



Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal

Agil Almunawar^{1*}

Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram, Mataram, Indonesia

*Correspondence: almunawaragil64@gmail.com

Article History

Manuscript submitted:

28 Juni 2025

Manuscript revised:

26 Juli 2025

Accepted for publication:

31 Juli 2025

Keywords

Constitutional Court;
national and local elections;
vacancy of office; acting
regional heads; DPRD.

Abstract

Constitutional Court Decision No. 135/PUU-XXII/2024, which separates national and local elections starting in 2029, has major implications for the design of democracy and the Indonesian constitutional system. This separation is intended to strengthen the presidential system, increase voter focus, and reduce the burden on election organizers. However, the consequence is the potential for vacancies in regional head and DPRD member positions due to the mismatch between their terms of office and the new election schedule. This study uses a normative legal research method with a legislative, case, conceptual, and comparative approach. The results show that there are two transition schemes that can be pursued: the appointment of acting regional heads and the extension of DPRD terms of office. Both have legitimacy issues, as acting officials lack an electoral mandate, while term extensions risk being perceived as contrary to the principle of the periodicity of power. This study emphasizes the need for a comprehensive legal transition design through legislative revision to ensure the continuity of local government without compromising the principles of constitutional democracy and popular sovereignty.

How to Cite: Almunawar, Agil. (2025). Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal. *Jurnal Hukum Berkeadaban*, 1(1), 18–25. <https://doi.org/10.71094/jhb.v1i1.48>

PENDAHULUAN

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memutuskan pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal mulai tahun 2029 merupakan tonggak penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Putusan ini lahir dari dinamika politik dan hukum yang cukup kompleks, terutama terkait dengan pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 dan 2024 yang menimbulkan berbagai persoalan teknis, politik, dan administratif. Pemilu serentak yang awalnya dimaksudkan untuk menyederhanakan proses demokrasi justru menimbulkan *voter fatigue*, kompleksitas penyelenggaraan, serta membingungkan masyarakat dalam menentukan pilihan politiknya. Oleh sebab itu, pemisahan pemilu menjadi alternatif yang dipandang lebih rasional dalam menjaga kualitas demokrasi.

Pemisahan pemilu membagi dua siklus elektoral, yakni Pemilu Nasional yang meliputi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, serta DPD, sementara Pemilu Lokal meliputi pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan wali kota) serta DPRD. Perubahan desain ini tentu membawa implikasi hukum yang cukup serius, salah satunya adalah potensi terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah maupun anggota DPRD pada 2029 akibat ketidaksinkronan antara periode jabatan dengan jadwal pemilu yang baru. Kekosongan jabatan tersebut berpotensi menimbulkan krisis legitimasi pemerintahan daerah apabila tidak ada solusi hukum yang jelas.

Pemerintah dan pembentuk undang-undang menghadapi dilema: apakah akan menunjuk penjabat kepala daerah, ataukah memperpanjang masa jabatan anggota DPRD untuk mengisi kekosongan. Kedua opsi ini sama-sama menyimpan problem konstitusional. Pengangkatan penjabat kepala daerah, meskipun pernah dilakukan pada periode transisi sebelumnya, sering kali menimbulkan problem karena tidak lahir dari legitimasi elektoral langsung. Jimly Asshiddiqie (2006) menegaskan bahwa prinsip periodisasi kekuasaan dalam sistem demokrasi konstitusional tidak boleh diabaikan, sebab ia merupakan mekanisme pembatasan kekuasaan yang paling fundamental. Perpanjangan masa jabatan anggota DPRD atau penunjukan penjabat kepala daerah tanpa melalui pemilu juga bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur



dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Iskandar, 2016).

Jika tidak diantisipasi dengan baik, perubahan ini dapat memunculkan krisis legitimasi politik di tingkat lokal. Periodisasi jabatan adalah “roh demokrasi” karena ia memastikan sirkulasi elit secara teratur dan mencegah konsentrasi kekuasaan pada segelintir orang. Apabila perpanjangan masa jabatan dilakukan tanpa mekanisme partisipasi rakyat, maka potensi terjadinya delegitimasi lembaga daerah semakin besar (Suhardja, 2010). Desain hukum transisi menjadi aspek paling krusial dalam perubahan sistem pemilu, karena tanpa perencanaan yang matang, pemisahan pemilu nasional dan lokal justru akan menciptakan *governance failure* di daerah.

Pemisahan pemilu harus dipahami sebagai upaya memperkuat demokrasi lokal. Fokus kampanye pada isu-isu lokal lebih mudah tersampaikan ketika pemilu tidak berbarengan dengan pemilu nasional. Ketika pemilu digabung, isu-isu lokal kerap tenggelam oleh dominasi wacana politik nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pemisahan pemilu memang berpotensi meningkatkan kualitas demokrasi substantif di daerah, namun tantangan transisi hukum tetap harus dihadapi dengan serius.

Problem yang paling krusial terletak pada 2029, di mana terdapat risiko kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD. Secara normatif, Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memang membuka jalan bagi penunjukan penjabat kepala daerah. Namun, praktik penunjukan penjabat kepala daerah sering kali diwarnai kepentingan politik, sehingga menimbulkan netralitas dan akuntabilitas pemerintahan terganggu. Opsi penunjukan atau perpanjangan masa jabatan berlawanan dengan prinsip dasar demokrasi, sebab berpotensi melanggar kekuasaan tanpa mandat rakyat. Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 bukan hanya sekadar persoalan teknis penyelenggaraan pemilu, melainkan juga menyangkut persoalan mendasar dalam demokrasi konstitusional: bagaimana menjaga kesinambungan pemerintahan daerah tanpa mengorbankan kedaulatan rakyat. Untuk itu, diperlukan regulasi transisi yang jelas, tegas, dan berlandaskan prinsip demokrasi. Tanpa regulasi transisi yang matang, pemisahan pemilu nasional dan lokal justru dapat menjadi sumber delegitimasi baru dalam sistem politik Indonesia.

Implikasi lebih lanjut muncul kebutuhan mendesak bagi DPR dan Pemerintah untuk melakukan revisi undang-undang terkait pemilu dan pemerintahan daerah. Perubahan desain sistem pemilu tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus dibarengi dengan sinkronisasi aturan lain agar tidak menimbulkan *legal gap* (Asshiddiqie, 2006). Tanpa itu, Putusan MK justru bisa menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan stabilitas politik nasional maupun lokal. Penelitian ini terletak pada adanya kontradiksi antara Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 dengan praktik demokrasi di Indonesia, terutama terkait risiko kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada 2029. Kontradiksi tersebut mencerminkan pentingnya kajian mendalam mengenai implikasi hukum putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, agar dapat dirumuskan solusi normatif yang sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi konstitusional, serta kesinambungan pemerintahan di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan titik berat pada analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang pemisahan pemilihan umum nasional dan lokal serta implikasinya terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada tahun 2029. Pendekatan yuridis normatif dipilih karena isu yang dibahas berkaitan erat dengan norma hukum positif, prinsip konstitusional, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Analisis dilakukan dengan metode kualitatif deskriptif, yaitu menguraikan, menafsirkan, dan mengkonstruksi implikasi hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Selanjutnya, digunakan pula pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menautkan temuan dengan teori-teori demokrasi, kedaulatan rakyat, legitimasi kekuasaan, serta prinsip negara hukum.

Hasil analisis kemudian diuji dengan perspektif hukum tata negara kontemporer untuk melihat kemungkinan disharmoni, kekosongan hukum, maupun kebutuhan pembaruan hukum. Dengan cara ini, penelitian diharapkan tidak hanya bersifat deskriptif-analitis, tetapi juga menghasilkan tawaran solusi normatif atas problematika yang ditimbulkan dari putusan Mahkamah Konstitusi, terutama terkait kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada tahun 2029.

HASIL DAN DISKUSI

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal merupakan salah satu tonggak penting dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia. Putusan ini muncul sebagai respons atas berbagai problematika penyelenggaraan pemilu serentak yang diatur dalam Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Pemilu serentak yang pertama kali diterapkan pada tahun 2019 memang menghadirkan sejumlah persoalan, baik dari segi teknis maupun substansial. Dari aspek teknis, kompleksitas pemilu serentak mengakibatkan beban yang sangat berat bagi penyelenggara pemilu, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Bahkan, berdasarkan laporan KPU, ratusan petugas penyelenggara pemilu meninggal dunia akibat kelelahan pada Pemilu 2019. Hal ini menjadi alasan kuat untuk mengevaluasi desain sistem keserentakan Pemilu. Dari sisi substansial, pemilu serentak dinilai tidak mampu menciptakan efektivitas dalam menghasilkan pemerintahan yang stabil dan sistem kepartaian yang sehat.

Mahkamah Konstitusi melalui putusan 135/PUU-XXII/2024 menegaskan bahwa keserentakan pemilu tidak harus dipahami secara kaku sebagai penyelenggaraan seluruh pemilihan dalam satu hari. MK menafsirkan bahwa prinsip keserentakan sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 dapat diwujudkan dengan model klasterisasi pemilu, yakni pemilu nasional yang mencakup pemilihan presiden/wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD, serta pemilu lokal yang mencakup pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD. Putusan ini sekaligus mengoreksi tafsir MK sebelumnya melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019. Dengan demikian, terdapat kesinambungan tetapi juga pergeseran dalam logika konstitusional yang dibangun oleh MK. Hal ini menunjukkan *sifat living constitution* dalam konstitusi Indonesia yang senantiasa ditafsirkan sesuai perkembangan kebutuhan demokrasi.

Implikasi hukum dari putusan 135/PUU-XXII/2024 sangat luas, baik terhadap undang-undang pemilu, sistem kepartaian, mekanisme penyelenggaraan, maupun hak-hak politik warga negara. Pertama, implikasi terhadap undang-undang pemilu menuntut adanya revisi besar-besaran terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu serta UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Revisi ini tidak sekadar teknis, melainkan juga menyangkut desain kelembagaan penyelenggara pemilu, tahapan pemilu, mekanisme pencalonan, hingga pengaturan anggaran. Penyesuaian regulasi ini harus dilakukan segera agar terdapat kepastian hukum (*legal certainty*) sebelum memasuki siklus pemilu 2029. Ketidakjelasan regulasi berpotensi menimbulkan sengketa baru yang justru merusak prinsip keadilan dan keteraturan hukum. Kepastian hukum merupakan salah satu unsur fundamental negara hukum yang tidak dapat dikompromikan, sebab tanpa kepastian hukum, hak-hak konstitusional warga negara dapat tereduksi.

Kedua, implikasi terhadap sistem kepartaian. Pemisahan pemilu nasional dan lokal dapat berdampak pada menurunnya efek ekor jas (*coattail effect*) antara pemilihan presiden dan pemilihan legislatif daerah. Dalam pemilu serentak, keberhasilan pasangan calon presiden biasanya berdampak pada elektabilitas partai di tingkat legislatif, termasuk DPRD. Namun dengan pemisahan, partai politik dituntut membangun basis dukungan ganda yang tidak lagi otomatis mengandalkan popularitas calon presiden. Hal ini di satu sisi bisa memperkuat kemandirian politik lokal, tetapi di sisi lain berpotensi memperlemah kohesivitas sistem kepartaian nasional. Perubahan dalam desain elektoral pemisahan pemilu akan sangat berpengaruh terhadap fragmentasi partai dan efektivitas pemerintahan. Di sinilah perlunya keseimbangan antara keterbukaan politik dan kebutuhan akan stabilitas pemerintahan.

Ketiga, implikasi terhadap penyelenggara pemilu. Pemisahan pemilu berarti KPU, Bawaslu, dan DKPP harus menyiapkan dua tahapan besar dalam siklus yang berbeda. Hal ini menuntut penguatan kelembagaan, perencanaan anggaran yang matang, dan kesiapan logistik yang lebih kompleks. Beban keuangan negara akan meningkat karena dua kali mobilisasi pemilu dalam satu siklus lima tahun. Pemerintah dan DPR perlu memastikan ketersediaan dana tanpa mengorbankan program pembangunan lain. Risiko politisasi birokrasi semakin tinggi ketika pemilu berlangsung lebih sering. Desain regulasi harus memastikan independensi penyelenggara dan netralitas aparatur negara.

Keempat, implikasi terhadap partisipasi politik masyarakat. Pemisahan pemilu dapat menimbulkan fenomena *voter fatigue*, yakni kejenuhan pemilih karena harus berkali-kali memberikan suara dalam periode yang berdekatan. Hal ini bisa berdampak pada menurunnya angka partisipasi pemilih, terutama dalam pemilu lokal yang sering dianggap kurang penting dibanding pemilu nasional. Namun, jika dikelola dengan baik, pemisahan justru dapat meningkatkan kualitas partisipasi karena pemilih lebih fokus memahami isu dan kandidat di setiap level. Kualitas partisipasi pemilih sangat ditentukan oleh kapasitas institusi dalam mengedukasi pemilih dan menjaga integritas proses elektoral. Oleh karena itu, sosialisasi dan pendidikan politik harus menjadi prioritas utama dalam implementasi pemilu terpisah (Chofifi & Kusdarini, 2025).

Terlepas implikasi teknis dan politik, terdapat pula implikasi konstitusional yang lebih mendasar, yakni soal batas kewenangan Mahkamah Konstitusi. Putusan 135/PUU-XXII/2024 merupakan bentuk *judicial activism* yang cenderung melampaui kewenangan konstitusional. Mahkamah dianggap tidak sekadar menafsirkan, tetapi menciptakan norma baru yang seharusnya menjadi domain legislatif. Inilah problem demokrasi dalam *judicial review* yang terlalu aktif. Namun, dalam konteks Indonesia, Mahkamah Konstitusi memang memiliki

peran penting sebagai *the guardian of constitution dan the sole interpreter of constitution*. Dalam banyak kasus, MK sering dipaksa masuk ke ranah legislasi karena kelemahan DPR dalam merespons kebutuhan hukum. Oleh karena itu, *judicial activism* MK dalam putusan ini dapat dipahami sebagai bentuk *constitutional engineering* untuk menyelamatkan kualitas demokrasi.

Putusan 135/PUU-XXII/2024 dapat dilihat bahwa konstitusi bukan teks yang statis, melainkan harus ditafsirkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Perubahan konstitusi tidak selalu harus melalui amandemen formal, tetapi dapat melalui interpretasi pengadilan yang merefleksikan konstitusionalisme baru. Putusan 135/2024 adalah contoh nyata bagaimana MK melakukan interpretasi progresif terhadap Pasal 22E UUD 1945 agar sistem pemilu lebih adaptif terhadap realitas politik dan teknis. Namun, pertanyaan tentang legitimasi demokratis atas *judicial lawmaking* tetap menjadi perdebatan. Sebab, konstitusi Indonesia menempatkan kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, sehingga legitimasi utama seharusnya berasal dari proses legislasi yang demokratis.

Implikasi putusan 135/PUU-XXII/2024 sangat berkaitan dengan desain hubungan antara pusat dan daerah. Dengan pemilu lokal yang terpisah, dinamika politik daerah berpotensi menjadi lebih mandiri dari konfigurasi nasional. Hal ini dapat memperkuat otonomi daerah sekaligus meningkatkan akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat lokal. Namun, risiko yang muncul adalah terjadinya fragmentasi kebijakan antara pusat dan daerah, terutama jika terjadi ketidaksinkronan politik. Misalnya, kepala daerah dari partai oposisi berpotensi lebih sering berhadapan dengan kebijakan nasional yang didominasi koalisi pemerintah. Diperlukan mekanisme koordinasi yang lebih baik untuk menjaga harmonisasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Persoalan transisi menuju sistem pemilu terpisah menimbulkan tantangan tersendiri. Kalender elektoral harus dirancang ulang agar tidak menimbulkan kekosongan jabatan atau tumpang tindih masa jabatan. Jika pemilu nasional tetap dilaksanakan pada tahun 2029, sementara pilkada juga harus diselenggarakan, maka harus ada sinkronisasi antara masa jabatan hasil Pilkada 2024 dengan jadwal baru. Pemerintah dan DPR harus menyusun aturan peralihan (*transitional provisions*) yang jelas agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Tanpa itu, akan terjadi disharmoni antara putusan MK dan implementasi di lapangan. Menurut Jimly Asshiddiqie (2008), salah satu kelemahan sistem hukum Indonesia adalah lemahnya manajemen transisi hukum yang sering mengakibatkan kekacauan implementasi.

Putusan 135/PUU-XXII/2024 memiliki implikasi penting terhadap pemenuhan hak politik warga negara. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, termasuk melalui pemilu. Pemisahan pemilu nasional dan lokal harus dipastikan tidak mengurangi akses warga terhadap partisipasi politik. Justru sebaliknya, pemisahan seharusnya mempermudah warga untuk lebih fokus dalam menggunakan hak pilih. Namun, jika tidak dikelola dengan baik, pemisahan dapat memunculkan hambatan baru, seperti kesulitan mengakses informasi tentang kandidat, kebingungan kalender pemilu, atau beban partisipasi yang terlalu sering. Kebijakan afirmatif perlu diterapkan untuk memastikan kelompok rentan tetap dapat berpartisipasi secara penuh.

Implikasi putusan 135/PUU-XXII/2024 menyentuh aspek keuangan negara. Penyelenggaraan dua kali pemilu dalam satu siklus lima tahun tentu membutuhkan biaya yang lebih besar. Berdasarkan data KPU, biaya penyelenggaraan Pemilu 2019 mencapai lebih dari Rp 25 triliun. Jika pola pemilu dipisah, biaya berpotensi meningkat dua kali lipat. Hal ini menuntut strategi pembiayaan yang inovatif dan efisien. Salah satu opsi yang dapat dipertimbangkan adalah optimalisasi teknologi digital dalam penyelenggaraan pemilu, seperti e-rekapitulasi dan sistem informasi pencalonan. Penggunaan teknologi diharapkan dapat menekan biaya logistik sekaligus meningkatkan transparansi. Namun, adopsi teknologi juga menghadapi tantangan keamanan dan infrastruktur, terutama di daerah terpencil.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 bukan sekadar perubahan teknis penyelenggaraan pemilu, tetapi juga memiliki konsekuensi hukum, politik, ekonomi, dan sosial yang luas. Putusan ini menuntut kesiapan regulasi, kelembagaan, anggaran, serta partisipasi masyarakat untuk dapat diimplementasikan secara efektif.

Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dan DPRD 2029

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 atas evaluasi panjang atas implementasi pemilu serentak penuh yang pertama kali diselenggarakan pada 2019. Dalam putusan 135/PUU-XXII/2024, Mahkamah menegaskan bahwa Pemilu Nasional, yang mencakup pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, serta anggota DPD, akan diselenggarakan secara terpisah dari Pemilu Lokal yang meliputi pemilihan kepala daerah beserta DPRD. Putusan tersebut akan efektif berlaku mulai tahun 2029, sehingga memberikan ruang bagi penyelenggara pemilu, pemerintah, dan partai politik untuk melakukan adaptasi

sistemik. Namun, di balik keputusan tersebut, muncul persoalan yang lebih dalam mengenai bagaimana implikasi hukum dan politiknya terhadap kesinambungan pemerintahan, terutama menyangkut potensi kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada 2029.

Pemilu serentak 2019 memang problematik, baik dari aspek teknis maupun substansi demokrasi. Kompleksitas penggabungan lima jenis pemilihan dalam satu waktu telah menimbulkan beban berat bagi penyelenggara pemilu, terbukti dengan tingginya angka kelelahan petugas KPPS yang bahkan menyebabkan korban jiwa. Bagi pemilih, kerumitan surat suara menyebabkan ketidakefektifan partisipasi karena tidak semua warga dapat memahami dan menyalurkan hak politiknya dengan optimal. Masalah ini kemudian memunculkan gelombang *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, yang akhirnya berujung pada Putusan 135/PUU-XXII/2024. Putusan ini diharapkan mampu memisahkan beban penyelenggaraan, memperkuat kualitas partisipasi pemilih, dan memulihkan substansi demokrasi elektoral. Tetapi, problematika lain muncul karena perubahan format pemilu ini memiliki dampak langsung pada konfigurasi pemerintahan, terutama di masa transisi.

Masalah utama yang muncul pascaputusan tersebut adalah soal kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada 2029. Kalender elektoral yang baru memisahkan pemilu nasional dan lokal tentu menuntut penyesuaian besar dalam Undang-Undang Pemilu maupun Pilkada. Namun, belum ada kepastian hukum mengenai bagaimana mekanisme transisi itu diatur. Jika pemilu nasional tetap dijadwalkan pada awal 2029, sementara pemilu lokal baru akan dilaksanakan setelahnya, maka terdapat potensi terjadinya kekosongan jabatan di tingkat daerah. Masa jabatan kepala daerah hasil Pilkada 2024 akan berakhir sekitar 2029, begitu pula dengan anggota DPRD hasil Pemilu 2024. Apabila jadwal pemilu lokal dimundurkan, misalnya 2031, maka kekosongan jabatan menjadi tidak terhindarkan. Kekosongan tersebut tentu akan menimbulkan konsekuensi hukum dan politik yang serius, mengingat pemerintahan daerah merupakan ujung tombak pelayanan publik dan pengelolaan pembangunan.

Selama ini, praktik pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dilakukan dengan mengangkat penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Penjabat tersebut biasanya berasal dari birokrasi senior, baik pejabat eselon I maupun II, yang ditunjuk langsung oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri. Mekanisme ini sering dipandang sebagai solusi sementara, tetapi dari perspektif demokrasi menimbulkan problem legitimasi (Dadan Ramdani, 2022). Kepala daerah hasil pemilu langsung memiliki legitimasi politik dari rakyat, sedangkan penjabat hanya memiliki legitimasi administratif. Jika kekosongan kepala daerah dan DPRD terjadi secara masif pada 2029 akibat penyesuaian kalender pemilu, maka praktik penunjukan penjabat akan berlangsung dalam skala besar di seluruh Indonesia. Hal ini berpotensi mengurangi kualitas demokrasi lokal karena pemerintahan daerah tidak lagi lahir dari proses elektoral, melainkan dari mekanisme penunjukan. Dengan demikian, putusan MK yang bertujuan memperbaiki sistem demokrasi nasional justru bisa melahirkan dilema baru dalam demokrasi lokal.

Keberadaan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang berfungsi mengawasi pemerintah daerah sekaligus menjadi representasi politik masyarakat di tingkat lokal. Jika masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2024 berakhir, sedangkan pemilu legislatif lokal belum diselenggarakan karena adanya penyesuaian pemisahan pemilu, maka akan terjadi kekosongan fungsi legislatif di daerah. Kekosongan ini menimbulkan masalah hukum karena banyak kebijakan daerah, terutama dalam hal anggaran, yang memerlukan persetujuan DPRD. Jika DPRD kosong, proses pemerintahan daerah akan terhambat, dan kekuasaan kepala daerah atau penjabat kepala daerah menjadi terlalu dominan. Hal ini berpotensi menciptakan ketidakseimbangan antara eksekutif dan legislatif, serta membuka ruang besar bagi penyalahgunaan kewenangan. Dalam konteks ini, kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD tidak hanya berdampak pada efektivitas pemerintahan, tetapi juga pada kualitas demokrasi lokal dan prinsip *checks and balances*.

Kekosongan jabatan ini menunjukkan adanya tantangan dalam konsistensi norma. Putusan MK bersifat final dan mengikat, namun pelaksanaannya memerlukan revisi menyeluruh terhadap undang-undang terkait. DPR dan pemerintah memiliki tanggung jawab untuk segera melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Pemilu dan Pilkada, agar transisi ke pemilu terpisah tidak menimbulkan kekosongan jabatan yang masif. Jika tidak, kekosongan tersebut bisa dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip konstitusional bahwa pemerintahan harus berjalan secara berkesinambungan. Menurut Jimly Asshiddiqie (1994), legitimasi pemerintahan yang terputus akibat kekosongan jabatan akan mereduksi esensi demokrasi yang seharusnya menjamin perwakilan rakyat secara periodik. Artinya, transisi menuju sistem pemilu terpisah harus diiringi dengan regulasi transisional yang jelas, misalnya melalui pengaturan masa jabatan tambahan sementara, penyesuaian jadwal pemilu lokal, atau mekanisme lain yang menjamin tidak adanya kekosongan.

Potensi kekosongan jabatan ini bisa menimbulkan konflik kepentingan. Pemerintah pusat memiliki kewenangan besar dalam mengangkat penjabat kepala daerah. Kondisi ini membuka ruang politisasi birokrasi dan penggunaan jabatan penjabat sebagai instrumen politik menjelang Pemilu Lokal 2031. Perkembangan

putusan MK sering kali menciptakan ruang baru bagi interpretasi yang dimanfaatkan secara politik. Jika kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD dikelola dengan cara penunjukan penjabat, maka legitimasi demokrasi elektoral bisa tereduksi menjadi legitimasi administratif semata. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi dasar sistem demokrasi di Indonesia (Chofifi & Kusdarini, 2025).

Penyesuaian juga menciptakan tantangan logistik dan administratif yang signifikan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus merancang tahapan baru yang tidak hanya sinkron dengan pemilu nasional, tetapi juga dengan periode jabatan kepala daerah dan DPRD. Jika jadwal tidak diatur secara hati-hati, tumpang tindih tahapan bisa terjadi, yang pada akhirnya memperbesar risiko teknis dan mengurangi kualitas pemilu. Pengalaman 2019 menunjukkan bahwa beban kerja yang berlebihan bisa berimplikasi fatal terhadap kualitas penyelenggaraan. Penyesuaian kalender pemilu pasca-putusan MK memerlukan perencanaan matang, tidak hanya dari sisi hukum, tetapi juga dari sisi manajemen pemilu.

Pemisahan pemilu nasional dan lokal sebenarnya bisa memberikan keuntungan. Pemilih dapat lebih fokus pada isu-isu nasional ketika memilih presiden, DPR, dan DPD, serta pada isu-isu lokal ketika memilih kepala daerah dan DPRD. Hal ini berpotensi meningkatkan kualitas partisipasi politik karena isu yang dihadirkan lebih spesifik dan sesuai dengan kepentingan pemilih. Namun, manfaat tersebut hanya dapat dirasakan jika transisi dilakukan dengan baik. Tanpa mekanisme transisi yang jelas, justru akan lahir defisit legitimasi akibat kekosongan jabatan. Hal ini akan menciptakan paradoks, di mana putusan yang dimaksudkan untuk memperkuat demokrasi justru melemahkan demokrasi itu sendiri. Implikasi hukum putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 tidak bisa dilepaskan dari masalah kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada 2029. Mahkamah memang telah memutuskan norma baru, tetapi legislator dan pemerintah harus segera merumuskan instrumen hukum yang mengatur masa transisi. Instrumen tersebut harus menjamin tidak adanya kekosongan jabatan, menjaga keberlanjutan pemerintahan daerah, serta memastikan demokrasi tetap berjalan melalui pemilu yang periodik. Tanpa itu, putusan MK ini akan menimbulkan masalah konstitusional baru yang lebih rumit daripada problem pemilu serentak yang ingin diselesaikan.

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dan Perpanjangan Masa Jabatan DPRD 2029

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal membawa dampak struktural dan sistemik terhadap desain kelembagaan politik di Indonesia. Salah satu implikasi terbesar dari putusan tersebut adalah bagaimana mengatur kesinambungan kekuasaan di tingkat eksekutif dan legislatif daerah menjelang Pemilu 2031. Pemisahan pemilu berarti bahwa pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD tidak lagi diselenggarakan serentak dengan pemilihan nasional, sehingga menimbulkan persoalan kalender politik baru. Persoalan ini menjadi signifikan karena menyangkut legitimasi pemerintahan, stabilitas demokrasi, dan keberlangsungan pembangunan daerah.

Persoalan yang muncul adalah potensi kekosongan jabatan kepala daerah. Seiring dengan bergesernya kalender elektoral, masa jabatan kepala daerah hasil Pilkada serentak 2024 akan berakhir sebelum Pilkada berikutnya pada 2031. Artinya, terdapat jeda waktu yang cukup panjang di mana tidak ada kepala daerah definitif hasil pemilihan langsung. Berdasarkan praktik yang sudah berjalan sejak 2016, kekosongan jabatan kepala daerah diisi melalui mekanisme penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Mekanisme ini memang menjamin keberlangsungan pemerintahan, tetapi menimbulkan problem serius terkait legitimasi. Kepala daerah hasil pemilu langsung memiliki mandat rakyat yang jelas berdasarkan prinsip demokrasi elektoral, sementara penjabat kepala daerah memperoleh legitimasi melalui penunjukan administratif. Konsekuensinya, ada potensi disharmoni antara tuntutan demokrasi dan kebutuhan pragmatis menjaga jalannya pemerintahan.

Penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi menuju 2029 dikhawatirkan dapat menggeser substansi kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Mekanisme penunjukan Pj dapat melemahkan esensi demokrasi karena membuka ruang intervensi politik pusat dalam proses pemerintahan daerah (Chofifi & Kusdarini, 2025). Kondisi ini menjadi paradoks bagi demokrasi Indonesia yang sejak reformasi dibangun atas dasar desentralisasi dan pemilihan langsung. Jika ribuan daerah dipimpin oleh penjabat sekaligus, maka ada risiko terjadinya sentralisasi kekuasaan dalam skala besar yang bertentangan dengan semangat otonomi daerah.

Pemisahan pemilu berdampak pada lembaga legislatif daerah (DPRD). Putusan MK menyebabkan potensi terjadinya ketidaksinkronan antara masa jabatan DPRD hasil Pemilu 2024 dengan jadwal Pemilu Lokal 2031. Jika pemilu legislatif daerah digeser ke 2029, maka anggota DPRD periode 2024–2029 menghadapi dilema: apakah masa jabatan mereka akan diperpanjang? Apabila diperpanjang, maka muncul persoalan legitimasi karena jabatan politik diperoleh tanpa mandat baru dari rakyat. Pilihan menimbulkan konsekuensi serius bagi kualitas demokrasi dan konsistensi hukum tata negara Indonesia.

Dalam praktik sebelumnya, Indonesia pernah mengalami perpanjangan masa jabatan kepala daerah karena penyesuaian kalender elektoral, misalnya pada saat konsolidasi menuju Pilkada serentak 2015 dan 2020. Namun, jumlah daerah yang terdampak tidak sebanyak yang akan terjadi pada transisi menuju 2029. Kali ini, hampir seluruh daerah berpotensi mengalami kekosongan jabatan kepala daerah dan ketidaksinkronan masa jabatan DPRD. Hal ini menjadikan persoalan kalender politik 2029 jauh lebih kompleks dibandingkan periode-periode sebelumnya. Maka, pilihan apakah akan memperpanjang masa jabatan anggota DPRD menjadi masalah konstitusional yang tidak kalah penting dengan penunjukan penjabat kepala daerah.

Persoalan lain muncul adalah implikasi anggaran dan tata kelola pemerintahan. Jika kekosongan jabatan kepala daerah terlalu lama diisi penjabat, maka akuntabilitas pembangunan daerah berpotensi melemah. Penjabat kepala daerah biasanya lebih berhati-hati dalam mengambil kebijakan jangka panjang karena keterbatasan legitimasi politik dan rentang waktu masa jabatan. Akibatnya, agenda pembangunan daerah bisa mengalami stagnasi. Di sisi legislatif, DPRD yang masa jabatannya diperpanjang bisa menghadapi tantangan legitimasi politik dari masyarakat sipil, terutama jika kinerja legislatif menurun menjelang berakhirnya masa jabatan. Hal ini berpotensi menimbulkan krisis kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan.

Penyesuaian kalender elektoral menuju 2029 menuntut adanya kepastian hukum yang jelas melalui perubahan undang-undang. DPR dan pemerintah harus segera melakukan revisi terhadap Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah untuk memberikan landasan normatif yang kuat bagi perpanjangan masa jabatan DPRD maupun penunjukan penjabat kepala daerah. Tanpa revisi yang komprehensif, kebijakan transisi hanya akan didasarkan pada keputusan politik sesaat yang berpotensi menimbulkan gugatan hukum di kemudian hari. Di sinilah relevansi Putusan MK 135/PUU-XXII/2024 diuji: apakah benar-benar memberikan arah yang lebih jelas bagi demokrasi elektoral atau justru membuka ruang ketidakpastian hukum baru.

Dalam kaitan ini, *judicial activism* MK menjadi soal. Dengan menetapkan pemisahan pemilu, MK bukan hanya menafsirkan konstitusi, melainkan juga melakukan rekayasa terhadap desain kalender politik. Rekayasa ini menimbulkan konsekuensi hukum yang luas, termasuk soal kekosongan masa jabatan DPRD dan kekosongan jabatan kepala daerah. Artinya, MK secara tidak langsung memaksa cabang kekuasaan lain untuk menyesuaikan diri dengan norma baru yang diciptakannya. Kondisi ini menegaskan bahwa putusan MK bukan hanya berimplikasi yuridis, tetapi juga politis dan administratif.

Tantangan terbesar adalah bagaimana menjaga agar transisi menuju 2029 tidak mengurangi kualitas partisipasi rakyat. Pemisahan pemilu seharusnya menjadi momentum memperkuat kualitas demokrasi melalui pemilu yang lebih sederhana dan terukur. Namun, jika transisi justru menimbulkan perpanjangan jabatan tanpa mandat rakyat atau dominasi penjabat di tingkat daerah, maka tujuan tersebut bisa gagal tercapai. Oleh karena itu, perlu dirancang roadmap transisi yang tidak hanya teknis, tetapi juga menjawab problem legitimasi. Salah satu opsinya adalah penunjukan penjabat kepala daerah 2029 hingga terpilih kepala daerah definitif hasil Pilkada 2031. Untuk DPRD, alternatifnya adalah memperpanjang masa jabatan anggota DPRD 2024-2025.

Putusan MK 135/PUU-XXII/2024 bukan sekadar masalah teknis penyelenggaraan pemilu, melainkan juga menyangkut desain kelembagaan demokrasi jangka panjang. Pengangkatan penjabat kepala daerah dan perpanjangan masa jabatan anggota DPRD harus dipandang sebagai konsekuensi hukum yang harus diantisipasi secara serius. Jika tidak, maka transisi menuju 2029 bisa menimbulkan krisis legitimasi, melemahkan demokrasi lokal, dan mereduksi makna kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, putusan ini membuka ruang bagi perdebatan konstitusional yang lebih luas tentang relasi antara efisiensi penyelenggaraan pemilu, prinsip demokrasi elektoral, dan legitimasi pemerintahan daerah.

KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 membawa konsekuensi hukum dan politik yang signifikan dalam arsitektur demokrasi Indonesia. Pemisahan pemilu nasional dan lokal mulai 2029 memang diorientasikan pada peningkatan kualitas pemilu, penguatan sistem presidensial, serta meminimalisasi beban teknis penyelenggaraan. Namun, implikasi dari pemisahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari risiko kekosongan jabatan kepala daerah dan DPRD pada 2029–2031 akibat ketidaksinkronan antara berakhirnya masa jabatan dan jadwal pemilu yang baru.

Dua opsi yang mengemuka, yakni penunjukan penjabat kepala daerah dan perpanjangan masa jabatan DPRD, sama-sama menimbulkan problem legitimasi. Penunjukan penjabat rentan dipolitisasi dan kurang memiliki mandat rakyat, sedangkan perpanjangan masa jabatan DPRD tanpa pemilu dapat dipandang menyalahi prinsip periodisitas kekuasaan. Meski demikian, opsi penunjukan penjabat kepala daerah dan perpanjangan masa jabatan DPRD dianggap lebih proporsional untuk menjaga kesinambungan pemerintahan daerah dan

menghindari kekosongan kekuasaan, dengan catatan harus dilandasi regulasi transisi yang jelas, terbatas, dan konstitusional.

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 menuntut pembentukan desain hukum transisi yang komprehensif, baik melalui revisi Undang-Undang Pemilu maupun Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Tanpa pengaturan transisi yang tegas, Putusan MK justru berpotensi menimbulkan krisis legitimasi di tingkat lokal. Oleh karena itu, DPR dan pemerintah wajib segera merumuskan mekanisme yang adil, transparan, serta menjunjung tinggi kedaulatan rakyat agar pemisahan pemilu nasional dan lokal dapat berjalan tanpa mengorbankan prinsip dasar demokrasi dan stabilitas pemerintahan.

REFERENSI

- Asshiddiqie, Jimly. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 41.
- _____. (2006). "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 4, 10.
- _____. (2008). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, 72-73.
- Chofifi, Ning Ayunda & Kusdarini, Eny. (2024). Perkembangan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Menangani Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*. 31 (2), 408-433. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/34651>
- Iskandar, Rusli Kustiaman. (2016). *Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*. Disertasi: Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 89.
- Ramdani, Dadan. (2022). *Problematisasi Penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional 2024*. Thesis: Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Suhardja, J. (2010). Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 257-269. <https://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/96/46>