang berkaitan langsung dengan prinsip-prinsip dasar pemilu antara lain tujuan negara, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 7, Pasal 12, Pasal 22, serta Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Nilai-nilai dan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut dijadikan sebagai dasar hukum perumusan model pengaturan penundaan pemilu.

Keempat, keadilan pemilu. Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus memberikan jaminan terhadap upaya penegakan keadilan pemilu karena keadilan pemilu merupakan aspek utama dari tujuan hukum pemilu. Keadilan pemilu berkaitan dengan mekanisme penanganan pelanggaran, sengketa proses, dan penyelesaian perselisihan hasil pemilu. Keadilan pemilu sangat penting agar segala permasalahan hukum yang terjadi dalam pelaksanaan penundaan pemilu dapat diselesaikan secara demokratis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kelima, sistem pemerintahan Indonesia. Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus mendukung dan memperkuat sistem pemerintahan Indonesia. Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, kekuasaan presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan sangat besar. Demikian pula halnya dengan jabatan-jabatan lain yang dihasilkan melalui pemilu. Oleh karena itu, jabatan-jabatan tersebut tidak boleh kosong untuk mencegah *vacuum of power* (kekosongan kekuasaan). Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan berdampak luas terhadap efektivitas sistem pemerintahan karena dapat menimbulkan kekosongan jabatan secara masif pada lembaga-lembaga negara yang pejabatnya ditentukan melalui pemilu.

Keenam, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus berkesesuaian dengan dan mendukung implementasi SPPN secara berkelanjutan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN mengatur

penjabaran tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia ke dalam RPJP Nasional dengan kurun waktu 20 (dua puluh) tahun secara bertahap. Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 59 Tahun 2024 menyatakan bahwa apabila terjadi perubahan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada, penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, wajib mengikuti serta selaras dengan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Tabel 5.1

Parameter Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional

No.	Parameter	Keterangan
1.	Asas-asas pemilu demokratis.	Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus mencerminkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan periodik.
2.	Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara.	Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus mampu memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, hak untuk mendapat persamaan perlakuan di depan umum, serta hak untuk memilih dan dipilih.
3.	Nilai-nilai dan norma-norma konstitusi.	– Suatu model pengaturan penundaan pemilu tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma konstitusi (UUD NRI 1945). – Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal7, Pasal 12, Pasal 22, Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 dan pasal-pasal lain yang berkaitan dengan pemilu harus menjadi rujukan.
4.	Keadilan pemilu.	– Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus memberikan jaminan terhadap upaya penegakan keadilan pemilu. – Keadilan pemilu berkaitan dengan mekanisme penanganan pelanggaran, sengketa proses, dan penyelesaian perselisihan hasil pemilu.
5.	Sistem pemerintahan.	Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus mampu mendukung dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial Indonesia.
6.	Sistem perencanaan pembangunan nasional (SP-PN).	Suatu model pengaturan penundaan pemilu harus berkesesuaian dan mendukung implementasi SPPN secara berkesinambungan.

Suatu model pengaturan penundaan pemilu dapat dikatakan sebagai model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional apabila keenam parameter tersebut dijadikan sebagai dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur penundaan pemilu. Melalui parameter tersebut, diharapkan bahwa ke depan Indonesia akan memiliki model pengaturan penundaan pemilu yang mampu mengantisipasi dan mengatasi berbagai dampak yang muncul akibat penundaan pemilu.

Penilaian dan pemilihan suatu model pengaturan penundaan pemilu, selain dapat dilakukan dengan menggunakan parameter model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional sebagaimana diuraikan sebelumnya, juga dapat dilakukan dengan menggunakan teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Ann Seidman dkk., yang dikenal dengan teori “ROCCIPI”. Teori ini terdiri atas 7 (tujuh) kategori, yaitu: 1) *rule* (peraturan); 2) *opportunity* (kesempatan); 3) *capacity* (kemampuan); 4) *communication* (komunikasi); 5) *interest* (kepentingan); 6) *process* (proses); dan 7) *ideology* (ideologi).⁴⁷

Ketujuh kategori ROCCIPI beserta keterangannya, apabila disajikan dalam bentuk tabel, akan menghasilkan uraian sebagai berikut:

Tabel 5.2
Kategori-Kategori ROCCIPI Menurut Ann Seidman, dkk.

No.	Kategori	Keterangan
1.	<i>Interest</i> (kepentingan)	Pandangan aktor terkait konsekuensi dan manfaat bagi diri mereka sendiri.
2.	<i>Ideology</i> (nilai dan sikap)	– Penyebab suatu perilaku. – Hukum yang efektif mampu mengubah ideologi dan perilaku dimaksud menuju arah yang telah ditentukan.

⁴⁷ Uraian mengenai teori ROCCIPI dan kategori-kategorinya dapat dilihat pada Bab II *Konsep dan Teori Penundaan Pemilu*, khususnya pada subbab *Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* dalam buku ini.

No.	Kategori	Keterangan
3.	<i>Rule</i> (peraturan)	– Masalah dalam hukum tidak terjadi secara tiba-tiba. – Ketentuan dalam batang tubuh hukum hampir selalu memengaruhi perilaku. – Adanya ketentuan tersebut dapat membantu menjelaskan terjadinya perilaku bermasalah.
4.	<i>Opportunity</i> (kesempatan)	Mengkaji apakah lingkungan sekitar memungkinkan mereka untuk berperilaku sesuai dengan hukum atau justru menghambat terwujudnya perilaku yang sesuai dengan hukum.
5.	<i>Capacity</i> (kemampuan)	– Perlu dilihat apakah aktor memiliki kemampuan untuk berperilaku sebagaimana ditentukan oleh hukum atau tidak. – Kategori ini berhasil jika mampu merangsang pembentuk hukum untuk mengidentifikasi penyebab perilaku bermasalah yang harus diubah melalui rancangan hukum mereka.
6.	<i>Communication</i> (komunikasi)	– Ketidaktahuan seorang aktor mengenai suatu undang-undang merupakan penyebab ia berperilaku tidak sesuai. – Perlu dilihat apakah pihak berwenang telah mengomunikasikan peran masing-masing aktor sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pihak yang dituju.
7.	<i>Process</i> (proses)	– Melalui proses bagaimana para aktor memutuskan untuk mematuhi hukum atau tidak. – Kategori ini bertujuan menginspirasi perancang undang-undang untuk mengidentifikasi hipotesis yang saling berkaitan sehingga dapat menjelaskan perilaku bermasalah dari kelompok tertentu.

G. MODEL PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU MENURUT PARA SARJANA

Untuk memahami model pengaturan penundaan pemilu yang dikemukakan oleh para sarjana dan pakar HTN di Indonesia, penulis menganalisis 7 (tujuh) karya tulis yang mereka publikasikan. Nama-nama para sarjana dan pakar HTN dimaksud, yaitu: 1) Aryanda Permana dkk.; 2) Rahmat Bijak Setiawan Sapii dkk.; 3) Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius Watu; 4) Agus Riwanto; 5) Yusril Ihza Mahendra; 6) Ayon Diniyanto; dan 7) Abdul Ghoftar. Pemilihan ketujuh karya tulis tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pendapat yang dikemukakan di dalamnya relevan dengan latar belakang dan rumusan masalah dalam buku ini.

Secara ringkas model pengaturan penundaan pemilu yang dikemukakan oleh masing-masing sarjana dan pakar HTN tersebut di atas adalah sebagai berikut:

1. Aryanda Permana, dkk.

Aryanda Permana dkk., dalam tulisan berjudul *Pengaturan Penetapan Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Umum dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat*, mengemukakan bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali. Penundaan pemilu tidak diatur dalam UUD NRI 1945. Namun, dalam Pasal 431 s.d. 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dimuat istilah pemilu lanjutan dan pemilu susulan. Jika terjadi keadaan darurat sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut, penundaan pemilu dapat dilakukan melalui Perppu. Asas hukum yang digunakan adalah “*Salus Populi Suprema Lex Esto*” yang berarti keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi.⁴⁸

Penundaan pemilu dalam kondisi normal bertentangan dengan konstitusi karena konstitusi Negara Indonesia telah menetapkan pelaksanaan pemilu setiap 5 (lima) tahun sekali. Namun, jika penundaan pemilu dilakukan dalam keadaan darurat, penundaan tersebut dapat dibenarkan dengan catatan bahwa keadaan tersebut benar-benar dirasakan oleh publik. Pasal 431 sampai dengan 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 hanya mengatur faktor-faktor penyebab terjadinya pemilu lanjutan dan pemilu susulan berupa bencana alam dan bencana sosial. Undang-undang ini belum memasukkan faktor bencana nonalam sebagai penyebab penundaan pemilu. Padahal, pada tahun 2020 sampai dengan 2021, hampir seluruh dunia dilanda

48 Aryanda Permana, dkk., “Pengaturan Penetapan Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat”, *Jurnal Diskresi*, (Vol. 2, Issue 2, 2023), hlm. 171. <https://journal.unram.ac.id/index.php/diskresi/article/view/3675/1878>. Diakses tanggal 20 September 2025.

bencana nonalam berupa pandemi *Covid-19* yang mengakibatkan terjadinya penundaan pemilu di sejumlah negara.⁴⁹ Di Indonesia, pandemi *Covid-19* telah mengakibatkan penundaan pilkada.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 yang dijadikan dasar hukum penundaan pilkada tahun 2020 telah mengatur bencana nonalam sebagai penyebab penundaan pilkada. Selain itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 juga telah mengatur mekanisme penundaan tahapan pilkada dan pelaksanaan pilkada lanjutan. Mekanisme tersebut diputuskan dalam rapat kerja atau rapat dengar pendapat serta dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, pemerintah, dan DPR.⁵⁰

Menurut Aryanda Permana, dkk., konseptualisasi keadaan darurat merujuk pada pengaturan keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD NRI 1945. Pasal ini berlaku sebagai tombol aktivasi berlakunya HTN Darurat. Penjabaran lebih lanjut perihal syarat pemberlakuan, penghapusan, dan akibat hukum pemberlakuan keadaan darurat dalam Pasal 12 UUD NRI 1945, diatur lebih lanjut dalam Perppu 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Peraturan ini masih berlaku mengikat dan satu-satunya peraturan yang mengatur klausul keadaan darurat yang menjadikan Pasal 12 sebagai rujukan dalam konsideran mengingatnya.⁵¹

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak membuka ruang penundaan pemilu yang bersifat antisipatif, prediktif, apalagi dengan alasan menjaga stabilitas ekonomi. Pengaturan penundaan tahapan pemilu dalam undang-undang ini harus dipahami berada dalam bingkai konstitusi sehingga penundaan pemilu tanpa adanya kondisi negara dalam keadaan bahaya (*staatnoodrecht*) tidak mungkin dilakukan.⁵² Dalam jangka pendek, eksistensi pengaturan yang menjadikan bencana nonalam sebagai alasan penundaan pilkada dianggap sebagai solusi bagi penyelenggaraan pilkada dalam keadaan darurat. Dalam

49 *Ibid.*, hlm. 172–173.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*, hlm. 175.

52 *Ibid.*, hlm. 176–177.

jangka panjang, pengaturan tersebut juga dapat menjadi percontohan bagi penyempurnaan pasal-pasal mengenai penundaan pemilu pada masa mendatang.⁵³

2. Rahmat Bijak Setiawan Sapii, dkk.

Rahmat Bijak Setiawan Sapii, dkk., melalui karyanya berjudul “Realisasi Wacana Penundaan Pemilihan Umum: Manifestasi Kontraindikasi terhadap Supremasi Konstitusi dan Demokrasi”, mengatakan bahwa konstitusi selain tidak mengatur, juga tidak menghendaki penundaan pemilu. Untuk dapat melakukan penundaan pemilu, ada 2 (dua) pilihan atau opsi yang dapat ditempuh, yaitu pembentukan Perppu dan amendemen konstitusi. Masing-masing opsi memiliki kelebihan dan kekurangan. Opsi pembentukan Perppu akan berimplikasi pada ketidaksesuaian periodisasi jabatan pejabat negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dan menjadi manifestasi kontraindikasi supremasi konstitusi. Sedangkan opsi amendemen konstitusi dapat memberikan ancaman terhadap keberlangsungan prinsip pemilu berkala sebagai bagian dari supremasi demokrasi.⁵⁴

Dibandingkan dengan opsi-opsi penundaan pemilu lainnya, opsi perubahan UUD NRI 1945 lebih konstitusional dan paling sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penundaan pemilu melalui amendemen sangat dimungkinkan melalui perubahan Pasal 22E UUD 1945. Klausul yang mengatur penundaan pemilu dapat disisipkan dalam pasal tersebut.⁵⁵

Penundaan pemilu melalui perubahan UUD NRI 1945 perlu disadari akan menimbulkan permasalahan ketatanegaraan yang sangat kompleks, terutama dalam hal pengisian jabatan presiden dan wakil

53 *Ibid.*, hlm. 176–177.

54 Rahmat Bijak Setiawan Sapii dkk., “Realisasi Wacana Penundaan Pemilihan Umum: Manifestasi Kontraindikasi terhadap Supremasi Konstitusi dan Demokrasi,” *Jurnal AP-HTN-HAN* 1, no. 2 (2022): 186, diakses 7 September 2025, <https://japhtnhan.id/index.php/japhtnhan/article/view/48/23>.

55 *Ibid.*, hlm. 196–197.

presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Permasalahan dimaksud adalah terjadinya kekosongan hukum dalam pengaturan mekanisme pengisian pejabat yang, dalam jangka waktu tertentu, akan mengisi kekosongan jabatan-jabatan tersebut. Hal ini terjadi karena pada dasarnya konstitusi tidak menghendaki penundaan pemilu dan masa jabatan untuk 1 (satu) periode adalah selama 5 (lima) tahun.⁵⁶

Opsi Perppu sebagai dasar hukum penundaan pemilu berpotensi mewujudkan kontraindikasi supremasi konstitusi karena UUD NRI 1945 secara eksplisit menghendaki periodisasi masa jabatan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, dan DPRD selama 5 (lima) tahun. Pembatasan masa jabatan merupakan bentuk dari penegakan konstitusi untuk mencegah kecenderungan *abuse of power*. Oleh karena itu, penundaan pemilu melalui mekanisme Perppu harus memiliki alasan yang jelas.⁵⁷

Penundaan pemilu dapat dilakukan dengan mengubah Pasal 22E UUD NRI 1945 melalui penyisipan klausul penundaan pemilu. Namun, penyisipan klausul tersebut secara tidak langsung mengancam keberlangsungan prinsip pemilu periodik sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi. Klausul penundaan pemilu akan membuka ruang bagi ketidakteraturan periode pelaksanaan pemilu dan politisasi penentuan waktu pelaksanaan pemilu di kemudian hari.⁵⁸

Menjawab wacana penundaan pemilu, ada dua mekanisme yang dapat ditempuh oleh para *stakeholders*, yakni pembentukan Perppu pemilu layak nya pilkada dan perubahan UUD NRI 1945 melalui penyisipan klausul penundaan pemilu. Meskipun penundaan pemilu melalui amendemen dianggap konstitusional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam jangka panjang hasil amendemen tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan ketatanegaraan yang sangat kompleks.⁵⁹

56 *Ibid.*, hlm. 197.

57 *Ibid.*, hlm. 199–200.

58 *Ibid.*, hlm. 202.

59 *Ibid.*, hlm. 203.

3. Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius Watu

Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius Watu, dalam karya tulisnya berjudul “Analisis Dampak Penundaan Pemilu 2024 (Studi Putusan Nomor: 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst)”, mengemukakan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, pemilu merupakan sesuatu yang esensial sehingga harus diselenggarakan. Penundaan pemilu bertentangan dengan Pasal 7 *juncto* Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, Indonesia merupakan negara demokrasi. Salah satu indikator negara demokrasi adalah terjadinya rotasi kekuasaan melalui pemilu. Prinsip penting dalam negara demokrasi yang ideal adalah adanya pemilu yang diselenggarakan secara periodik serta adanya rotasi kekuasaan. Oleh karena itu, penundaan pemilu bertentangan dengan prinsip demokrasi.⁶⁰

Sistem demokrasi Indonesia (Demokrasi Pancasila) dapat dikategorikan sebagai sistem demokrasi konstitusional. Hal ini telah ditegaskan dalam UUD 1945, baik sebelum maupun setelah perubahan. Pada Penjelasan Umum UUD 1945, prinsip-prinsip demokrasi konstitusional menyebutkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan sistem konstitusional. Setelah perubahan UUD 1945, prinsip pembatasan kekuasaan dan negara berdasarkan hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.⁶¹

Selain mengatur pembatasan kekuasaan negara melalui hukum serta menempatkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, UUD NRI 1945 juga mengadopsi pemilu sebagai prosedur demokrasi. Implementasi konsep Demokrasi Pancasila dituangkan dalam pelaksanaan pemilu. Oleh karena itu, pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilu presiden dan wakil presiden serta memilih wakil rakyat melalui pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.⁶²

60 Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius Watu, *Op.Cit.*, hlm. 54–55.

61 *Ibid.*, hlm. 55.

62 *Ibid.*

Rencana pemerintah untuk melakukan penundaan pemilu, sebagai konsekuensinya harus dilakukan amendemen terhadap Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur pemilu setiap 5 (lima) tahun sekali dan Pasal 7 UUD NRI 1945 yang mengatur masa jabatan presiden selama 5 (lima) tahun. Penundaan pemilu akan menyebabkan presiden dan wakil presiden menjabat lebih dari 5 (lima) tahun. Untuk dapat menunda pemilu, pemerintah harus memilih opsi antara memperpanjang masa jabatan presiden dan menambah masa jabatan presiden menjadi 3 (tiga) periode.⁶³

Menurut UUD NRI 1945, ketika masa jabatan presiden dan wakil presiden telah berakhir, keduanya akan kehilangan legitimasi kewenangannya. Hal yang sama berlaku bagi lembaga-lembaga negara yang pengangkatan pejabatnya bergantung pada legitimasi presiden dan DPR sehingga dapat mengalami kelumpuhan fungsi. Oleh karena itu, penundaan pemilu akan berdampak pada sistem demokrasi Indonesia. Penundaan pemilu pada gilirannya akan melahirkan dilema mengenai lembaga yang berwenang menetapkan dan mengesahkan perpanjangan masa jabatan. Kondisi tersebut terjadi karena pejabat yang dipilih melalui pemilu telah berakhir masa jabatannya sehingga menimbulkan kekosongan kekuasaan pemerintahan.⁶⁴

4. Agus Riwanto

Agus Riwanto, dalam artikelnya yang berjudul “Hukum Penundaan Pemilu” yang dimuat di Kompas, berpendapat bahwa dalam hukum tata negara (HTN) Indonesia terjadi kekosongan hukum terkait pengaturan penundaan pemilu. Namun, tidak diaturnya penundaan pemilu bukan berarti pemilu tidak boleh ditunda. Dalam HTN terdapat asas hukum *laws change by precedent* yang artinya hukum dapat berubah karena peristiwa tertentu. Karena pemilu merupakan agenda

⁶³ *Ibid.*, hlm. 60.

⁶⁴ *Ibid.*

fundamental dalam bernegara, jalan hukum yang disediakan HTN adalah melalui perubahan konstitusi.⁶⁵

Agus Riwanto mengutip teori perubahan konstitusi yang dikemukakan oleh George Jellinek dan K.C. Wheare. Menurut George Jellinek, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: a) *verfassungsänderung*, yakni perubahan yang dilakukan secara formal sesuai dengan tata cara yang ditentukan dalam konstitusi; dan b) *verfassungswandlung*, yakni perubahan yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal, melainkan melalui cara nonformal atau peristiwa di luar konstitusi, seperti revolusi, kudeta, konvensi ketatanegaraan, dan keadaan darurat. Sementara itu, K.C. Wheare mengemukakan bahwa terdapat beberapa cara untuk mengubah konstitusi. Dua di antaranya ialah: a) *some primary forces* (beberapa kekuatan yang bersifat primer); dan b) *judicial interpretation* (penafsiran konstitusi oleh pengadilan).⁶⁶

Menurut Agus Riwanto, dalam menghadapi wacana penundaan pemilu, pemikiran George Jellinek dan K.C. Wheare sangat relevan untuk dipertimbangkan. Mengubah ketentuan Pasal 22E Ayat (1) dan (2) UUD 1945 dengan menambahkan klausul “menunda pemilu” melalui perubahan formal *verfassungsänderung* sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 akan sulit terwujud. Kondisi tersebut dapat membuka kotak pandora berupa keinginan berbagai pihak untuk mengubah seluruh isi konstitusi sehingga berpotensi menimbulkan kegaduhan politik yang tidak berkesudahan.⁶⁷

Mengubah konstitusi bisa dilakukan secara informal (*verfassungswandelung*) melalui dua cara, yaitu: *pertama*, melalui beberapa kekuatan yang bersifat primer. Contohnya adalah ketika terjadi keadaan darurat pandemi Covid-19, Pilkada 2020 sempat ditunda. *Kedua*, melalui penafsiran konstitusi oleh pengadilan. Contohnya adalah uji materi di

65 Agus Riwanto, “Hukum Penundaan Pemilu”, (NegaraHukum.com, 7 Maret 2022), <https://negarahukum.com/hukum-penundaan-pemilu.html>. Diakses tanggal 25 Juni 2025.

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi (MK). MK memiliki kewenangan menafsirkan konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945.⁶⁸

Jalan hukum yang disediakan oleh HTN dapat digunakan untuk memastikan apakah pemilu bisa ditunda atau tidak. Caranya adalah dengan melakukan uji materi ke MK terhadap Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan batu uji Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan,

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.⁶⁹

Menurut Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, pemilu seharusnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali apabila negara berada dalam keadaan normal. Namun, apabila dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, muncul pertanyaan mengenai kemungkinan yang dapat terjadi apabila negara berada dalam keadaan tidak normal. Dalam kondisi demikian, mungkinkah dibuka opsi ketatanegaraan untuk menunda pemilu? MK dapat berperan karena memiliki kewenangan untuk menafsirkan maksud pasal-pasal tersebut.⁷⁰

Putusan MK dapat menjadi dasar hukum mengenai boleh atau tidaknya penundaan pemilu. Putusan tersebut akan memberikan tafsir atas kekosongan hukum ketatanegaraan terkait pengaturan penundaan pemilu, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam undang-undang pemilu. Selain itu, putusan MK juga dapat menjadi pemutus akhir perdebatan mengenai persoalan fundamental kenegaraan guna mewujudkan kepastian hukum.⁷¹

5. Yusril Ihza Mahendra

Yusril Ihza Mahendra, dalam tulisannya yang berjudul “Hanya Ada Tiga Jalan untuk Menunda Pemilu”, mengemukakan bahwa usulan

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

penundaan pemilu berkaitan langsung dengan norma konstitusi sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Menurutnya, pemilu merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar. Pemilu dilaksanakan sekali dalam 5 (lima) tahun. Secara spesifik, Pasal 22E UUD NRI 1945 secara imperatif menyatakan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.⁷²

Ketentuan-ketentuan di atas berkaitan erat dengan masa jabatan anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden, dan wakil presiden. Setelah 5 (lima) tahun sejak dilantik, masa jabatan penyelenggara negara tersebut berakhir dengan sendirinya. Apabila pemilu ditunda melebihi batas waktu 5 (lima) tahun, tidak ada dasar bagi para penyelenggara negara untuk menduduki jabatan dan menjalankan kekuasaannya. Tidak ada dasar hukum sama sekali. Jika tidak ada dasar hukum, semua penyelenggara negara, mulai dari presiden dan wakil presiden hingga anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menjadi ilegal atau tidak sah.⁷³

Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa penundaan pemilu hanya mungkin mendapatkan keabsahan dan legitimasi jika dilakukan dengan menempuh tiga cara, yaitu: a) amendemen UUD NRI 1945, b) Dekrit Presiden sebagai tindakan revolusioner, dan c) konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) yang diterima dalam praktik penyelenggaraan negara.⁷⁴ Ketiga cara tersebut berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut: a) perubahan konstitusi yang dilakukan secara normal menurut prosedur yang diatur dalam konstitusi; b) perubahan konstitusi yang dilakukan melalui cara-cara tidak normal dengan revolusi hukum; dan c) perubahan konstitusi secara diam-diam melalui praktik tanpa mengubah teks konstitusi yang berlaku.⁷⁵

72 Yusril Ihza Mahendra, "Hanya Ada Tiga Jalan untuk Menunda Pemilu," RMOL.id, 26 Februari 2022, <https://rmol.id/publika/read/2022/02/26/524863/hanya-ada-tiga-jalan-untuk-menunda-pemilu> (diakses 25 Juni 2025).

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

6. Ayon Diniyanto

Ayon Diniyanto, dalam tulisan yang berjudul “Penundaan Pemilihan Umum di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional”, menyatakan bahwa terdapat beberapa cara yang dapat dilakukan untuk menunda pemilu, yaitu cara konstitusional dan cara di luar konstitusional. Uraian ringkas mengenai kedua cara tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, cara konstitusional dilakukan melalui amandemen konstitusi. Cara ini tidak perlu diperdebatkan secara hukum karena UUD NRI 1945 telah memberikan pintu masuk untuk itu. Tantangannya adalah meyakinkan masyarakat agar amendemen dapat dilakukan sehingga tidak muncul resistensi dan respons negatif yang kuat. *Kedua*, cara-cara di luar konstitusi yang dapat diterima masyarakat mengingat Indonesia merupakan negara hukum.⁷⁶

Menurut Ayon Diniyanto, model penundaan pemilu melalui perubahan UUD NRI 1945 yang diusulkan oleh Yusril Ihza Mahendra dapat dikatakan sebagai formulasi atau model penundaan pemilu yang konstitusional. Namun, usulan tersebut hanya mampu menangani problem dalam UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan penundaan pemilu. Oleh karena itu, usulan tersebut belum dapat dikatakan komprehensif. Dalam UUD NRI 1945, kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock*) tidak hanya terjadi pada pengaturan pemilu, tetapi juga pada berbagai pengaturan lainnya akibat tidak adanya pengaturan konkret dan alternatif penyelesaiannya.⁷⁷

Pengaturan pemilu merupakan salah satu contoh kebuntuan konstitusional karena apabila terjadi keadaan darurat sehingga pemilu harus ditunda, konstitusi tidak mengatur ketentuan mengenai penundaan pemilu. Karena terjadi kebuntuan konstitusional, diperlukan politik hukum atau kebijakan hukum negara untuk mengatasinya. Penundaan pemilu akan menjadi kebijakan yang problematik dan

76 Ayon Diniyanto, “Penundaan Pemilihan Umum di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional,” *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* Vol. 13, No. 2 (2022): 231, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/3365/0>, diakses 9 Agustus 2025.

77 *Ibid.*, hlm. 237.

rawan karena tidak memiliki dasar hukum. Jika kebijakan tersebut tetap dilaksanakan, politik hukumnya harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.⁷⁸

Potensi terjadinya kebuntuan konstitusional dalam UUD NRI 1945 tidak hanya berkaitan dengan persoalan pemilu. Misalnya, pada bagian yang terkait dengan masa jabatan presiden. Terdapat pernyataan yang pada pokoknya mengemukakan bahwa presiden yang telah menjabat selama 2 (dua) periode kemudian menjadi wakil presiden tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Hal itu disampaikan oleh Juru Bicara MK, Fajar Laksono, yang pada pokoknya menyatakan bahwa UUD NRI 1945 tidak mengatur hal tersebut secara eksplisit. Adapun hal yang diatur secara eksplisit dalam UUD NRI 1945 adalah masa jabatan presiden atau wakil presiden selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.⁷⁹

7. Abdul Ghoffar

Abdul Ghoffar, dalam buku disertasinya yang berjudul *Pengisian Kekosongan Jabatan presiden: Perbandingan dengan 15 Negara di Dunia*, mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) celah yang dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan presiden, yaitu: a) presiden berhalangan sementara; b) presiden berhalangan pada masa menjabat; dan c) presiden berhalangan pada masa pergantian. Dari ketiga celah tersebut, celah terakhir, yaitu presiden berhalangan pada masa pergantian berkaitan dengan penundaan pemilu yang menjadi bahasan utama dalam buku ini.

Ketentuan mengenai presiden berhalangan pada masa pergantian sama sekali tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Keadaan yang mungkin terjadi pada masa pergantian presiden yang mengakibatkan kekosongan jabatan presiden adalah sebagai berikut: a) calon presiden

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

berhalangan sesaat sebelum pemilu sehingga mengakibatkan tidak adanya calon presiden yang dipilih dalam pemilu; b) pemilu presiden tidak dapat dilaksanakan; c) presiden terpilih berhalangan sementara; d) perselisihan hasil pemilu presiden (pilpres) di MK belum diputus hingga masa jabatan presiden yang sedang menjabat berakhir; e) presiden terpilih tidak dapat disumpah karena keadaan tertentu; dan f) presiden terpilih berhalangan tetap, seperti meninggal dunia atau tidak mampu menjalankan jabatan karena kondisi fisik atau mental yang permanen.⁸⁰

Maksud dari kekosongan jabatan presiden pada masa pergantian adalah kekosongan yang terjadi akibat masa jabatan presiden Indonesia yang sedang menjabat telah berakhir pada tanggal 20 Oktober tahun kelima masa jabatan, tetapi belum ada presiden yang dilantik untuk menggantikan jabatan tersebut. Pada masa ini, wakil presiden dan ketiga menteri (Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan), yang oleh UUD NRI 1945 yang diberi kewenangan untuk mengisi kekosongan jabatan presiden, semuanya telah demisioner atau dalam keadaan tidak menjabat. Hal ini terjadi karena jabatan wakil presiden dan ketiga menteri tersebut mengikuti masa jabatan presiden. Akibatnya, apabila presiden habis masa jabatannya, secara otomatis masa jabatan semua pejabat tersebut juga berakhir.⁸¹

Pada masa sebelum perubahan UUD 1945, pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dilakukan melalui pemilihan oleh anggota MPR. Model ini lebih mudah dalam memilih presiden baru, terutama jika sewaktu-waktu presiden dan wakil presiden berhalangan tetap. Keadaan tersebut berbeda jauh dengan model pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung melalui pemilu seperti saat ini. Dalam pemilihan langsung, banyak tahapan yang harus dilalui, misalnya pencalonan, pemilihan oleh rakyat pemilih, keputusan KPU tentang presiden dan wakil presiden terpilih, sengketa hasil di MK, dan pelantikan. Tahapan-tahapan tersebut berpotensi melahirkan bebe-

80 *Ibid.*, hlm. 407.

81 *Ibid.*, hlm. 421.

rapa kemungkinan yang mengakibatkan presiden dan wakil presiden baru yang terpilih tidak dapat dilantik pada tanggal 20 Oktober tahun kelima masa jabatan.⁸²

Untuk mengatasi masalah kekosongan jabatan presiden pada masa pergantian bukanlah perkara mudah karena UUD NRI 1945 tidak mengaturnya. Menurut Abdul Goffar, dalam memecahkan masalah tersebut diperlukan rekonstruksi pengisian kekosongan jabatan presiden agar peluang terjadinya kekosongan jabatan semakin mengecil. Rekonstruksi dilakukan dengan memperhatikan 3 (tiga) prinsip, yaitu: a) prinsip demokrasi; b) prinsip sistem presidensial; dan c) prinsip negara hukum.⁸³

Uraian ringkas dari masing-masing prinsip tersebut di atas adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Demokrasi

Mengingat presiden adalah pejabat yang memegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan tertinggi sekaligus simbol negara, yang mekanisme pengisiannya melalui pemilu langsung oleh rakyat, apabila jabatan tersebut kosong karena suatu sebab, sudah seharusnya yang mengisi jabatan tersebut adalah pejabat yang juga dipilih melalui pemilu, seperti Ketua DPR, bukan menteri anggota kabinet.⁸⁴

Model pengisian jabatan presiden dengan menggunakan prinsip demokrasi juga diterapkan di Amerika Serikat. Dalam *Presidential Succession Act of 1947* yang mengatur pelaksanaan tugas presiden, apabila terjadi keadaan presiden diberhentikan, mengundurkan diri, meninggal dunia, atau presiden dan wakil presiden tidak mampu menjalankan tugasnya, pada huruf a) dan huruf b) disebutkan bahwa jabatan presiden akan digantikan oleh ketua DPR (*Speaker of the House of Representatives*). Pengisian jabatan presiden oleh Ketua DPR dilakukan setelah ia mengundurkan diri dari jabatan ketua DPR dan sebagai anggota perwakilan

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*, hlm. 441.

di Kongres. Apabila ketua DPR juga berhalangan, jabatan tersebut akan digantikan oleh ketua sementara senat setelah ia mengundurkan diri dari jabatan ketua senat dan kedudukannya sebagai senator.⁸⁵

b. Prinsip Sistem Presidensial

Pembahasan penguatan sistem presidensial dalam rangka mewujudkan *check and balances* telah dibahas dalam perubahan Pasal 8 UUD 1945 pada tahun 2002. Pada Paripurna ke-3 (lanjutan) Sidang Umum MPR tanggal 3 Agustus 2002, Fraksi PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa) melalui juru bicaranya Manasse Malo, menyatakan bahwa mengenai Pasal 8, pelaksana tugas kepresidenan yang bersifat eksekutif tidak dapat diserahkan kepada pimpinan lembaga yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap eksekutif. Oleh karena itu, dalam hal presiden dan wakil presiden secara bersama-sama berhalangan tetap, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan sebagai suatu tim.⁸⁶

c. Prinsip Negara Hukum

Secara umum, prinsip negara hukum menempatkan kedaulatan pada orang dan pemerintah yang terikat oleh hukum. Dalam kaitannya dengan pengisian jabatan presiden, pejabat yang menggantikan haruslah seseorang yang masih menjabat dalam jabatannya dan masih memiliki dasar hukum untuk menduduki jabatan tersebut sebelum ia mengisi kekosongan jabatan presiden. Apabila seseorang telah kehilangan legitimasi hukum atas jabatan awal yang diembannya, hal itu akan melanggar prinsip negara hukum. Sebagai contoh, seorang Ketua DPR akan mengisi kekosongan jabatan presiden apabila wakil presiden juga berhalangan, harus dipastikan bahwa pada saat itu ia masih sah menjabat sebagai Ketua DPR. Apabila ternyata sudah tidak

85 *Ibid.*, hlm. 441–442.

86 *Ibid.*, hlm. 443–444.

menjabat lagi karena masa jabatannya telah habis, hal tersebut tidak memenuhi prinsip negara hukum.⁸⁷

Dari ketiga prinsip tersebut, prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum yang memegang peran lebih besar karena presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi yang pengisiannya dilakukan melalui mekanisme demokrasi dan dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, jika jabatan presiden kosong, sudah seharusnya pengisi jabatan tersebut adalah pejabat yang juga dipilih secara langsung melalui pemilu, seperti Ketua MPR, Ketua DPR, dan Ketua DPD.⁸⁸

Berdasarkan prinsip ini, apabila terjadi kekosongan jabatan presiden pada masa pergantian, semua pejabat dalam cabang eksekutif, seperti presiden, wakil presiden, dan para menteri, berada dalam keadaan demisioner. Hal ini terjadi karena masa jabatan mereka berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan presiden, yaitu pada tanggal 20 Oktober tahun kelima masa jabatan.⁸⁹

Menurut kalender ketatanegaraan lima tahunan Indonesia, jadwal pelantikan pejabat hasil pemilu di Indonesia adalah sebagai berikut: 1) pelantikan anggota DPR dan DPD dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober. Setelah pelantikan anggota, pada hari yang sama dilakukan pelantikan ketua DPR dan ketua DPD; 2) pelantikan ketua MPR dilakukan pada tanggal 3 Oktober; dan 3) pelantikan presiden dan wakil presiden dilakukan pada tanggal 20 Oktober.⁹⁰

Setelah ketua MPR, ketua DPR, dan ketua DPD dilantik, apabila sampai tanggal 20 Oktober belum ada presiden terpilih karena sesuatu hal, pejabat yang paling layak untuk mengisi kekosongan jabatan presiden untuk sementara waktu hingga terdapat presiden terpilih yang siap dilantik adalah ketua MPR. Alasannya, ketua MPR selain

87 *Ibid.*, hlm. 444.

88 *Ibid.*, hlm. 454–455.

89 *Ibid.*, hlm. 454–455.

90 *Ibid.*, hlm. 455.

berasal dari anggota DPR atau DPD yang dipilih secara langsung melalui pemilu, juga dipilih oleh anggota MPR yang merupakan gabungan anggota DPR dan DPD.⁹¹

Penundaan pemilu akan mengakibatkan pimpinan ketiga lembaga tersebut (ketua MPR, ketua DPR, dan ketua DPD) juga tidak ada. Untuk mencegah terjadinya kekosongan jabatan presiden, presiden yang menjabat pada saat itu diperpanjang masa jabatannya sampai terpilih presiden yang baru. Apabila presiden yang sedang menjabat berhalangan, dilakukan perpanjangan masa jabatan wakil presiden. Jika wakil presiden juga berhalangan, jabatan tiga menteri, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan, diperpanjang untuk secara bersama-sama dalam satu tim mengisi kekosongan jabatan presiden.⁹²

Tindakan memperpanjang masa jabatan presiden dilakukan oleh Negara Seychelles dan Republik Federasi Nigeria. Menurut Pasal 52 Konstitusi Seychelles, apabila pemilu presiden karena suatu sebab belum menghasilkan presiden terpilih, presiden yang sedang menjabat akan terus menjabat sampai ada presiden baru yang dilantik dari hasil pemilu tersebut. Menurut Pasal 135 ayat (3) Konstitusi Nigeria, apabila federasi (negara) sedang berperang dan wilayah Nigeria secara fisik terlibat dalam perang tersebut serta presiden menganggap tidak praktis menyelenggarakan pemilu, Majelis Nasional melalui sebuah resolusi (keputusan) memperpanjang jabatan presiden secara bertahap dengan tidak melebihi jangka waktu 6 (enam) bulan untuk setiap perpanjangan.⁹³

Uraian dan analisis terhadap masing-masing model pengaturan penundaan pemilu yang dikemukakan oleh ketujuh sarjana dan pakar HTN di atas, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

91 *Ibid.*, hlm. 455–456.

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*, hlm. 458.

Pertama, Konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945) tidak mengatur penundaan pemilu karena menghendaki pemilu diselenggarakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. *Kedua*, penundaan pemilu hanya dapat dilakukan apabila terjadi keadaan darurat berdasarkan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang artinya keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi. Penundaan pemilu tanpa adanya kondisi negara dalam keadaan bahaya (*staatnoodrecht*) tidak mungkin dilakukan.

Ketiga, pengaturan penundaan melalui pemilu lanjutan dan pemilu susulan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berada dalam kerangka konstitusi, yang berarti bahwa pemilu diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Oleh karena itu, undang-undang pemilu tidak mengatur penundaan pemilu yang melewati masa jabatan karena hal tersebut tidak dikehendaki dan bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Keempat, ada 3 (tiga) cara untuk menunda pemilu, yaitu: *pertama*, perubahan formal konstitusi (*verfassungs anderung*), *kedua*, perubahan nonformal konstitusi (*verfassungs wandelung*), dan *ketiga*, konvensi ketatanegaraan. Masing-masing cara memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri. Penerapannya tidak sederhana karena penundaan pemilu merupakan masalah fundamental kenegaraan.

Kelima, formulasi perubahan formal konstitusi harus dirumuskan komprehensif mengingat dalam UUD NRI 1945, kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock*) tidak hanya terjadi pada pengaturan pemilu saja, tetapi juga pada banyak pengaturan hal lainnya. Hal ini disebabkan karena dalam UUD NRI 1945 tidak ada pengaturan konkret dan alternatif pemecahannya. *Keenam*, untuk mengatasi kekosongan jabatan presiden akibat penundaan pemilu, diperlukan rekonstruksi hukum berdasarkan 3 (tiga) prinsip, yaitu: 1), prinsip demokrasi; 2), prinsip sistem presidensial; dan 3) prinsip negara hukum.

Ketujuh, penundaan pemilu dapat mengakibatkan jabatan ketua MPR, ketua DPR, dan ketua DPD menjadi kosong. Untuk mencegah kekosongan jabatan presiden, solusinya adalah masa jabatan presiden yang menjabat pada saat itu diperpanjang sampai terpilih presiden yang baru. Apabila presiden yang sedang menjabat berhalangan, dila-

kukan perpanjangan masa jabatan wakil presiden. Jika wakil presiden ternyata juga berhalangan, jabatan Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan diperpanjang untuk secara bersama-sama mengisi kekosongan jabatan presiden.

Kedelapan, model pengaturan penundaan pemilu yang dikemukakan oleh ketujuh sarjana dan pakar HTN tersebut memiliki kelemahan karena belum memisahkan antara penundaan pemilu yang terjadi dalam masa jabatan dan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Pemisahan ini penting karena masing-masing jenis penundaan pemilu tersebut akan melahirkan konsekuensi hukum yang berbeda sehingga model pengaturan penundaannya juga berbeda.

Kesembilan, dalam rangka mengantisipasi kemungkinan terjadinya penundaan pemilu pada masa yang akan datang, perlu dirumuskan alternatif model pengaturan penundaan pemilu yang lebih sistematis, komprehensif, dan berkesesuaian dengan jenis penundaan pemilu yang akan dilakukan.

H. MODEL PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU MENURUT PENULIS

Pada subbab ini akan dirumuskan alternatif model pengaturan penundaan pemilu menurut penulis. Penulis menyebutnya sebagai “Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional”. Model ini dirumuskan dengan tujuan merekonstruksi dan melengkapi model pengaturan penundaan pemilu yang telah dirumuskan, baik dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 maupun oleh para sarjana dan pakar HTN sebelumnya, sehingga menjadi lebih sistematis, rinci, dan komprehensif.

Konsep ini dirumuskan berdasarkan pendahuluan, konsep-konsep, dan teori-teori yang digunakan dalam buku ini, serta hasil analisis pada subbab sebelumnya. Selain itu, penulis juga merujuk kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, putusan-putusan MK terkait, dan model pengaturan penundaan pemilu yang dikemukakan oleh para sarjana dan pakar HTN yang telah diuraikan pada subbab sebelumnya.

Jenis-jenis penundaan pemilu dikualifikasi berdasarkan dampaknya terhadap masa jabatan dan pelantikan para pejabat yang dihasilkan melalui pemilu. Setelah itu penulis merumuskan model pengaturan penundaan pemilu menjadi dua kategori pokok, yaitu: 1) model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan, dan 2) model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Pemisahan kedua model tersebut ke dalam kategori berbeda dilakukan dengan alasan bahwa masing-masing jenis penundaan pemilu memiliki karakteristik, latar belakang, dan dampak tersendiri yang berbeda satu sama lain.

Uraian dari masing-masing model pengaturan penundaan pemilu dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Tidak Melewati Masa Jabatan

Model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan ditujukan untuk menyediakan kerangka hukum penundaan pemilu yang penyelesaian seluruh tahapannya tidak melewati masa jabatan pejabat hasil pemilu sebelumnya. Dalam model ini, pejabat hasil pemilu yang baru dilantik tepat waktu sehingga tidak terjadi kekosongan jabatan pada semua jabatan yang dipilih melalui pemilu.

Model ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan telah diimplementasikan pada pemilu tahun 2019 dan pemilu tahun 2024. Rumusan pengaturannya menggunakan istilah pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Proses pembentukan model ini telah selesai dilakukan pada saat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diundangkan. Oleh karena itu, dalam menganalisis model ini hanya digunakan satu parameter saja, yaitu parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Parameter pembentukan peraturan perundang-undangan berupa kategori-kategori *ROCCIP* tidak digunakan.

a. *Gambaran Umum Model*

Gambaran tentang model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan, penulis menggunakan 6 (enam) sudut pandang yang berkaitan dengan karakteristik model dimaksud, yaitu: 1) dasar hukum penundaan pemilu; 2) model keserentakan pemilu; 3) faktor penyebab dan syarat penundaan pemilu, 4), prosedur penundaan pemilu; 5) batas waktu penundaan pemilu, dan 6), pelantikan pejabat dan pengisian kekosongan jabatan.

Uraian masing-masing unsur yang menjadi karakteristik model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan adalah sebagai berikut:

1) *Dasar Hukum Penundaan Pemilu*

Pada dasarnya, UUD NRI 1945 tidak menghendaki terjadinya penundaan pemilu karena telah mengadopsi asas pemilu periodik dan prinsip pembatasan kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 7 UUD NRI 1945. Dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 diatur bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam Pasal 7 diatur bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Ketiadaan ketentuan penundaan pemilu dalam UUD NRI 1945 tidak berarti penundaan pemilu tidak dapat dilakukan atau tidak memiliki dasar hukum. Penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan, dalam bentuk pemilu lanjutan atau pemilu susulan, dapat dilaksanakan berdasarkan Pasal 431, Pasal 432, dan Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

2) *Model Keserentakan Pemilu*

Model keserentakan pemilu berkaitan erat dengan model pengaturan penundaan pemilu. Masing-masing model keserentakan pemilu membutuhkan model pengaturan penundaan pemilu yang

berbeda karena jenis pemilu yang ditunda berbeda dan dampak yang ditimbulkannya juga berbeda. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan dalam merumuskan model pengaturan penundaan pemilu agar rumusan yang dihasilkan mampu mengatasi permasalahan secara efektif.

Model pemilu serentak yang berlaku pada saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dinyatakan bahwa pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pasal 167 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa: a) pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, b) hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU, dan c) pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, model pemilu serentak yang dianut Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah model pemilu serentak “lima kotak”. Disebut demikian karena kelima jenis pemilu, yaitu pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, serta DPRD kabupaten/kota, diselenggarakan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama. Model ini belum memasukkan pilkada sebagai pemilu sehingga pengaturan maupun penyelenggaraannya dilakukan secara terpisah dari pemilu.

Merujuk pada Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, kualifikasi pilkada adalah pemilu sehingga penyelenggaraan pilkada dapat dibuat serentak dengan pemilu. Berdasarkan ketiga putusan MK tersebut, ke depan Indonesia

akan memiliki 7 (tujuh) jenis pemilu, yaitu pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, anggota DPRD provinsi, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, serta anggota DPRD kabupaten/kota.

3) *Faktor Penyebab dan Syarat Penundaan Pemilu*

Faktor penyebab dan syarat penundaan pemilu diatur dalam Pasal 431 dan Pasal 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 431 disebutkan bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan, keamanan bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, akan dilakukan pemilu lanjutan. Dalam Pasal 432 diatur bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah NKRI terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, akan dilakukan pemilu susulan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 431 dan Pasal 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, syarat penundaan pemilu baik pemilu susulan maupun pemilu lanjutan adalah terjadinya kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. Faktor penyebab dan syarat penundaan pemilu lainnya belum diatur secara eksplisit dalam undang-undang ini.

Pengaturan ini berbeda dengan undang-undang pilkada, khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 yang dibentuk pada saat menghadapi pilkada di masa pandemi *Covid-19*. Dilihat dari latar belakangnya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 dibentuk karena terjadinya penyebaran *Covid-19* yang telah dinyatakan sebagai pandemi oleh WHO. Pada saat itu, pandemi *Covid-19* telah mengakibatkan banyak korban jiwa sehingga ditetapkan oleh pemerintah sebagai bencana nasional. Dalam rangka penanggulangan pandemi Covid-19, perlu diambil kebijakan dan

langkah-langkah luar biasa di tingkat pusat dan daerah, termasuk melakukan penundaan tahapan pilkada serentak tahun 2020. Tujuannya agar pilkada tetap berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.

Pasal 120 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 selanjutnya diubah sehingga berbunyi,

“Dalam hal pada sebagian wilayah pemilihan, seluruh wilayah pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan atau pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilihan lanjutan atau pemilihan serentak lanjutan.”

Undang-undang pilkada telah mengadopsi bencana nonalam sebagai salah satu syarat penundaan pilkada. Namun, faktor bencana nonalam belum diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam pembentukan undang-undang pemilu ke depan, faktor bencana nonalam perlu dimasukkan sebagai salah satu faktor penyebab penundaan pemilu mengingat pengalaman Indonesia dalam penyelenggaraan pilkada serentak pada tahun 2020 silam.

4) *Prosedur Penundaan Pemilu*

Prosedur penundaan pemilu sangat ditentukan oleh jenis dan jumlah tahapan yang ditunda, serta waktu yang tersedia untuk menyelesaikannya. Menurut ketentuan Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tahapan penyelenggaraan pemilu terdiri dari 11 (sebelas) tahapan. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:

- a) perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan Penyelenggaraan Pemilu;
- b) pelaksanaan pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
- c) pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu;

- d) penetapan peserta pemilu;
- e) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f) pencalonan presiden dan wakil presiden, serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- g) masa kampanye pemilu;
- h) masa tenang;
- i) pemungutan dan penghitungan suara;
- j) penetapan hasil pemilu; dan
- k) pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Sinkronisasi antara prosedur penundaan pemilu, jenis tahapan, dan jumlah tahapan yang ditunda, serta waktu yang tersedia sangat penting untuk memastikan agar pemilu lanjutan atau pemilu susulan dapat dilaksanakan dan diselesaikan tepat waktu. Dalam model ini, ketentuan tentang prosedur pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan diatur dalam Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagai berikut:

Pertama, pemilu lanjutan dan pemilu susulan (yang tidak melewati masa jabatan) dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu.

Kedua, penetapan penundaan pelaksanaan pemilu dilakukan oleh: a) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kelurahan/desa, b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan, c) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, d) KPU atas usul KPU provinsi apabila pelaksanaan pemilu lanjutan atau susulan meliputi satu atau beberapa provinsi.

Ketiga, dalam hal pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40 persen jumlah provinsi dan 50 persen dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih,

penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Peraturan KPU.

5) *Batas Waktu Penundaan Pemilu*

Ketentuan tentang batas waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 433 ayat (4) hanya diatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan diatur dalam Peraturan KPU. Hal ini berarti bahwa kewenangan untuk menentukan batas waktu pemilu lanjutan atau pemilu susulan diberikan kepada KPU.

Kewenangan yang diberikan kepada KPU tidak berarti KPU boleh menentukan batas waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan yang melewati batas waktu penyelesaian tahapan pemilu secara keseluruhan. Pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa penetapan pasangan calon terpilih dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden.

Ketentuan Pasal 167 ayat (7) merupakan batasan bagi KPU dalam mengatur tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Tujuannya adalah agar paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden, penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih telah dilakukan. Jika batas waktu tersebut terlewati, KPU akan melanggar ketentuan Pasal 167 ayat (7). Dampak dari pelanggaran tersebut adalah terjadinya keterlambatan penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih.

6) *Pelantikan Pejabat dan Pengisian Kekosongan Jabatan*

Menurut kalender ketatanegaraan lima tahunan di Indonesia, pelantikan pejabat hasil pemilu adalah sebagai berikut: a) pelan-

tikan anggota DPR dan DPD dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober. Setelah pelantikan anggota, pada hari yang sama dilakukan pelantikan ketua DPR dan ketua DPD; b) pelantikan ketua MPR dilakukan pada tanggal 3 Oktober; dan c) pelantikan presiden dan wakil presiden dilakukan pada tanggal 20 Oktober.

Tanggal dan bulan pada kalender lima tahunan tersebut di atas adalah tanggal dan bulan berakhirnya masa jabatan pejabat hasil pemilu sebelumnya dan sekaligus tanggal dan bulan pelantikan pejabat hasil pemilu yang baru. Jika pemilu lanjutan atau pemilu susulan diselenggarakan sesuai dengan ketentuan tersebut, dapat dipastikan bahwa penundaan pemilu dalam masa jabatan tidak akan mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan karena semua pejabat hasil pemilu yang baru akan dapat dilantik dan mulai bertugas tepat waktu.

b. Analisis Model

Model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, apabila dianalisis menggunakan parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, yaitu: 1) asas-asas pemilu demokratis; 2) jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara; 3) nilai-nilai dan norma-norma konstitusi; 4) keadilan pemilu; 5) sistem pemerintahan; dan 6) sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN), akan diperoleh hasil sebagai berikut:

Pertama, asas-asas pemilu demokratis. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatur bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Kemudian dalam Pasal 167 ayat (1) dinyatakan bahwa pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Oleh karena itu, model pengaturan penundaan pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah berkesesuaian dengan asas-asas pemilu demokratis, yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan periodik.

Kedua, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Hak asasi manusia yang berkaitan langsung dengan pemilu adalah hak asasi manusia dalam bidang politik. Model pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah memberikan perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Hal ini dibuktikan dengan adanya syarat penundaan pemilu, yaitu terjadinya keadaan darurat seperti kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. Penundaan pemilu dalam keadaan darurat ditujukan untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara terutama di daerah-daerah yang mengalami penundaan pemilu.

Ketiga, nilai-nilai dan norma-norma konstitusi. Model pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah dibentuk berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma dalam UUD NRI 1945. Pengaturan penundaan pemilu tidak melanggar asas pemilu periodik setiap 5 (lima) tahun sekali dan prinsip pembatasan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 7 UUD NRI 1945. Meskipun terjadi pemilu lanjutan atau pemilu susulan, penyelesaian keseluruhan tahapan pemilu tetap tepat waktu. Dalam model ini siklus pemilu setiap 5 (lima) tahun sekali tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Keempat, keadilan pemilu. Keadilan pemilu berkaitan erat dengan mekanisme penegakan hukum pemilu. Ketentuan mengenai penegakan hukum pemilu telah diatur dalam Pasal 454-554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dalam pasal-pasal tersebut, mekanisme, prosedur, dan tata cara penanganan pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu telah diatur dengan cukup lengkap. Hal ini menunjukkan bahwa masalah keadilan pemilu telah mendapat perhatian dan ruang yang cukup memadai dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, termasuk dalam hal terjadi penundaan pemilu (pemilu lanjutan atau pemilu susulan).

Kelima, sistem pemerintahan Indonesia. Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, kewenangan presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan sangat besar. Demikian pula para pejabat lainnya, seperti anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, juga memiliki kewenangan yang besar. Oleh karena itu, jabatan-jabatan tersebut tidak boleh kosong untuk mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*).

Model pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah mendukung dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial Indonesia karena penundaan pemilu tidak mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan. Ketika pejabat hasil pemilu sebelumnya telah berakhir masa jabatannya, pada saat yang sama, pejabat hasil pemilu yang baru telah dilantik dan siap melaksanakan tugasnya dalam menggerakkan roda pemerintahan.

Keenam, sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN). Dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045 diatur apabila terjadi perubahan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada, penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, wajib mengikuti dan selaras dengan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Model pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah berpadanan dan mendukung SPPN karena pelaksanaan penundaan pemilu melalui pemilu lanjutan atau pemilu susulan tidak mengakibatkan perubahan pada periode pemilu. Karena periode pelaksanaan pemilu tidak berubah, tidak perlu dilakukan perubahan penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah karena keduanya telah berpadanan.

Uraian dan analisis tersebut menunjukkan bahwa model pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah memenuhi parameter penundaan pemilu yang demokratis

dan konstitusional. Namun demikian, perlu diingat meskipun model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan seperti diatur dalam Pasal 431, 432, dan 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah berkesesuaian dengan parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, model tersebut masih memiliki sejumlah kelemahan.

Model ini tidak mengatur mekanisme apa yang harus ditempuh oleh KPU apabila pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan melewati batas waktu yang ditentukan dalam Pasal 167 ayat (7) undang-undang ini. Artinya, jika pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan berlarut-larut dan mengakibatkan penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih tidak dapat dilakukan 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden hasil pemilu sebelumnya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mengatur jalan keluarnya. Begitu pula halnya dengan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Apabila pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan pada pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota melewati batas waktu yang ditentukan, tidak ada ketentuan yang mengatur mekanisme yang dapat dijadikan pedoman oleh KPU dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Pencegahan keterlambatan penetapan calon terpilih dan pelantikan pejabat hasil pemilu yang baru, tidak ada pilihan lain bagi KPU selain mengupayakan agar pemilu lanjutan atau pemilu susulan dapat diselesaikan tepat waktu. Dalam model ini KPU dituntut untuk bekerja keras dan berkoordinasi dengan segenap pemangku kepentingan agar penyelenggaraan keseluruhan tahapan pemilu secara nasional dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan.

Model ini belum memasukkan pemilu gubernur dan wakil gubernur, serta pemilu bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota sebagai bagian dari pemilu sebagaimana Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Oleh karena itu, ke

depan, dalam undang-undang pemilu yang baru, ketentuan tersebut perlu dimasukkan untuk memberikan kepastian hukum bagi segenap *stakeholder* atau pemangku kepentingan dalam pemilu.

2. Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Melewati Masa Jabatan

Konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945) tidak mengatur ketentuan tentang penundaan pemilu, baik penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan maupun penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Keduanya sama sekali tidak diatur dalam UUD NRI 1945. Menurut Aryanda Permana, dkk., hal ini dikarenakan UUD NRI 1945 telah dengan tegas mengatur bahwa pemilu diselenggarakan secara periodik 5 (lima) tahun sekali. Namun, hal itu bukan berarti bahwa penundaan pemilu tidak dapat dilakukan. Penundaan pemilu dimungkinkan apabila terjadi keadaan darurat berdasarkan asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang artinya keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi.

Mengingat ketentuan mengenai penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, diperlukan perumusan model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan untuk menghadapi keadaan darurat yang menyebabkan tahapan pemilu tidak dapat diselesaikan tepat waktu. Perumusan tersebut bertujuan menyediakan kerangka hukum pemilu yang diperlukan apabila keadaan tersebut benar-benar terjadi. Oleh karena itu, berbeda dengan analisis model sebelumnya, pada kesempatan ini digunakan dua parameter, yaitu parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional serta kategori-kategori *ROCCIPI* (teori *ROCCIPI*).

Pada subbab ini, analisis dilakukan terhadap model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan berdasarkan model pengaturan pemilu serentak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Sementara itu, analisis terhadap

model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 akan dilakukan pada subbab berikutnya.

a. Gambaran Umum Model

Gambaran tentang model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, sama seperti pada model sebelumnya, penulis juga menggunakan enam sudut pandang yang berkaitan dengan karakteristik model dimaksud, yaitu: 1), dasar hukum penundaan pemilu, 2), model keserentakan pemilu, 3), faktor penyebab dan syarat penundaan pemilu, 4), prosedur penundaan pemilu, 5), batas waktu penundaan pemilu, dan 6), pelantikan pejabat dan pengisian kekosongan jabatan.

Uraian masing-masing unsur yang merupakan karakteristik model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah sebagai berikut.

1) Dasar Hukum Penundaan Pemilu

Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan memerlukan dasar hukum dan legitimasi rakyat karena hakikat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dasar hukum tersebut sangat dibutuhkan mengingat penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan menimbulkan dampak yang sangat fundamental bagi kehidupan bernegara di Indonesia.

Berdasarkan pemikiran tersebut, ketika konstitusi (UUD NRI 1945) tidak mengatur ketentuan tentang penundaan pemilu secara eksplisit, perlu dilakukan perubahan konstitusi untuk mempertegas kerangka hukum penundaan pemilu yang diperlukan. Kerangka hukum konstitusi itulah yang kemudian dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pemilu.

Merujuk pada teori perubahan konstitusi yang dikemukakan oleh George Jellinek, K.C. Wheare, dan C.F. Strong sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya—*Konsep dan Teori Penundaan*

Pemilu—maka pada subbab ini diuraikan tentang cara yang dapat ditempuh dalam pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Adapun cara-cara dimaksud adalah sebagai berikut:

Pertama, perubahan formal konstitusi. Perubahan formal konstitusi dilakukan melalui perubahan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 dengan cara yang sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam konstitusi itu sendiri. Oleh karena itu, cara ini dikatakan sebagai cara yang paling konstitusional.

Kedua, perubahan nonformal konstitusi. Perubahan nonformal konstitusi dapat dilakukan melalui empat cara, yaitu: a) penafsiran konstitusi; b) pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu); c) Dekrit Presiden; dan d) konvensi ketatanegaraan. Keempat cara ini tanpa mengubah sama sekali teks atau pasal-pasal dalam konstitusi (UUD NRI 1945).

Uraian mengenai perubahan formal dan perubahan nonformal konstitusi dalam rangka pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah sebagai berikut.

a) *Perubahan Formal Konstitusi*

Perubahan formal konstitusi dapat dilakukan melalui perubahan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 sesuai dengan prosedur yang diatur dalam UUD NRI 1945. Ketentuan tentang prosedur perubahan UUD NRI 1945 diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Pasal ini merupakan dasar hukum perubahan formal UUD NRI 1945. Perubahan formal UUD NRI 1945 dikatakan konstitusional apabila dilakukan berdasarkan mekanisme atau prosedur yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945.

Konstitusi Indonesia telah mengatur bahwa lembaga negara yang berwenang melakukan perubahan formal UUD NRI 1945 adalah MPR. Pasal 2 UUD NRI 1945 mengatur ketentuan mengenai keanggotaan, persidangan, dan mekanisme

pengambilan keputusan di MPR. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) s.d. ayat (5) UUD NRI 1945 prosedur perubahan pasal-pasal UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut: (1) usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{3}$ dari jumlah anggota MPR; (2) setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya; (3) untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR; (4) putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR; dan (5) khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dengan cara perubahan formal pasal-pasal UUD NRI 1945 sebagaimana diuraikan di atas, apabila dianalisis menggunakan kategori *ROCCUPI* akan diperoleh hasil sebagai berikut.

Pertama, rule (peraturan). Menurut model ini, untuk mengatasi kekosongan hukum pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan perlu dilakukan perubahan formal UUD NRI 1945. Perubahan dilakukan dengan cara mengubah pasal-pasal yang telah ada atau dengan menambah pasal-pasal baru sesuai tantangan dan kebutuhan penyelenggaraan pemilu pada masa mendatang.

Dalam menindaklanjuti usulan perubahan formal UUD NRI 1945, MPR selaku lembaga yang berwenang perlu memastikan agar ketentuan-ketentuan baru yang diusulkan tidak bertentangan dengan parameter penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, serta mampu memecahkan permasalahan yang dihadapi secara komprehensif.

Kedua, opportunity (kesempatan). Upaya untuk membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dengan cara perubahan formal UUD NRI 1945 tidak mudah. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, seperti beratnya persyaratan yang harus dipenuhi dan panjangnya prosedur yang harus ditempuh. Oleh karena itu, sebelum memilih cara perubahan formal konstitusi, terlebih pada saat negara dalam keadaan darurat, perlu dipertimbangkan secara mendalam peluang keberhasilannya. Perlu dikaji apakah para pemangku kepentingan dan lingkungan sekitarnya mendukung dilakukannya perubahan formal UUD NRI 1945 atau tidak. Selain itu, perlu juga dikaji apakah ketika pasal-pasal perubahan diundangkan, akan diterima dan dilaksanakan sesuai dengan maksud ketentuan yang terdapat di dalamnya. Semua itu tidak mudah dan memerlukan proses yang panjang sehingga tidak bisa diselesaikan dalam waktu singkat.

Ketiga, capacity (kemampuan). Sejarah mencatat bahwa MPR telah memiliki pengalaman dalam melakukan perubahan UUD 1945 pada masa awal era reformasi. Namun, perlu diingat bahwa untuk dapat melakukan perubahan formal konstitusi diperlukan momentum yang tepat, argumentasi yang kuat, proses yang panjang, serta dukungan publik yang luas. Oleh karena itu, idealnya perubahan formal konstitusi dilakukan dalam keadaan normal dan bukan dalam keadaan darurat.

Kemampuan MPR dalam melakukan perubahan formal konstitusi sangat diperlukan. MPR dituntut untuk mampu

menilai dan menindaklanjuti usulan yang diajukan sesuai dengan persyaratan dan prosedur yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Jika hal ini tidak terpenuhi, perubahan formal konstitusi akan sulit dilakukan. Publik akan menolak karena dikhawatirkan akan bertentangan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar konstitusi.

Keempat, communication (komunikasi). Salah satu permasalahan krusial dalam melakukan perubahan formal UUD NRI 1945 adalah ketidaktahuan para pihak tentang urgensi perubahan, substansi perubahan, prosedur perubahan, serta peran yang dapat dilakukan oleh masing-masing pihak. Komunikasi dan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam perubahan sangat penting. Selain itu, sosialisasi kepada masyarakat juga sangat dibutuhkan untuk memastikan agar mereka mendapatkan informasi yang benar sehingga dapat berpartisipasi secara optimal.

Kelima, interest (kepentingan). Usulan perubahan formal UUD NRI 1945 dalam rangka mengisi kekosongan hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan merupakan permasalahan yang sangat fundamental dan menyangkut nasib rakyat banyak. Perubahan pasal-pasal tentang pemilu sangat krusial karena menyangkut agenda nasional yang sangat strategis, yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil rakyat mulai dari pusat hingga daerah. Setiap muncul usulan perubahan konstitusi selalu mendapat perhatian yang luas dan bahkan melahirkan pro dan kontra. Di dalamnya muncul banyak kepentingan yang tidak mudah untuk dijembatani.

Pencegahan berbagai permasalahan tersebut, baik pengusul perubahan maupun pejabat yang berwenang, termasuk MPR perlu memberikan penjelasan kepada publik tentang manfaat dari perubahan yang akan dilakukan. Apabila manfaat perubahan dipahami dan dirasakan oleh para pemangku

kepentingan dan rakyat secara luas, maka perubahan akan berjalan dengan lancar karena telah mendapat dukungan dan legitimasi publik.

Keenam, process (proses). Perubahan formal UUD NRI 1945 telah diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Mengingat prosedur dalam pasal tersebut merupakan prosedur pokok, maka untuk dapat melaksanakannya secara efektif perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya sehingga menjadi lebih jelas dan rinci.

Kejelasan tentang prosedur perubahan formal konstitusi sangat diperlukan untuk memberikan kepastian hukum tentang prosedur yang harus ditempuh dan sekaligus untuk memudahkan para pemangku kepentingan dalam melaksanakan prosedur tersebut. Dengan mengetahui prosedur yang harus dilalui dan waktu yang tersedia, khususnya dalam keadaan darurat, para aktor perubahan sejak awal dapat melakukan penilaian mengenai kemungkinan dilakukannya perubahan formal konstitusi.

Ketujuh, ideology (nilai dan sikap). Di balik pasal-pasal konstitusi terselip ideologi yang melatarbelakangi perumusannya. Demikian pula di balik usul perubahan formal konstitusi tentu ada ideologi yang melatarbelakangi usul tersebut. Konsep pelaksanaan pemilu setiap 5 (lima) tahun sekali antara lain adalah dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat serta untuk memberikan jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara.

Berdasarkan konsep tersebut, dalam keadaan normal pemilu harus dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Akan tetapi, apabila terjadi keadaan tidak normal atau keadaan darurat, perlu dipertimbangkan apakah tahapan pemilu harus tetap dilanjutkan atau ditunda. Hakikat pemilu adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat serta pemberian jaminan dan perlindungan

hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, dalam keadaan darurat, penundaan pemilu untuk sementara waktu dapat dibenarkan.

Alasan penundaan pemilu dalam keadaan darurat adalah bahwa dalam pemilu, selain asas periodik, masih terdapat 6 (enam) asas lainnya, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, yang juga harus diperhatikan secara proporsional agar penyelenggaraan pemilu tidak sekadar menjadi rutinitas demokrasi prosedural, melainkan juga mencerminkan demokrasi substantif. Selain itu, pemaksaan pelaksanaan pemilu dalam keadaan darurat dapat menimbulkan banyak korban jiwa, krisis legitimasi, dan krisis kemanusiaan.

Setiap perubahan formal konstitusi selalu diwarnai oleh kontestasi ide atau gagasan di antara para aktor yang terlibat. Oleh karena itu, setiap usul perubahan formal konstitusi perlu dijelaskan secara terbuka agar tidak terjadi kesalahpahaman mengenai latar belakang, substansi rumusan, serta tujuan yang hendak dicapai. Semua pihak dituntut untuk mengedepankan ideologi negara, nilai-nilai dan semangat konstitusi, serta kepentingan rakyat banyak, bukan kepentingan ideologi golongan tertentu secara sepihak.

Analisis tersebut menunjukkan bahwa perubahan formal konstitusi tidak mudah dilakukan karena memerlukan persyaratan yang berat dan prosedur yang panjang. Cara ini kurang tepat dipilih apabila hendak membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dalam keadaan darurat, kecuali terdapat momentum yang luar biasa serta dukungan luas dari segenap pemangku kepentingan dan rakyat Indonesia.

b) Perubahan Nonformal Konstitusi

Menurut teori HTN Darurat, perubahan nonformal konstitusi pada umumnya dilakukan apabila terjadi keadaan darurat yang menyebabkan hukum positif yang ada atau hukum

dalam keadaan normal tidak mampu mengatasi keadaan yang terjadi. Untuk itu, perlu dilakukan terobosan hukum agar dalam waktu yang tidak terlalu lama keadaan negara menjadi normal kembali. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, perubahan nonformal konstitusi dalam rangka membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dapat dilakukan melalui empat cara, yaitu: (1) penafsiran konstitusi, (2) pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), (3) Dekrit Presiden, dan (4) konvensi ketatanegaraan.

Uraian dari masing-masing cara perubahan nonformal konstitusi adalah sebagai berikut.

Pertama, penafsiran konstitusi. Cara pertama dalam membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah melalui penafsiran konstitusi yang ditindaklanjuti dengan pembentukan undang-undang pemilu. Prosedur cara tersebut telah diatur, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam sejumlah peraturan perundang-undangan terkait lainnya, seperti Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut I Dewa Gede Atmadja, konstitusi selalu membutuhkan penyempurnaan agar mampu menjawab kebutuhan dan tantangan zaman. Penyempurnaan konstitusi dapat dilakukan melalui berbagai cara. Salah satu cara penyempurnaan konstitusi adalah melalui penafsiran konstitusi. Penafsiran konstitusi penting karena konstitusi memiliki sifat relatif statis dan tidak mudah untuk diubah. Penafsiran konstitusi berkaitan erat dengan upaya memahami gagasan, aspirasi, dan semangat yang terkandung dalam naskah hukum serta penerapannya pada situasi konkret.⁹⁴

94 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang, Setara Press, 2012), selanjutnya disebut I Dewa Gede Atmadja IV, hlm. 81.

Pascaperubahan UUD 1945, lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi adalah MK. Sebagai lembaga peradilan konstitusi, MK memiliki kewenangan untuk menginterpretasi atau menafsir konstitusi melalui putusan-putusannya. Tujuan pembentukan MK adalah untuk mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) agar tidak ada undang-undang yang melanggar UUD. Hal itu dilakukan melalui pengujian undang-undang terhadap UUD (*judicial review*).⁹⁵

Menurut Agus Riwanto, dalam penundaan pemilu, jalan hukum yang disediakan HTN untuk memastikan apakah pemilu bisa ditunda atau tidak adalah melalui uji materi ke MK. Putusan MK tentang uji materi dapat menjadi dasar hukum boleh-tidaknya dilakukan penundaan pemilu. Putusan MK akan memberikan tafsir atas kekosongan hukum ketatanegaraan dalam pengaturan penundaan pemilu, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam undang-undang pemilu dan sekaligus menjadi pemutus akhir perdebatan masalah fundamental kenegaraan untuk melahirkan kepastian hukum.⁹⁶

Kewenangan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945, pada pokoknya ada empat, yaitu: (1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Dari keempat kewenangan MK tersebut, salah satu kewenangan MK yang berkaitan langsung dengan penafsiran konstitusi adalah kewenangan mengadili pada tingkat pertama

95 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang, Setara Press, Cetakan Kedua, 2012), hlm. 100–101.

96 Agus Riwanto, *Loc. Cit.*

dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Dalam menangani perkara uji materi undang-undang terhadap UUD NRI 1945, MK melakukan penafsiran terhadap pasal-pasal dalam undang-undang yang dimohonkan menggunakan batu uji pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Putusan-putusan MK yang berkaitan dengan uji materi sering kali melahirkan perubahan praktik ketatanegaraan di Indonesia.

Upaya pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dapat ditempuh dengan melakukan uji materi terhadap sejumlah pasal undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada ke MK. Pasal-pasal dimaksud, yaitu: 1) Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa “Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali”; 2) Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”; 3) Pasal 12 UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”; dan 4) Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Mahkamah Konstitusi (MK) dapat saja menafsirkan frasa “setiap lima tahun sekali” dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 dengan makna yang diperluas setelah mengaitkannya dengan keadaan negara pada saat pemilu dilaksanakan, yaitu apakah negara berada dalam keadaan normal atau keadaan darurat. Berdasarkan metode tersebut, MK dapat menyatakan bahwa frasa “setiap lima tahun sekali” hanya berlaku ketika negara berada dalam keadaan normal. Sebaliknya, pada saat negara berada dalam keadaan darurat, pemilu tidak

harus dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Hasil penafsiran frasa “setiap lima tahun sekali” tersebut selanjutnya dijadikan dasar oleh MK dalam menguji ketentuan Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa “Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali”.

Berdasarkan batu uji Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut, MK kemudian dapat menyatakan bahwa ketentuan Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bersifat konstitusional bersyarat. Artinya, pasal tersebut tetap berlaku dan tidak bertentangan dengan konstitusi sepanjang pemilu dilaksanakan dalam keadaan normal. Sebaliknya, apabila pemilu dilaksanakan dalam keadaan darurat, Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 kehilangan konstitusionalitasnya atau bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Apabila hasil penafsiran terhadap Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dikaitkan dengan kewenangan presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, tindakan presiden dalam merespons keadaan darurat dengan menetapkan Perppu untuk melakukan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dapat dikategorikan sebagai tindakan yang konstitusional. Penafsiran pasal-pasal tersebut merupakan contoh bagaimana perubahan nonformal konstitusi dapat dijadikan cara menemukan jalan hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dalam keadaan darurat.

Perlu disadari bahwa hasil penafsiran MK terhadap makna pasal-pasal tersebut dapat berbeda. Bukan tidak mungkin MK memutus uji materi yang diajukan kepadanya berda-

sarkan pertimbangan dan metode penafsiran yang berbeda sehingga hasilnya pun berbeda. Misalnya, MK menggunakan metode penafsiran gramatikal sehingga menyatakan bahwa tidak ada makna lain selain pemilu harus dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali karena ketentuan tersebut telah secara tersurat (eksplisit) disebutkan dalam teks Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.

Penafsiran konstitusi dalam rangka penundaan pemilu dilakukan oleh Polandia dan Ethiopia. Dalam konstitusi kedua negara tersebut, penundaan pemilu tidak diatur secara eksplisit. Namun, tersedia jalan penafsiran konstitusi dengan memanfaatkan celah hukum yang ada dalam konstitusi masing-masing negara. Celah hukum tersebut digunakan untuk menyediakan dasar hukum penundaan pemilu pada masa pandemi *Covid-19*.

Pasal 128 Konstitusi Polandia mengatur bahwa paling cepat 100 (seratus) hari dan paling lambat 75 (tujuh puluh lima) hari sebelum masa jabatan presiden berakhir, Majelis Rendah Parlemen Polandia memerintahkan untuk dimulainya tahapan pemilu presiden. Apabila jabatan presiden kosong, paling lambat 14 (empat belas) hari setelahnya harus diputuskan untuk diselenggarakan pemilu. Pemilu dilaksanakan dalam rentang 60 (enam puluh) hari. Penundaan pemilu dilakukan melalui penafsiran ketentuan Pasal 128 yang memberikan celah hukum penundaan pemilu presiden. Selanjutnya dibentuk kerangka hukum penundaan pemilu setingkat undang-undang.

Penundaan pemilu di Ethiopia juga dilakukan melalui penafsiran konstitusi. Pasal 83 Konstitusi Ethiopia mengatur bahwa semua sengketa konstitusional yang diajukan oleh Dewan Penyelidikan Konstitusi (CCI) kepada Dewan Federasi (HOF) harus diputus dalam waktu 30 hari sejak diterima. Selanjutnya, Pasal 84 Konstitusi Ethiopia meny-

takan ketika muncul masalah interpretasi konstitusional di pengadilan, maka CCI akan mengembalikan kasus tersebut ke pengadilan yang bersangkutan apabila CCI menilai bahwa untuk menyelesaikan kasus tersebut tidak diperlukan interpretasi konstitusional. Jika pihak yang berkepentingan merasa tidak puas atas keputusan CCI tersebut, ia dapat mengajukan banding ke HOF. Namun sebaliknya, jika CCI meyakini ada kebutuhan penafsiran konstitusi, CCI menyerahkan rekomendasinya ke HOF. Usulan penundaan pemilu dapat diajukan oleh Dewan Pemilihan Umum Nasional Ethiopia (NEBE) apabila mereka tidak mampu melaksanakan pemilu sesuai jadwal yang ditentukan.

Kedua, pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Cara kedua yang dapat ditempuh dalam rangka membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah melalui pembentukan Perppu. Ketentuan tentang pembentukan Perppu telah diatur dalam UUD NRI 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Menurut Mahfud MD, dalam teori dan sejarah ketatanegaraan Indonesia dikenal ada 2 (dua) jenis hukum darurat, yaitu hukum darurat yang konstitusional-objektif dan hukum darurat yang ekstra konstitusional-subjektif. Hukum darurat disebut konstitusional-objektif apabila telah terdapat peraturan dan kriterianya terlebih dahulu. Adapun hukum darurat disebut ekstra konstitusional-subjektif apabila diberlakukan berdasarkan pertimbangan subjektif penguasa dan tidak harus memiliki aturan terlebih dahulu. Pendapat Mahfud MD mengenai jenis-jenis hukum darurat tersebut, meskipun menggunakan istilah yang berbeda, pada dasarnya sejalan dengan pendapat para ahli sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab 2 buku ini.

Di Indonesia, contoh hukum darurat konstitusional-objektif adalah ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Ketentuan ini diberlakukan pada saat terjadi kerusuhan atau gerakan fisik yang masif dan nyata-nyata mengancam, seperti darurat sipil di Maluku Utara yang dituangkan dalam Keputusan Presiden (Keppres). Selain itu, hukum darurat konstitusional-objektif yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya (Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya atau disebut juga Undang-Undang Keadaan Bahaya) *juncto* Undang-Undang Nomor 52/Prp/1960 *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961.⁹⁷ Contoh hukum darurat ekstra konstitusional-subjektif adalah Pasal 22 UUD NRI 1945. Adapun isi Pasal 22 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut.

- (a) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (b) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (c) Jika tidak mendapat persetujuan, peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 memberi hak kepada presiden untuk menerbitkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pada mulanya Perppu bukan merupakan nama bentuk resmi menurut UUD 1945, karena dalam UUD 1945 hanya diatur “...Presiden berhak menetapkan peraturan

97 *Ibid*, hlm. 108–109.

pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Namun, sejak keluarnya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, nama Perppu resmi menjadi salah satu bentuk peraturan perundang-undangan.⁹⁸

Syarat-syarat Perppu dan pengertian tentang “kegentingan yang memaksa” dapat ditemukan dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam pertimbangan hukum putusan MK tersebut, MK menyatakan bahwa Perppu diperlukan apabila: 1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan 3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.⁹⁹

Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa ketiga syarat tersebut merupakan syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Selanjutnya, MK menyatakan bahwa pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Meskipun benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan undang-undang secara biasa atau secara normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.¹⁰⁰

98 *Ibid.*

99 Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 hlm. 19.

100 *Ibid.*, hlm. 19–20.

Pengaturan keadaan darurat di Indonesia, selain dirumuskan dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959. Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 mengatur pengecualian yang dapat dilakukan pemerintah untuk melakukan penyimpangan hukum dan HAM, yang pada kondisi normal tidak dapat dilakukan. Ketentuan yang menjadi dasar besarnya kekuasaan pemerintah dalam kondisi darurat adalah adanya kewenangan bagi penguasa darurat untuk membentuk sendiri peraturan yang dianggap penting guna mengatasi situasi yang terjadi.

Besarnya kekuasaan pemerintah (penguasa) dalam keadaan darurat, salah satunya dapat dilihat dari ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959, yang mengatur bahwa: 1) Penguasa Darurat Sipil Daerah berhak mengadakan peraturan-peraturan yang dianggap perlu untuk kepentingan ketertiban umum atau untuk kepentingan keamanan daerahnya, yang menurut perundang-undangan pusat boleh diatur dengan yang bukan perundang-undangan pusat; dan 2) Penguasa Darurat Sipil Pusat berhak mengadakan segala peraturan-peraturan yang dianggap perlu untuk kepentingan ketertiban umum dan untuk kepentingan keamanan.

Jenis HTN Darurat yang lebih banyak diterapkan di Indonesia adalah HTN Darurat subjektif (ekstra konstitusional-subjektif). Sebelum periode Reformasi sampai dengan tahun 1986, lebih dari 145 Perppu telah diterbitkan. Demikian pula sejak awal periode Reformasi hingga saat ini, sangat banyak Perppu yang diterbitkan oleh presiden. Dalam perkembangan terakhir, presiden juga menerbitkan Perppu dalam rangka menyediakan dasar hukum penundaan pilkada tahun 2020 akibat pandemi *Covid-19*. Perppu dimaksud adalah Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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. Perppu tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.¹⁰¹

Ketentuan ketentuan dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959, dan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 dapat dijadikan sebagai rujukan bagi presiden atau penguasa darurat dalam membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Kelebihan cara ini jika dibandingkan dengan cara pertama adalah dari segi prosedur yang harus dilalui dan waktu penyelesaiannya. Prosedur pembentukan Perppu lebih pendek dan waktu yang diperlukan lebih singkat. Dalam keadaan darurat masalah ketepatan waktu merupakan faktor penting yang sangat menentukan keberhasilan dalam mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi, termasuk dalam hal pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan.

Perlu diingat bahwa tidak adanya batasan yang jelas dalam penggunaan Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 memungkinkan lahirnya kebijakan pemerintah yang berpotensi bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam pasal ini berpotensi menjadi cek kosong yang disalahgunakan oleh Penguasa Darurat. Kelemahan dalam pengaturan ini yaitu tidak adanya ruang *checks and balances* dari cabang kekuasaan lain untuk memberikan pengawasan pada cek kosong ini.¹⁰²

101 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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.

102 Qurrata Ayuni, *Op.Cit.*, hlm. 6.

Kelemahan *checks and balances* dapat dilihat dari penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 yang menyatakan bahwa pengadilan tidak dapat menguji keputusan presiden tentang keadaan bahaya tersebut. Selain itu juga dapat dilihat dari ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (TUN) tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan: 1) dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 2) dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketiga, Dekrit Presiden. Cara ketiga yang dapat ditempuh dalam rangka membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah melalui Dekrit Presiden. Dekrit adalah sebuah revolusi hukum, yang keabsahannya harus dilihat secara *post-factum*. Revolusi yang berhasil dan mendapat dukungan mayoritas rakyat dan menciptakan hukum yang sah. Tetapi sebaliknya revolusi yang gagal, menyebabkan tindakan revolusi hukum sebagai tindakan ilegal dan melawan hukum. Sebaliknya, revolusi yang gagal menyebabkan tindakan revolusi hukum menjadi tindakan ilegal dan melawan hukum. Pelaku revolusi yang gagal dapat diadili oleh pengadilan dengan dakwaan makar (kudeta) atau pengkhianatan terhadap bangsa dan negara, atau diberhentikan dari jabatannya oleh lembaga yang berwenang.¹⁰³

Menurut Yusril Ihza Mahendra, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 bukanlah tindakan yang didasarkan kepada dalil *staatsnoodrechts*

103 Yusril Ihza Mahendra, *Loc.Cit.*

(keadaan darurat negara) atau *noodstaatsrechts* (HTN Darurat) sebagaimana didalilkan oleh Djokosutono dan Notonegoro, karena tidak cukup alasan untuk menyatakan adanya faktor itu. Namun, Dekrit 5 Juli 1959 adalah sebuah revolusi hukum yang berhasil berkat politik cipta kondisi yang kala itu diorganisasi oleh Kepala Staf Angkatan Perang Jenderal A.H. Nasution yang terlebih dahulu telah menyatakan SOB (*Staat van Oorlog en Beleg*) atau negara dalam keadaan bahaya, serta dukungan partai-partai politik terutama PNI dan PKI. Revolusi hukum tidak mungkin akan berhasil tanpa dukungan militer.¹⁰⁴

Presiden Gus Dur juga pernah mencoba melakukan revolusi hukum dengan mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR dan MPR hasil Pemilu 1999. Pada saat itu, selaku Menteri Kehakiman dan HAM, Yusril Ihza Mahendra memberikan masukan kepada Presiden Gus Dur bahwa rencana presiden untuk mengeluarkan maklumat atau Dekrit guna membubarkan DPR dan MPR merupakan tindakan inkonstitusional yang sangat berisiko. Jika tindakan tersebut hendak disamakan dengan tindakan Bung Karno pada tanggal 5 Juli 1959, landasan sosiologis, politis, dan konstitusionalnya tidak ada. Selain itu, Dekrit hanya akan berhasil apabila didukung oleh kekuatan militer. Sementara itu, TNI pada saat itu justru enggan mendukung langkah inkonstitusional tersebut. Mengingat DPR telah mengeluarkan Memorandum I kepada presiden, Yusril Ihza Mahendra menyarankan agar presiden mengundurkan diri. Hal tersebut dinilai lebih baik bagi presiden secara pribadi maupun bagi bangsa dan negara daripada presiden dipermalukan dengan diberhentikan oleh MPR.¹⁰⁵

104 Yusril Ihza Mahendra, *Loc.Cit.*

105 Yusril Ihza Mahendra, *Loc.Cit.*

Keempat, konvensi ketatanegaraan. Cara keempat yang dapat ditempuh dalam rangka membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan adalah melalui konvensi ketatanegaraan. Dalam konvensi ketatanegaraan, perubahan tidak dilakukan terhadap teks konstitusi (UUD NRI 1945), melainkan dilakukan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 telah diatur dengan tegas bahwa pemilu diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pasal 7 UUD NRI 1945 mengatur bahwa masa jabatan presiden dan wakil presiden adalah lima tahun. Sesudah itu dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan lagi. Kedua pasal ini tidak diubah, tetapi dalam praktik pemilunya dilaksanakan misalnya tujuh tahun sekali. Masa jabatan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD dan DPRD dan dengan sendirinya MPR, dalam praktiknya juga dilaksanakan selama tujuh tahun.¹⁰⁶

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa praktik penyelenggaraan negara yang berbeda dengan apa yang diatur dalam konstitusi hanya dilakukan dengan pengumuman pemerintah, yakni Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 45. Dengan maklumat ini, sistem pemerintahan presidensial berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Implikasinya, Sukarno-Hatta hanya berkedudukan sebagai kepala negara dan wakilnya, sementara itu kekuasaan pemerintahan ada di tangan Perdana Menteri yang dijabat Sjahrir. KNIP yang semula hanya lembaga yang membantu presiden, berubah menjadi parlemen tempat Perdana Menteri bertanggung jawab. Menurut Ismail Suny, perubahan tersebut terjadi karena konvensi ketatanegaraan diterima dalam praktik tanpa ada pihak yang menentang.¹⁰⁷

106 Yusril Ihza Mahendra, *Loc.Cit.*

107 Yusril Ihza Mahendra, *Loc.Cit.*

Contoh lain konvensi ketatanegaraan adalah penundaan pemilu pada masa awal kemerdekaan. Akibat situasi perang kemerdekaan pemilu pertama yang direncanakan dilaksanakan tanggal 1 Februari 1946 untuk membentuk DPR dan MPR, menetapkan UUD tetap, dan memilih presiden dan wakil presiden tidak dapat dilaksanakan. UUD 1945 yang menurut ketentuan dalam Aturan Tambahan hanya akan berlaku selama dua kali enam bulan, akhirnya berlaku terus sampai digantikan dengan Konstitusi RIS pada tanggal 27 Desember 1949. Semua itu terjadi melalui konvensi ketatanegaraan. Teks UUD 1945 sepatah kata pun tidak diubah, tetapi praktik penyelenggaraan negaranya berbeda jauh dengan apa yang secara normatif diatur di dalam UUD tersebut. Namun, praktik tersebut diterima tanpa banyak masalah.¹⁰⁸

Pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dengan cara perubahan nonformal konstitusi jika dianalisis menggunakan teori *ROCCIP* akan diperoleh hasil sebagai berikut:

Pertama, rule (peraturan). Ada empat cara untuk melakukan perubahan nonformal konstitusi dalam rangka pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, yaitu: 1) penafsiran konstitusi, 2) pembentukan Perppu, 3) Dekrit Presiden, dan 4) konvensi ketatanegaraan.

Pada perubahan nonformal konstitusi, teks pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 tidak diubah sama sekali. Dalam implementasinya, tidak semua produk hukum perubahan nonformal konstitusi dapat diberlakukan secara efektif. Efektivitasnya tergantung pada urgensi dilakukannya perubahan, proses perubahan, serta dukungan para pemangku kepentingan dan masyarakat.

108 Yusril Ihza Mahendra, *Loc.Cit.*

Kedua, opportunity (kesempatan). Perubahan nonformal konstitusi memiliki prosedur yang jauh lebih sederhana jika dibandingkan dengan perubahan formal konstitusi. Perubahan dilakukan oleh pejabat atau lembaga yang berwenang dengan tanpa mengubah teks konstitusi sehingga dapat diselesaikan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Oleh karena itu, dalam keadaan darurat opsi perubahan nonformal konstitusi lebih memungkinkan untuk dipilih sebagai cara membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Dilihat dari prosedurnya, penafsiran konstitusi dilakukan MK, pembentukan Perppu dilakukan oleh presiden, Dekrit Presiden diterbitkan oleh presiden, dan konvensi ketatanegaraan diciptakan melalui praktik “diam-diam” oleh pemerintah. Keempat cara ini prosedurnya tidak rumit perubahan formal konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Namun demikian, perlu diingat bahwa penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dengan cara perubahan nonformal konstitusi memiliki banyak kelemahan. Oleh karena itu, sebelum menentukan pilihan mengenai cara mana yang akan ditempuh, perlu dilakukan kajian secara mendalam mengenai urgensi dan dampak yang ditimbulkannya.

Ketiga, capacity (kemampuan). Perubahan nonformal UUD 1945 telah dilakukan beberapa kali di Indonesia sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini, baik dalam bentuk penafsiran konstitusi, Perppu, Dekrit Presiden, maupun konvensi ketatanegaraan. Berdasarkan pengalaman tersebut, pada dasarnya pejabat yang berwenang seperti MK, presiden, maupun pemerintah telah memiliki kemampuan untuk melakukan tindakan tersebut secara memadai.

Mengingat cara perubahan nonformal konstitusi berada di luar mekanisme konstitusi, untuk dapat melakukan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan secara demokratis

dan konstitusional, selain diperlukan kemampuan pejabat yang berwenang dalam melakukan perubahan, diperlukan pula kemampuan para pemangku kepentingan untuk melaksanakan hasil perubahan tersebut. Tanpa kedua hal itu, produk hukum yang dihasilkan tidak akan mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi secara efektif. Bahkan, bukan tidak mungkin akan timbul berbagai masalah baru yang tidak mudah dipecahkan.

Keempat, communication (komunikasi). Sosialisasi dan komunikasi pemerintah terhadap perubahan nonformal konstitusi (UUD NRI 1945) yang dilakukan dalam keadaan darurat sangat penting agar apa yang menjadi latar belakang, konsep, serta tujuan dilakukannya perubahan diketahui dan diterima oleh para pemangku kepentingan. Penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pemilih, dan masyarakat perlu mendapatkan penjelasan dan kepastian tentang apa yang harus mereka lakukan dalam menghadapi situasi dan kondisi kedaruratan yang terjadi.

Kelima, interest (kepentingan). Seperti halnya pada perubahan formal UUD NRI 1945, perubahan nonformal UUD NRI 1945 dalam rangka membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan merupakan isu hukum yang sangat fundamental dan mendapat perhatian rakyat banyak. Apalagi perubahan yang dilakukan menyangkut masalah penundaan pemilu yang dalam keadaan normal sangat jarang dilakukan. Sikap pro dan kontra terhadap usulan perubahan konstitusi dan penundaan pemilu tidak terhindarkan.

Berbagai kepentingan akan muncul di tengah-tengah proses perubahan yang terjadi. Kepentingan-kepentingan tersebut perlu dikelola secara proporsional untuk memastikan bahwa kepentingan negara lah yang diutamakan dan bukan kepentingan lainnya. Oleh karena itu, semua pihak perlu diberikan

penjelasan tentang latar belakang, tujuan, dan manfaat dari perubahan yang dilakukan. Dengan cara ini, diharapkan para pemangku kepentingan akan memberikan dukungan karena telah menyadari bahwa perubahan tersebut memberikan manfaat yang luas bagi mereka.

Keenam, process (proses). Dasar hukum perubahan nonformal UUD NRI 1945 melalui cara penafsiran konstitusi diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945. Dasar hukum pembentukan Perppu dan penerbitan Dekrit Presiden dalam keadaan darurat diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Sementara, dasar hukum praktik ketatanegaraan berupa pengumuman pemerintah. Contohnya, Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945.

Prosedur tersebut perlu dirumuskan dengan jelas dan disampaikan kepada publik. Kejelasan prosedur dari ketiga pilihan tersebut sangat penting bagi semua pihak. Bagi para aktor perubahan, prosedur yang jelas akan memberikan kepastian hukum dan memudahkan mereka dalam memilih cara mana yang akan ditempuh dan bagaimana melaksanakan perubahan dimaksud. Sementara itu, bagi para pemangku kepentingan dalam pemilu, prosedur yang jelas akan memudahkan mereka dalam memahami dan menyikapi perubahan yang dilakukan.

Ketujuh, ideology (nilai dan sikap). Seperti halnya pada perubahan formal konstitusi, di balik perubahan nonformal konstitusi juga ada ideologi (nilai-nilai dan sikap) yang menjadi motif dilakukannya perubahan. Nilai-nilai dan sikap tersebut akan sangat menentukan keberhasilan perubahan nonformal konstitusi guna membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan.

Mengingat masalah penundaan pemilu yang melewati masa jabatan sangat kompleks, cara perubahan nonformal yang dipilih harus mampu menjembatani berbagai ideologi yang

ada ke arah kepentingan yang lebih besar yaitu ideologi negara, nilai-nilai dan semangat konstitusi, serta kepentingan rakyat banyak.

Berdasarkan tersebut, dapat dikatakan bahwa prosedur dan persyaratan perubahan nonformal konstitusi lebih sederhana jika dibandingkan perubahan formal konstitusi. Cara ini lebih memungkinkan dipilih apabila hendak membentuk dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dalam keadaan darurat. Namun, perlu dilakukan kajian mendalam terkait urgensi dan dampak yang ditimbulkan sebelum perubahan nonformal konstitusi dilakukan karena perubahan tersebut masih memiliki banyak kelemahan.

2) *Model Keserentakan Pemilu*

Model pemilu serentak yang dianut Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 hingga saat buku ini ditulis adalah model pemilu serentak “lima kotak”. Kelima jenis pemilu, yaitu pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama. Model pemilu serentak ini telah dua kali diimplementasikan, yaitu pada pemilu tahun 2019 dan pemilu tahun 2024.

3) *Faktor Penyebab dan Syarat Penundaan Pemilu*

Faktor penyebab dan syarat pokok penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak jauh berbeda dengan syarat penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Akan tetapi, mengingat penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan menimbulkan dampak yang jauh lebih besar, seharusnya syarat-syaratnya lebih ketat agar tidak disalahgunakan dan merugikan kepentingan rakyat banyak.

Menurut ketentuan Pasal 431 dan Pasal 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, syarat penundaan pemilu, baik pemilu susulan maupun pemilu lanjutan, yaitu terjadinya kerusakan,

gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. Syarat penundaan pemilu lain seperti bencana nonalam belum diatur dalam undang-undang ini. Dalam pembentukan undang-undang pemilu ke depan, syarat tersebut perlu diakomodir sebagai langkah antisipasi terjadinya bencana nonalam. Demikian pula, syarat “gangguan lainnya” perlu dirinci agar tidak multi tafsir dalam pelaksanaannya.

4) *Prosedur Penundaan Pemilu*

Prosedur penundaan pemilu yang melewati masa jabatan jauh lebih kompleks jika dibandingkan dengan prosedur penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Menurut penulis, hal itu disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain, yaitu:

Pertama, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan belum ada dasar hukumnya. Untuk dapat menyusun prosedurnya maka dasar hukumnya harus dibentuk terlebih dahulu. Hal ini dimaksudkan agar penundaan pemilu dapat dilakukan secara demokratis dan konstitusional.

Kedua, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan pada umumnya terjadi pada situasi darurat yang sangat kompleks sehingga diperlukan prosedur yang khusus untuk menanganinya. Dalam keadaan darurat, prosedur yang dibentuk dan diberlakukan pada keadaan normal, tidak akan dapat diimplementasikan secara efektif karena dalam keadaan darurat terjadi keadaan hukum baru yang sama sekali berbeda.

Ketiga, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan mengakibatkan kekosongan jabatan dan kekosongan kekuasaan sehingga muncul kerumitan tentang pejabat yang berwenang dalam menetapkan penundaan pemilu dimaksud. Permasalahan ini tidak mudah untuk diatasi apabila tidak dilakukan antisipasi sejak awal. Merujuk pada ketentuan Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pemilu di Indonesia terdiri dari 11 (sebelas)

tahapan.¹⁰⁹ Desain kesebelas tahapan pemilu tersebut dirumuskan untuk pemilu dalam keadaan normal sehingga belum tentu cocok jika diterapkan pada pemilu dalam keadaan tidak normal. Oleh karena itu, perlu dilakukan modifikasi atau penyesuaian berdasarkan kebutuhan teknis penyelenggaraan pemilu.

Penyesuaian tahapan pemilu penting agar waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan keseluruhan tahapan pemilu tidak terlalu lama. Setelah penundaan pemilu dicabut, diharapkan pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dapat segera dimulai dan dapat diselesaikan sesuai jadwal. Namun, perlu diingat bahwa penyesuaian tahapan pemilu tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Meskipun desain tahapan pemilu menjadi tidak se-ideal seperti halnya pada keadaan normal, upaya untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut harus dilakukan.

Perumusan prosedur penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dapat dilakukan dengan merujuk ketentuan Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 disertai beberapa perubahan yang diperlukan. Berikut adalah gambaran umum prosedur penundaan pemilu yang melewati masa jabatan:

Pertama, pemilu lanjutan atau pemilu susulan yang melewati masa jabatan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Mengingat dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak diatur dalam konstitusi, sebelum dilakukan penetapan penundaan pemilu, dilakukan perubahan formal atau perubahan nonformal konstitusi terlebih dahulu. Tentang cara mana yang akan dipilih disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi dan waktu yang tersedia pada saat itu.

Kedua, penetapan penundaan pelaksanaan pemilu. Penetapan penundaan pemilu dilakukan oleh: a) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu

109 Uraian tentang tahapan pemilu di Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

atau beberapa kelurahan/desa, b) KPU kabupaten/kota atas usul PPK apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kecamatan, c) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota apabila penundaan pelaksanaan pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, d) KPU atas usul KPU provinsi apabila pelaksanaan pemilu lanjutan atau susulan meliputi satu atau beberapa provinsi.

Ketiga, dalam hal pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40 persen jumlah provinsi dan 50% dari jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan pemilu lanjutan atau pemilu susulan dilakukan oleh presiden atas usul KPU. *Keempat*, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan yang melewati masa jabatan diatur dalam Peraturan KPU. *Kelima*, penetapan penundaan pemilu dilakukan oleh pejabat yang berwenang agar tidak timbul krisis legitimasi. Dalam konteks Indonesia, misalnya, ditetapkan oleh KPU atau oleh presiden hasil pemilu sebelumnya, sebelum masa jabatan presiden berakhir atau oleh penguasa keadaan darurat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peran KPU di sejumlah negara dalam kaitannya dengan penundaan pemilu cukup besar. Misalnya di Myanmar dan India. Di Myanmar, Pasal 399 Konstitusi Myanmar mengatur salah satu tugas *Union Election Commission* (UEC) adalah menunda pemilu apabila pemilu yang bebas dan adil tidak dapat diselenggarakan karena bencana alam atau karena situasi keamanan setempat.

Di India, Pasal 324 Konstitusi India mengatur bahwa KPU India harus memberi tahu pemerintah tentang ketidakmampuannya menyelenggarakan pemilu tepat waktu. Pasal 153 Undang-Undang Perwakilan Rakyat Tahun 1951 menyatakan keputusan menunda pemilu menjadi kewenangan KPU India karena melibatkan perpanjangan waktu yang diperlukan untuk penyelesaian pemilu. Pemerintah memutuskan kebijakan yang diperlukan,

termasuk menerapkan Peraturan Presiden atau mengizinkan Ketua Menteri yang sedang menjabat, untuk memperpanjang masa jabatannya selama enam bulan.

5) *Batas Waktu Penundaan Pemilu*

Ketentuan tentang batas waktu penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak diatur dalam UUD NRI 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 karena pada dasarnya keduanya tidak menghendaki terjadinya penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Namun, ketika terjadi keadaan darurat di mana penundaan pemilu jenis ini betul-betul tidak terhindarkan, batas waktu penundaannya perlu diatur agar tidak berlarut-larut dan tidak disalahgunakan oleh elit atau otoritas yang berkuasa pada saat itu.

Prinsip-prinsip dalam menentukan batas waktu penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, adalah sebagai berikut: *Pertama*, penundaan dilakukan hanya pada saat terjadi keadaan darurat yang menyebabkan tahapan pemilu tidak mungkin dilaksanakan. Ketika keadaan normal kembali tahapan pemilu harus dilanjutkan. *Kedua*, untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemangku kepentingan jangka waktu penundaan harus diumumkan secara terbuka beserta alasan-alasannya. *Ketiga*, jangka waktu penundaan pemilu tidak boleh bertentangan dengan parameter penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

Selain ketiga prinsip tersebut, dalam menentukan batas waktu penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, terdapat sejumlah hal teknis yang perlu diperhatikan, antara lain, yaitu: a) jenis dan tingkat kompleksitas kedaruratan yang terjadi; b) luas wilayah dan jumlah TPS yang ditunda; dan c) kesiapan penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pemilih, serta pemangku kepentingan lainnya.

Pengaturan batas waktu penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, harus dituangkan dalam bentuk undang-undang dasar atau undang-undang pemilu atau setidaknya dalam bentuk Perppu,

agar memiliki legitimasi dan kekuatan hukum yang mengikat secara memadai. Ketentuan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh KPU dalam bentuk peraturan KPU.

Pascaperubahan UUD 1945, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan belum pernah terjadi. Oleh karena itu, dalam menentukan batas waktu penundaan pemilu dimaksud, Indonesia dapat belajar dari sejarah penundaan pemilu pada masa awal kemerdekaan serta dari pengaturan dan praktik penundaan pemilu di negara lain. Berdasarkan hasil pembelajaran yang didapat, selanjutnya dirumuskan batas waktu penundaan pemilu yang relevan dengan kondisi dan kebutuhan penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Sejumlah negara telah mengatur batas waktu penundaan pemilu dalam konstitusinya. Sebagai contoh misalnya, dalam Pasal 78 Konstitusi Turki diatur bahwa jika pemilu baru tidak mungkin diselenggarakan karena perang, Majelis Nasional Agung dapat memutuskan untuk menunda pemilu selama satu tahun. Dalam Pasal 172 ayat (1) Konstitusi India diatur bahwa dalam keadaan darurat, pemilu dapat ditunda selama satu tahun sekaligus ditambah jangka waktu enam bulan setelah pencabutan keadaan darurat.

Dalam Pasal 417 Konstitusi Myanmar diatur bahwa jika timbul atau ada alasan yang tepat untuk terjadinya keadaan darurat, presiden setelah berkoordinasi dengan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional, dapat mengumumkan peraturan dan menyatakan keadaan darurat. Keadaan darurat dinyatakan berlaku di seluruh negara dengan durasi khusus selama satu tahun sejak hari pengumuman. Pasal 429 diatur bahwa Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional harus mengadakan pemilu sesuai dengan ketentuan Konstitusi dalam jangka waktu enam bulan terhitung sejak hari ordonansi dibatalkan.

6) *Pelantikan Pejabat dan Pengisian Kekosongan Jabatan*

Menurut kalender ketatanegaraan lima tahunan di Indonesia, jadwal pelantikan pejabat hasil pemilu adalah sebagai berikut: a) pelantikan anggota DPR dan DPD dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober. Pada hari yang sama dilakukan pelantikan ketua DPR dan ketua DPD; b) pelantikan ketua MPR dilakukan pada tanggal 3 Oktober; dan c) pelantikan presiden dan wakil presiden dilakukan pada tanggal 20 Oktober. Tanggal-tanggal tersebut merupakan batas akhir masa jabatan pejabat hasil pemilu sebelumnya dan sekaligus merupakan tanggal awal pejabat hasil pemilu yang baru. Penundaan pemilu dalam bentuk pemilu lanjutan atau pemilu susulan yang melewati masa jabatan akan mengakibatkan keterlambatan pelantikan pejabat hasil pemilu yang baru dan mengubah kalender ketatanegaraan lima tahunan yang berlaku selama ini.

Merujuk pada model pemilu serentak nasional “lima kotak” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan mengakibatkan keterlambatan pelantikan anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Keterlambatan itu, akan berdampak pada terjadinya kekosongan jabatan pada jabatan-jabatan tersebut. Selain itu, juga berdampak pada kekosongan jabatan ketua MPR, ketua DPR, dan ketua DPD.

Menurut Abdul Ghoffar, untuk mencegah terjadinya kekosongan jabatan presiden, presiden yang menjabat pada saat itu, masa jabatannya diperpanjang sampai terpilih presiden yang baru. Tindakan memperpanjang masa jabatan presiden dilakukan oleh Negara Seychelles dan Republik Federasi Nigeria. Menurut Pasal 52 Konstitusi Seychelles, apabila pemilu presiden karena suatu sebab belum menghasilkan presiden terpilih, maka presiden yang

sedang menjabat akan terus menjabat sampai ada presiden baru yang dilantik dari hasil pemilu tersebut. Menurut Pasal 135 ayat (3) Konstitusi Nigeria, apabila federasi (negara) sedang berperang dan wilayah Nigeria secara fisik terlibat dalam perang tersebut dan presiden menganggap tidak praktis menyelenggarakan pemilu, Majelis Nasional melalui sebuah resolusi (keputusan) memperpanjang jabatan presiden secara bertahap, dengan tidak melebihi masa waktu enam bulan sekaligus.¹¹⁰

Sejalan dengan pemikiran di atas, untuk mengisi kekosongan jabatan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota juga dilakukan perpanjangan masa jabatan. Perpanjangan jabatan tersebut bersifat sementara sampai terpilih dan dilantiknya pejabat hasil pemilu yang baru. Dasar argumentasinya adalah prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Abdul Ghoffar, yang telah diuraikan pada subbab sebelumnya.

b. Analisis Model

Model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan sebagaimana diuraikan di atas, apabila dianalisis menggunakan parameter model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, akan diperoleh hasil sebagai berikut.

Pertama, asas-asas pemilu demokratis. Asas-asas pemilu demokratis adalah asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatur bahwa pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Asas setiap lima tahun sekali dikenal sebagai asas pemilu periodik.

110 Abdul Ghoffar, *Op.Cit.*, hlm. 458.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak berkesesuaian dengan asas-asas pemilu demokratis, khususnya asas pemilu periodik karena penundaan pemilu jenis ini mengakibatkan pelaksanaan pemilu berikutnya melewati batas waktu yang seharusnya, yaitu lima tahun setelah pemilu sebelumnya. Namun, apabila frasa “setiap lima tahun sekali” dimaknai hanya berlaku pada keadaan normal, penundaan tersebut dapat dibenarkan dalam keadaan darurat ketika pemilu benar-benar tidak dapat diselenggarakan. Selain itu, dalam keadaan darurat, tahapan pemilu tidak mungkin dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu, penundaan pemilu dalam keadaan darurat tidak sepenuhnya melanggar asas-asas pemilu demokratis. Asas-asas pemilu demokratis tetap terpenuhi, namun dalam derajat yang lebih rendah jika dibandingkan dengan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan.

Kedua, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan mengakibatkan pelaksanaan kedaulatan rakyat dan hak-hak politik warga negara, terutama hak untuk memilih dan dipilih menjadi tertunda. Padahal, hakikat pemilu sejatinya adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya secara demokratis dan konstitusional.

Penilaian terhadap ada tidaknya pelanggaran hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara atau tidak, perlu dilihat faktor penyebab atau alasan yang dijadikan sebagai dasar penundaan pemilu. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, menurut Toby S. James dan Sead Alihodzic, terdapat tujuh faktor penyebab penundaan pemilu, yaitu: 1) penundaan pemilu karena petahana memutuskan untuk tidak menyelenggarakan pemilu; 2) penundaan pemilu karena krisis politik dan kebuntuan konstitusional; 3) penundaan pemilu karena terjadi masa transisi; 4) penundaan pemilu karena masalah teknis penyelenggaraan; 5) penundaan pemilu karena kandidat meninggal dunia; 6) penundaan pemilu karena pembatalan hasil pemilu; dan 7) penundaan pemilu karena alasan kemanusiaan.

Ketujuh faktor penyebab penundaan pemilu tersebut, dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu: 1) penundaan pemilu yang disengaja karena alasan atau motif kekuasaan; dan 2) penundaan pemilu yang tidak disengaja karena alasan atau motif perbaikan kerangka konstitusional, permasalahan teknis penyelenggaraan, dan alasan kemanusiaan.

Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akibat keadaan darurat yang disengaja karena alasan kekuasaan dan merugikan rakyat bertentangan dengan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Sebaliknya, penundaan pemilu melewati masa jabatan, akibat keadaan darurat yang tidak disengaja karena alasan perbaikan kerangka konstitusional, permasalahan teknis penyelenggaraan, dan alasan kemanusiaan, tidak bertentangan dengan hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara karena justru dimaksudkan untuk menjamin dan menegakkannya.

Ketiga, nilai-nilai dan norma-norma konstitusi. Model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan apabila diimplementasikan dalam keadaan normal akan bertentangan dengan nilai-nilai dan norma konstitusi. Pasal-pasal konstitusi yang dilanggar adalah Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 7 UND NRI 1945. Namun, apabila diterapkan dalam keadaan darurat ketika berbagai upaya modifikasi pemilu yang telah dilakukan sebelumnya tidak berhasil mencegah penundaan tersebut, tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan norma konstitusi. Memaksakan pemilu dalam kondisi darurat justru akan menimbulkan bahaya yang lebih besar dan mencederai nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam konstitusi (UUD NRI 1945).

Keempat, keadilan pemilu. Keadilan pemilu berkaitan erat dengan mekanisme penegakan hukum pemilu, baik pada pemilu yang diselenggarakan dalam keadaan normal maupun dalam keadaan darurat. Ketentuan tentang penegakan hukum pemilu yang diatur dalam Pasal 454 s.d. Pasal 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dapat

diadopsi dalam model ini dengan catatan dilakukan penyesuaian terlebih dahulu agar mampu mengatasi permasalahan yang dihadapi.

Penyesuaian ketentuan Pasal 454-554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sangat diperlukan mengingat mekanisme, prosedur, dan tata cara penanganan pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu yang diatur dalam pasal-pasal tersebut dirancang untuk pemilu dalam keadaan normal. Sedangkan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan pada umumnya terjadi dalam darurat. Melalui cara ini diharapkan penegakan hukum pemilu dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan berkeadilan.

Kelima, sistem pemerintahan Indonesia. Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden akibat penundaan pemilu yang melewati masa jabatan sangat berisiko karena dapat mengakibatkan lumpuhnya pemerintahan. Hal ini terjadi karena UUD NRI 1945 tidak mengatur tata cara pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang melewati masa jabatan. Begitu pula dengan tata cara pengisian anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang melewati masa jabatan, UUD NRI 1945 tidak mengaturnya.

Model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dapat dikatakan tidak mendukung dan tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Model ini justru berpotensi menimbulkan berbagai dampak terhadap sistem pemerintahan Indonesia yang sangat mendasar dan sulit diatasi apabila tidak diantisipasi dan ditangani dengan baik.

Keenam, sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN). Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang RPJPN Tahun 2025–2045 diatur jika terjadi perubahan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada, penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, wajib disesuaikan dengan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak berkesesuaian dengan SPPN karena pada model ini terjadi perubahan periode pemilu. Perubahan periode pemilu mengakibatkan perubahan penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Tujuannya agar dapat mengikuti dan selaras dengan periode pelaksanaan pemilu yang baru dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Uraian dan analisis di atas menunjukkan bahwa model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, baik melalui perubahan formal maupun perubahan nonformal konstitusi, apabila ditinjau berdasarkan parameter penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, memiliki derajat yang lebih rendah jika dibandingkan dengan model penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Alasannya, pada model penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, sejumlah parameter penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, seperti asas pemilu periodik, nilai-nilai dan norma konstitusi, sistem pemerintahan, dan SPPN, tidak terpenuhi sebagaimana pada model penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan.

Pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan jauh lebih kompleks jika dibandingkan dengan pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Derajat kompleksitas penundaan pemilu yang melewati masa jabatan jauh lebih tinggi, karena penundaan pemilu jenis ini mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan dan kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) pada jabatan-jabatan yang diisi melalui pemilu.

Keseluruhan uraian di atas jika disajikan dalam bentuk tabel akan diperoleh hasil sebagai berikut.

Tabel 5.3

Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional

No.	Jenis dan Konsep Model	Keterangan
1.	- Jenis model: pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. - Konsep model: penundaan pemilu tidak mengakibatkan kekosongan jabatan karena pejabat hasil pemilu berikutnya dilantik tepat waktu.	- Model ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam bentuk pemilu lanjutan atau pemilu susulan. - Cara pelaksanaan: tanpa memerlukan perubahan formal atau perubahan nonformal konstitusi. - Gambaran umum model: Dasar hukum penundaan pemilu: Pasal 7 dan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, serta Pasal 431, Pasal 432, dan Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. - Model keserentakan pemilu: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pemilu serentak nasional dilaksanakan dengan sistem “lima kotak”. - Syarat-syarat penundaan pemilu: Pasal 431 dan Pasal 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa penundaan pemilu dapat dilakukan apabila terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. - Prosedur penundaan pemilu: Diatur dalam Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. - Batas waktu: Pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Penetapan pasangan calon terpilih dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden. - Pelantikan pejabat hasil pemilu dan pengisian kekosongan jabatan: pelantikan anggota DPR, anggota DPD, Ketua DPR, dan ketua DPD dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober. Pelantikan ketua MPR dilaksanakan pada tanggal 3 Oktober. Pelantikan presiden dan wakil presiden dilaksanakan pada tanggal 20 Oktober. Tidak terjadi kekosongan jabatan. - Analisis model: pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah memenuhi parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Model ini merupakan prioritas pertama. Jika terjadi penundaan pemilu, baik pemilu lanjutan maupun pemilu susulan, model ini harus diupayakan terlebih dahulu agar tidak terjadi keterlambatan pelantikan pejabat hasil pemilu yang baru.

No.	Jenis dan Konsep Model	Keterangan
2.	- Jenis model: pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. - Konsep model: penundaan pemilu mengakibatkan kekosongan jabatan karena berdampak pada keterlambatan pelantikan pejabat yang dihasilkan melalui pemilu yang baru.	- Model ini belum memiliki dasar hukumnya. - Cara pelaksanaan: dilakukan melalui perubahan formal atau perubahan nonformal UUD NRI 1945. Bentuknya pemilu lanjutan atau pemilu susulan. - Gambaran umum model: - Dasar hukum penundaan pemilu dibentuk melalui perubahan formal konstitusi atau perubahan nonformal konstitusi. - Perubahan nonformal dilakukan melalui empat cara: penafsiran konstitusi, Perppu, Dekrit Presiden, dan konvensi ketatanegaraan. - Model keserentakan pemilu: berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pemilu serentak nasional dilaksanakan dengan sistem “lima kotak”. - Syarat-syarat penundaan pemilu: menurut Pasal 431 dan Pasal 432 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, syarat penundaan pemilu adalah terjadinya kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya. Syarat-syarat tersebut juga berlaku dalam model ini. Namun, syarat bencana nonalam belum diatur sehingga perlu dimasukkan ke dalam model ini. - Prosedur penundaan pemilu: dalam Pasal 433 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat dijadikan rujukan disertai sejumlah perubahan yang diperlukan. - Sebelum penetapan penundaan pemilu, dilakukan perubahan formal konstitusi atau perubahan nonformal konstitusi untuk menyediakan dasar hukumnya. - Penetapan penundaan pemilu dilakukan oleh pejabat yang berwenang agar tidak timbul krisis legitimasi. Penetapan dapat dilakukan oleh KPU atau presiden hasil pemilu sebelumnya, sebelum masa jabatan presiden berakhir, atau oleh penguasa keadaan darurat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. - Batas waktu penundaan pemilu: prinsip penentuan batas waktu penundaan pemilu, yaitu prinsip kedaruratan, prinsip kepastian hukum, dan prinsip parameter penundaan pemilu yang demokratis serta konstitusional. - Teknis penyelenggaraan yang perlu dipertimbangkan: jenis dan tingkat kompleksitas kedaruratan yang terjadi, luas wilayah dan jumlah TPS yang ditunda, serta kesiapan penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pemilih, serta pemangku kepentingan lainnya. Pengaturan batas waktu penundaan

No.	Jenis dan Konsep Model	Keterangan
		pemilu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang dasar atau undang-undang pemilu atau setidaknya dalam bentuk Perppu agar memiliki legitimasi dan kekuatan hukum yang mengikat secara memadai. - Pelantikan pejabat dan pengisian kekosongan jabatan: model pemilu serentak nasional menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menggunakan sistem “lima kotak”. Pada model ini, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan akan mengakibatkan keterlambatan pelantikan dan kekosongan jabatan anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pasca-Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, pemilu serentak nasional menggunakan sistem “tiga kotak” dan pemilu serentak lokal menggunakan sistem “empat kotak”. Pada model ini akan terjadi kekosongan jabatan pada tingkat lokal “empat kotak” akibat penundaan pada masa transisi. - Untuk mencegah kekosongan jabatan presiden, dilakukan perpanjangan masa jabatan presiden yang menjabat pada saat itu sampai terpilih presiden yang baru. Apabila presiden yang sedang menjabat berhalangan, dilakukan perpanjangan masa jabatan wakil presiden. Jika wakil presiden ternyata juga berhalangan, jabatan ketiga menteri yaitu menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan diperpanjang untuk secara bersama-sama dalam satu tim mengisi kekosongan jabatan presiden. - Analisis model: model ini apabila ditinjau berdasarkan parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, memiliki kualitas yang lebih rendah dibandingkan dengan model penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Dalam model ini sejumlah parameter penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, seperti asas pemilu periodik, nilai-nilai dan norma konstitusi, sistem pemerintahan, dan SPPN tidak terpenuhi secara ideal seperti pada penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Model ini adalah pilihan terakhir dan hanya dipilih apabila segala upaya modifikasi pemilu tidak mampu mengatasi kedaruratan yang terjadi. Penundaan pemilu yang melewati masa jabatan bersifat sementara. Setelah keadaan normal kembali, tahapan pemilu wajib dilanjutkan hingga pelantikan pejabat hasil pemilu yang baru.

I. MODEL PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU SEBAGAI TINDAK LANJUT PUTUSAN MK NOMOR 135/PUU-XXII/2024

Pascapemilu serentak nasional dan pilkada serentak nasional tahun 2024 terbit Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada tanggal 26 Juni 2025. Putusan MK menimbulkan permasalahan hukum baru karena mengubah model keserentakan pemilu dan mengakibatkan penundaan pemilu, khususnya pada masa transisi.

Model keserentakan pemilu yang dirumuskan dalam putusan MK ini terdiri atas pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Untuk mewujudkan model ini, pada masa transisi pemilu serentak nasional akan tetap diselenggarakan sesuai jadwal, sedangkan pemilu serentak lokal ditunda. Setelah masa transisi selesai, pemilu serentak lokal kembali diselenggarakan secara periodik setiap lima tahun sekali. Berdasarkan hal tersebut, model penundaan sebagaimana amar Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 dapat dikategorikan sebagai model pengaturan penundaan pemilu yang mengandung jenis penundaan pemilu yang melewati masa jabatan untuk sebagian.

1. Gambaran Umum Model

Gambaran tentang model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, sama seperti analisis model sebelumnya, penulis menggunakan 6 (enam) sudut pandang yang berkaitan dengan karakteristik model tersebut, yaitu: a) dasar hukum penundaan pemilu; b) model keserentakan pemilu; c) faktor penyebab dan syarat penundaan pemilu; d) prosedur penundaan pemilu; e) batas waktu penundaan pemilu; dan f) pelantikan pejabat dan pengisian kekosongan jabatan.

Uraian masing-masing unsur karakteristik model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 adalah sebagai berikut.

a. Dasar Hukum Penundaan Pemilu

Dasar hukum model ini adalah Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Selain itu, terdapat dua putusan MK sebelumnya yang sejalan dengan putusan ini dan dapat dijadikan sebagai dasar hukum, yaitu Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022. Dalam kedua putusan tersebut, pilkada dinyatakan sebagai rezim pemilu sehingga pelaksanaannya dapat diserentakkan dengan pemilu dan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan (PHP) menjadi kewenangan MK.¹¹¹

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan hasil uji materi (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terhadap UUD NRI 1945 yang diajukan oleh Yayasan Perludem. Adapun pasal-pasal yang diuji dalam perkara ini, dapat dibagi atas dua kategori pokok. *Pertama*, Pasal 1 ayat (1), Pasal 167 ayat (3), dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur keserentakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota secara serentak yang selama ini dikenal dengan “pemilu 5 (lima) kotak”. *Kedua*, Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur keserentakan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota serentak nasional yang dilaksanakan pada tanggal 27 November 2024.¹¹²

Pemohon mendalilkan bahwa model keserentakan pemilu yang telah dipraktikkan dalam pemilu serentak tahun 2019 dan tahun 2024 berimplikasi terhadap: 1) keterpenuhan asas-asas pemilu; 2) terjadinya penumpukan beban penyelenggara pemilu; 3) berpengaruh terhadap

111 Lihat pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 mengenai pilihan model pemilu serentak yang konstitusional. Adapun penegasan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu serta kewenangan permanen Mahkamah Konstitusi dalam perselisihan hasil pilkada terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

112 Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, hlm. 134.

kemudahan pemilih dalam memberikan hak suara yang berimplikasi terhadap pemenuhan kualitas kedaulatan rakyat; dan 4) melemahnya pelembagaan partai politik dalam pengajuan calon. Menurut pemohon, model keserentakan pemilu yang paling mengarah pada pencapaian tujuan pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 adalah pemilu serentak nasional anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden, yang kemudian diberi jeda waktu selama 2 (dua) tahun setelahnya, dilaksanakan pemilu daerah atau pemilu lokal untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota serentak dengan pemilihan anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota.¹¹³

Pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menyatakan bahwa pengaturan masa transisi atau masa peralihan untuk masa jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah hasil pilkada tanggal 27 November 2024, serta masa jabatan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota hasil pemilu tanggal 14 Februari 2024, merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur dengan melakukan rekayasa konstitusional (*constitutional engineering*). Rekayasa konstitusional dimaksud, berkaitan dengan masa jabatan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota, termasuk masa jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota sesuai dengan prinsip perumusan norma peralihan atau transisional.¹¹⁴

Menurut MK, norma Pasal 167 ayat (3), Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, serta Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sepanjang berkenaan dengan model penyelenggaraan pemilu serentak harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Selain itu, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang ke depan tidak dimaknai sebagai pemungutan suara yang

113 *Ibid*, hlm. 135.

114 *Ibid*, hlm. 143

dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota serta gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota. Dengan demikian, pemaknaan norma Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, serta Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disesuaikan dengan pemaknaan secara bersyarat tersebut, termasuk ketentuan umum dan norma-norma lain yang berkaitan dengan model penyelenggaraan pemilu serentak pada masa mendatang.¹¹⁵

Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat bahwa norma Pasal 1 ayat (1), Pasal 167 ayat (3), dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, serta Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ternyata belum dapat mewujudkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang ideal, yaitu pemilu yang demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan serta jaminan perlindungan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana didalilkan oleh pemohon.¹¹⁶

Amar Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan menyatakan bahwa model keserentakan pemilu pada masa mendatang terdiri atas pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden diselenggarakan terlebih dahulu. Selanjutnya, dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota DPR dan anggota DPD atau sejak pelantikan presiden dan wakil presiden, diselenggarakan pemilu

115 *Ibid.*, hlm. 143–144.

116 *Ibid.*, hlm. 144.

serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.¹¹⁷

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, apabila ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dengan cara pembentukan undang-undang pemilu yang baru, pada masa transisi akan terjadi penundaan pemilu lokal, yaitu pemilu anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan Wakil bupati atau wakil wali kota. Penundaan tersebut berlangsung dalam kurun waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dari jadwal yang seharusnya. Merujuk pada prinsip pemilu periodik setiap 5 (lima) tahun sekali sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, pemilu berikutnya untuk ketujuh jenis pemilu tersebut seharusnya diselenggarakan pada tahun 2029. Namun, akibat terbitnya putusan MK ini, pelaksanaan pemilu serentak nasional tetap berlangsung pada tahun 2029, sedangkan pelaksanaan pemilu serentak lokal ditunda hingga tahun 2031.

Saat buku ini selesai ditulis, tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 belum dilakukan oleh pembentuk undang-undang sehingga dasar hukum model ini baru berupa putusan MK. Dasar hukum dalam bentuk undang-undang pemilu belum dibentuk. Oleh karena itu, dalam rangka menghadapi pemilu berikutnya, pembentukan undang-undang pemilu yang baru menjadi sangat penting untuk menyediakan kerangka hukum yang akan dijadikan acuan penyelenggaraan pemilu. Pembentukan undang-undang pemilu harus dilakukan secara demokratis dan konstitusional sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, proses pembentukannya juga harus diselesaikan tepat waktu untuk memberikan kepastian hukum kepada seluruh pemangku kepentingan pemilu.

117 *Ibid.*, hlm.145–147.

Pembentukan dasar hukum penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 apabila dianalisis menggunakan teori ROCCIPI akan diperoleh hasil sebagai berikut:

Pertama, rule (peraturan). Pembentukan dasar hukum model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan putusan MK dapat dikategorikan sebagai perubahan nonformal konstitusi yang dilakukan melalui penafsiran konstitusi. Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menimbulkan polemik di tengah masyarakat. Di satu sisi, penundaan pemilu serentak lokal pada masa transisi dinilai oleh banyak kalangan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, terutama terkait asas pemilu periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Di sisi lain, putusan ini juga memperoleh banyak dukungan karena telah diputus oleh MK sebagai lembaga resmi yang berwenang menafsirkan konstitusi dan penundaan hanya dilakukan pada masa transisi. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pembentuk undang-undang perlu menindaklanjuti putusan tersebut guna menemukan solusi hukum sehingga keputusan yang diambil mampu menyelesaikan permasalahan secara efektif.

Kedua, opportunity (kesempatan). Perubahan nonformal konstitusi melalui penafsiran konstitusi oleh MK memiliki prosedur yang lebih sederhana dibandingkan dengan perubahan formal konstitusi sehingga peluang keberhasilannya cukup besar. Namun, perlu diingat bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai masa transisi atau masa peralihan bagi masa jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah serta masa jabatan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota hasil pilkada dan pemilu sebelumnya merupakan kewenangan pembentuk undang-undang melalui rekayasa konstitusional (*constitutional engineering*).

Tindak lanjut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 sangat bergantung pada pandangan hukum presiden dan DPR karena menurut UUD NRI 1945 kewenangan pembentukan undang-undang berada pada presiden dan DPR. Jika presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang memiliki pandangan hukum yang sama dengan MK,

pembentukan undang-undang pemilu akan berjalan lancar karena tidak terjadi kontestasi gagasan dan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Sebaliknya, apabila presiden dan DPR memiliki pandangan hukum yang berbeda dan bahkan tidak menindaklanjuti Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, bukan tidak mungkin presiden dan DPR membentuk undang-undang pemilu yang materi muatannya bertentangan dengan amar putusan MK. Kondisi ini akan mengakibatkan ketidakpastian hukum mengingat putusan MK bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu, apabila terjadi perbedaan pendapat antara MK dan pembentuk undang-undang, perlu segera dicari solusi hukum untuk mencegah terjadinya kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock*) yang merugikan rakyat.

Ketiga, capacity (kemampuan). Perubahan nonformal UUD 1945 melalui penafsiran konstitusi oleh MK telah dilakukan beberapa kali di Indonesia. Para pejabat yang berwenang, seperti Hakim MK, presiden, dan anggota DPR di Indonesia, secara umum telah memiliki kapasitas dan pengalaman untuk melakukan hal tersebut. Akan tetapi, fakta menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan pengaturan pemilu bukanlah hal yang mudah. Proses tersebut sering kali sangat kompleks dan membutuhkan keahlian khusus. Oleh karena itu, perlu dipastikan kesiapan dan kapasitas para pihak, baik pembentuk undang-undang maupun para *stakeholder* pemilu lainnya, seperti penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pemilih, dalam menyukseskan agenda perubahan yang dilakukan. Hal ini penting agar tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 dapat melahirkan model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

Keempat, communication (komunikasi). Komunikasi pemerintah terkait tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 sangat penting agar latar belakang, konsep, dan tujuan perubahan dapat dipahami serta diterima oleh para pemangku kepentingan. Penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pemilih, dan masyarakat perlu mendapatkan informasi serta kepastian hukum mengenai hal-hal yang

harus dilakukan dalam menghadapi perubahan model keserentakan pemilu dan penundaan pemilu serentak lokal yang akan diterapkan. Kesalahpahaman di antara para pihak penting untuk dicegah dan diselesaikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kelima, interest (kepentingan). Tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan isu hukum yang sangat penting dan strategis serta mendapat perhatian banyak pihak. Apalagi, putusan MK tersebut menimbulkan dampak berupa penundaan pemilu serentak lokal yang akan memengaruhi pelaksanaan hak pilih rakyat dan masa jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota, serta anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota pada masa transisi. Selain itu, putusan MK ini juga akan mengubah model keserentakan pemilu pada masa mendatang. Dalam kondisi demikian, banyak kepentingan yang akan muncul. Kepentingan-kepentingan tersebut harus dijembatani secara proporsional agar tidak merugikan kepentingan rakyat serta tidak menghambat perwujudan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dan konstitusional.

Keenam, process (proses). Prosedur perubahan nonformal UUD NRI 1945 melalui penafsiran konstitusi telah diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selain itu, prosedur tindak lanjut atas putusan MK juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan tersebut perlu disampaikan kepada publik agar diketahui secara luas. Kejelasan prosedur sangat penting bagi semua pihak agar mereka memahami proses yang harus dijalani serta hak dan kewajibannya dalam menghadapi penundaan pemilu serentak lokal.

Ketujuh, ideology (nilai dan sikap). Seperti halnya pada perubahan nonformal konstitusi lainnya—Perppu, Dekrit Presiden, atau konvensi ketatanegaraan—perubahan nonformal konstitusi melalui penafsiran konstitusi juga mengandung ideologi, nilai-nilai, dan sikap yang menjadi motif dilakukannya perubahan tersebut. Nilai-nilai dan sikap tersebut akan sangat menentukan keberhasilan tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. Dalam menghadapi berbagai ideologi yang muncul dalam pembentukan dasar hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, seharusnya ideologi negara dijadikan rujukan utama. Dengan demikian, diharapkan model yang dihasilkan dapat mendukung perwujudan cita hukum dan tujuan negara.

Secara ringkas, hasil analisis pembentukan dasar hukum penun-
daan pemilu sebagai tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/
PUU-XXII/2024 dengan menggunakan teori ROCCIPi dapat dilihat
pada tabel berikut.

Tabel 5.4
Analisis Pembentukan Dasar Hukum Penundaan Pemilu Berdasarkan Putusan MK
Nomor 135/PUU-XXII/2024 Menggunakan Teori ROCCIPi

No.	Kategori	Keterangan
1.	<i>Rule</i> (peraturan)	- Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 dapat dikate- gorikan sebagai perubahan nonformal konstitusi mela- lui cara penafsiran konstitusi. - Putusan ini menimbulkan polemik. Banyak pihak me- nilai bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, khususnya asas pemilu periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. - Namun, banyak juga yang menyatakan putusan ini ti- dak bertentangan dengan konstitusi karena penafsiran konstitusi merupakan kewenangan MK. Selain itu, ka- rena penundaan pemilu serentak lokal hanya dilaku- kan pada masa transisi.
2.	<i>Opportunity</i> (kesempatan).	- Penafsiran konstitusi oleh MK memiliki peluang keber- hasilan yang cukup besar. - Namun, perlu diingat bahwa pengaturan lebih lanjut tentang putusan MK merupakan kewenangan presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang, termasuk untuk melakukan rekayasa konstitusional (<i>constitutio- nal engineering</i>).

No.	Kategori	Keterangan
		– Tindak lanjut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 akan sangat tergantung pada komitmen dan pendapat hukum pembentuk undang-undang.
3.	<i>Capacity</i> (kemampuan).	– Para pejabat yang berwenang seperti hakim MK, presiden, dan DPR, secara umum telah memiliki pengalaman melakukan perubahan nonformal konstitusi. – Pembentukan produk hukum pemilu bukanlah hal mudah, sangat kompleks, dan membutuhkan keahlian yang khusus. – Perlu dipastikan kesiapan dan kapasitas para pihak dalam menyukseskan agenda perubahan agar model penundaan pemilu yang dihasilkan demokratis dan konstitusional.
4.	<i>Communication</i> (komunikasi).	– Komunikasi pemerintah terhadap tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 sangat penting agar latar belakang, konsep, dan tujuan perubahan dapat dipahami dan diterima oleh para pemangku kepentingan. – Kesalahpahaman di antara para pihak penting untuk dicegah dan diselesaikan sesuai ketentuan yang berlaku.
5.	<i>Interest</i> (kepentingan).	– Tindak lanjut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan isu hukum yang sangat penting dan strategis, serta mendapat perhatian banyak pihak. – Banyak kepentingan akan muncul di dalamnya sehingga harus dijembatani secara proporsional agar tidak merugikan kepentingan rakyat serta tidak menghambat perwujudan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.
6.	<i>Process</i> (proses).	– Prosedur tindak lanjut atas putusan MK telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya. – Prosedur tersebut perlu disampaikan kepada publik agar mereka memahami bagaimana prosesnya, serta apa yang menjadi hak dan kewajibannya.
7.	<i>Ideology</i> (nilai dan sikap).	– Nilai-nilai dan sikap yang menjadi motif perubahan akan sangat menentukan keberhasilan tindak lanjut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024. – Dalam menghadapi berbagai ideologi yang muncul, perlu ditekankan bahwa seharusnya ideologi negara dijadikan sebagai rujukan utama agar model yang dihasilkan mendukung perwujudan cita hukum dan tujuan negara.

Uraian dan analisis di atas menunjukkan bahwa tindak lanjut atas Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 oleh presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang sangat diperlukan. Dalam perumusan model pengaturan penundaan pemilu lokal pada masa transisi, pembentuk undang-undang perlu memperhatikan berbagai faktor yang melingkupinya secara saksama sehingga dapat dihasilkan model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional.

b. Model Kesenjangan Pemilu

Menurut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, ada 2 (dua) jenis pemilu serentak, yaitu pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Rinciannya adalah sebagai berikut. *Pertama*, pemilu serentak nasional (tiga kotak) ditujukan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden dan wakil presiden dan diselenggarakan terlebih dahulu. *Kedua*, dalam kurun waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota DPR dan anggota DPD atau sejak pelantikan presiden dan wakil presiden, diselenggarakan pemilu serentak lokal (empat kotak) untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.¹¹⁸

Model pemilu serentak berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, berbeda dengan model pemilu serentak berdasarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Secara ringkas, perbedaannya adalah sebagai berikut:

Pertama, model pemilu serentak berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 adalah pemilu serentak nasional (tiga kotak) dan pemilu serentak lokal (empat kotak). Sementara itu, model pemilu serentak berdasarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 adalah model pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang pelaksanaannya diserentakkan dengan pemilu presiden dan wakil presiden (lima kotak).

118 *Ibid.*

Kedua, model pemilu serentak menurut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 telah memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu sehingga penyelenggaraannya dapat dibuat serentak dengan pemilu. Hal tersebut dilakukan dengan mengadakan pemilu gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota (dua kotak) serentak dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota (dua kotak). Sementara itu, model pemilu serentak menurut Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 belum memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu. Penyelenggaraan pemilu (lima kotak) masih dipisahkan dari penyelenggaraan pilkada (dua kotak).

Ketiga, model pemilu serentak menurut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 mengakibatkan terjadinya penundaan pemilu yang melampaui masa jabatan, khususnya pada pemilu lokal dalam masa transisi. Sementara itu, model pemilu serentak menurut Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tidak mengakibatkan penundaan pemilu lokal.

Keempat, model pemilu serentak menurut Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 belum ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang. Sementara, Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 telah ditindaklanjuti melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan telah dipraktikkan dalam Pemilu 2019 dan Pemilu 2024.

c. Faktor Penyebab dan Syarat Penundaan Pemilu

Faktor penyebab dan syarat penundaan pemilu serentak lokal sebagaimana diatur dalam amar Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tidak diatur baik dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Ditinjau berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Toby S. James dan Scad Alihodzic, penundaan pemilu jenis ini dapat dikategorikan sebagai penundaan pemilu yang disebabkan oleh masa transisi.

Penundaan pemilu dilakukan karena negara, melalui Putusan MK, memandang perlu menata kembali kerangka hukum pemilu, khususnya model keserentakan pemilu dan jarak waktu antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Untuk mewujudkan gagasan tersebut, oleh karena pemilu serentak nasional tidak mungkin ditunda, pilihannya adalah menunda pelaksanaan pemilu serentak lokal.

Alasan penundaan pemilu dilakukan bukan karena perebutan kekuasaan, bencana alam atau nonalam, ataupun keadaan darurat lainnya, melainkan untuk melakukan perbaikan dalam rangka meningkatkan kualitas pemilu secara keseluruhan, baik dari aspek prosedur maupun substansi.¹¹⁹

d. Prosedur Penundaan Pemilu

Prosedur penundaan pemilu akibat terbitnya Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 berbeda dengan prosedur penundaan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Perbedaan ini terjadi karena faktor penyebab dan jenis penundaan pemilu berbeda. Penundaan pemilu dalam model ini bukan berbentuk pemilu lanjutan atau pemilu susulan sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya, melainkan berupa penundaan keseluruhan tahapan pemilu dalam jangka waktu yang cukup lama. Oleh karena itu, pengaturan prosedur penundaannya sebaiknya dilakukan dalam undang-undang pemilu guna memberikan kepastian hukum.

Penetapan penundaan pemilu dilakukan pada saat undang-undang pemilu yang dijadikan dasar hukum model ini diundangkan oleh pemerintah. Selanjutnya, jenis tahapan pemilu dan tata cara penyelenggaraannya disesuaikan dengan jenis pemilu yang dibuat serentak. Apabila di tengah pelaksanaan tahapan, baik tahapan pemilu serentak nasional maupun tahapan pemilu serentak lokal, terjadi

119 Penjabaran lebih lanjut mengenai alasan penundaan pemilu serentak lokal pada masa transisi dapat dilihat dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024.

keadaan darurat yang mengakibatkan tahapan pemilu tidak dapat dilanjutkan atau diselenggarakan, penundaan pemilu dapat dilakukan melalui mekanisme pemilu lanjutan atau pemilu susulan.

Pembentukan prosedur pemilu lanjutan atau pemilu susulan dalam model ini dapat dilakukan dengan merujuk pada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan sejumlah modifikasi agar sesuai dengan kebutuhan dan dapat dilaksanakan secara efektif. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan pemilu lanjutan dan pemilu susulan diatur oleh KPU dalam bentuk Peraturan KPU.

e. Batas Waktu Penundaan Pemilu

Pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menyebutkan bahwa jarak waktu antara penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal tidak mungkin ditentukan MK secara spesifik. Pendapat tersebut tidak dapat dilepaskan dari penentuan waktu penyelenggaraan pemilu yang selalu berkaitan dengan aspek teknis tahapan pemilu. Namun, menurut MK, pengalaman penyelenggaraan Pemilu pada 14 Februari 2024 yang berdekatan atau masih dalam tahun yang sama dengan waktu penyelenggaraan Pilkada pada 27 November 2024 menimbulkan sejumlah permasalahan mendasar. Oleh karena itu, menurut MK, penentuan jarak atau tenggat waktu penyelenggaraan pemilu anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, serta wali kota/wakil wali kota harus didasarkan pada berakhirnya tahapan pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan presiden/wakil presiden. Penghitungan waktu tersebut dimulai sejak pelantikan anggota DPR dan DPD atau pelantikan presiden/wakil presiden.¹²⁰

Menurut MK, peristiwa pelantikan anggota DPR, anggota DPD, atau presiden dan wakil presiden dapat diposisikan sebagai batas akhir tahapan pemilu sebelumnya, yaitu pemilu anggota DPR, anggota DPD,

120 *Ibid.*, hlm. 142

serta presiden dan wakil presiden. Berdasarkan pertimbangan tersebut, pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, serta presiden dan wakil presiden terlebih dahulu sesuai jadwal. Setelah itu, dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota DPR, anggota DPD, atau sejak pelantikan presiden dan wakil presiden, dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota. Dengan demikian, batas waktu penundaan pemilu serentak lokal adalah paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota DPR, DPD, atau presiden dan wakil presiden.

Pembentuk undang-undang dalam menentukan batas waktu penundaan pemilu harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, konsep tata kelola pemilu Indonesia. *Kedua*, jenis tahapan pemilu, kompleksitas masing-masing tahapan, serta waktu yang dibutuhkan untuk menyelenggarakannya secara optimal, baik dari sisi prosedur maupun substansi. *Ketiga*, kisaran waktu penundaan pemilu serentak lokal yang telah ditentukan MK sebagai rujukan. Keseluruhan hal tersebut ditujukan agar perubahan model keserentakan pemilu dan penundaan pemilu lokal pada masa transisi memberikan manfaat bagi kemajuan dan kualitas demokrasi di Indonesia.

f. Pelantikan Pejabat Hasil Pemilu dan Pengisian Kekosongan Jabatan

Menurut kalender ketatanegaraan 5 (lima) tahunan yang selama ini berjalan di Indonesia, jadwal pelantikan pejabat hasil pemilu adalah sebagai berikut: *pertama*, pelantikan anggota DPR dan DPD dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober. Pada hari yang sama dilakukan pelantikan Ketua DPR dan Ketua DPD. *Kedua*, pelantikan Ketua MPR dilakukan pada tanggal 3 Oktober. *Ketiga*, pelantikan presiden dan wakil presiden dilakukan pada tanggal 20 Oktober. Tanggal-tanggal

dalam kalender tersebut, merupakan tanggal akhir masa jabatan pejabat hasil pemilu sebelumnya dan sekaligus merupakan tanggal awal masa jabatan pejabat hasil pemilu yang baru.

Pelantikan pejabat hasil pemilu berdasarkan model pengaturan penundaan pemilu yang dibentuk dengan merujuk pada Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, apabila disandingkan dengan kalender tersebut akan menjadi sebagai berikut: *pertama*, pelantikan anggota DPR, anggota DPD, serta presiden dan wakil presiden hasil pemilu yang baru (hasil pemilu yang diselenggarakan setelah pemilu tahun 2024) akan dilaksanakan tepat waktu pada tahun 2029. Hal ini terjadi karena untuk pemilu serentak nasional dilaksanakan sesuai jadwal atau dengan kata lain tidak dilakukan penundaan. *Kedua*, pelantikan anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota hasil pemilu yang baru, yang seharusnya dilantik pada tahun 2029, mengalami keterlambatan menjadi tahun 2031. Keterlambatan pelantikan pada masa transisi terjadi karena untuk pemilu serentak lokal dilakukan penundaan.

Jadwal pelantikan tersebut di atas, dihitung dengan asumsi tidak terjadi keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Apabila terjadi pemilu lanjutan atau pemilu susulan, maka jadwal pelantikannya bisa berubah. Dalam keadaan darurat yang berdampak luas dan berlangsung dalam kurun waktu yang lama, bukan tidak mungkin keterlambatan pelantikan akan terjadi, baik pada pelantikan pejabat hasil pemilu serentak nasional maupun pejabat hasil pemilu serentak lokal.

Keterlambatan pelantikan pejabat hasil pemilu serentak lokal pada masa transisi, akan mengakibatkan kekosongan jabatan anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota di seluruh Indonesia dalam waktu yang sangat lama (paling singkat dua tahun atau paling lama dua tahun enam bulan). Kekosongan jabatan tersebut berpotensi mengakibatkan gangguan terhadap jalannya roda

pemerintahan, kelancaran pembangunan, serta pelayanan publik di daerah. Oleh karena itu, kekosongan jabatan yang terjadi tidak dapat dibiarkan karena akan merugikan rakyat.

Untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah serta anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota, Ketua Forum Konstitusi, Lukman Hakim Saifuddin, mengusulkan agar diadakan pemilu sela. Ia mengusulkan pemilu nasional tetap diselenggarakan serentak tahun 2029 (untuk masa jabatan lima tahun). Selanjutnya, pada bulan yang berbeda pada tahun yang sama, diselenggarakan pemilu sela untuk memilih anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota dengan masa kerja atau masa jabatan 2,5 (dua setengah) tahun. Menurutnya, pemilu sela dengan masa jabatan 2,5 (dua setengah) tahun tidak melanggar UUD NRI 1945 karena diselenggarakan pada masa transisi. Pada masa transisi berlaku hukum transisi (*transition norm*) yang akan diatur dalam undang-undang pemilu. Untuk pengisian jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2029, dilakukan penunjukan pejabat dengan masa kerja sampai tahun 2031.¹²¹

Gagasan untuk menyelenggarakan pemilu sela beberapa bulan setelah pemilu nasional, dalam perspektif tata kelola pemilu, bukanlah hal yang mudah. Jika usulan ini diimplementasikan, prosesnya tidak akan jauh berbeda dengan model pemilu serentak “lima kotak”, meskipun waktu penyelenggaraannya dipisahkan. Untuk melaksanakan model ini, selain diperlukan pengaturan tersendiri yang bersifat khusus, juga diperlukan persiapan penyelenggaraan yang matang mengingat Indonesia belum memiliki pengalaman menyelenggarakan pemilu sela.

121 Azhar Bagas Ramadhan, “Lukman Hakim Usul ‘Pemilu Sela’ agar Putusan MK Tak Langgar UUD,” detikNews, 16 Juli 2025, <https://news.detik.com/berita/d-8013523/lukman-hakim-usul-pemilu-sela-agar-putusan-mk-tak-langgar-uud>, diakses 15 Desember 2025.

Pelaksanaan pemilu secara terburu-buru dikhawatirkan akan mengakibatkan penurunan kualitas proses dan kualitas hasil pemilu. Selama ini, dalam praktik pengisian kekosongan jabatan anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota yang terjadi akibat meninggal dunia, berhalangan tetap, mengundurkan diri, atau diberhentikan oleh partai yang mencalonkannya, pengisian dilakukan dengan mekanisme penggantian antarwaktu, bukan dengan pemilu sela. Oleh karena itu, usulan ini perlu dikaji lebih lanjut secara mendalam.

Salah satu cara untuk mengatasi kekosongan jabatan anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota adalah dengan melakukan perpanjangan masa jabatan bagi para pejabat yang dihasilkan pada pemilu sebelumnya. Perpanjangan tersebut dilakukan sampai dengan dilantiknya pejabat hasil pemilu serentak lokal yang baru. Pertimbangan hukum pemilihan cara ini pada prinsipnya sama dengan pertimbangan hukum pengisian kekosongan jabatan pada model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya.

2. Analisis Model

Model pengaturan penundaan pemilu yang dibentuk berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, apabila dianalisis menggunakan parameter model penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, akan diperoleh hasil sebagai berikut:

Pertama, asas-asas pemilu demokratis. Asas-asas pemilu demokratis adalah asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam model ini, asas-asas pemilu tersebut telah terpenuhi, kecuali pada saat pelaksanaan pemilu serentak lokal pada masa transisi.

Kedua, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 akan mengakibatkan pelaksanaan kedaulatan rakyat dan hak-hak politik warga

negara, terutama hak untuk memilih dan dipilih menjadi tertunda. Namun, penundaan tersebut hanya terjadi pada pemilu serentak lokal pada masa transisi. Setelah masa transisi terlewati, sepanjang tidak terjadi keadaan darurat yang membuat pemilu terpaksa harus ditunda, penggunaan hak memilih dan dipilih akan normal kembali seperti biasa.

Ketiga, nilai-nilai dan norma-norma konstitusi. Model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 untuk pemilu serentak nasional, baik pada masa transisi maupun setelahnya, tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan norma konstitusi. Model tersebut telah sesuai dengan ketentuan pasal-pasal konstitusi, terutama Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 7 UUD NRI 1945. Namun, untuk pemilu serentak lokal, pada masa transisi akan terjadi penyimpangan terhadap asas pemilu periodik setiap lima tahun sekali. Penyimpangan tersebut bersifat sementara dengan maksud untuk mewujudkan model keserentakan pemilu yang baru, yang menurut MK akan menjadi lebih demokratis dan lebih substantif dari model keserentakan pemilu sebelumnya.

Keempat, keadilan pemilu. Keadilan pemilu berkaitan erat dengan mekanisme penegakan hukum pemilu, baik pada pemilu yang diselenggarakan dalam keadaan normal, keadaan darurat, maupun keadaan transisi. Dalam pengaturan keadilan pemilu, ketentuan tentang penegakan hukum pemilu yang diatur dalam Pasal 454 sampai dengan Pasal 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dapat diadopsi dalam model ini dengan catatan dilakukan penyesuaian agar mampu mengatasi permasalahan yang dihadapi dan dapat mengikuti perkembangan zaman.

Kelima, sistem pemerintahan Indonesia. Model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, tidak akan mengakibatkan kekosongan jabatan pada lembaga-lembaga negara tingkat pusat yang pengisian jabatannya dilakukan melalui pemilu. Hal ini dikarenakan pemilu serentak nasional akan tetap dise-

lenggarakan sesuai jadwal sehingga pelantikan anggota DPR, anggota DPD, serta presiden dan wakil presiden dilaksanakan tepat waktu. Akan tetapi, pada masa transisi model ini akan mengakibatkan kekosongan dalam jabatan anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota di seluruh Indonesia dalam kurun waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan. Apabila tidak diantisipasi sejak awal, hal ini dapat mengganggu jalannya roda pemerintahan, kelangsungan pembangunan, serta pelayanan publik di daerah.

Keenam, sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN). Dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang RPJPN Tahun 2025–2045 diatur bahwa apabila terjadi perubahan periode pelaksanaan pemilu dan pilkada, penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, wajib disesuaikan dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045. Berdasarkan ketentuan tersebut, model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 akan mengakibatkan perubahan periode pemilu dan pilkada. Perubahan tersebut mengakibatkan perubahan penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, khususnya di tingkat daerah dengan maksud agar dapat mengikuti dan selaras dengan periode pelaksanaan pemilu yang baru dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Tabel 5.5

Analisis Model Pengaturan Penundaan Pemilu Berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 Menggunakan Parameter Model Pengaturan Penundaan Pemilu yang Demokratis dan Konstitusional

No.	Parameter	Keterangan
1.	Asas-asas pemilu demokratis	Pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, asas-asas pemilu demokratis—langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, setiap lima tahun sekali—telah terpenuhi, kecuali pada saat pemilu serentak lokal pada masa transisi.

No.	Parameter	Keterangan
2.	Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara	Pada pemilu serentak nasional pelaksanaan hak untuk memilih dan dipilih berlangsung secara periodik. Namun, untuk pemilu serentak lokal, pelaksanaannya pada masa transisi menjadi tertunda. Setelah masa transisi penggunaan hak memilih dan dipilih akan normal kembali.
3.	Nilai-nilai dan norma-norma konstitusi	Pelaksanaan pemilu serentak nasional telah sesuai dengan nilai-nilai dan norma konstitusi. Pada pelaksanaan pemilu serentak lokal terjadi penyimpangan asas pemilu periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Penyimpangan bersifat sementara dengan maksud untuk mewujudkan model keserentakan pemilu yang baru yang lebih demokratis dan substantif.
4.	Keadilan pemilu	Ketentuan-ketentuan tentang penegakan hukum pemilu yang diatur dalam Pasal 454 sampai dengan Pasal 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat diadopsi dalam model ini. Perlu dilakukan sejumlah penyesuaian agar mampu mengatasi permasalahan yang dihadapi dan dapat mengikuti perkembangan zaman.
5.	Sistem pemerintahan	Model ini tidak akan mengakibatkan kekosongan jabatan pada lembaga-lembaga negara tingkat pusat yang pengisian jabatannya dilakukan melalui pemilu. Pada masa transisi, model ini akan mengakibatkan kekosongan jabatan anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan. Perlu dilakukan diantisipasi sejak awal agar tidak mengganggu jalannya roda pemerintahan, kelangsungan pembangunan, serta pelayanan publik di daerah.
6.	Sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN)	Model ini mengakibatkan perubahan periode pemilu dan pilkada. Perubahan tersebut mengakibatkan perubahan penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan, khususnya di tingkat daerah dengan maksud agar dapat mengikuti dan selaras dengan periode pelaksanaan pemilu yang baru dengan tetap berpedoman pada RPJP Nasional Tahun 2025–2045.

Uraian dan analisis di atas menunjukkan bahwa model pengaturan penundaan pemilu berdasarkan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 ditinjau berdasarkan parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, akan menimbulkan dampak signifikan terhadap sejumlah aspek penting dalam praktik kehidupan bernegara pada masa transisi. Adapun dampak tersebut, antara lain, yaitu:

Pertama, terjadinya penyimpangan asas pemilu periodik setiap 5 (lima) tahun sekali pada masa transisi. Hal ini belum pernah terjadi pada pemilu-pemilu Periode Reformasi yang telah diselenggarakan sebelumnya. Isu ini sangat sensitif sehingga perlu dikomunikasikan dan dikoordinasikan sejak awal untuk mencegah kesalahpahaman publik.

Kedua, terjadinya kekosongan jabatan anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota dalam kurun waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan.

Ketiga, terjadinya perubahan periode pemilu dan pilkada yang akan berdampak pada perubahan penyusunan dan periodisasi dokumen perencanaan pembangunan di tingkat daerah.

Keseluruhan dampak tersebut perlu diantisipasi sejak awal agar tujuan perubahan model keserentakan pemilu sebagaimana Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 dapat dicapai dan tidak timbul permasalahan baru yang justru jauh lebih kompleks dan dapat mende-gradasi kualitas demokrasi di Indonesia. Dalam konteks ini, peran presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang dan kontrol masyarakat akan sangat menentukan keberhasilan tindak lanjut atas putusan MK dimaksud.

J. PENGATURAN PENUNDAAN PEMILU KE DEPAN

Sejalan dengan diadopsinya asas pemilu periodik dan prinsip pembatasan kekuasaan ke dalam konstitusi negara-negara demokratis konstitusional di dunia, maka penundaan pemilu pada dasarnya tidak dikehendaki. Namun, dalam praktiknya kasus penundaan pemilu masih saja terjadi terutama akibat bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu tidak dapat dilaksanakan.

Penundaan pemilu tidak jarang menimbulkan kekhawatiran dan kecurigaan publik tentang dampak yang ditimbulkannya terhadap hak-hak konstitusional warga negara, kualitas kehidupan demokrasi,

serta kesinambungan pembangunan. Hal ini terjadi karena penundaan pemilu rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu sehingga merugikan kepentingan rakyat banyak. Agar penundaan pemilu tidak disalahgunakan dan tidak menyimpang dari nilai-nilai dan norma-norma konstitusi (UUD), pelaksanaannya perlu diatur sedemikian rupa untuk memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

1. Bentuk Pengaturan

Menurut J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi suatu negara pada umumnya berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu: a) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan c) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian, apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.¹²²

Merujuk pada pendapat tersebut, salah satu materi muatan konstitusi adalah jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak konstitusional warga negara. Di Indonesia, perwujudan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan hak-hak konstitusional warga negara dilakukan melalui pelaksanaan pemilu secara demokratis dan konstitusional. Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan pokok tentang pemilu diatur dalam konstitusi (UUD NRI 1945).

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

122 Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, (Bandung, PT Remaja Rosdakarya, Cetakan Pertama, 2016), hlm. 44.

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum berlakunya peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan suatu undang-undang adalah sebagai berikut: a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945; b) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; d) tindak lanjut atas putusan MK; dan e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Dalam ayat (2) diatur bahwa tindak lanjut atas putusan MK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau presiden. Dalam Pasal 11 diatur bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Merujuk pada ketentuan tersebut, pengaturan penundaan pemilu, baik penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan maupun penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, idealnya dituangkan dalam bentuk undang-undang dasar (UUD). Namun, apabila perubahan formal UUD NRI 1945 tidak mungkin dilakukan, alternatif yang dapat ditempuh adalah melalui perubahan nonformal UUD NRI 1945. Perubahan nonformal dapat dilakukan melalui pembentukan undang-undang pemilu yang memuat ketentuan tentang penundaan pemilu dalam keadaan darurat.

Ketidakmungkinan pembentukan undang-undang pemilu dalam waktu singkat akibat terjadinya keadaan darurat dalam skala besar/luas, maka pengaturan penundaan pemilu dapat dilakukan melalui Perppu yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan undang-undang

sesuai mekanisme yang diatur dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengaturan penundaan pemilu melalui cara perubahan nonformal konstitusi lainnya, seperti Dekrit Presiden dan konvensi ketatanegaraan tidak direkomendasikan karena cara tersebut memiliki banyak kelemahan sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya.

2. Usulan Rumusan Norma Penundaan Pemilu

Merujuk pada konsep-konsep dan teori-teori yang digunakan dalam buku ini serta hasil pembahasan mekanisme pembentukan kerangka hukum penundaan pemilu sebagaimana dikemukakan bab dan subbab sebelumnya, pada subbab ini akan dikemukakan 2 (dua) usulan rumusan norma terkait pengaturan penundaan pemilu, yaitu: a) usulan rumusan norma penundaan pemilu melalui perubahan formal UUD NRI 1945; dan b) usulan rumusan norma penundaan pemilu melalui perubahan nonformal UUD NRI 1945 (perubahan undang-undang pemilu/pembentukan Perppu).

Uraian mengenai kedua usulan tersebut, secara ringkas adalah sebagai berikut:

a. Usulan Rumusan Norma Penundaan Pemilu Melalui Perubahan Formal UUD NRI 1945

Rumusan norma tentang kerangka hukum penundaan pemilu yang melewati masa jabatan dengan cara perubahan formal konstitusi atau perubahan pasal-pasal UUD NRI 1945 telah diusulkan oleh Yusril Ihza Mahendra dan Ayon Diniyanto. Usulan dari kedua orang tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, usulan Yusril Ihza Mahendra. Menurut Yusril, agar penundaan pemilu dapat dilakukan secara konstitusional, perlu dilakukan perubahan Bab VII B UUD NRI 1945 tentang Pemilihan Umum dengan memasukkan rumusan norma hukum baru yang mengatur penundaan pemilu. Jika terjadi perubahan UUD NRI

1945, Yusril Ihza Mahendra mengusulkan penambahan 2 (dua) ayat dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, yaitu ayat (7) dan ayat (8) dengan rumusan sebagai berikut:¹²³

Usulan rumusan ayat (7):

“Dalam hal pelaksanaan pemilihan umum sekali dalam lima tahun sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (1) tidak dapat dilaksanakan karena terjadinya perang, pemberontakan, gangguan keamanan yang berdampak luas, bencana alam, dan wabah penyakit yang sulit diatasi, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk menunda pelaksanaan Pemilu sampai batas waktu tertentu.”

Usulan rumusan ayat (8):

“Semua jabatan-jabatan kenegaraan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar ini, untuk sementara waktu tetap menduduki jabatannya sebagai pejabat sementara sampai dengan dilaksanakannya pemilihan umum.”

Penambahan 2 (dua) ayat dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 mengakibatkan tidak diperlukan lagi perpanjangan masa jabatan presiden, MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Semua anggota dari Lembaga Negara seperti MPR, DPR, DPD akan berubah status menjadi anggota sementara sebelum diganti oleh anggota-anggota hasil pemilu yang baru. Status mereka sama dengan anggota KNIP di masa awal kemerdekaan, anggota DPRD di masa Demokrasi Liberal dan anggota MPRS di masa Orde Lama dan awal Orde Baru.¹²⁴

Kedua, usulan Ayon Diniyanto. Menurut Ayon Diniyanto, untuk mengatasi kebuntuan konstitusional penundaan pemilu, perlu dilakukan perubahan konstitusi dengan cara menambahkan 4 (empat) kalimat ke dalam Pasal III Aturan Tambahan UUD NRI 1945. Perubahan dilakukan hanya sekali karena tidak banyak materi yang perlu diubah. Dalam perubahan tersebut, dilakukan penambahan pasal baru

123 Yusril Ihza Mahendra, *Loc. Cit.*

124 Yusril Ihza Mahendra, *Loc. Cit.*

pada bagian Aturan Tambahan UUD NRI 1945, yaitu Pasal III. Ada 4 (empat) kalimat dalam Pasal III Aturan Tambahan, yaitu:¹²⁵

Kalimat (1):

“Apabila dalam keadaan darurat dan Undang-Undang Dasar tidak memberikan jalan keluar, maka Presiden dapat mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut.”

Kalimat (2):

“Presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan terhadap Mahkamah Konstitusi sebelum mengeluarkan kebijakan.”

Kalimat (3):

“Kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Kalimat (4):

“Majelis Permusyawaratan Rakyat selanjutnya menyetujui atau tidak menyetujui kebijakan yang akan dikeluarkan presiden dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Ayon Diniyanto mengatakan, apabila rumusan Pasal III Aturan Tambahan tersebut diterapkan, dapat dipastikan bahwa hal itu akan mencegah terjadinya kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock*) karena konstitusi telah memberikan kekuasaan kepada dua cabang kekuasaan yaitu eksekutif (pemerintah) dan legislatif (MPR) dengan cepat membuat kebijakan yang menyimpang dari konstitusi dalam rangka menghadapi situasi negara dalam keadaan darurat (*staatsnood-rechts*).¹²⁶

Kemungkinan perubahan formal UUD NRI 1945 pada masa mendatang, kedua usulan tersebut perlu dipertimbangkan dengan tidak menutup kemungkinan terhadap usulan-usulan lainnya. Namun, perlu

¹²⁵ Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 240.

¹²⁶ Ayon Diniyanto, *Loc. Cit.*

diingat bahwa untuk dapat menilai usulan rumusan norma mana yang lebih tepat dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, harus dilakukan kajian lebih lanjut dengan mempertimbangkan semua aspek secara mendalam, termasuk kelebihan dan kekurangan dari masing-masing usulan, serta dampaknya apabila usulan tersebut diadopsi dalam perubahan formal UUD NRI 1945.

Menurut Agus Riwanto, dalam perubahan formal konstitusi pemikiran George Jellinek dan K.C. Wheare sangat relevan untuk dipertimbangkan. Namun, ia mengingatkan bahwa mengubah ketentuan Pasal 22E Ayat (1) dan (2) UUD 1945 dengan menambah klausul “menunda pemilu” melalui perubahan formal (*verfassungs anderung*) sesuai ketentuan Pasal 37 UUD 1945 sulit terwujud. Alasannya karena hal tersebut akan membuka kotak pandora bagi keinginan banyak pihak untuk mengubah semua isi konstitusi yang berakibat terjadinya kegaduhan politik yang tidak berkesudahan.¹²⁷ Oleh karena itu, selain opsi perubahan formal (*verfassungs anderung*), opsi perubahan nonformal (*verfassungs wandelung*) juga perlu dipertimbangkan sebagai alternatif ketika cara perubahan formal tidak dapat dilakukan.

b. Usulan Rumusan Norma Penundaan Pemilu Melalui Perubahan Nonformal UUD NRI 1945

Uraian di atas menunjukkan adanya 2 (dua) cara perubahan nonformal konstitusi yang relevan dalam pembentukan kerangka hukum penundaan pemilu, yaitu perubahan undang-undang pemilu dan pembentukan Perppu. Prosedur keduanya telah diatur, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan terkait lainnya, seperti misalnya Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pada kedua cara di atas, usulan rumusan normanya sama karena berdasarkan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang.

127 Agus Riwanto, *Loc.Cit.*

Sebelum dilakukan perumusan usulan norma penundaan pemilu melalui perubahan nonformal konstitusi, terlebih dahulu akan dikemukakan kembali pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berkaitan dengan keadaan darurat dan periode penyelenggaraan pemilu. Tujuannya adalah dijadikan sebagai rujukan dalam merumuskan norma yang akan diusulkan.

Pasal-pasal yang berkaitan dengan keadaan darurat dan periode penyelenggaraan pemilu dalam UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

1) Pasal 12 UUD NRI 1945

“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

2) Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

3) Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

Pengaturan tentang periode penyelenggaraan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatur dalam Pasal 167 sebagai berikut:

1) Ayat (1)

“Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.”

2) Ayat (6)

“Tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara.”

3) Ayat (7)

“Penetapan Pasangan Calon terpilih paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.”

4) Ayat (8)

“Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan KPU.”

Pengaturan penundaan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dituangkan dalam Pasal 431, Pasal 432, dan Pasal 433 dalam bentuk pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Pengaturan penundaan pemilu dalam pasal-pasal tersebut adalah pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan.

Dalam pembentukan undang-undang pemilu ke depan, sejumlah pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 perlu diubah. Perubahan tersebut meliputi penyempurnaan pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan dan penambahan pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan untuk mencegah kekosongan hukum. Usulan perubahannya adalah sebagai berikut:

Pertama, perubahan Pasal 1 Bab I Pengertian Istilah. Pasal 1 ditambahkan pengertian istilah bencana, bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial,¹²⁸ serta keadaan darurat seperti di bawah ini:

1) Angka 39:

“Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.”

2) Angka 40:

“Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.”

¹²⁸ Pasal 1 angka 1, 2, 3, dan 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

3) Angka 41:

“Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.”

4) Angka 42:

“Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat dan teror.”

5) Angka 43:

“Keadaan darurat adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengakibatkan negara dalam keadaan bahaya, di mana upaya biasa seperti yang dilakukan pada umumnya, tidak mampu menanggulangi keadaan tersebut sehingga harus dilakukan upaya luar biasa melalui kewenangan yang luar biasa yang bersifat sementara untuk secepatnya mengakhiri keadaan bahaya yang terjadi.”

Mengenai keadaan bahaya dalam usulan angka 43 di atas merujuk pada ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 yang menyatakan,

“Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, deklarasi keadaan bahaya di Indonesia menjadi kewenangan Presiden. Pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur tentang keadaan bahaya, sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya.¹²⁹

¹²⁹ Satu-satunya undang-undang yang mengatur tentang keadaan bahaya di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya (Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya) atau disebut juga dengan Undang-Undang Keadaan Bahaya. Hingga saat ini, undang-undang ini masih berlaku meskipun sudah diundangkan sangat lama dan sudah saatnya diperbaharui. Namun, hal itu belum dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

Dalam usulan ini, istilah bencana dibedakan dengan istilah keadaan darurat karena ruang lingkup bencana jauh lebih luas dari keadaan darurat. Keadaan darurat merupakan bagian dari bencana yang memiliki kualifikasi khusus, terutama dalam hal dampak yang ditimbulkannya, serta dasar hukum yang diperlukan untuk mengatasinya. Oleh karena itu, tidak semua bencana dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat. Penegasan ini penting untuk memastikan agar penetapan status hukum suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang menjadi alasan penundaan pemilu, dalam arti, apakah karena bencana ataukah karena keadaan darurat, dapat dilakukan dengan baik dan benar sesuai fakta yang terjadi dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jenis status hukum yang ditetapkan akan berpengaruh terhadap dasar hukum dan tata cara dalam mengatasi permasalahan yang terjadi. Contohnya, apabila status hukum dari suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang terjadi ditetapkan sebagai bencana, maka dasar hukum dalam menindaklanjutinya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bencana. Apabila status hukum dari suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang terjadi ditetapkan sebagai keadaan darurat, dasar hukum dalam menindaklanjutinya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keadaan darurat.

Penambahan istilah bencana, bencana alam, bencana nonalam, bencana sosial, serta keadaan darurat ke dalam Pasal 1 Bab I Pengertian Istilah ditujukan agar pengaturan faktor-faktor penyebab penundaan pemilu menjadi lebih komprehensif dan mampu mengikuti perkembangan zaman. Dalam implementasinya, penetapan status bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan pemilu ditunda, dilakukan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu. Penetapan ini kemudian dijadikan dasar dalam penetapan penundaan pemilu.

Kedua, pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan. Dilakukan perubahan Pasal 431 ayat (1) dan Pasal 432 menjadi sebagai berikut:

- 1) Pasal 431 ayat (1) diubah menjadi,

“Dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu lanjutan.”

- 2) Pasal 432 diubah menjadi,

“Dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan pemilu susulan.”

Usulan perubahan rumusan norma dalam Pasal 431 ayat (1) dan Pasal 432 ini merujuk pada Pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Berdasarkan pasal-pasal tersebut penetapan pasangan calon terpilih dilaksanakan tepat waktu, yaitu paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden.

Ketiga, pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Dilakukan penambahan Pasal 433A dan Pasal 433B sebagai berikut:

- 1) Pasal 433A:

“Dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pelaksanaan pemilu lanjutan atau pemilu susulan tidak dapat diselesaikan tepat waktu karena terjadi bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan keterlambatan pelantikan calon terpilih, maka semua jabatan-jabatan kenegaraan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilu sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, untuk sementara waktu tetap menduduki jabatannya sebagai pejabat sementara, sampai dengan dilantikannya pejabat hasil pemilu yang baru.”

- 2) Pasal 433B:

Ayat (1):

“Dalam hal pelaksanaan pemilu sekali dalam lima tahun sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (1) tidak dapat dilaksanakan karena terja-

dinya bencana atau keadaan darurat, maka Presiden atas usulan KPU meminta persetujuan MPR untuk menunda pelaksanaan pemilu.”

Ayat (2):

“Semua jabatan-jabatan kenegaraan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilu sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, untuk sementara waktu tetap menduduki jabatannya sebagai pejabat sementara sampai dengan dilantikannya pejabat hasil pemilu yang baru.”

Perubahan norma tersebut di atas, tetap memiliki landasan konstitusional karena UUD NRI 1945 telah memberi kewenangan atributif kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur perihal pemilu dalam undang-undang sehingga dapat dilakukan dengan segera tanpa melakukan perubahan/amendemen UUD NRI 1945, yaitu melalui Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945.

Menurut Pasal 22E ayat (6),

“Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.”

Ketentuan ini memberikan kewenangan untuk melakukan pengaturan lebih lanjut tentang segala hal yang berkait dengan pemilu, termasuk penundaan pemilu kepada Presiden dan DPR. Apabila presiden dan DPR tidak dapat melakukan perubahan undang-undang pemilu, masih terdapat mekanisme yang juga memiliki landasan konstitusional melalui Perppu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan demikian, konstitusi telah memberikan solusi atas persoalan yang terjadi sebagaimana asas hukum yang menyatakan *Lex Semper Dabit Remedium*.

Sebagaimana usulan rumusan norma perubahan UUD NRI 1945, usulan rumusan norma perubahan undang-undang pemilu tersebut merupakan gagasan awal yang perlu dikaji lebih lanjut untuk menemukan rumusan norma yang lebih tepat serta mampu memecahkan kerumitan pengaturan penundaan pemilu di Indonesia. Dalam konteks Indonesia, upaya pengaturan penundaan pemilu, baik akibat bencana

maupun akibat keadaan darurat, perlu dioptimalkan sebelum keadaan tersebut benar-benar terjadi mengingat hingga saat ini Indonesia belum memiliki aturan yang memadai tentang penundaan pemilu, khususnya penundaan pemilu yang melewati masa jabatan.

Merujuk pendapat oleh Toby S. James dan Sead Alihodzic sebagaimana telah dikemukakan pada bagian awal buku ini, penundaan pemilu merupakan permasalahan serius bagi demokrasi, perdamaian, dan keamanan suatu negara. Namun, penelitian dan literatur ilmiah tentang penundaan pemilu hingga saat ini masih sangat terbatas. Oleh karena itu, ke depan penelitian dan kajian ilmiah tentang penundaan pemilu perlu terus dikembangkan.

Penelitian lanjutan terkait penundaan pemilu masih terus dibutuhkan karena kebijakan tersebut tidak hanya berdampak pada aspek prosedural demokrasi, tetapi juga dapat memengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga negara. Pemilu merupakan sarana utama pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara demokratis. Ketika pelaksanaannya ditunda, masyarakat berpotensi mempertanyakan komitmen pemerintah dan penyelenggara negara terhadap prinsip demokrasi konstitusional. Dalam kondisi tertentu, penundaan pemilu bahkan dapat memunculkan spekulasi politik yang memicu polarisasi di tengah masyarakat.

Selain kepercayaan publik, penundaan pemilu juga dapat berdampak terhadap stabilitas politik nasional. Ketidakjelasan waktu pelaksanaan pemilu dapat menimbulkan ketegangan antara pemerintah, partai politik, dan masyarakat sipil. Perbedaan kepentingan politik terkait penundaan pemilu berpotensi memunculkan konflik politik yang semakin memperuncing kondisi sosial dan demokrasi suatu negara dalam kondisi tertentu.

Partisipasi politik masyarakat yang menurun juga menjadi salah satu efek domino dari penundaan pemilu. Sikap apatis akan mulai berkembang di tengah masyarakat karena ketidakpastian pelaksanaan pemilu hingga akhirnya kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi pun berkurang. Jika kondisi tersebut berlangsung dalam

jangka waktu yang panjang, legitimasi lembaga politik dan hasil pemilu di masa mendatang dapat ikut terpengaruh karena rendahnya keterlibatan publik dalam proses politik.

Penundaan pemilu juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketatanegaraan. Masa jabatan pejabat publik yang seharusnya berakhir menjadi persoalan apabila tidak disertai dasar hukum yang jelas terkait mekanisme perpanjangan jabatan atau pengisian kekuasaan sementara. Situasi tersebut dapat menimbulkan perdebatan konstitusional, terutama jika konstitusi suatu negara tidak mengatur secara rinci kondisi luar biasa yang memungkinkan penundaan pemilu dilakukan.

Dalam perspektif hak asasi manusia, penundaan pemilu juga berkaitan dengan pemenuhan hak politik warga negara. Hak untuk memilih dan dipilih merupakan bagian dari hak sipil dan politik yang dijamin dalam prinsip demokrasi modern. Oleh sebab itu, setiap kebijakan penundaan pemilu harus dilakukan secara proporsional, memiliki alasan yang mendesak, dan disertai jaminan bahwa hak politik masyarakat tetap terlindungi. Tanpa mekanisme yang transparan dan akuntabel, penundaan pemilu berpotensi dipandang sebagai bentuk pembatasan hak politik warga negara.

Pengalaman berbagai negara cukup menunjukkan bahwa penundaan pemilu umumnya dilakukan dalam situasi darurat, seperti konflik bersenjata, bencana alam, krisis kesehatan, maupun instabilitas keamanan nasional. Pandemi *Covid-19*, misalnya, menjadi salah satu faktor yang mendorong sejumlah negara menunda pelaksanaan pemilu demi melindungi keselamatan masyarakat. Meskipun demikian, kebijakan tersebut tetap menimbulkan perdebatan terkait batas kewenangan negara dalam membatasi proses demokrasi atas dasar keadaan darurat.

Berbagai pengalaman internasional menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan penundaan pemilu sangat bergantung pada transparansi pemerintah dan kesiapan kerangka hukum yang dimi-

liki suatu negara. Negara yang memiliki aturan konstitusional dan mekanisme pengawasan yang jelas cenderung lebih mampu menjaga stabilitas politik dan mempertahankan kepercayaan publik selama masa penundaan pemilu berlangsung.

Selain itu, peran lembaga pengawas independen dan masyarakat sipil menjadi penting dalam memastikan bahwa kebijakan penundaan pemilu tidak disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Pengawasan yang efektif diperlukan agar kebijakan tersebut tetap berada dalam koridor demokrasi, menghormati supremasi konstitusi, serta tidak digunakan sebagai sarana memperpanjang kekuasaan secara tidak sah.

Ke depan, diperlukan penguatan regulasi dan kerangka hukum yang mengatur mekanisme penundaan pemilu secara jelas, terukur, dan akuntabel. Pengaturan tersebut penting untuk memastikan bahwa kebijakan penundaan pemilu hanya dilakukan dalam keadaan yang benar-benar mendesak, bersifat sementara, serta tetap menjunjung prinsip demokrasi, konstitusionalitas, dan perlindungan hak politik warga negara. Mekanisme pengawasan yang efektif melalui lembaga independen dan partisipasi masyarakat sipil juga diperlukan guna mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Stabilitas politik, kepastian hukum, dan kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi pada akhirnya dapat tetap terjaga meskipun negara menghadapi situasi krisis.

Bab 6

EPILOG: REFLEKSI DAN ARAH KE DEPAN

A. PENEGASAN AKHIR

Pembahasan pada bab-bab sebelumnya menghasilkan simpulan sebagai berikut:

Pertama, perkembangan pengaturan penundaan pemilu di Indonesia dapat dibagi ke dalam 4 (empat) periode, yaitu: 1) Periode Demokrasi Liberal (1945–1959), 2) Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966), 3) Periode Orde Baru (1966–1998), dan 4) Periode Reformasi (1999–sekarang). Pada keempat periode tersebut, ada 4 (empat) konstitusi yang berlaku di Indonesia, yaitu: UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, dan UUD NRI 1945. Masing-masing konstitusi tersebut tidak mengatur penundaan pemilu secara eksplisit. Penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan diatur dalam bentuk undang-undang pemilu. Sementara, penundaan pemilu yang melewati masa jabatan tidak diatur dalam undang-undang pemilu, melainkan diatur melalui Ketetapan MPRS. Hal ini terjadi pada masa awal Periode Orde Baru.

Kedua, penundaan pemilu harus dilaksanakan secara demokratis dan konstitusional didasari pertimbangan agar penundaan pemilu yang terjadi tidak bertentangan dengan: 1) cita hukum dan tujuan negara, 2) bentuk dan kedaulatan negara, 3) kerangka hukum pemilu,

4) tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, 5) hakikat pemilu dan asas pemilu periodik, 6) konsep tata kelola pemilu, 7) prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembatasan kekuasaan, 8) hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara, serta 9) prinsip demokrasi, integritas pemilu, dan keadaan darurat.

Ketiga, model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan dan model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan. Model pengaturan penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam bentuk pemilu lanjutan atau pemilu susulan. Model ini tidak mengakibatkan kekosongan jabatan karena pejabat hasil pemilu berikutnya dilantik tepat waktu.

Sementara, model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan belum diatur sehingga terjadi kekosongan hukum. Model ini mengakibatkan kekosongan jabatan karena terjadi keterlambatan pelantikan pejabat yang dihasilkan melalui pemilu yang baru. Untuk mencegah terjadinya kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden dilakukan perpanjangan masa jabatan. Demikian pula untuk jabatan-jabatan lainnya yang ditentukan melalui pemilu. Perpanjangan bersifat sementara sampai dengan dilantiknya pejabat hasil pemilu yang baru. Apabila dianalisis berdasarkan parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional, diperoleh hasil yang menunjukkan bahwa model pengaturan penundaan pemilu yang melewati masa jabatan, memiliki derajat atau kualitas demokrasi yang lebih rendah jika dibandingkan dengan model penundaan pemilu yang tidak melewati masa jabatan.

B. IMPLIKASI DAN REKOMENDASI

Pertama, bagi presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang agar dilakukan pengaturan penundaan pemilu dalam rangka mengantisipasi terjadinya bencana atau keadaan darurat yang mengakibatkan

pemilu ditunda. Pengaturan dilakukan baik melalui perubahan formal atau perubahan nonformal konstitusi dengan merujuk pada parameter model pengaturan penundaan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Tujuannya agar penundaan pemilu tidak dilakukan dengan cara-cara yang melanggar prinsip-prinsip demokrasi, integritas pemilu, keadilan pemilu, serta nilai-nilai dan norma-norma konstitusi (UUD NRI 1945).

Kedua, bagi penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pemilih, termasuk di dalamnya para akademisi, penulis, mahasiswa, pegiat pemilu, dan segenap warga negara Indonesia, agar memberikan kontribusinya secara konstruktif dalam mendorong dibentuknya undang-undang pemilu yang baru, yang mengatur penundaan pemilu secara demokratis dan konstitusional, demi kemajuan dan kelangsungan demokrasi di Indonesia, serta demi tegaknya cita hukum dan tujuan negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945.

Ketiga, pemerintah dan lembaga terkait perlu menyusun mekanisme penetapan keadaan bencana atau keadaan darurat secara jelas, objektif, dan terukur agar tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya. Penentuan keadaan darurat yang menjadi dasar penundaan pemilu harus didasarkan pada indikator yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, seperti bencana nasional, konflik berskala luas, pandemi, atau keadaan lain yang secara nyata menghambat pelaksanaan pemilu secara aman dan demokratis. Dengan adanya parameter yang jelas, potensi penyalahgunaan kewenangan dalam penundaan pemilu dapat diminimalisasi.

Keempat, pengaturan terkait penundaan pemilu juga perlu disertai dengan mekanisme pengawasan ketat melalui keterlibatan lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi, guna memastikan setiap kebijakan terkait penundaan pemilu tetap berada dalam koridor konstitusi. Pengawasan tersebut penting untuk menjaga prinsip *checks and balances*, serta mencegah lahirnya keputusan politik yang berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara, terutama hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu.

Kelima, transparansi dan partisipasi publik harus menjadi prinsip utama dalam proses pembentukan regulasi terkait penundaan pemilu. Pemerintah dan DPR perlu membuka ruang dialog yang luas dengan masyarakat sipil, akademisi, organisasi kepemiluan, dan media massa agar regulasi yang dibentuk benar-benar mencerminkan kebutuhan demokrasi Indonesia. Partisipasi publik yang bermakna juga dapat meningkatkan legitimasi hukum serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap sistem pemilu dan institusi demokrasi.

Upaya peningkatan literasi konstitusi juga diperlukan dan pendidikan politik kepada masyarakat terkait pentingnya pemilu yang demokratis, berkala, dan konstitusional. Pemahaman masyarakat terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan ketentuan konstitusi akan mendorong terciptanya kontrol sosial yang efektif terhadap kebijakan negara, termasuk dalam isu penundaan pemilu. Masyarakat pun pada akhirnya tidak hanya menjadi objek dalam proses demokrasi, tetapi juga subjek yang aktif dalam menjaga tegaknya konstitusi dan keberlangsungan demokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Albert, Richard, 2022, *Paradigma Baru Amendemen Konstitusi*, Setara Press. Alih bahasa Rosa Ristawati, Radian Salman, dan Oemar Moechthar, Cetakan Pertama, Malang.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Jakarta.
-, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
-, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia PascaReformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
-, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta.
-, Jimly, 2017, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Keempat, Jakarta.
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, 2009, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, PT Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung.
- Astomo, Putera, *Ilmu Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Depok.
- Atmadja, I Dewa Gede dan I Nyoman Putu Budiarta, 2018, *Teori-Teori Hukum*, Strata Press, Malang.
-, 2015, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
-, 2010, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang.

-, 2012, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Cetakan Kedua, Malang.
- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ayuni, Qurata, 2024, *Konsepsi Hukum Tata Negara Darurat Dalam Perspektif UUD 1945*, UI Publishing, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Azis, Viryan, 2022, *Asal-Usul Manajemen Pemilu Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Barnett, Hilaire, 2002, *Constitutional & Administrative Law*, 4th Ed., Cavendish Publishing Ltd., London-Sydney.
- Bruggink, JJ. H., 1995, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, terjemahan Arief B. Sidharta, Bandung.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- C., Anwar, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pascaperubahan, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, Malang.
- Dahl, Robert A., 2001, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, 1st Ed., Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Danusubroto, Sidarto, dkk., 2014, *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan Pertama, Editor Ma'ruf Cahyono, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan ke-1, Edisi IV, Jakarta.
- Dhakidae, Daniel, 1986, “Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik” dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta.

- Diantha, I Made Pasek dkk., 2018, *Metode Penulisan Hukum dan Penulisan Disertasi*, Swasta Nulus, Denpasar.
-, 2016, *Metodologi Penulisan Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penulisan Hukum Normatif dan Empiris*, Prenada Media Group, Cetakan Pertama, Depok.
- Erwin, Muhamad, 2025, *Hukum Konstitusi Dalam Lintasan Filsafat Hukum, Teori Hukum, Ilmu Hukum, dan Politik Hukum*, Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT RajaGrafindo Persada, Depok.
- Faiz, Pan Mohamad, 2020, *Peradilan Konstitusi Perbandingan Kewenangan Konstitusional di Asia*, Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-1, Depok.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penulisan Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Feith, Herbert, 1999, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Ghoffar, Abdul, 2022, *Pengisian Kekosongan Jabatan Presiden: Perbandingan dengan 15 Negara di Dunia*, PT RajaGrafindo Persada, Depok.
- Huda, Ni'matul, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Isra, Saldi dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Rajawali Pers, Depok.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
-, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, PT RajaGrafindo Persada, Depok.

-, 2020, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Kherid, Muhammad Nizar, 2012, *Evaluasi Sistem Pemilu Di Indonesia 1955–2019 Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum*, Rayana Komunikasindo, Jakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Jakarta.
-, 2017, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Cetakan Ketujuh, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2006, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, P.T. Alumni, Cetakan Kedua, Bandung.
-, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum Buku I*, PT. Alumni, Cetakan Kedua, Bandung.
- Mahendra, Yusril Ihza, 2022, "Hanya Ada Tiga Jalan untuk Menunda Pemilu", RMOL.id, <https://rmol.id/publika/read/2022/02/26/524863/hanya-ada-tiga-jalan-untuk-menunda-pemilu> (diakses 25 Juni 2025).
- Mahmuzar, 2013, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen*, Nusa Media, Cetakan Pertama, Bandung.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, 1996, “Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum”, dalam *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co., Cetakan Pertama, Jakarta.
-, 2012, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Editor Moh. Fadli, Cetakan Pertama, Malang.
-, 2004, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Cetakan Pertama, Yogyakarta.

- Maulida, Faishal Hilmy, 2019, *Sejarah Pemilu yang Dihilangkan: Pemilihan Umum dalam Kemelut Politik Indonesia Tahun 1950-an*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- MD, Moh. Mahfud, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Jakarta.
-, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Jakarta.
-, 2020, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers Divisi Buku Perguruan Tinggi PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Kesepuluh, Depok.
- Meuwissen, 2018, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Nasir, Cholidin, 2024, *Constitutional Question Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara dan Penerapannya di Indonesia*, Lembaga Pengembangan Pendidikan Anak Bangsa, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Nugroho, Kris dan Ferry Daud M. Liando, 2019, “Nilai dan Asas Pemilu”, dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta.
- Nurbaningsih, Enny, 2022, *Dinamika Praktik Perencanaan Legislasi Nasional*, PT RajaGrafindo Persada, Depok.
- Palguna I Dewa Gede, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, Jakarta.
-, 2018, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Konpress, Jakarta.
-, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Panjaitan, Marojahan JS, 2018, *Politik, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi dalam Bingkai Negara Kesejahteraan dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Cetakan Pertama, Bandung.
- Perdana, Aditya dan Ferry Kurnia Rizkiyansyah, 2019, “Tahapan Pemilu”, dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta.
- Pontier, J.A., 2008, *Penemuan Hukum*, (Bandung, Jendela Mas Pustaka, Cetakan Pertama, Bandung.
- Rachman, Irfan Nur, 2020, *Politik Hukum Yudisial Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, PT RajaGrafindo Persada, Depok.
- Riwanto, A, 2022, *Hukum Penundaan Pemilu*, NegaraHukum.com, <https://negarahukum.com/hukum-penundaan-pemilu.html>
- Rizkiyansyah, Ferry Kurnia dan Benget Manahan Silitonga, 2019, “Manajemen Penyelenggara Pemilu”, dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan Mada Sukmajati (ed), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta.
- Russel, Bertrand, 2007, *Sejarah Filsafat Barat dan Kaitannya dengan Kondisi Sosio-Politik dari Zaman Kuno hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Alih Bahasa Sigit Jatmiko dkk., Yogyakarta.
- S., Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, PT. Kanisius, Yogyakarta.
- Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Salim, M. Nazir, 2014, *Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta 1951*, Penerbit Ombak, Yogyakarta.
- Samekto, F.X. Adji, 2023, *Penulisan Hukum Dalam Aliran Legal Positivisme*, Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Depok.
- Sandi, I Dewa Kade Wiarsa Raka & Antony Lee, 2021, “Merespons Tantangan dengan Kolaborasi dan Inovasi Strategi” dalam *Bersiasat di Tengah Badai Covid-19: Inovasi serta Kreasi Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih pada Pilkada Serentak 2020*, KPU, Jakarta.

- Sani, 2022, “Hukum Pemilu di Malaysia”, dalam *Routledge Handbook of Election Law*, Routledge.
- Santoso, Topo dan Ida Budhiati, 2019, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Seidman, Ann dkk., 2002, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, (Projek Elips II Departemen Kehakiman dan HAM Republik Indonesia, Edisi Kedua, penerjemah Johanes Usfunan, Endah P. Wardhani, dan Ningrum Sirait, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan Ketiga Belas, Jakarta.
- Sihombing, Herman, 1996, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Simanjuntak, P.N.H., 2003, *Kabinet-Kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
-, 2016, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, PT Remaja Rosdakarya, Cetakan Pertama, Bandung.
- Strong, C.F., 2015, *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, penerjemah Derta Sri Widowatie, Cetakan Kesepuluh, Nusa Media, Bandung.
- Subawa, I Made et.al., 2005, *Hukum Tata Negara PascaPerubahan UUD 1945*, Wawasan, Denpasar.
- Sukmajati, Mada dan Aditya Perdana, 2019, “Tata Kelola Pemilu di Indonesia”, dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, dan

- Mada Sukmajati (ed.), *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta.
- Sulardi, 2021, *Menuju Sistem Pemerintahan Presiden yang Murni*, Setara Press, Malang.
- Surbakti, Ramlan dkk., 2015, *Naskah Akademik dan Draf RUU Kitab Hukum Pemilu: Usulan Masyarakat Sipil*, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta.
-, 2024, *Tata Kelola Pemilu (Electoral Governance)*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
-, 2015, *Naskah Akademik dan Draf RUU Kitab Hukum Pemilu: Usulan Masyarakat Sipil*, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Cetakan Pertama, Yogyakarta.
- Thohari, A. Ahsin, 2016, *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Erlangga, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia PascaAmendemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Utrecht, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, PT Ichtiar Baru dan Sinar Harapan, Cetakan ke-X, diterjemahkan dan direvisi Moh. Saleh Djindang, Jakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Konsep dan Metode*, Setara Press, Cetakan Pertama, Malang.
- Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Yusa, I Gede, dkk., 2016, *Hukum Tata Negara PascaPerubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang.

2. Disertasi/Tesis/Hasil Penulisan

- Aris, Mohammad Syaiful, 2021, *Sistem Pemilihan Umum Menurut UUD NRI 1945 dan Penguatan Presidensiil di Indonesia*, Disertasi

Program Studi Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya.

Ariyani, Nita, Murti Ayu Hapsari, dan Laga Sugiarto, 2021, *Perлиндungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Berkaitan dengan Penerapan State of Exception dalam Kebijakan Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Indonesia*, (Laporan Akhir Penulisan, Kerja Sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Janabadra), Pusat Penulisan dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Parasibu, Alboin, et.al., 2021, *Urgensi Mendesain Ulang Hukum Negara dalam Keadaan Darurat*. Laporan Hasil Penulisan, Pusat Penulisan dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Sandi, I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, 2024, *Rekonstruksi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Menuju Tata Kelola Pemilihan Umum Serentak yang Baik*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar.

3. Jurnal

Albarkah, Naufal Rizky, dkk., “Perbandingan Sistem Pemilihan Presiden Indonesia dan Turki”, *JAP Jurnal Administrasi Publik*, (Vol. 14, No. 2), 2023. <https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/documents/detail/4140086>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

Dedi, Agus, “Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak”, *Jurnal Moderat*, (Vol. 5, No. 3), 2019. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/2676>. Diakses 10 Juli 2025.

Diniyanto, Ayon, “Penundaan Pemilihan Umum di Negara Hukum: Kajian Demokrasi Konstitusional”, *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, (Vol. 13, No. 2), 2022. <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/3365/0>. Diakses tanggal 9 Agustus 2025.

- Faiz, Pan Mohamad, “Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil Melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, (Vol. 14, No. 3), 2017. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/14310>.
- Firmanto, Taufik, “Konstitusionalitas Penundaan Pemilu Serentak Nasional Tahun 2024”, *Jurnal Fundamental*, (Vol. 12, No. 1), 2023. <https://ejurnal.umbima.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/view/143>. Diakses tanggal 9 Agustus 2025.
- Hidayatulloh, Bagus Anwar, “Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Hukum Ius Quio Iustum*, (Vol. 21, No. 4), 2014. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/4599>. Diakses tanggal 15 Agustus 2025.
- James, Toby S. and Sead Alihodzic, “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situations”, *Election Law Journal*, (Volume 19, Number 3), 2020. https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/76320/1/Elections_and_emergencies_5.00_AAV_JAMES.pdf. Diakses 31 Agustus 2023.
- Jukari, Ahmad, “Jalan Konstitusional Penundaan Pemilu dan Perpanjangan Masa Jabatan Presiden dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *J-Law*, (Vol. 1, No.1), 2022.
- Khairul, Fahmi, “Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945”, *Jurnal Cita Hukum*, (Vol. 4, No. 2), 2016.
- Kirana, Farkhan Surya Adi dan Agus Riwanto, “Analisis Hukum Penundaan Pemilu Serentak Akibat Instabilitas Perekonomian Negara PascaCovid-19 Dalam Perspektif Konstitusionalisme”, *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik*, (Vol. 8, No. 2), 2024. <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/75980/pdf>. Diakses tanggal 25 September 2025.

- Maskell, Jack, "Postponement and Rescheduling of Elections to Federal Office", *Congressional Research Service*, 2014. <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL32623.pdf>, hlm. 1. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.
- Michael T., Morley, "Postponing Federal Elections Due to Election Emergencies", *Washington and Lee Law Review Online*, (Florida State University College of Law, Volume 77, Issu 1, Article 9), 2020. <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr-online/>. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.
- Morales, Mauricio dan Teresa Pérez-Cosgaya, "The Impact of Socio-Political Cleavages on Constitutional Referendums: The Case of Chile 2022", *Politics and Governance*, (Volume 13, Article 8804), 2025. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/8804>. Diakses tanggal 1 September 2025.
- Permana, Aryanda, dkk., "Pengaturan Penetapan Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat", *Jurnal Diskresi*, (Vol. 2, Issue 2), 2023. <https://journal.unram.ac.id/index.php/diskresi/article/view/3675/1878>. Diakses tanggal 20 September 2025.
- Phiau, Bun Joi, dkk., "Politik Hukum Penundaan Pemilu Ditinjau Dari Perspektif Hukum Tata Negara", *Jurnal Ikamakum*, Magister Hukum Universitas Pamulang, (Vol. 2 No.1), 2022. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/IKAMAKUM/article/view/22929>. Diakses tanggal 20 Agustus 2022.
- Prayudi, "Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal (Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections)", *Jurnal Politika, Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri & Hubungan Internasional*, (Vol. 12 No. 1), 2021.
- Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, (Jilid 41, No. 1), 2012. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4213>. Diakses tanggal 14 Februari 2026.

- Sapii, Rahmat Bijak Setiawan, dkk., “Realisasi Wacana Penundaan Pemilihan Umum: Manifestasi Kontraindikasi Terhadap Supremasi Konstitusi Dan Demokrasi”, *Jurnal APHTN-HAN*, (V1i2 48), 2022. <https://japhtnhan.id/index.php/japhtnhan/article/view/48/23>. Diakses tanggal 7 September 2025.
- Scheppele, Kim Lane, “Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11”. *Journal of Constitutional Law*, (*upenn.edu*), 2004. Diakses tanggal 22 Februari 2021.
- Sultani, Zofrano Ibrahimsyah Magribi, dkk., “Memaknai Pasang Surut Berdemokrasi di Myanmar (1962–2021) dan Konteksnya bagi Pendewasaan Demokrasi ASEAN”, *ISTORIA: Jurnal Pendidikan dan Sejarah*, (Vol. 19, No. 1), 2023. <https://jurnal.uny.ac.id/index.php/istoria/article/view/48967/22034>. Diakses tanggal 4 September 2025.
- Susanto, Efendi, “Sila Ke-Empat Pancasila dan Iklim Demokrasi Indonesia Saat Ini”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, (Jilid 50. No.1), 2021. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/31538>. Diakses 14 Februari 2026.
- Wardanu, Rahadian Bino, dkk., “Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum: Studi Perbandingan Konstitusi Indonesia Dengan Turki”, *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, (Vol. 9, No. 12), 2024. <https://jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntaxliterate/article/view/55249>. Diakses tanggal 1 September 2025.
- Wardhani, Lita Tyesta Addy Listiya, Farid Ibrahim, dan Adissya Mega Christia, “Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, (Vol. 2, No. 3), 2020. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jphi/article/view/8800/4508>. Diakses 14 Februari 2026.
- Watu, Ahmad Kamil Assakiri dan Gregorius, “Analisis Dampak Penundaan Pemilu 2024 (Studi Putusan Nomor: 757/pdt.G/2022/PN. Jkt.Pst)”, *Jurnal Lex Specialis*, (Vol. 4, No. 1), 2023. <https://open->

- journal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/issue/view/1395. Diakses tanggal 14 September 2025.
- Woldemichael, Zelalem Shiferaw, “Election After Postponement Caused By Covid-19: The Case Of Ethiopia”, *Jimma University Journal of Law (JUJL)*, (Vol. 13), 2021. <https://journals.ju.edu.et/index.php/jlaw/article/view/3497/1397>. Diakses 21 Agustus 2025.
- Wisnaeni, Fifiana dan Ratna Herawati, “The Politics of Law of Pancasila-based Democracy in Indonesia as the World’s Third Largest Democracy”, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, (Vol. 9, No. 4), 2020. <https://www.richtmann.org/journal/index.php/ajis/article/view/12133>. Diakses 14 Februari 2026.
- Yehezkiel, Simanjuntak, Vijae, dkk., “Urgensi Konsep *A Priori Constitutional* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Perbandingan Negara Perancis dan Chili)”. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, (Vol. 5, No. 8), 2024. <https://www.rewangrencang.com/ojs/index.php/JHLG/article/view/661>. Diakses tanggal 1 September 2025.

4. Makalah/Artikel/Surat Kabar/Internet

- Anonim, “Mantan Hakim Konstitusi Mengingatkan Tak Ada Alasan Konstitusional Menunda Pemilu”, *Harian Kompas*, 25 Februari 2022.
-, “PDIP: Tidak Ada Ruang Penundaan Pemilu (PDI-P, Nasdem, Demokrat, dan PKS menolak wacana penundaan Pemilu 2024 yang dilontarkan PKB dan Golkar”. *Harian Kompas*, 25 Februari 2022.
-, 2020, “By-Election Postponed as Agong Declares Emergency for Batu Sapi”, *Malay Mail*, <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2020/11/18/by-election-postponed-as-agong-declares-emergency-for-batu-sapi/1923896>. Diakses tanggal 18 Agustus 2025.
- Anugerah, Pijar, 2022, “KPU dan Bawaslu Baru Dilantik, Segera Siapkan Tahapan Pemilu 2024 Agar Sesuai Jadwal”, *BBC News*

- Indonesia*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61072661>. Diakses 21 November 2022.
-, 2022, “Penundaan Pemilu 2024 dengan *Big Data* Luhut: Walau Tidak Diatur dalam UU, Bisakah *Big Data* Jadi Alasan Menunda Pemilu?”, *BBC News Indonesia*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60779921>. Diakses tanggal 19 Maret 2022.
- Arsip Nasional RI (ANRI), <https://jdih.bpip.go.id/common/dokumen/1959-07-05Dekritpresiden-anri-ocr.pdf>. Diakses tanggal 28 Juni 2025.
- Asian Network for Free Elections (ANFREL), 2021, “ANFREL Releases 2020 Myanmar General Elections Final Observation Mission Report”, <https://anfrel.org/anfrel-releases-2020-myanmar-general-elections-final-observation-mission-report/>. Diakses tanggal 2 September
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/konstruksi.html>. Diakses tanggal 29 September 2022.
-, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/tunda-2>. Diakses tanggal 29 September 2022.
- *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi Online/Daring*, <https://kbbi.web.id/demokrasi.html>. Diakses tanggal 29 September 2022.
-, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/urgensi>, Diakses tanggal 1 November 2025.
-, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/kerangka>. Diakses tanggal 18 Agustus 2025.
-, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi online/daring*, <https://kbbi.web.id/konstitusional.html>. Diakses tanggal 29 September 2022.

- Basri, Seta, “Kajian Politik: Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1992>. Diakses tanggal 15 Agustus 2025.
- Benedikter, Roland dan Miguel Zlosilo, 2022, “Chile’s Constitutional Referendum Points to A Difficult Path Ahead”, *LSE Latin America and Caribbean*, https://eprints.lse.ac.uk/117052/1/latam_2022_09_01_chiles_constitutional_referendum.pdf. Diakses tanggal 1 September 2025
- Chakrabarty, Bidyut dan Rajendra Kumar Pandey, 2013, *Indian Government and Politics*, SAGE Publications India. https://sk.sagepub.com/book/mono/indian-government-and-politics/toc#_=_. Diakses tanggal 14 September 2025.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Sejarah DPR*, <https://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>. Diakses 7 Agustus 2023.
- Fatimah, “Belum Sembuh dari Gempa, Erdogan Mau Pemilu Turki Digelar Mei 2023”, *IDN Times.com*, <https://www.idntimes.com/news/world/belum-sem-buh-dari-gempa-erdogan-mau-pemilu-turki-digelar-mei-c1c2-01-dwzcy-wwnlqx>. Diakses tanggal 15 Oktober 2025.
- Ferida, Khairisa, 2023, “Erdogan Menang Pilpres Turki 2023, Kilicdaroglu Klaim Pemilu Tidak Adil”, *Liputan6.com*, <https://www.liputan6.com/global/read/5301034/erdogan-menang-pilpres-turki-2023-kilicdaroglu-klaim-pemilu-tidak-adil>. Diakses tanggal 15 Oktober 2025.
- Figuerola, Pamela, 2021, “Constitutional Referendum During the Covid-19 Pandemic: the Case of Chile Case Study”, Stockholm Sweden, International IDEA, <https://www.idea.int/sites/default/files/constitutional-referendum-during-the-covid-19-pandemic-the-case-of-chile-en.pdf>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.
- France24, 2020, “Poland to Hold Presidential Election on June 28, After Delay Due to Covid-19”, <https://www.france24.com/>

- en/20200603-poland-to-hold-presidential-election-on-june-28-after-delay-due-to-covid-19. Diakses tanggal 9 Desember 2023.
- Frontier Myanmar, 2021, “Daily Briefing”, <https://mailchi.mp/frontiermyanmar.net/the-latest-on-the-coup?e=837eb314dd>. Diakses tanggal 5 September 2025.
- Gillett, M. Tyler, 2020, “Chile Postpones Referendum on New Constitution Amid Coronavirus Concerns”, <https://www.jurist.org/news/2020/03/chile-postpones-referendum-on-new-constitution-amid-coronavirus-concerns/>. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.
- Hidayat, Arif, 2010, “Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)”, https://eprints.undip.ac.id/7828/1/Prof_Arief.pdf. Diakses 14 Februari 2026.
-, 2017, “Negara Hukum Berwatak Pancasila”, https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/artikel_15_03_arief_hidayat.pdf. Diakses 14 Februari 2026.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2014, “Elections in Liberia: 2014 Special Senatorial Elections”, <https://www.ifes.org/tools-resources/faqs/elections-liberia-2014-special-senatorial-elections>. Diakses tanggal 8 Agustus 2025.
-, 2019, “Elections in Bolivia 2019 General Elections Frequently Asked Questions”, https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/ifes_faqs_elections_in_bolivia_2019_general_elections_october_2019.pdf. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.
- International IDEA, 2002, *Standar-Standar Internasional untuk Pemilu: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (Stockholm, Sweden), <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/standar-standar-internasional-pemilihan-umum-pedoman-peninjauan-kembali-kerangka-hukum-pemilu.pdf>. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

-, 2020, “Ikhtisar Global COVID-19: Dampak terhadap Pemilu”, Analisis tanggal 21 Februari 2020 s.d. 31 Mei 2020 dan dimutakhirkan pada 1 Juni 2020, https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/01062020-overview-elections-and-covid-19-bahasa-indonesia.pdf, selanjutnya disebut International IDEA I. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.
-, 2022, “Global Overview Covid-19 Impact Elections”, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Diakses 1 Desember 2023.
-, 2022, “Global Overview of Covid-19 Impact on Elections”, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Diakses 7 November 2022.
-, 2022, “Global overview of Covid-19: Impact on elections”, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Diakses tanggal 2 September 2025.
- Jablonska, Paulina, 2022, “Postponement of the Election Date in Poland – once again?”, *Center for Social Science – Institute for Legal Studies*, <https://jog.tk.hu/en/postponement-of-the-election-date-in-poland-once-again>. Diakses tanggal 9 Desember 2023.
- Komisi Pemilihan Umum (KPU), “KPU Tetapkan Perolehan Suara Pilpres dan Pileg 2019”, <https://www.kpu.go.id/berita/baca/7482/Komisi-Pemilihan-Umum--KPU--RI-resmi-merampungkan-proses-Rekapitulasi-Suara-Nasional-untuk-Pemilu-2019--Selasa--21-5-2019->. Diakses tanggal 10 Juli 2025.
-, “Pemilu 1977-1997”, <https://www.kpu.go.id/page/read/10/pemilu-1977-1997>. Diakses tanggal 15 September 2023.
-, “Pemilu 1999” <https://www.kpu.go.id/page/read/11/pemilu-1977-1997>. Diakses tanggal 16 September 2023.
-, “Pemilu 2004”, <https://www.kpu.go.id/page/read/1114/pemilu-2004>. Diakses tanggal 9 Juli 2025.

-, “Pemilu 2014”, <https://www.kpu.go.id/page/read/1116/pemilu-2014>. Diakses tanggal 10 Juli 2025.
- L., Debora Sanur, 2024, “Hasil Rekapitulasi Suara Nasional Pemilu 2024”, (Info Singkat, Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI, Vol. XVI, No. 6/II/Pusaka/Maret/2024), https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-XVI-6-II-P3DI-Maret-2024-212.pdf. Diakses tanggal 16 Juli 2025.
- Mahendra, Yusril Ihza, 2022, “Hanya ada Tiga Jalan untuk Menunda Pemilu”, Rmol.id, <https://rmol.id/publika/read/2022/02/26/524863/hanya-ada-tiga-jalan-untuk-menunda-pemilu>. Diakses tanggal 25 Juni 2025.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Sejarah dan Perkembangan Konstitusi Indonesia*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>, Diakses 10 September 2023.
- Mahmood, Zaad, 2023, “Elections During Emergencies And Crises Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic”, *International IDEA*, Chapter 21 Case Study: India States, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elections-during-emergencies-and-crises-en.pdf>. Diakses tanggal 14 September 2025.
- Malay Mail, 2020, “By-Election Postponed as Agong Declares Emergency for Batu Sapi”, <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2020/11/18/by-election-postponed-as-agong-declares-emergency-for-batu-sapi/1923896>. Diakses tanggal 18 Agustus 2025.
- Muhid, Hendrik Khoirul, 2022, “5 Hal Mengenai Penundaan Pemilu 2024, Mengapa Menuai Polemik?”, *Tempo.co*, <https://nasional.tempo.co/read/1566800/5-hal-mengenai-penundaan-pemilu-2024-mengapa-menuai-polemik>. Diakses tanggal 15 Agustus 2023.
- Mukaromah, Vina Fadhrotul dan Sari Hardiyanto, 2020, “Cegah Penyebaran Covid-19, Raja Malaysia Setujui Penundaan Pemilu Sela di Sabah”, Kompas.com, <https://www.kompas.com/tren/>

- read/2020/11/21/093000965/cegah-penyebaran-covid-19-raja-malaysia-setujui-penundaan-pemilu-sela-di?page=all. Diakses tanggal 31 Agustus 2025.
- Oktarianisa, Sefti, 2020, “Warning dari Malaysia! Gara-Gara Pilkada Covid-19 Meroket”, CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201002075059-4-191093/warning-dari-malaysia-gara-gara-pilkada-covid-19-meroket>. Diakses tanggal 1 September 2025.
- Palguna, I Dewa Gede, 2021, “Penafsiran Konstitusi”, (Fakultas Hukum Universitas Udayana, makalah disampaikan pada Bimtek Hukum Acara Pengujian Undang-Undang bagi Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Diselenggarakan oleh Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI, 13 Oktober 2021), Semarang.
- Perdana, Agni Widya, 2019, “Gunung Ulawun di Papua Nugini Muntahkan Lava, 5.000 Orang Dievakuasi”, Kompas.com, <https://internasional.kompas.com/read/2019/06/27/13315831/gunung-ulawun-di-papua-nugini-muntahkan-lava-5000-orang-dievakuasi>. Diakses tanggal 8 Agustus 2025.
- Ramadhan, Azhar Bagas, 2025, “Lukman Hakim Usul ‘Pemilu Sela’ Agar Putusan MK Tak Langgar UUD”, *detiknews*, <https://news.detik.com/berita/d-8013523/lukman-hakim-usul-pemilu-sela-agar-putusan-mk-tak-langgar-uud>. Diakses tanggal 15 Desember 2025.
- Rufinaldo, Rhany Chairunissa, 2018, “Kongo Gelar Pemilihan Umum yang Lama Tertunda”, <https://www.aa.com.tr/id/dunia/kongo-gelar-pemilihan-umum-yang-lama-tertunda/1352581>. Diakses tanggal 8 Agustus 2025.
- Seelke, Clare Ribando, 2020, “Bolivia Postpones May Elections Amidst COVID-19 Outbreak”, *Congressional Research Service*, (Update, March 24, 2020), https://www.congress.gov/crs_external_products/IN/PDF/IN11198/IN11198.9.pdf, Diakses tanggal 30 Agustus 2025.

- Suhartono, Anton, 2025, “Pertama sejak Kudeta, Myanmar Gelar Pemilu 28 Desember 2025”, <https://www.inews.id/news/internasional/pertama-sejak-kudeta-myanmar-gelar-pemilu-28-desember-2025>. Diakses tanggal 7 September 2025.
- Tanurejo, Budiman, 2022, “Politik Atas Nama”, *Harian Kompas*, 5 Maret 2022.
- The Carter Center, 2021, “Analyzing Bolivia’s 2020 General Elections Final Report”, https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/bolivia-2020-final-report.pdf. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.
- Tripathi, Rahul, 2019, “More Security Forces for Lok Sabha Polls than Operation Brasstacks”, *The Economic Times News*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/elections/lok-sabha/india/more-security-forces-for-lok-sabha-polls-than-operation-brasstacks/articleshow/69420600.cms>. Diakses tanggal 14 September 2025.
- VOA Indonesia.com, 2023, “Presiden Turki Tegaskan Rencana Pelaksanaan Pemilu 14 Mei” <https://www.voaindonesia.com/a/presiden-turki-tegaskan-rencana-pelaksanaan-pemilu-14-mei-/6985045.html>. Diakses tanggal 15 Oktober 2025.
- Voi.id., 2020, “Penundaan Pemilu Bolivia: Darurat Covid-19 atau Strategi Politik?”, <https://voi.id/berita/9444/penundaan-pemilu-bolivia-darurat-covid-19-atau-strategi-politik>. Diakses tanggal 30 Agustus 2025.
- Wiratama, Syailendra Hafiz, 2022, “Pemilu Pernah Ditunda oleh Rezim Otoriter”, <https://news.detik.com/x/detail/investigasi/20220315/Pemilu-Pernah-Ditunda-oleh-Rezim-Otoriter/>. Diakses tanggal 14 September 2023.
- Zamfir, Ionel dan Tessa Fardel, 2020, “Impact of the Pandemic on Elections Around the World from Safety Concerns to Political Crises”, *European Parliamentary Research Service*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI\(2020\)652017_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI(2020)652017_EN.pdf). Diakses tanggal 31 Agustus 2025.

5. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Berita Republik Indonesia, II, 7, halaman 45–48, Penjelasan halaman 51–56. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959).

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950, Lembaran Negara 50-3, Diundangkan tanggal 6 Februari 1950).

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia) (Lembaran Negara 50–56, Diumumkan tanggal 5 Agustus 1950, Penjelasan Tambahan Lembaran Negara Nomor 27).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor X/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XLII/MPRS/1968 Tahun 1968 tentang Perubahan Ketetapan Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor III/MPRS/1963.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan Permusyawaratan Rakyat Nomor XIV/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1908).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723).

Undang-Undang Republik Indonesia 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656).

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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6863).

Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 yang ditetapkan tanggal 28 Februari 2020. Berdasarkan Peraturan KPU ini, pilkada 2020 dijadwalkan tanggal 23 September 2020.

Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020. Ditetapkan tanggal 12 Juni 2020. Melalui peraturan KPU ini, pilkada 2020 dilaksanakan hari Rabu, 9 Desember 2020.

Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali

Kota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19. Ditetapkan tanggal 21 Maret 2020. Berdasarkan keputusan KPU ini, sejumlah tahapan pilkada 2020 ditunda pelaksanaannya.

Keputusan KPU Nomor 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Tahun 2020. Ditetapkan tanggal 15 Juni 2020. Berdasarkan keputusan KPU ini, tahapan pilkada 2020 yang sempat ditunda dilanjutkan kembali.

Keputusan KPU Nomor 21 Tahun 2022 tentang Hari dan Tanggal Pemungutan Suara pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, Anggota DPRD Provinsi, dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Ditetapkan tanggal 31 Januari 2022.

6. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 tentang Putusan Perkara Pengujian 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Konstitusi Negara Lain

The Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009].

The Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2021

The Constitution of India Konstitusi India.

The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation No. 1/1995.

The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April.

The Constitution of The Republic of Turkey.

The Constitution of the United States of America.

The Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007.

The Myanmar's Constitution of 2008 with Amendments through 2015.

PROFIL PENULIS



Dr. I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si., M.H., lahir di Desa Yeh Sumbul, Jembrana, Bali, 21 November 1970. Penulis meraih gelar Sarjana Teknik (S.T.) dari Jurusan Teknik Kimia, Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada. Penulis kemudian menempuh studi dan

meraih gelar Sarjana Hukum (S.H.), Magister Kajian Budaya (M.Si.), Magister Hukum (M.H.) dari Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, serta Doktor Ilmu Hukum (Dr.) dari Universitas Udayana, serta.

Kiprah sebagai penyelenggara pemilu dimulai sejak Penulis terpilih sebagai Anggota KPU Provinsi Bali (2008–2013). Kemudian menjadi Ketua KPU Provinsi Bali (2013–2018) dan Anggota Bawaslu Provinsi Bali (2018–2020). Menjadi Anggota Tim Pemeriksa Daerah (TPD) dari unsur KPU Provinsi Bali (2014–2018). Pada tanggal 15 April 2020 dilantik menjadi Anggota KPU RI. Pada tanggal 7 September 2022, penulis dilantik menjadi Anggota DKPP RI (2022–2027).

Salah satu buku karya Penulis berjudul *Rekonstruksi Pengaturan Pilkada Menuju Tata Kelola Pemilu yang Baik*, diterbitkan oleh Penerbit Kompas tahun 2024. Penulis juga menjadi *co-editor* buku *Etika yang Melembaga: 70 Tahun Prof. Jimly Asshiddiqie Warisan Gagasan dan Pengutan DKPP* yang diterbitkan oleh Sinar Grafika bekerjasama dengan DKPP tahun 2026.

INDEKS

A

Asas Salus Populi Suprema Lex
Esto 355, 368

B

bencana alam 4, 10, 54, 111,
112, 116, 117, 118, 119,
131, 134, 137, 138, 168,
169, 174, 186, 208, 237,
277, 279, 282, 313, 314,
322, 323, 324, 325, 339,
360, 361, 365, 386, 394,
396, 405, 406, 420, 433,
437, 439, 443
bencana nonalam 2, 137, 138,
314, 339, 340, 361, 394,
406, 437, 439

C

cita hukum (*rechtsidee*) 214, 218
constitutional government 30, 261,
262

D

Dekrit Presiden 43, 60, 79, 80,
82, 83, 153, 155, 168, 347,
370, 376, 386, 387, 389,
390, 392, 406, 416, 432
Demokrasi Konstitusional 348
Demokrasi Pancasila 18, 343

F

force majeure 168

H

Hak Asasi Manusia (HAM) 194
hak konstitusional 24, 30, 52,
158, 159, 259, 266, 269,
272, 274, 275, 285, 302,
333, 334, 336, 364, 365,
374, 375, 401, 402, 425,
429, 430, 446, 447
hukum tata negara darurat
(HTN Darurat) 4

I

inkonstitusional 121, 176, 302,
304, 309, 332, 387

J

judicial supremacy 50

K

kedaulatan rakyat 6, 19, 20, 21,
24, 25, 31, 35, 60, 89, 92,
123, 130, 194, 221, 226,
227, 228, 229, 232, 233,
234, 235, 243, 244, 251,
274, 284, 285, 299, 300,
307, 326, 331, 343, 347,
359, 369, 373, 374, 401,
410, 411, 425, 442

kekosongan kekuasaan (*vacuum
of power*) 366, 404

konstitusionalisme 10, 20, 29,
30, 233, 263, 264, 265,
266, 326, 335

konvensi ketatanegaraan
(*constitutional convention*)
347

L

legitimasi 6, 13, 56, 57, 162,
163, 165, 177, 201, 226,
241, 250, 266, 318, 323,
326, 327, 329, 332, 344,
347, 352, 369, 374, 375,
396, 398, 406, 407, 448

Lex Semper Dabit Remedium 441

lex superior derogat legi inferiori
240

M

masa jabatan 8, 9, 16, 20, 21, 22,
25, 41, 42, 44, 76, 95, 106,
108, 109, 129, 131, 133,
138, 140, 142, 143, 145,
150, 151, 152, 154, 156,
167, 176, 179, 181, 182,
183, 184, 185, 190, 195,
196, 197, 198, 201, 202,
203, 208, 211, 212, 233,
236, 238, 246, 247, 263,
264, 265, 279, 311, 313,
318, 321, 323, 326, 327,
328, 329, 330, 331, 332,
333, 335, 342, 344, 347,
349, 350, 351, 353, 354,
355, 356, 357, 358, 362,
363, 364, 367, 368, 369,
370, 371, 372, 373, 375,
376, 378, 379, 380, 381,
385, 386, 388, 389, 390,
391, 393, 394, 395, 396,
397, 398, 399, 400, 401,
402, 403, 404, 405, 406,
407, 408, 410, 413, 415,
416, 419, 423, 424, 425,
431, 432, 433, 436, 437,
439, 440, 442, 445, 446

masa transisi 14, 15, 16, 20, 126,
246, 299, 303, 310, 314,
315, 316, 320, 329, 402,
407, 408, 410, 412, 413,

415, 416, 418, 419, 420,
422, 423, 424, 425, 426,
427, 428, 429

N

non-derogable rights 270

O

original intent 48

P

pemilu lanjutan 22, 110, 111,
112, 113, 116, 117, 119,
121, 123, 125, 126, 131,
132, 133, 171, 212, 237,
238, 311, 313, 321, 322,
323, 324, 325, 326, 327,
339, 355, 357, 358, 360,
362, 363, 364, 365, 366,
367, 394, 395, 396, 399,
405, 406, 420, 421, 423,
437, 440, 446

pemilu serentak 121, 305, 306,
310, 411

penundaan pemilu 1, 2, 4, 7, 8,
9, 10, 12, 13, 14, 15, 16,
20, 21, 22, 23, 24, 25, 26,
27, 34, 39, 44, 50, 58, 59,
67, 68, 70, 71, 72, 79, 80,
81, 82, 83, 86, 90, 92, 94,
95, 96, 97, 99, 100, 101,
102, 106, 107, 110, 111,

113, 114, 116, 119, 120,
121, 123, 125, 126, 128,
129, 133, 141, 147, 148,
149, 154, 167, 169, 170,
171, 182, 183, 184, 185,
189, 191, 192, 193, 198,
199, 200, 201, 203, 204,
205, 206, 207, 208, 209,
210, 211, 212, 229, 230,
231, 241, 242, 245, 246,
260, 266, 274, 275, 279,
284, 285, 286, 299, 302,
304, 310, 311, 312, 313,
314, 315, 316, 318, 319,
320, 321, 322, 323, 324,
326, 327, 328, 329, 331,
332, 333, 334, 335, 336,
337, 338, 339, 340, 341,
342, 343, 344, 345, 346,
347, 348, 349, 354, 355,
356, 357, 358, 359, 360,
361, 362, 364, 365, 366,
367, 368, 369, 370, 371,
372, 373, 375, 376, 377,
378, 379, 380, 381, 385,
386, 388, 389, 390, 391,
393, 394, 395, 396, 397,
398, 399, 400, 401, 402,
403, 404, 405, 406, 407,
408, 412, 413, 414, 415,
416, 417, 418, 419, 420,
421, 422, 423, 425, 426,

427, 428, 429, 430, 431,
432, 433, 435, 436, 437,
439, 440, 441, 442, 443,
445, 446, 447, 448

Peraturan Pemerintah Pengganti
Undang-Undang (Perppu)
57, 125, 283, 376, 431

Program Legislasi Nasional
(Prolegnas) 289, 291, 296

PENUNDAAN PEMILU

Pemilu merupakan ciri utama dari suatu negara yang berlandaskan demokrasi. Sebagai negara demokrasi, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu dalam proses pemilihan wakil rakyat dan/atau pemimpin pemerintahan sejak tahun 1955. Salah satu isu sensitif dalam dinamika politik yang kerap muncul menjelang pemilu adalah wacana penundaan pemilu, terutama di negara yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi seperti Indonesia. Buku ini mengupas secara kritis fenomena penundaan pemilu dari berbagai sudut pandang, mulai dari aspek konstitusional, politik, hingga sosial.

Melalui pendekatan historis dan analisis kebijakan, pembaca diajak memahami bahwa pemilu tidak hanya berfungsi sebagai sarana pergantian kekuasaan, tetapi juga sebagai simbol kedaulatan rakyat. Ketika wacana penundaan pemilu muncul, hadir pula pertanyaan mendasar: apakah hal itu merupakan solusi atas krisis atau justru menjadi ancaman bagi demokrasi?

Buku ini mengupas praktik pemilu di Indonesia dengan menyoroti kondisi-kondisi tertentu, seperti krisis politik, konflik, hingga pandemi, yang kerap menjadi faktor penyebab penundaan pemilu. Selain itu, buku ini juga membahas dampak jangka panjang penundaan pemilu terhadap kepercayaan publik, stabilitas politik, dan legitimasi pemerintahan.

Dengan bahasa yang lugas, tetapi tetap akademis, buku ini ditujukan bagi mahasiswa, akademisi, praktisi politik, serta masyarakat umum yang ingin memahami lebih jauh polemik penundaan pemilu dan praktiknya. Buku ini mengajak pembaca untuk menilai secara lebih kritis: sampai sejauh mana demokrasi dapat beradaptasi tanpa kehilangan esensinya?



Jl. Aren III No. 25, Rawamangun
Jakarta Timur - 13220, Indonesia
Telp : (021) 4895803
www.bukusinargrafika.com

Hukum Tata Negara



9 786233 912280