DESAIN KONSTITUSIONAL PENUNDAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA
(Kajian dalam Konteks Kedaruratan dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan)

OLEH :
MUHAMMAD ERFA REDHANI
NIM. 22932012

RINGKASAN DISERTASI

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2026

DESAIN KONSTITUSIONAL PENUNDAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA
(Kajian dalam Konteks Kedaruratan dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan)

OLEH :
MUHAMMAD ERFA REDHANI
NIM. 22932012

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2026

DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)

MUHAMMAD ERFA REDHANI
NIM. 22932012

Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D
(Ketua Sidang – Rektor Universitas Islam Indonesia)

Prof. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
(Promotor)

Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.
(Co Promotor)

Prof. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H.
(Anggota)

Prof. Iwan Satriawan, S.H., MCL., Ph.D
(Anggota)

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Anggota)

Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM
(Anggota)

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2026

Motto

“Jika memandang diri, pandanglah keburukan.

Jika memandang orang lain, pandanglah kebaikan”.

-KH. Ahmad Zuhdiannor –

Dipersembahkan untuk :

Istri, Anak-anak, Orang tua, Mertua, Saudara

dan Seluruh Sahabat yang Selalu Membersamai

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya. Berkat pertolongan dan izin-Nya, disertasi dengan judul "Desain Konstitusional Penundaan Pemilihan Umum di Indonesia (Kajian dalam Konteks Kedaruratan dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan)" dapat diselesaikan dengan baik. Tersusunnya disertasi ini tentu tidak lepas dari bantuan, dukungan, dan bimbingan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. beserta seluruh unsur pimpinan rektorat.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum. beserta seluruh unsur pimpinan dekanat.
3. Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H. berserta seluruh unsur pengelola program yang telah memberikan dukungan, suasana, fasilitas, serta lingkungan akademik yang sangat mendukung perkuliahan dan penyelesaian disertasi ini.
4. Prof. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku Promotor dan Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum. selaku Co Promotor yang telah membimbing dan mengarahkan dalam penyusunan disertasi ini dengan penuh kesabaran dan komitmen sehingga penulis sampai pada tahapan ini.
5. Para dewan Penguji, Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Iwan Satriawan, S.H., MCL., Ph.D, Prof. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H., dan Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM yang telah memberikan masukan konstruktif untuk pengembangan kualitas dan penyempurnaan dari disertasi ini agar lebih komprehensif.
6. Para dosen pengampu mata kuliah pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu, pengetahuan, bimbingan serta inspirasi sehingga penulis dapat mengembangkan pemahaman dan kemampuan akademik di bidang ilmu hukum.

7. Rektor, Para Wakil Rektor Universitas Lambung Mangkurat serta Dekan dan Para Wakil Dekan di Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat tempat penulis mengabdi yang telah memberikan dukungan dalam melanjutkan kuliah pada jenjang doktoral.
8. Pusat Pembiayaan dan Asesmen Pendidikan Tinggi (PPAPT) Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi (Kemdiktisaintek) dan Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah memberikan dukungan pendanaan melalui skema Beasiswa Pendidikan Indonesia.
9. Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia, Bapak Pan Mohamad Faiz, S.H., M.C.L., Ph.D selaku Peneliti Senior Mahkamah Konstitusi RI dan Kepala Biro Humas dan Protokol, Prof. Dr. Agus Riwanto, S.H., S.Ag., M.Ag., M.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta, serta Bapak Fadli Ramadhanil, S.H., M.H. selaku aktivis kepemiluan, yang telah bersedia menjadi informan wawancara dalam penelitian disertasi ini. Kontribusi wawasan, analisis, dan pandangan kritis para informan mengenai topik disertasi penulis tersebut sangat memperkaya isi dari disertasi ini.
10. Secara khusus, penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada isteri dan anak-anak yang selalu menjadi sumber kekuatan dan kesabaran dalam menjalani studi doktoral. Bersama-sama hijrah ke Yogyakarta dengan agenda yang sama yaitu "studi". Kebersamaan, cinta, pengorbanan dan kasih sayang semoga selalu menjadi semangat untuk menyelesaikan studi ini.
11. Orang tua penulis, yang selama ini telah mendukung, mendoakan, dan memotivasi sehingga dapat melewati berbagai tahapan dengan penuh semangat, kesabaran dan keyakinan.
12. Segenap pengurus dan anggota Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) yang telah memberikan ruang bagi penulis untuk memperluas wawasan keilmuan.
13. Pengurus Pusat Kajian Anti Korupsi dan *Good Governance* Universitas Lambung Mangkurat, khususnya rekan-rekan sejawat yang telah menjadi mitra berpikir dan bertumbuh selama ini.

14. Segenap rekan-rekan di Raksanagara *Law Firm* yang telah memberikan dukungan dan semangat dalam menyelesaikan disertasi ini.
15. Segenap pengurus dan anggota pada Pusat Studi Hukum Konstitusi Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) yang telah memberikan ruang, kesempatan, dan pengalaman yang sangat berarti bagi penulis dalam memperdalam keilmuan di bidang hukum tata negara.
16. Rekan-rekan Angkatan 2022 Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menjadi teman seperjuangan, sumber semangat dan motivasi selama menempuh perjalanan akademik di FH UII. Kebersamaan selama ini sangat berarti dalam menyelesaikan studi.
17. Bapak Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H., kakanda yang telah menjadi teman "ngopi" dan diskusi mendalam selama perjalanan studi doktoral ini. Peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas pencerahan, motivasi, dan kebersamaan yang penuh inspirasi dalam setiap bertamasya akademik.
18. Seluruh staf dan karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan maksimal dengan ramah dan profesional.
19. Seluruh pustakawan dan karyawan di Perpustakaan Pusat Universitas Islam Indonesia yang telah menciptakan lingkungan yang nyaman sebagai tempat penulis untuk mengerjakan disertasi dan mencari berbagai referensi. Pelayanan dan fasilitas yang disediakan sangat mendukung dalam penyelesaian disertasi ini.

Akhirnya, dengan penuh kesadaran, penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun dari para pembimbing, penguji, serta pihak-pihak lain sangat diharapkan dalam rangka penyempurnaan karya ini.

DAFTAR ISI

DEWAN PENGUJI iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN iv
KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI viii
DAFTAR TABEL DAN BAGAN xii
ABSTRAK xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 3
C. Tujuan Penelitian 3
D. Manfaat atau Kegunaan Penelitian 4
E. Kerangka Teori 4
F. Definisi Operasional 6
G. Metode Penelitian 7

BAB II ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum dalam Kondisi Kedaruratan Di Indonesia 9
    1. Tinjauan dalam Perspektif Filosofis 9
        a. *Original Intent* Pasal 22 E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 9
        b. Penerapan Prinsip Demokrasi, Keselamatan Rakyat dan Hukum Tata Negara Darurat dalam Konteks Penundaan Pemilu 11
        c. Penyampingan Prinsip Pemilu Berkala untuk Menunda Pemilu 12

d. Pengurangan Hak Asasi Manusia dalam Menunda Pemilu..... 13
2. Tinjauan dalam Perspektif Yuridis 15
a. Urgensi Pengaturan Penundaan Pemilu pada UUD NRI Tahun 1945..... 15
b. Problematika Pengaturan Pemilu Lanjutan dan Pemilu Susulan pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum..... 16
c. Alternatif Pengaturan Penundaan Pemilu melalui Undang-Undang 18
d. Problematika Pengaturan Penundaan Pilkada 18
3. Tinjauan dalam Perspektif Sosiologis 20
a. Pengalaman Penundaan Pemilu di Indonesia 20
b. Praktik dan Pengalaman Penerapan Pemilu Susulan dan Pemilu Lanjutan Tahun 2024 22
c. Pengalaman Penundaan Pemilu di Berbagai Negara..... 23
d. Pengaturan Penundaan Pemilu dan Pengisian Kekosongan Jabatan di Konstitusi Berbagai Negara 24
B. Implikasi Yuridis Atas Penundaan Pemilihan Umum Terhadap Kekosongan Jabatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia..... 26
1. Implikasi terhadap Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden 26
a. Stagnasi Pemerintahan akibat Penundaan Pemilu..... 26
b. Dampak terhadap Kekuasaan Konstitusional Presiden dan Wakil Presiden 30
2. Implikasi Terhadap Kekosongan Jabatan Legislatif..... 28
a. Implikasi Terhadap Fungsi Pengaturan (Legislasi)..... 28
b. Implikasi Terhadap Fungsi Pengawasan 30
c. Implikasi Terhadap Fungsi Perwakilan (Representasi)..... 32

3. Implikasi Terhadap Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah 34
a. Implikasi Terhadap Tugas dan Fungsi Pemerintahan Daerah 34
b. Problematika Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah 36
C. Gagasan Desain Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum dan Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Pemerintahan dalam Keadaan Kedaruratan 37
1. Kategori Keadaan Darurat sebagai Alasan Penundaan Pemilu 37
a. Konflik Sosial yang Masif 38
b. Bencana Alam yang Melumpuhkan Aktivitas 39
c. Wabah Penyakit Menular 40
d. Krisis Ekonomi 41
e. Ancaman Teknologi/Siber 43
f. Perang Antar Negara dan Pemberontakan Bersenjata Teroganisir 45
2. Gagasan Lembaga yang Berwenang 47
a. Presiden 47
b. KPU 48
c. MPR 49
d. MK 50
3. Mekanisme dan Tahapan Pengambilan Keputusan Penundaan Pemilu 52
4. Durasi Waktu Penundaan Pemilu 54
5. Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan akibat Penundaan Pemilu 54
a. Perpanjangan Masa Jabatan 54
b. Penetapan Calon dan/atau Pasangan Calon Peringkat Kedua Hasil Pemilu Sebelumnya 55

6. Instrumen Hukum Pengaturan Penundaan Pemilu 56
a. Pengaturan Penundaan Pemilu melalui UUD Negara RI Tahun 1945 56
b. Pengaturan Penundaan Pemilu melalui Undang-Undang Pemilihan Umum 58

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan 60
B. Saran 63

DAFTAR PUSTAKA 64
DAFTAR RIWAYAT HIDUP 72

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Perbandingan Pengaturan Konstitusi Berbagai Negara mengenai Penundaan Pemilu dan Pengisian Jabatan dalam Situasi Kedaruratan 24

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1 Gagasan Alur atau Mekanisme Penundaan Pemilu di Indonesia 53

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan, mengelaborasi dan merumuskan secara sistematis urgensi pengaturan mengenai penundaan pemilihan umum di Indonesia dalam kondisi kedaruratan, implikasi yuridis yang ditimbulkan terhadap kekosongan jabatan pemerintahan, serta menawarkan konsep regulasi penundaan pemilu dan mekanisme pengisian kekosongan jabatan. Rumusan masalah meliputi: (1) alasan mendasar perlunya pengaturan penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan, (2) implikasi yuridis terhadap kekosongan jabatan akibat penundaan pemilu, dan (3) alternatif konsep pengaturan penundaan pemilu dan mekanisme pengisian kekosongan jabatan dalam kondisi kedaruratan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan historis, peraturan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan. Penelitian ini bertipe preskriptif dengan menggunakan analisis deskriptif-kualitatif, menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder dari buku, jurnal, makalah, karya ilmiah dan wawancara terhadap narasumber, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa (1) pengaturan penundaan pemilu merupakan kebutuhan mendesak secara filosofis, yuridis, dan sosiologis untuk menjamin kepastian hukum dan keberlangsungan pemerintahan yang konstitusional. (2) Penundaan pemilu berpotensi menimbulkan kekosongan jabatan di berbagai lembaga negara sehingga diperlukan mekanisme hukum yang jelas. (3) Keadaan darurat menjadi dasar penundaan pemilu adalah konflik sosial yang masif, bencana alam yang melumpuhkan aktivitas, wabah penyakit menular, krisis ekonomi, ancaman teknologi/siber, Perang antar negara dan pemberontakan bersenjata terorganisir. Kewenangan penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus berlandaskan asas legalitas dan supremasi konstitusi, memperoleh persetujuan mayoritas absolut melalui MPR, serta dilaksanakan berdasarkan prinsip *check and balances* dan *judicial control* dengan melibatkan Presiden, KPU, MPR, dan MK. Mekanismenya meliputi deklarasi keadaan darurat, usulan penundaan oleh Presiden berdasarkan kajian teknis atau rekomendasi KPU, persetujuan MPR, pengujian konstitusional oleh MK, dan penetapan resmi oleh Presiden. Jangka waktu penundaan dibatasi maksimal 180 hari kalender (6 bulan) dan dapat diperpanjang satu kali untuk durasi yang sama.

Untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan pemilu, ditawarkan dua alternatif: (1) perpanjangan masa jabatan pejabat yang sedang menjabat; (2) penetapan calon atau pasangan calon dengan perolehan suara terbanyak kedua pada pemilu sebelumnya. Instrumen hukum pengaturannya dapat melalui dua opsi: (1) Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan menambahkan norma eksplisit dalam Pasal 22E mengenai kriteria keadaan darurat, mekanisme penundaan, durasi dan mekanisme pengisian kekosongan jabatan. (2) Jika tidak memungkinkan, dapat dilakukan melalui revisi Undang-Undang Pemilu, dengan batasan bahwa penundaan tidak boleh melampaui siklus pemilu lima tahunan, tidak mengatur perpanjangan masa jabatan, serta tidak melibatkan lembaga yang kewenangannya hanya dapat dibentuk melalui perubahan UUD NRI 1945.
Kata-kata Kunci : Desain Konstitusional, Penundaan Pemilu, Kekosongan Jabatan

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penundaan pemilihan umum (pemilu) merupakan isu penting dalam pelaksanaan pesta demokrasi tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di belahan dunia lainnya. Hal ini karena kemungkinan pelaksanaan pemilu akan tertunda sangat besar jika dihadapkan pada situasi-situasi tertentu yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan pemilu. Kondisi kedaruratan seperti adanya pandemi *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* yang mengakibatkan terancamnya nyawa manusia adalah faktor terkini yang mengakibatkan adanya potensi terjadinya penundaan pemilu. Situasi-situasi tertentu seperti adanya pandemi *Covid-19* sangat mungkin terjadi dimasa depan dan mengakibatkan serta mengharuskan pemilu tidak dapat dilaksanakan atau ditunda. Dalam faktanya di belahan dunia, menurut data dari *Institute Democracy and Electoral Asistance (IDEA)* bahwa dari kurun waktu 21 Februari 2020 sampai dengan 21 Februari 2022 setidaknya terdapat 80 negara dan territorial di seluruh dunia yang telah memutuskan untuk melakukan penundaan pemilu nasional dan pemilu daerah karena alasan adanya wabah *Covid-19.* Dari data tersebut menunjukkan bahwa potensi penundaan pemilu dapat saja terjadi dalam keadaan tertentu.[1]

Selama ini, isu penundaan pemilu di Indonesia lebih banyak diwarnai dengan pendapat politik berasal dari keinginan politisi yang diutarakan melalui kanal-kanal media dengan alasan yang beragam mulai dari alasan pandemi *Covid 19,* ketidaksiapan dana pemilu dan kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah yang sedang berkuasa. Wacana penundaan pemilu ini mendapat respon publik yang beragam ada yang sepakat ada pula yang menolaknya, namun hanya bermuara pada argumentasi politik dan ekonomi padahal pemilu merupakan agenda kenegaraan yang fundamental, maka wacana ini seharusnya di posisikan dari perspektif hukum ketatanegaraan. Sehingga penolakan dan kesepakatan atas wacana ini berkepastian hukum dan hukum menjadi pemutus akhir dari wacana pelik kenegaraan.[2]

---

[1] *Institute Democracy and Electoral Asistance, "Global Overview of COVID-19: Impact on Elections," https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-Covid-19-impact-elections.* diakses pada Juni 2023

[2] Agus Riewanto, "Wacana Hukum Penundaan Pemilu Darurat Pandemi Covid-19: Peluang dan Tantangan," dalam *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945* (Bandarlampung: Pusaka Media, 2022). Hlm. 691

Pengaturan mengenai pemilu khususnya mengenai pemilu berkala dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ditemukan dalam Pasal 22E ayat (1) bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Dari ketentuan tersebut, di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak ada ketentuan yang dapat digunakan untuk melakukan penundaan terhadap pemilu. Tidak adanya pengaturan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 untuk melakukan penundaan Pemilu menyebabkan adanya kebuntuan ketatanegaraan *(constitutional deadlock)*.[3] UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memberikan jalan keluar terhadap suatu kejadian atau peristiwa ketatanegaraan yang terjadi dan mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah agar tidak terjadi kekosongan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memberikan landasan hukum yang memadai dalam mengatur tentang penundaan pemilu seperti dalam kondisi seperti apa pemilu dapat ditunda, lembaga apa yang berhak untuk menunda pemilu dan bagaimana mekanisme dalam penundaan pemilu tersebut.

Selain mengenai adanya kebuntuan konstitusional *(constitutional deadlock)* jika adanya kondisi yang mengharuskan penundaan terhadap pelaksanaan pemilu, hal yang juga penting untuk dikaji adalah dampak mengenai penundaan terhadap pemilu. Dampak paling dekat adalah dampak kosongnya jabatan publik seperti jabatan presiden/wakil presiden dan jabatan di ranah legislatif (DPR, DPD, MPR, DPRD). Termasuk juga kepala dan wakil kepala daerah serta seluruh jabatan yang diperoleh melalui pemilu secara otomatis akan tertunda sehingga hadir sebuah persoalan baru yaitu adanya kekosongan jabatan. Padahal, dalam penyelenggaraan negara, tidak mungkin adanya kekosongan pemerintahan. Sebab, jika hal ini terjadi maka akan berpotensi adanya keadaan negara yang tanpa arah. Karena itu, ketika seorang pemimpin sudah habis masa jabatannya, maka harus dipastikan penggantinya telah tersedia agar tidak menimbulkan kekosongan jabatan. Estafet kepemimpinan wajib dijaga sehingga terjadi kesinambungan bagi jalannya pemerintahan.[4] Sehingga, diperlukan pengaturan mengenai cara untuk mengisi jabatan-jabatan pemerintahan tersebut jika terjadi penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan.

Berangkat dari latar belakang tersebut, penelitian ini akan menganalisis dan memberikan tawaran gagasan baru mengenai desain konstitusi ke depan

[3] Ayon Diniyanto, "Penundaan Pemilu dan *Constitutional Deadlock,*" Artikel Hukum Rechtsvinding, 2022, https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=artikel&berita=558. Diakses pada Desember 2023

[4] Jamaludin Ghafur, "Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum : Urgensi dan Materi Muatannya," *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia* 1, no. 3 (2023): 93–101. hlm. 98

untuk mengatur mengenai penundaan pemilu yang mencakup mengenai alasan atau faktor sehingga dapat ditundanya pemilu, lembaga yang memiliki kewenangan untuk menunda pemilu, prosedur atau mekanisme penundaan pemilu dan pengaturan mengenai pengisian kekosongan jabatan pemerintahan akibat adanya penundaan pemilu.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa diperlukan adanya pengaturan mengenai penundaan pemilihan umum di Indonesia dalam konteks kedaruratan?
2. Apa implikasi yuridis atas penundaan pemilihan umum terhadap kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?
3. Bagaimana tawaran konsep untuk mengatur mengenai penundaan pemilu dan mekanisme pengisian kekosongan jabatan pemerintahan di Indonesia dalam keadaan darurat?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan solusi alternatif dan kepastian hukum secara konstitusional mengenai penundaan pemilihan umum di Indonesia dalam kondisi kedaruratan dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas :

1. Menemukan, mengelaborasi dan merumuskan dasar pemikiran yang menjadi landasan urgensi adanya pengaturan mengenai penundaan pemilihan umum di Indonesia dalam kondisi kedaruratan, kemudian menyajikannya dalam suatu deskripsi yang sistematis dan bersifat analitis.
2. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan implikasi yuridis dari penundaan pemilihan umum terhadap kemungkinan terjadinya kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pengaruhnya terhadap kesinambungan jabatan penyelenggara pemerintahan di Indonesia.
3. Menemukan dan merumuskan konsep pengaturan penundaan pemilu serta mekanisme pengisian kekosongan jabatan pemerintahan di Indonesia dalam kondisi kedaruratan sebagai solusi alternatif.

D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi beberapa manfaat dan kegunaan, yaitu :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat menjadi tambahan referensi dan sumbangsih pemikiran dalam bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara, khususnya mengenai penundaan pemilihan umum di Indonesia serta implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dalam konteks kedaruratan.
2. Secara praktik, dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran terhadap pemerintahan dalam hal mengatur desain konstitusional penundaan pemilihan umum di Indonesia serta implikasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dalam konteks kedaruratan.
3. Penelitian ini juga bermanfaat dan berguna sebagai *ius constituendum* untuk mengatur mengenai penundaan pemilihan umum di Indonesia dalam kondisi kedaruratan agar ke depan potensi penundaan pemilihan umum tidak dilakukan karena alasan politik yang tidak memiliki ukuran yang jelas. Karena itu, penelitian ini akan memberikan panduan dan kriteria bagaimana seharusnya penundaan pemilihan umum dilakukan. Selain itu, penelitian ini juga menawarkan gagasan konsep pengisian jabatan pemerintahan yang kosong akibat adanya penundaan pemilu.

E. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori yang dijadikan pisau analisis dalam membedah pertanyaan penelitian ini, yaitu:

1. **Teori demokrasi,** digunakan untuk menganalisis berkaitan dengan penundaan pemilihan umum dalam kondisi kedaruratan ditinjau dari aspek demokrasi konstitusional yang menggabungkan demokrasi dan konstitusionalisme. Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarnya bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi *(constitutional government)*.[5]

[5] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Ed.rev.ct3 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008). hlm. 107

2. **Teori hukum tata negara darurat,** digunakan untuk menganalisis berkaitan dengan penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan. Berdasarkan teori HTN Darurat apakah dimungkinkan untuk menunda pemilu. Teori ini juga digunakan untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang memperbolehkan pemilu ditunda dalam perspektif HTN Darurat serta bagaimana mekanisme yang dapat diterapkan untuk melakukan penundaan pemilu berdasarkan teori HTN Darurat. Terdapat sejumlah asas yang dijadikan acuan yaitu asas legalitas, asas proklamasi, asas pemberitahuan atau komunikasi, asas pembatasan waktu atau kesementaraan, asas ancaman luar biasa, asas proporsionalitas, asas non-diskriminasi, asas keserasian, keselarasan dan kompelemntaritas, asas *intangibility,* asas pengawasan dan *check and balances.*[6]
3. **Teori HAM**, digunakan untuk menganalisis dalam perspektif HAM apakah hak pilih dapat dikurangi menggunakan teori pengurangan *(derogation)* HAM. Pengurangan *(derogation)* diakui keberadaannya dalam Pasal 4 ayat (1) Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik *(International Covenant on Civil and Political Rights)*.[7]

   > *In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.*
4. **Teori pemilihan umum,** digunakan untuk menganalisis mengenai esensi dari pemilu jika dikaitkan dengan penundaan. Salah satu syarat untuk menciptakan pemilu yang bersih/murni *(genuine elections)* adalah dengan dilaksanakannya pemilu secara periodik atau berkala.[8] Dalam kondisi tertentu pemilu dapat saja ditunda karena ada alasan-

---

[6] Qurrata Ayuni, *Konsepsi Hukum Tata Negara Darurat Dalam Perspektif UUD 1945*, Cetakan 1 (Jakarta: UI Publishing, 2024) Hlm. 6267; Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali, 2007). hlm. 99-101

[7] *"International Covenant on Civil and Political Rights"* (n.d.). Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3).

[8] *Human Rights and Elections, a Handbook on International Human Rights Standards on Elections (New York, NY 10017, United States of America: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR),* 2021). hlm. 45

alasan tertentu yang mengharuskan penyelenggara negara dan penyelenggara pemilu menunda melaksanakan pemilu. Prinsip utama dari penundaan pelaksaan pemilu haruslah didasarkan pada situasi kedaruratan yang mendesak.[9]

5. **Teori konstitusi,** digunakan untuk menganalisis mengenai materi muatan konstitusi untuk menjawab adanya kebuntuan konstitusional *(constitutional deadlock)*. Alasan yang fundamental mengapa sebuah konstitusi berubah adalah karena adany a kondisi kehidupan manusia yang juga sering berubah dari waktu ke waktu.[10] Ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewadahi perkembangan masyarakat, perubahan pun diperlukan.[11]
6. **Konsep penyelenggaraan pemerintahan,** digunakan untuk menganalisis mengenai implikasi penundaan pemilu terhadap kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan cara mengisi jabatan yang kosong karena adanya penundaan pemilu. Jabatan politik harus diisi melalui prosedur politik *(political appointment),* sedangkan jabatan adminstratif diisi menurut prosedur teknis administratif.[12] Menurut Bagir Manan terdapat tiga cara pengisian jabatan, yaitu: Pengisian jabatan dengan Pemilihan *(election);* Pengisian jabatan dengan pengangkatan *(appointment);* dan Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan). [13]

F. Definisi Operasional

1. Desain Konstitusional

Menurut KBBI, kata konstitusional bermakna: bersangkutan dengan, sesuai dengan, atau diatur oleh konstitusi suatu negara.[14] Konstitusi dapat dibagi menjadi konstitusi yang tertulis dan konstitusi yang tidak tertulis. Yang dimaksud dengan desain konstitusional dalam

---

[9] *"Election Obligations & Standards Database," The Carter Center,* diakses 26 September 2025, https://eos.cartercenter.org/obligations/3.

[10] Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi : Pandangan Dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum* (Depok: Rajawali Pers, 2018). hlm. 140

[11] Ahmad, Fence M Wantu, dan Novendri M Nggilu, *Hukum Konstitusi : Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia melalui Perlibatan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan 1 (Sleman: UII Press, 2020). hlm. 33

[12] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular, 2007). hlm. 745

[13] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. 3 (Yogyakarta: FH UII Press, 2003). hlm. 67

[14] KBBI, "konstitusional," n.d., https://kbbi.web.id/konstitusional. diakses pada 1 Oktober 2024

disertasi ini adalah desain pengaturan mengenai penundaan pemilu di dalam konstitusi yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional seperti pembatasan kekuasaan, perlindungan HAM dan prinsip *check and balances.*

2. Penundaan Pemilu

Yang dimaknai dengan penundaan pemilu pada disertasi ini adalah pengambilan kebijakan atau keputusan oleh negara untuk tidak melaksanakan pemilu nasional sesuai dengan jadwal yang seharusnya sebagaimana yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan mengakibatkan bergesernya periode atau siklus pemilu lima tahunan.

3. Kedaruratan

Kedaruratan yang dimaksud dalam disertasi ini adalah suatu kondisi krisis yang mendesak dan mengharuskan adanya tindakan-tindakan yang diambil oleh negara dengan tujuan untuk menyelamatkan kondisi negara dan masyarakat secara umum. Tindakan tersebut dilakukan untuk mencegah dampak yang lebih besar.

4. Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dalam disertasi ini adalah penyelenggaraan pemerintahan dalam arti yang luas *(government in the broad sense*) yaitu penyelenggaraan pemerintahan pada kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lembaga negara penunjang serta pemerintah daerah.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif[15], yaitu metode penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder.[16] Penulis memilih menggunakan metode penelitian hukum normatif dilandaskan pada isu hukum yang akan diteliti merupakan masalah normatif yaitu adanya kekosongan hukum karena ketiadaan pengaturan yang memadai untuk mengatasi kondisi kedaruratan yang mengharuskan ditundanya pelaksanaan pemilu.

---

[15] Irwansyah, *Penelitian Hukum : Pilihan Metode dan praktik penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020). hlm. 42

[16] Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999). hlm. 88

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah: Pertama, pendekatan historis (*historical approach)*[17] untuk menelusuri risalah pembahasan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 khususnya berkaitan dengan makna pemilu periodik yang dianut oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Kedua, pendekatan perundang-undangan *(statute approach)*[18] untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan khususnya berkaitan dengan pengaturan mengenai penundaan pemilihan umum dan implikasi yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, pendekatan konseptual *(conceptual approach)*[19] untuk memberikan analisis yang mendalam terhadap tawaran gagasan konsep untuk mengatur penundaan pemilu termasuk implikasi yang ditimbulkan. Keempat, pendekatan kasus *(case approach)*[20] untuk menganalisis beberapa putusan pengadilan yang berkaitan dengan penundaan pemilu. *Kelima,* pendekatan perbandingan *(comparative approach)*[21] untuk mengetahui bagaimana negara lain mengatasi sekaligus mengatur mengenai penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan.

Tipologi penelitian ini adalah preskriptif[22], yaitu dengan menggambarkan bagaimana seharusnya desain konstitusional penundaan pemilihan umum di Indonesia dalam kondisi kedaruratan. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan isi sumber hukum primer serta implementasinya, seperti buku, jurnal, makalah, dan wawancara. Selain itu, bahan hukum tersier berupa bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum dan berbagai literatur hukum lain yang relevan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis deskriptif-kualitatif yaitu upaya untuk memperoleh gambaran singkat suatu permasalahan yang didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini kemudian disusun secara logis dan sistematis.

[17] Irwansyah, *Penelitian Hukum : Pilihan Metode dan praktik penulisan Artikel*., *Ibid,* hlm. 42
[18] Marzuki Mahmud Peter, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Pranamedia Group, 2014). hlm. 133
[19] Marzuki Mahmud Peter., *Ibid*
[20] Marzuki Mahmud Peter., *Ibid*
[21] Marzuki Mahmud Peter., *Ibid*
[22] Marzuki Mahmud Peter., *Ibid*

BAB II
ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum Dalam Kondisi Kedaruratan Di Indonesia

1. Tinjauan dalam Perspektif Filosofis

a. *Original Intent* Pasal 22 E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945

Dalam pemilihan umum, secara filosofis prinsip dasar yang harus dijunjung tinggi adalah adanya pengejawantahan kehendak rakyat yang terencana, terjadwal dan terimplementasi secara berkala atau yang sering disebut dengan istilah pemilu periodik. Pemilu berkala tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme evaluasi dan kontrol, tetapi juga sebagai sarana utama untuk mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi yang sehat dan berkelanjutan.[23] Norma dalam Pasal 22E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang termaktub dalam konstitusi. Penyelenggaraan pemilu yang berkala setiap lima tahun sekali menjadi landasan utama bagi sistem politik Indonesia. Hal ini juga memberikan kepastian hukum bagi proses pergantian pemerintahan secara damai dan teratur.[24]

Jika ditelusuri melalui *original intent* dalam risalah pembahasan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, maka dapat dilihat bahwa terjadi perdebatan mengenai periodisasi pelaksanaan pemilu di Indonesia yang dapat dikelompok menjadi dua, yaitu: kelompok yang dalam usulannya menyampaikan bahwa pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan kelompok yang mengusulkan bahwa jadwal pemilu setiap lima tahun sekali, tetapi dibuka kemungkinan untuk melaksanakan pemilu di luar waktu lima tahunan.[25] Kesepakatan dalam pembahasan tersebut terlihat bahwa pemilu yang dilaksanakan dengan periodik adalah sebuah keharusan. Namun, tidak

---

[23] Dennis F Thompson, *"Election Time: Normative Implications of Temporal Properties of the Electoral Process in the United States,"* *American Political Science Review* 98, no. 1 (2004), https://doi.org/10.1017/S0003055404000991. hlm. 51-54

[24] Lusin Tammu dan Zulkifli Aspan, "Analisis Yuridis Konsep Pemilihan Umum Serentak di Indonesia," *Doktrina: Journal of Law* 6, no. 2 (2023), https://doi.org/https://doi.org/10.31289/doktrina.v6i2.10023. hlm. 120-121

[25] Abdul Basid Fuadi, "Politik Hukum Pengaturan Keserentakan Pemilu," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2022): 702, https://doi.org/10.31078/jk18310; Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, *Mahkamah Konstitusi*, 2010. hlm. 514, 520, 543

menutup kemungkinan bahwa pemilu tidak dilaksanakan sesuai jadwal (tidak berkala) jika terjadi perkembangan kehidupan bernegara. Namun, frasa "*setiap lima tahun sekali"* sebagaimana pada Pasal 22E ayat (1) dapat ditarik menjadi asas pemilu pula yaitu asas periodik. Dengan demikian, sekalipun terjadi perubahan jadwal, maka untuk selanjutnya pelaksanaan pemilu tersebut harus mempertahankan asas periodik pemilu.[26]

Sebagai lanjutan dari kajian *original intent* diatas, pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana kehendak perumus perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 mengenai pengaturan penundaan pemilu? Berdasarkan percakapan pada risalah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, pada intinya menginginkan agar pengaturan mengenai pelaksanaan pemilu dalam kondisi darurat itu dapat diatur dalam undang-undang.[27] Hal ini didasarkan pada Pasal 22E ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945 berbunyi "*Kententuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang"*.[28] Sekalipun dalam uraian diatas penulis menjabarkan bahwa perumus perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 menginginkan agar perihal pemilu yang tidak laksanakan secara periodik itu diatur dengan undang-undang saja, tetapi dalam hal ini penulis memiliki pendapat yang berbeda. Menurut penulis, pengaturan mengenai penundaan pemilu harus diatur secara rigid di dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini karena beberapa alasan. *Pertama,* instrumen hukum berupa UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan konstitusi tertinggi yang tidak mudah untuk di otak-atik. Jika pengaturan mengenai penundaan pemilu hanya diatur di dalam undang-undang, maka potensi akan terus berubah dan dinamis akan terjadi. *Kedua,* konsep penundaan pemilu erat kaitannya dengan kekosongan kekuasaan karena pemilu yang ditunda dan berakibat terhadap masa jabatan yang kosong. Selama ini, peraturan perundang-undangan sama sekali tidak mengatur perihal kekosongan kekuasaan negara yang disebabkan oleh penundaan pemilu.[29]

---

[26] Fuadi, "Politik Hukum Pengaturan Keserentakan Pemilu."*Ibid.* hlm. 715

[27] Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*. hlm. 580

[28] Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *Ibid,* Hlm. 583, 589; Lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Nomor 32/PUU-XXI/2023" (2023). hlm. 23-24

[29] Jamaludin Ghafur, "Apa jadinya jika Pemilu 2024 ditunda dan terjadi kekosongan kekuasaan?," 2020, https://theconversation.com/apa-jadinya-jika-pemilu-2024-ditunda-dan-terjadi-kekosongan-kekuasaan-202741.

Dalam teori konstitusi, penafsiran atas sebuah norma dalam UU dapat saja tidak sejalan dengan *original intent* (niat awal perumus undang-undang) yang didasarkan pada teori *living constitution* atau aliran *non-originalism.* Konstitusi harus dipahami sebagai dokumen yang hidup *(living constitution)* yang maknanya dapat berubah mengikuti perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat.[30] Dalam kasus-kasus tertentu menggunakan penafsiran *originalisme* akan tidak cocok jika diterapkan pada kondisi masyarakat dan kebutuhan yang terus berubah, sehingga dalam keadaan seperti itu harus menggunakan metode-metode penafsiran lain.[31]

Dalam konteks penafsiran atas Pasal 22E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, secara *original intent* memang ditemukan bahwa adanya kehendak pembentuk UU untuk mengatur berkenaan penundaan pemilu di dalam UU saja. Akan tetapi, perkembangan fakta-fakta empiris menunjukkan bahwa diperlukan pengaturan yang lebih rigit berkenaan dengan penundaan pemilu di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang ditujukan untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang oleh penguasa dalam pengambilan kebijakan penundaan pemilu.

b. Penerapan Prinsip Demokrasi, Keselamatan Rakyat dan Hukum Tata Negara Darurat dalam Konteks Penundaan Pemilu

Ketika terdapat kondisi yang membahayakan atau mengancam keselamatan rakyat seperti adanya wabah *Covid-19*, pemilu dapat saja ditunda dengan alasan kedaruratan tersebut. Doktrin atau asas terkenal yang sering dikutip dari Cicero adalah *"salus populi suprema lex esto"* yang memiliki arti sangat luas, seperti "kesehatan, kesejahteraan, kebaikan, keselamatan, dan keamanan". Maksud yang ingin dicapai dari adanya asas tersebut adalah kesehatan kesejahteraan, keselamatan, keamanan, kebaikan rakyat memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari hukum atau menjadi hukum tertinggi.[32] Dengan demikian, asas tersebut bermakna bahwa kesehatan atau keselamatan masyarakat adalah hukum tertinggi sehingga asas ini merupakan prinsip penting yang dijunjung tinggi pemerintah dalam mengambil dan memutuskan

---

[30] Manuel Lázaro Pulido, "Originalism and Non-Originalism as Legal Hermeneutics," *University of Bologna Law Review* 9, no. 2 (1 Januari 2024): 17–36, https://doi.org/10.6092/issn.2531-6133/19317. hlm. 27

[31] I Dewa Gede Palguna dan Bima Kumara Dwi Atmaja, "*'Originalism' of Interpretation in the United States Constitution," Sriwijaya Law Review*, 31 Juli 2023, https://doi.org/10.28946/slrev.Vol7.Iss2.2134.pp190-208. hlm. 190

[32] Orien Effendi dan Ro'is Alfauzi, *"Dynamics of Application of Salus Populi Suprema Lex Esto In Law Enforcement In Indonesia," UNTAG Law Review* 5, no. 2 (1 Desember 2021): 38, https://doi.org/10.56444/ulrev.v5i2.2633. hlm. 40

kebijakan khususnya dalam kondisi kedaruratan.[33] Selama krisis, seperti pandemi atau bencana alam, keharusan untuk melindungi kesehatan masyarakat telah menjadi dasar untuk memberlakukan tindakan luar biasa; tindakan ini, meskipun terkadang kontroversial, dibenarkan secara hukum karena adanya ancaman terhadap keselamatan masyarakat.[34]

Dalam konteks penundaan pemilu, keselamatan rakyat lebih utama dari pada pelaksanaan pesta demokrasi yang justru dapat menghadirkan ancaman yang serius seperti mewabahnya sebuah virus atau penyakit. Memaksakan melaksanakan pemilu di tengah adanya situasi kedaruratan justru akan memperburuk situasi yang mengakibatkan ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat. Namun perlu digaris bawahi bahwa sekalipun dalam keadaan darurat, kesehatan masyarakat adalah hukum tertinggi, bukan berarti bahwa pelaksanaan pemilu dapat menyampingkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus dijunjung tinggi.

c. Penyampingan Prinsip Pemilu Berkala untuk Menunda Pemilu

Instrumen hukum internasional, berupa *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) pada Pasal 21 ayat (3) DUHAM telah menjamin bahwa pemilu dilaksanakan secara periodik. Pasal tersebut menegaskan bahwa kekuasaan pemerintah tidak bersumber dari kelompok tertentu, melainkan dari seluruh rakyat. Pemilihan umum yang dilakukan secara rutin dan dengan proses yang jujur menjadi mekanisme utama untuk mengekspresikan kehendak rakyat tersebut. Universalitas dan kesetaraan dalam hak pilih berarti setiap warga negara, tanpa diskriminasi, memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih. Selain itu, kerahasiaan suara atau penggunaan prosedur yang bebas dan setara bertujuan melindungi integritas suara setiap individu, sehingga tidak ada tekanan atau intimidasi dalam proses pemilihan. Dengan demikian, pemilu yang demokratis menjadi fondasi penting bagi pemerintahan yang sah dan berorientasi pada kepentingan rakyat.[35] Hal yang sama juga diatur pada konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik *(International Covenant on Civil and Political Rights*). Pasal 25 b kovenan tersebut menegaskan bahwa legitimasi pemerintahan bersumber dari kehendak rakyat yang diekspresikan melalui

[33] Trevor Hancock, *"Public health in the 21st century," Canadian Medical Association Journal* 190, no. 20 (22 Mei 2018), https://doi.org/10.1503/cmaj.180588.
[34] Pedro A Villarreal, *"Public health emergencies and constitutionalism before covid-19: between the national and the international," Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 82 (2020), https://doi.org/10.1007/978-3-030-49000-3. hlm. 219-220
[35] *"Universal Declaration of Human Rights"* (n.d.). Pasal 21 ayat (3)

pemilu yang demokratis. Pemilu harus diselenggarakan secara rutin, jujur, dan adil, serta memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara tanpa diskriminasi.[36]

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah penyimpangan terhadap pemilu yang dilaksanakan secara periodik tersebut dapat dilakukan dalam kondisi kedaruratan?. Dalam situasi darurat, pelaksanaan pemilu yang seharusnya dilakukan secara berkala dapat dikesampingkan, misalnya melalui penundaan pemilu. Keadaan darurat bisa terjadi kapan saja dan di mana saja, sehingga salah satu konsekuensinya adalah pemilu tidak dapat diselenggarakan. Prinsip utama dari penundaan pelaksaan pemilu haruslah didasarkan pada situasi yang mendesak.[37] Penundaan pemilu dianggap sah secara demokratis jika didorong oleh keadaan darurat yang benar-benar mengancam keselamatan publik, seperti bencana alam, pandemi, atau konflik besar. James dan Alihodzic menegaskan bahwa alasan kemanusiaan merupakan dasar utama bagi penundaan sementara pemilu, terutama ketika pelaksanaan pemilu di tengah bencana dapat membahayakan kehidupan dan kesehatan masyarakat. Namun, penundaan harus bersifat sementara, proporsional, dan diiringi transparansi serta partisipasi publik dalam pengambilan keputusan, guna menjaga legitimasi dan integritas demokrasi.[38] Seluruh tindakan dan kebijakan terkait penundaan pemilu harus mematuhi standar-standar internasional yang telah ditetapkan, termasuk pengurangan *(derogation)* hak pilih. Selain itu, kebijakan penundaan pemilu tidak boleh mengancam keberlangsungan proses demokrasi itu sendiri.[39]

d. Pengurangan Hak Asasi Manusia dalam Menunda Pemilu

Penundaan pemilu dapat dilihat sebagai bentuk pengurangan (*derogation)* HAM karena pemilu merupakan salah satu mekanisme utama dalam sistem demokrasi yang menjamin hak politik warga negara, yaitu hak memilih dan dipilih. Pemilu tidak hanya sebagai instrumen pemilihan wakil rakyat, tetapi juga sebagai sarana penyaluran aspirasi dan perwujudan kedaulatan rakyat yang diatur secara tegas dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Penundaan terhadap pemilu memang akan berdampak pada adanya

---

[36] *International Covenant on Civil and Political Rights.*, *Op.Cit,* Pasal. 25b
[37] *"Election Obligations & Standards Database.", Loc.Cit.*
[38] 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: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 3 (2020): 344–62, https://doi.org/10.1089/elj.2020.0642.
[39] *Human Rights and Elections, a Handbook on International Human Rights Standards on Elections*., *Op.Cit.* hlm. 46

pengurangan terhadap hak konstitusional rakyat untuk berpartisipasi dalam proses demokrasi yang menjadi terhambat atau tertunda.[40]

Penerapan derogasi terhadap HAM hanya dapat dilakukan pada saat negara menghadapi kondisi darurat yang nyata dan mengancam kehidupan bangsa. Pembatasan atau pengurangan HAM tersebut harus tetap memperhatikan prinsip-prinsip universal, seperti prinsip *necessity* (keharusan) dan *proportionality* (kesebandingan), serta tidak boleh melanggar hak-hak *non-derogable,* yaitu hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, seperti hak untuk hidup dan larangan penyiksaan.[41] Negara juga wajib memastikan bahwa setiap langkah derogasi dilakukan secara transparan, akuntabel, dan dengan durasi yang sesingkat mungkin, serta disertai pengawasan yang memadai agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan darurat.[42]

Dalam konteks penundaan pemilu, derogasi terhadap hak memilih dan dipilih dapat diperbolehkan dengan memenuhi sejumlah syarat ketat yang telah diatur dalam prinsip-prinsip hukum internasional. Penundaan pemilu hanya dapat dilakukan apabila terdapat kondisi darurat yang sangat mengancam keselamatan bangsa, seperti bencana alam, kerusuhan, atau keadaan darurat sipil dan militer yang signifikan. Selain itu, penundaan pemilu harus diumumkan secara resmi dan transparan, dengan pemberitahuan yang memuat alasan-alasan penundaan, durasi penundaan, serta dampak terhadap pelaksanaan hak memilih dan dipilih. Proses penundaan pemilu harus dilakukan secara tidak diskriminatif dan tidak boleh menghambat atau menghilangkan hak konstitusional warga negara secara permanen. Dalam hal ini, hak memilih dan dipilih merupakan hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi dan instrumen hukum internasional, sehingga pembatasan sementara harus bersifat proporsional dan hanya berlaku selama situasi darurat berlangsung. Penundaan yang bersifat diskriminatif, misalnya berdasarkan agama, ras, atau kelompok tertentu, tidak dapat dibenarkan secara hukum.

---

[40] Sheren Agapena Hosaya Liunda, Ela Suryani Hutabarat, dan Rasji Rasji, "Penundaan Pemilu 2024: Quo Vadis Hak Konstitusional Rakyat Dalam Demokrasi Indonesia," *Jurnal Sosial Humaniora Sigli* 6, no. 2 (2023): 347–59, https://doi.org/10.47647/jsh.v6i2.1517. hlm. 349

[41] Osgar S Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat," *Jurnal Media Hukum* 21, no. 1 (2014), https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157. hlm. 57

[42] M Reza Saputra, Irwan Triadi, dan Taufiqurrohman Syahuri, "Hukum Tata Negara Darurat dalam Perspektif HAM : Dilema Antara Keamanan Negara dan Hak Asasi Manusia," *Birokrasi: Jurnal Ilmu Hukum Dan Tata Negara* 2, no. 4 (2024). hlm. 193

2. Tinjauan dalam Perspektif Yuridis

a. Urgensi Pengaturan Penundaan Pemilu pada UUD Negara RI Tahun 1945

UUD Negara RI Tahun 1945 secara tegas mengatur pelaksanaan pemilu setiap lima tahun sekali dalam Pasal 22E ayat (1). Tidak terdapat ketentuan eksplisit mengenai penundaan pemilu. Padahal, pengaturan penundaan pemilu di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi sangat penting untuk memberikan kepastian hukum dan menghindari kekosongan hukum *(vacuum of rechts)* yang dapat menimbulkan ketidakpastian politik dan hukum.[43] Tidak adanya ketentuan eksplisit untuk penundaan pemilu di Indonesia berdampak signifikan pada penyelenggaraan pesta demokrasi yaitu dengan menciptakan ambiguitas hukum dan potensi manipulasi politik sebagai alat legitimasi kekuasaan tanpa dasar konstitusional yang jelas.[44] Selain itu, tanpa adanya pengaturan yang kuat dan memiliki ukuran yang jelas, kebijakan untuk melakukan penundaan pemilu dapat saja menjadi sewenang-wenang, karena pengambilan kebijakan tersebut tidak transparan dan melibatkan publik, sehingga lebih didorong oleh pertimbangan politik daripada kriteria objektif seperti adanya keadaan kedaruratan yang mau tidak mau harus mengambil langkah menunda pemilu.[45]

Sebagai contoh, karena ketiadaan pengaturan penundaan pemilu di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 maka berpotensi dimanfaatkan secara politis, seperti terlihat dalam wacana penundaan Pemilu 2024 yang mengemuka. Beberapa contoh wacana penundaan ini antara lain munculnya putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang memerintahkan penundaan tahapan Pemilu 2024 setelah gugatan Partai Prima yang tidak lolos administrasi pemilu.[46] Selain itu, usulan penundaan juga pernah disampaikan oleh sejumlah tokoh politik yang mengusulkan penundaan satu hingga dua

---

[43] Srye Micze Ridua et al., "Penundaan Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 6 (2023), https://doi.org/https://doi.org/10.47268/tatohi.v3i6.1821. hlm. 618

[44] Ai Heni Nuraeni dan Nuchraha Alhuda Hasnda, *"Juridical Analysis of the Impact of Postponing the 2024 Election from Constitutional Perspective Indonesia,"* in *Proceedings of the International Conference on Law, Public Policy, and Human Rights (ICLaPH 2023)* (Atlantis Press SARL, 2024), https://doi.org/10.2991/978-2-38476-279-8. hlm. 173-174

[45] James dan Alihodzic, *"When is it democratic to postpone an election? elections during natural disasters, covid-19, and emergency situations.*", *Op.Cit,* Hlm. 358

[46] Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, "Putusan Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst" (2022), https://doi.org/https://doi.org/10.46404/jlaw.v12i0.2667.

tahun dengan alasan pemulihan ekonomi pasca pandemi *Covid-19* agar momentum perbaikan ekonomi tidak terganggu oleh pesta politik.[47]

Pengaturan ketat mengenai penundaan pemilihan umum dalam UUD Negara RI Tahun 1945 sangat krusial karena beberapa alasan mendasar. UUD Negara RI Tahun 1945 memiliki tingkat kekakuan yang tinggi sehingga perubahan ketentuannya tidak mudah dilakukan. Jika aturan tentang penundaan pemilu hanya dimasukkan dalam undang-undang biasa, maka regulasi tersebut menjadi rentan terhadap perubahan yang dipengaruhi oleh dinamika politik. Terlebih lagi, Undang-Undang Pemilu sendiri sering kali mengalami revisi oleh legislatif. Padahal, penundaan pemilu seharusnya hanya diizinkan dalam kondisi darurat tertentu, dengan syarat utama bahwa keadaan darurat tersebut telah resmi ditetapkan dan penundaan hanya berlaku untuk periode waktu yang terbatas.[48] Selain itu, penundaan pemilihan umum memiliki kaitan yang sangat penting dengan risiko terjadinya kekosongan kekuasaan setelah masa jabatan pejabat negara berakhir. Hingga kini, belum terdapat regulasi yang secara tegas mengatur mekanisme pengisian kekosongan kekuasaan negara yang muncul akibat penundaan pemilu, baik di dalam undang-undang maupun peraturan lainnya.[49] Kedua aspek tersebut sebenarnya saling terkait erat dan perlu diatur secara bersamaan, mengingat penundaan pemilihan umum berpotensi menimbulkan kekosongan kekuasaan yang harus segera diatasi.

b. Problematika Pengaturan Pemilu Lanjutan dan Pemilu Susulan Pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, mengatur mengenai pemilu lanjutan dan pemilu susulan. Pemilu lanjutan merujuk kepada pemilihan umum yang diselenggarakan dalam keadaan di mana terdapat kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau peristiwa lain yang mengakibatkan ketidakmampuan untuk melaksanakan beberapa tahapan pemilu di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan pemilu lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan pemilu yang sebelumnya terhenti akibat situasi yang tidak memungkinkan.[50]

---

[47] Tempo, "Isu Pemilu 2024 Ditunda Mencuat Lagi, Ini 5 Tokoh Pewacana Penundaan Pemilu, Luhut Sebut Big Data," Tempo, 2023, https://www.tempo.co/politik/isu-pemilu-2024-ditunda-mencuat-lagi-ini-5-tokoh-pewacana-penundaan-pemilu-luhut-sebut-big-data-212650.

[48] Muhammad Erfa Redhani et al., *"Postponement of general elections due to emergencies: a comparative study of Indonesia, Malaysia, Myanmar, and Cambodia," Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025), https://doi.org/https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.39449. hlm. 218

[49] Ghafur, "Apa jadinya jika Pemilu 2024 ditunda dan terjadi kekosongan kekuasaan?", *Op.Cit*

[50] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum ., Pasal 431

Adapun pemilu susulan akan dilaksanakan apabila terdapat kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau keadaan lain yang menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan pemilu susulan mencakup keseluruhan tahap penyelenggaraan Pemilu.[51] Pengaturan mengenai pemilu lanjutan dan pemilu susulan yang tertera dalam UU No. 7 Tahun 2017 merupakan dasar hukum untuk pelaksanaan pemilu sebagai respons terhadap keadaan yang mendesak dan tidak terduga, yang ditujukan untuk menjamin kelangsungan proses pemilu.

Dalam pandangan Agus Riwanto, pemilu susulan dan pemilu lanjutan terikat secara ketat pada asas periodik lima tahunan sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945, sehingga pelaksanaannya tidak boleh melintasi tahun pemilu yang telah dijadwalkan secara konstitusional. Ketentuan ini dalam UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 khususnya Pasal 431 dan 432 hanya dimaksudkan untuk mengakomodasi gangguan teknis terbatas seperti kegagalan tahapan administratif, tanpa mengubah siklus fundamental pemilu yang telah ditetapkan sebagai asas tetap. Dengan demikian, segala interpretasi yang memungkinkan pemilu susulan atau lanjutan bergeser ke tahun berikutnya justru bertentangan dengan substansi asas periodik, karena akan menciptakan preseden penggeseran siklus yang berpotensi merusak integritas konstitusional penyelenggaraan pemilu lima tahunan.[52]

Penundaan pemilu memiliki perbedaan yang tegas dengan terminologi pemilu susulan dan pemilu lanjutan sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Penundaan pemilu dipahami sebagai kebijakan atau keputusan negara untuk tidak menyelenggarakan pemilu nasional pada waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga mengakibatkan pergeseran periode atau siklus pemilu lima tahunan. Konsepsi tersebut harus dibedakan secara tegas dari rezim pemilu lanjutan dan pemilu susulan sebagaimana diatur dalam Pasal 431 dan Pasal 432, di mana pemilu lanjutan dan pemilu susulan pada dasarnya ditujukan untuk memulihkan tahapan teknis penyelenggaraan pemilu yang tertunda atau gagal terlaksana, tanpa mengubah siklus pemilu itu sendiri.

[51] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum., Pasal 432
[52] Agus Riwanto, "Wawancara oleh Penulis," (2025). Pada 17 Desember 2025

c. Alternatif Pengaturan Penundaan Pemilu melalui Undang-Undang

Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) dan Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945, pengaturan mengenai penundaan pemilu pada tingkat undang-undang merupakan hal yang dimungkinkan. Pasal 22E ayat (6) memberikan mandat bahwa seluruh hal teknis terkait pelaksanaan pemilu diatur dengan undang-undang, termasuk ketentuan yang mengatur mengenai penundaan pemilu. Sementara itu, Pasal 12 juga menegaskan bahwa syarat-syarat serta akibat dari keadaan bahaya ditetapkan melalui undang-undang. Dengan demikian, apabila keadaan bahaya tersebut mengharuskan penundaan pemilu, maka syarat dan mekanismenya dapat saja diatur pada level undang-undang.

Namun, pengaturan penundaan pemilu pada level undang-undang mengandung beberapa kelemahan. *Pertama,* secara konstitusional penundaan pemilu yang berakibat pada bergesernya jadwal pemilu dari siklus lima tahunan secara teratur pada dasarnya menimbulkan problem konstitusional, karena mengingkari prinsip periodik yang melekat pada pemilu sebagai mekanisme sirkulasi kekuasaan yang teratur dan dapat diprediksi. Hal ini berarti, setiap upaya menunda pemilu hingga melewati batas lima tahun bukan sekadar persoalan teknis manajerial, tetapi merupakan bentuk penyimpangan terhadap desain konstitusional mengenai periodesitas pemilu yang menjadi prasyarat utama tegaknya kedaulatan rakyat. *Kedua,* pengaturan penundaan pemilu pada level undang-undang tentu tidak boleh mengatur perpanjangan masa jabatan pejabat hasil pemilu, karena hal tersebut secara langsung bertentangan dengan batas periode lima tahun yang dijamin konstitusi dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945. *Ketiga,* pengaturan penundaan pemilu pada level undang-undang tidak mampu mengakomodasi secara memadai mekanisme *check and balances* yang esensial dalam pengambilan kebijakan penundaan pemilu. Padahal, keterlibatan lembaga-lembaga konstitusional seperti MPR dan MK sangat krusial untuk menjaga independensi dan legitimasi keputusan tersebut, mengingat keduanya memiliki kewenangan rigid yang telah diatur secara tegas dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

d. Problematika Pengaturan Penundaan Pilkada

Salah satu pengalaman yang pernah dilakukan oleh Indonesia adalah menunda pemilihan kepala daerah yang semula dijadwalkan pada tanggal 23

September 2020 diundur menjadi 9 Desember 2020[53]. Pada saat menghadapi *Covid-19,* Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang kemudian disahkan menjadi 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.

Perppu tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan dalam rangka penanggulangan penyebaran *Covid-19* sebagai bencana nasional sehingga perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk perlunya dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020 agar pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.[54]

Menurut Ahsan, dkk. Penundaan pilkada 2020 menggunakan dasar hukum Perppu dinilai tidak tepat dari perspektif hukum tata negara darurat. Meskipun *Covid-19* dinyatakan sebagai bencana nasional dan kondisi darurat kesehatan masyarakat, pemerintah memilih menggunakan Pasal 22 UUD Negara RI Tahun 1945 melalui Perppu daripada Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945 yang secara khusus mengatur tentang keadaan bahaya. Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945 sebenarnya merupakan kunci untuk mengimplementasikan hukum tata negara darurat karena klausul konstitusional yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam keadaan darurat.[55] Namun, pilihan untuk tidak menggunakan Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945 menciptakan inkonsistensi dalam penerapan hukum darurat di Indonesia, di mana kebutuhan untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya atau darurat umumnya dikenal dalam kondisi seperti perang, krisis ekonomi,

---

[53] Institute Democracy and Electoral Asistance, *"Global overview of COVID-19: Impact on elections."*, *Op.Cit*

[54] Wicipto Setiadi, "Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 3 (8 Desember 2020), https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.514. hlm. 429

[55] Fikri Ahsan et al., *"The Postponed Regional Head Elections in Emergency Situations: a Constitutional Democracy Perspective in Indonesia," Yustisia Jurnal Hukum* 12, no. 2 (2023), https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i2.64638. hlm. 208

wabah penyakit, dan bencana alam.[56] Secara konstitusional, penundaan pilkada yang diawali dengan penetapan keadaan darurat lebih relevan untuk situasi darurat yang memerlukan penangguhan hak asasi, seperti pandemi. Penetapan keadaan darurat dapat memberikan kerangka hukum yang jelas dengan batasan waktu dan pengawasan lembaga negara lainnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Hal ini selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional yang menegaskan bahwa penundaan pemilu hanya dapat dilakukan dalam keadaan darurat publik yang dinyatakan secara resmi, sebagaimana termaktub dalam *Election Obligations & Standards Database.*[57] Sebagaimana juga ditegaskan dalam Pasal 4 Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik *(International Covenant on Civil and Political Rights)* yang pada intinya penundaan pemilu hanya dapat dibenarkan jika negara secara resmi mendeklarasikan keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa, disertai mekanisme pengawasan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.

Pengaturan penundaan pilkada kedepan memerlukan dasar hukum di dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Penundaan pilkada yang berpotensi mengubah jadwal dan mekanisme penyelenggaraan harus memiliki dasar konstitusional yang jelas agar tidak menimbulkan multitafsir atau penyalahgunaan kewenangan oleh lembaga penyelenggara atau pemerintah. Dengan mengatur penundaan Pilkada dalam UUD Negara RI Tahun 1945, dapat dirumuskan mekanisme darurat yang jelas, termasuk batas waktu penundaan, prosedur pengambilan keputusan, dan peran lembaga negara lainnya. Hal ini penting agar penundaan tidak menjadi alat untuk menunda proses demokrasi tanpa batas waktu dan alasan yang sah guna kepentingan tertentu.

3. Tinjauan dalam Perspektif Sosiologis

a. Pengalaman Penundaan Pemilu di Indonesia

Dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia, terdapat fakta bahwa Indonesia pernah menunda pelaksanaan pemilu. Setidaknya tercatat bahwa pada tahun 1946, pada tahun 1962/1964, pada tahun 1968 dan pada tahun 2020 yaitu penundaan pilkada karena *Covid-19.* Wacana penundaan pemilu dalam sejarah pemilu di Indonesia bukan hal yang baru, namun pernah dilakukan.

---

[56] Ahsan et al., *Ibid,* hlm. 211

[57] *"Election Obligations & Standards Database." Op.Cit.*

Pada tahun 1946 terjadi penundaan pemilu yang sebenarnya sudah direncanakan mulai bulan Oktober Tahun 1945.[58] . Hal ini lah yang tercantum pada Maklumat Wakil Presiden Mohammad Nomor X tanggal 3 November Negara RI Tahun 1945 dimana pemilu direncanakan digelar pada Januari 1946 untuk memilih anggota DPR dan MPR.[59] Walaupun telah direncanakan, namun pemilu pertama tersebut tidak dilaksanakan yang disebabkan karena adanya banyak kendala yang berasal dari dinamika internal berupa ketidaksiapan struktural pemerintah dalam menyusun perangkat hukum pemilu, ketidakstabilan keamanan akibat konflik antar-kekuatan politik, serta resistensi elit politik terhadap mekanisme sirkulasi kekuasaan yang kompetitif. Sedangkan kendala eksternal berupa serbuan kekuatan asing yang memaksa negara terlibat peperangan berskala besar turut mengganggu agenda demokrasi.[60]

Penudaan pemilu pada tahun 1962/1964, diawali dengan ketidakpuasaan Soekarno yang menilai parlemen hasil Pemilu 1955 tidak efektif, konstituante gagal menyusun UUD baru, dan sistem parlementer dianggap tidak lagi memadai sehingga lahirlah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante serta mengembalikan UUD 1945.[61] Setelah itu, Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955 pada 4 Juni 1960, membentuk DPR-GR dan MPRS yang anggotanya diangkat presiden, lalu mendorong konsep "pemilu gaya baru"melalui Front Nasional,[62] tetapi rencana pemilu 1962 dan 1964 tetap gagal karena ketidaksiapan politik internal, kegagalan Front Nasional, serta teralihkan oleh konflik luar negeri seperti konfrontasi Indonesia-Malaysia dan perebutan Irian Barat.[63]

Penundaan Pemilu 1968 terjadi dalam konteks melemahnya kekuasaan Soekarno pasca G30S/PKI 1965, MPRS menetapkan bahwa pemilu harus

---

[58] Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*., *Op.Cit,* Hlm. 473

[59] Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, "Pemilu 1955," KPU RI, diakses 1 Mei 2025, https://www.kpu.go.id/page/read/8/pemilu-1955.

[60] Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, "Sejarah Pemilu Umum Republik Indonesia," KPU RI, diakses 1 Mei 2025, https://www.kpu.go.id/koleksigambar/1_OK_-_SEJARAH_PEMILU_1-5.pdf. Pemilu 1955, *Ibid.*

[61] Kompas, "Dekrit Presiden 5 Juli 1959: Tujuan, Isi, dan Dampaknya," Kompas.com, diakses 1 Mei 2025, https://www.kompas.com/stori/read/2024/10/31/131000479/dekrit-presiden-5-juli-1959--tujuan-isi-dan-dampaknya.

[62] Espos.id, "Pemilu di Indonesia Pernah Ditunda, Berikut Ini Sejarahnya," diakses 1 Mei 2025, https://news.espos.id/pemilu-di-indonesia-pernah-ditunda-berikut-ini-sejarahnya-1569224.

[63] Bisnis.com, "Sejarah Penundaan Pemilu dari Zaman Bung Karno hingga Saat Ini," diakses 1 Mei 2025, https://kabar24.bisnis.com/read/20230307/15/1634723/sejarah-penundaan-pemilu-dari-zaman-bung-karno-hingga-saat-ini.

diselenggarakan selambat-lambatnya 5 Juli 1968[64], tetapi jadwal ini kemudian diubah melalui TAP MPRS No. XLII/MPRS/1968 menjadi 5 Juli 1971[65] karena RUU Pemilu belum selesai, sekaligus memberi ruang bagi Orde Baru untuk mengonsolidasikan kekuasaan, membangun Golkar, dan menunda legitimasi demokratis melalui pemilu.[66] akibatnya, pemilu baru benar-benar terlaksana pada 5 Juli 1971 dengan dominasi Golkar.[67]

Penundaan selajutnya terjadi pada Tahun 2020. Pilkada tahun 2020 direncanakan digelar pada 23 September 2020. Namun, saat itu terjadi pandemi *Covid-19*. Akibatnya, KPU menerbitkan keputusan penundaan tahapan pilkada dalam surat bernomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/111/2020. Diputuskan Pilkada ditunda selama tiga bulan dan diselenggarakan pada 9 Desember 2020.[68]

b. Praktik dan Pengalaman Penerapan Pemilu Susulan dan Pemilu Lanjutan Tahun 2024

Berdasarkan wawancara terhadap Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu di KPU RI mengenai penyelenggaraan pemungutan suara susulan (PSS) dan pemungutan suara lanjutan (PSL) bahwa penerapannya pernah terjadi pada saat tahapan atau hari pemungutan suara ketika terjadi gangguan atau keadaan tertentu yang menyebabkan pemungutan suara tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal semula.[69]

Data PSS dan PSL Pemilu 2024 menunjukkan bahwa pemilu susulan dan pemilu lanjutan digunakan secara terbatas untuk merespons gangguan faktual yang bersifat teknis di tingkat TPS atau desa/kelurahan, bukan untuk menggeser jadwal pemilu nasional. Dalam kasus PSS di Demak misalnya, pemilu susulan dilakukan karena banjir yang membuat seluruh tahapan pemungutan dan penghitungan suara di sepuluh desa tidak dapat

---

[64] Dinita Ardiyanti et al., "Pengaruh Penundaan Pelaksanaan Pemilu Yang Melanggar Sistem Konstitusi Di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Sosial Politik* 1, no. 2 (22 Mei 2023), https://doi.org/10.59581/jhsp-widyakarya.v1i2.297. hlm. 213

[65] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, Yogyakarta, 1989)., *Op.Cit,* hlm. 240

[66] Espos.id, "Pemilu di Indonesia Pernah Ditunda, Berikut Ini Sejarahnya.", *Op.Cit.*

[67] Popoli Center, "Pemilu-pemilu Orde Baru, 1971-1997," populicenter.org, diakses 26 Mei 2025, https://populicenter.org/2021/02/21/pemilu-pemilu-orde-baru-1971-1997/.

[68] Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, "Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kotatahun 2020 Dalam Upaya Pencegahan Penyebarancovid-19," Pub. L. No. 179/PL.02-Kpt/01/KPU/111/2020 (2020), https://jdih.kpu.go.id/data/data_kepkpu/KPT 179 THN 2020.pdf.

[69] Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu KPU, "Wawancara oleh Penulis," (2025). Dilaksanakan pada Tanggal 18 Desember 2025

dilaksanakan, sehingga pemungutan suara harus diulang di TPS-TPS tersebut tanpa mengubah siklus pemilu secara keseluruhan. Demikian pula di sejumlah distrik di Papua dan Papua Tengah, PSS digunakan ketika logistik tidak tepat (kotak suara berisi surat suara dapil lain) atau ketika tahapan pemungutan suara gagal sama sekali, sehingga perlu diadakan pemungutan suara baru hanya pada lokasi terdampak.[70]

PSL dalam data KPU hampir seluruhnya disebabkan oleh persoalan teknis dan administratif seperti TPS terdampak banjir, kekurangan surat suara, tertukarnya surat suara antar dapil, atau penghentian pemungutan suara oleh pengawas TPS. Contohnya, PSL di Jakarta Utara dan Kota Tangerang Selatan dilaksanakan karena TPS terendam banjir atau karena surat suara DPRD provinsi/kota tercampur, sehingga pemungutan suara harus dilanjutkan setelah perbaikan logistik di TPS yang sama. Pola serupa tampak di berbagai daerah lain seperti di Batam, Mamuju, Serang, Bandung, hingga Jayapura di mana PSL dipakai untuk memperbaiki atau melengkapi pemungutan suara yang semula tertunda, bukan untuk menunda keseluruhan pemilu di provinsi atau nasional.[71]

Secara waktu, seluruh PSS dan PSL dalam data tersebut dilaksanakan hanya beberapa hari setelah 14 Februari 2024, umumnya antara 15–29 Februari 2024, sehingga rentang penundaannya sangat pendek dan tetap berada dalam waktu pemungutan suara nasional yang sama. Fakta bahwa intervensi hanya terjadi pada puluhan atau ratusan TPS yang tersebar di sejumlah kabupaten/kota, dengan alasan yang sangat kasuistis seperti banjir lokal, kekurangan atau tertukarnya surat suara, kesalahan administrasi di TPS, mempertegas bahwa pemilu susulan dan lanjutan adalah instrumen korektif yang bersifat teknis, lokal, dan temporer yang berbeda dengan penundaan pemilu karena keadaan darurat yang mengakibatkan adanya pergeseran siklus pemilu lima tahunan.

c. Pengalaman Penundaan Pemilu di Berbagai Negara

Secara empiris, penundaan pemilu telah terjadi di berbagai negara dengan beragam alasan, mulai dari krisis kesehatan, bencana alam, hingga ketidakstabilan politik. Data dari *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA*) mencatat bahwa dari tanggal 21 Februari 2020 sampai dengan 21 Febaruari 2022 dengan data sebagai berikut: [72]

---

[70] Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu KPU. *Ibid*
[71] Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu KPU. *Ibid*
[72] Institute Democracy and Electoral Asistance, *"Global overview of COVID-19: Impact on elections."*, *Op.Cit.*

a. 80 negara dan wilayah di seluruh dunia telah memutuskan untuk menunda pemilihan umum dan pemilihan tingkat daerah akibat *Covid-19*, di antaranya setidaknya 42 negara dan wilayah telah memutuskan untuk menunda pemilihan umum dan referendum;
b. 160 negara dan wilayah telah memutuskan untuk tetap mengadakan pemilihan umum nasional atau subnasional meskipun ada kekhawatiran terkait *Covid-19*, di antaranya setidaknya 130 negara telah mengadakan pemilihan umum nasional atau referendum.
c. 65 negara dan wilayah telah mengadakan pemilihan yang awalnya ditunda akibat kekhawatiran terkait *Covid-19*, di antaranya setidaknya 33 negara telah mengadakan pemilihan umum nasional atau referendum.[73]

d. Pengaturan Penundaan Pemilu dan Pengisian Kekosongan Jabatan di Konstitusi Berbagai Negara

Berikut ini disajikan tabel perbandingan pengaturan beberapa negara dalam konteks penundaan pemilu serta pengisian kekosongan jabatan yang terjadi sebagai konsekuensi dari penundaan pemilu dalam situasi keadaan darurat.

Tabel 2.1. Perbandingan Pengaturan Konstitusi Berbagai Negara mengenai Penundaan Pemilu dan Pengisian Jabatan dalam Situasi Kedaruratan

Nama Negara	Alasan Penundaan	Mekanisme Penundaan	Mekanisme Pengisian Jabatan	Durasi
Estonia	Keadaan darurat atau perang	Otomatis memperpanjang masa jabatan Riigikogu, Presiden, dan pemerintah daerah hingga situasi darurat/jangka tambahan	Otoritas yang sedang menjabat tetap menjalankan tugas hingga pemilu baru	Hingga berakhirnya keadaan darurat ditambah 3 bulan

[73] Institute Democracy and Electoral Asistance., …*Ibid.*

Nama Negara	Alasan Penundaan	Mekanisme Penundaan	Mekanisme Pengisian Jabatan	Durasi
Kanada	Perang, invasi, atau pemberontakan	penundaan pemilihan umum hanya dapat dilaksanakan apabila disetujui oleh mayoritas dua pertiga anggota, atau setidaknya tidak ditolak oleh mayoritas tersebut	Otoritas legislatif dan eksekutif berlanjut tanpa pemilu baru	Tanpa batas waktu atau jumlah penundaan
Myanmar	Fungsi administratif terhambat	Presiden menyatakan keadaan darurat setelah berkoordinasi dengan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional	Presiden mentransfer kekuasaan kepada Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata	Pemilu diadakan dalam 6 bulan setelah keadaan darurat dicabut
Kamboja	Perang atau keadaan luar biasa lain	Raja mengusulkan penundaan dan harus disetujui Majelis Nasional (2/3)	Keanggotaan Majelis Nasional tetap berjalan tanpa pemilu baru	Maksimal 1 tahun sekali
Malta	Perang	Parlemen memperpanjang masa jabatan hingga 12 bulan per keputusan	Masa jabatan Parlemen diperpanjang otomatis	Maksimal 12 bulan per perpanjangan, total tidak lebih dari 5 tahun
Kenya	Perang	Parlemen memperpanjang masa jabatan melalui resolusi (2/3 di setiap House). Terdapat	Masa jabatan parlemen diperpanjang otomatis	Maksimal 6 bulan per kali, total tidak lebih dari 12 bulan

Nama Negara	Alasan Penundaan	Mekanisme Penundaan	Mekanisme Pengisian Jabatan	Durasi
		peran Mahkamah Agung untuk menilai keabsahan penetapan keadaan darurat serta turunannya.		
El Salvador	*Force majeure* atau *causa gratuita*	Majelis Legislatif menetapkan tanggal baru pemilu dengan suara 3/4	Tidak ada pengisian baru; otoritas berjalan hingga pemilu baru	Tidak ditentukan batas, menunggu penetapan tanggal
Turki	Perang atau kondisi luar biasa	*Grand National Assembly* menunda pemilu hingga 1 tahun, dapat diperpanjang ulang	Pemilihan sela diatur untuk mengisi kekosongan kursi sesuai prosedur YSK	1 tahun per penundaan; dapat diulang jika kondisi masih ada

Sumber : Diolah oleh penulis

B. Implikasi Yuridis atas Penundaan Pemilihan Umum Terhadap Kekosongan Jabatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

1. Implikasi Yuridis Penundaan Pemilu terhadap Kekosongan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

a. Stagnasi Pemerintahan akibat Penundaan Pemilu

Kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan implikasi yang paling nyata terlihat sebagai dampak jika terjadi penundaan terhadap penyelenggaraan pemilu. Presiden dan Wakil Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi di sebuah negara. Kekosongan terhadap jabatan tersebut secara otomatis akan menimbulkan adanya vakum kekuasaan eksekutif tertinggi. Oleh karena posisi strategis Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi, maka kekosongan jabatan tersebut akan menghambat fungsi utama kenegaraan, menimbulkan stagnasi pemerintahan, serta menciptakan *vacuum of power* yang berisiko pada

instabilitas politik, penyelenggaraan pemerintahan dan tata kelola negara.[74] Makna stagnasi pemerintahan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan pada penjelasan Pasal 22 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengartikan bahwa "stagnasi pemerintahan" adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Vacuum of power atau kekosongan kekuasaan didefinisikan sebagai kondisi ketika seorang pemimpin kehilangan kendali dan tidak ada penerus yang segera menggantikannya sehingga terjadi kekosongan otoritas. *Vacuum of power* di tingkat negara merupakan situasi yang sangat berisiko terhadap stabilitas, karena kekosongan ini dapat segera diisi oleh kekuatan lain, misalnya melalui kudeta militer, pemberontakan, atau kelompok bersenjata yang berupaya merebut kendali kekuasaan. *Vacuum of power* bukan sekadar ketidakaktifan pemerintahan, melainkan situasi krisis otoritas yang segera menciptakan peluang bagi munculnya kekuatan-kekuatan baru yang dapat mengancam stabilitas dan tata kelola negara secara menyeluruh.[75] Padahal menurut Bagir Manan, Pemerintah dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden harus mampu menjaga ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan kesejahteraan umum.[76] Oleh karena itu, keberlangsungan kepemimpinan eksekutif sangat penting untuk menjaga stabilitas dan efektivitas pengelolaan negara dan pelayanan kepada masyarakat secara berkelanjutan.

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 8 UUD Negara RI 1945, terdapat pengaturan yang rinci mengenai mekanisme pengisian kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden dengan kriteria mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Namun, ketentuan tersebut belum mengatur dan mencantumkan skema untuk mengantisipasi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden jika yang diakibatkan karena penyelenggaraan pemilu yang ditunda. Hal ini lah yang menimbulkan kekosongan pengaturan di dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Ketiadaan pengaturan ini akan berakibat pada kosongnya jabatan Presiden

---

[74] Febriansyah Ramadhan et al., *"Problems in interim presidency: A comparative constitutional perspective," Law Journal of the National Academy of Internal Affairs* 14, no. 1 (29 Januari 2024), https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/1.2024.78. hlm. 80

[75] Rafi Auliyaa Rizqan, Yusdiyanto Yusdiyanto, dan Zulkarnain Ridlwan, *"Resolving The Problematic Arrangement of The Triumvirate as Interim President In Indonesia: Insights From Gabon and Austria," Cepalo* 8, no. 1 (4 Juli 2024), https://doi.org/10.25041/cepalo.v8no1.3495. hlm. 79

[76] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. III (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004). hlm. 101

dan Wakil Presiden jika pemilu ditunda. Padahal kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden tidak boleh dalam kondisi *vacuum.*

b. Dampak terhadap Kekuasaan Konstitusional Presiden dan Wakil Presiden

Penundaan pemilu yang mengakibatkan kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden menimbulkan gangguan sistemik terhadap empat aspek kekuasaan negara. Pertama, dalam penyelenggaraan pemerintahan, tidak adanya kepemimpinan eksekutif yang sah menyebabkan hambatan operasional dalam penetapan kebijakan publik, pengangkatan pejabat, dan koordinasi administrasi negara. Kedua, di bidang perundang-undangan, proses legislasi mengalami stagnasi karena tidak ada pejabat yang berwenang mengesahkan undang-undang dan peraturan pemerintah yang memerlukan penandatanganan presiden. Ketiga, kekuasaan yudisial terganggu akibat ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden, seperti pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi yang membutuhkan keputusan eksekutif berdasarkan pertimbangan Mahkamah Agung atau DPR. Keempat, hubungan luar negeri mengalami gangguan diplomasi karena tidak ada otoritas yang jelas untuk meratifikasi perjanjian internasional, mengangkat atau menerima duta besar, serta merespons situasi darurat atau konflik internasional. Kondisi kekosongan kekuasaan ini pada akhirnya mengancam kesinambungan pemerintahan dan kredibilitas Indonesia dalam tatanan domestik maupun internasional, sehingga memerlukan mekanisme konstitusional yang jelas untuk mengatasi kekosongan jabatan tersebut.

2. Implikasi Yuridis Penundaan Pemilu terhadap Kekosongan Jabatan Legislatif

a. Implikasi terhadap Fungsi Pengaturan (Legislasi)

Penundaan pemilu akan berdampak signifikan terhadap lembaga legislatif dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya, yang pada gilirannya dapat menyebabkan stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya, pemerintahan dalam pengertian luas tidak hanya mencakup kekuasaan eksekutif, tetapi juga meliputi kekuasaan legislatif. Menurut Bagir Manan, pemerintahan yang dinamis di bidang legislatif ditandai oleh berbagai aktivitas penting seperti pembuatan undang-undang, penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara, pengawasan pelaksanaan kebijakan, serta peran aktif dalam pengisian

jabatan tertentu.[77] Hal ini sejalan dengan pendapat Ridwan HR yang menyatakan bahwa dalam arti luas, pemerintah mencakup semua badan yang menjalankan kekuasaan negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, termasuk juga alat-alat kelengkapan negara yang bertindak atas nama negara.[78]

Lembaga legislatif secara umum memiliki fungsi utama yaitu fungsi pengaturan atau sering disebut dengan fungsi legislasi. Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi pengaturan menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu: Prakarsa pembuatan undang-undang *(legislative initiation),* Pembahasan rancangan undang-undang *(law making process),* Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang *(law enactment approval)* dan Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya *(Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents).*[79]

Jika merujuk pada fungsi dan kewenangan lembaga legislatif sebagaimana yang telah diuraikan, kekosongan jabatan pada lembaga legislatif akan mengakibatkan stagnansi dalam menjalankan fungsi legislasi (pengaturan). Penyusunan peraturan peruundang-undangan tidak mungkin dilakukan tanpa adanya lembaga legislatif. Terlebih lagi, jika merujuk pada pemaknaan demokrasi konstitusional, ketiadaan lembaga legislatif karena adanya penundaan pemilu akan berakibat fatal terhadap tidak adanya saluran formal aspirasi publik dalam penyusunan RUU, sehingga suara rakyat tidak terakomodasi dan akan berdampak menurunkan legitimasi hukum.

Dampak nyata yang akan terjadi adalah adanya stagnasi pembangunan hukum nasional. Salah satu aspek pembangunan hukum nasional adalah pembangunan materi hukum. Dalam pembangunan materi hukum mencakup antara lain: pembentukan dan pembaruan peraturan perudang-undangan, pembinaan hukum tidak tertulis baik dari sisi yurisprudensi maupun hukum-hukum tertulis lainnya dan inventarisasi dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku sejalan dengan sistem hukum nasional.[80] Dengan kosongnya jabatan legislatif, maka proses pembaruan dan adaptasi peraturan perundang-undangan terhenti sehingga dapat memperlambat siklus

---

[77] Manan.., *Loc.Cit,* hlm. 101-102

[78] Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009). hlm. 27

[79] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). hlm. 44

[80] Hariyanto Hariyanto, "Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila," *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 1, no. 1 (2018), https://doi.org/10.24090/volksgeist.v1i1.1731. hlm. 55

modernisasi hukum dan menciptakan kekosongan norma dalam jangka panjang yang pada akhirnya berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum.

b. Implikasi terhadap Fungsi Pengawasan

Fungsi lembaga legislastif selanjutnya adalah fungsi pengawasan *(control)*. Fungsi pengawasan *(control)* menyangkut mengenai pengawasan atas penentuan *kebijakan (control of policy making),* Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan *(control of policy executing),* Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara *(control of budgeting),* Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara *(control of budget implementation),* Pengawasan atas kinerja pemerintahan *(control of government performances),* Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik *(control of political appointment of public officials)* dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.[81]

Merujuk pada UUD Negara RI Tahun 1945, Pasal 20A ayat (1) menegaskan bahwa salah satu fungsi DPR adalah melaksanakan fungsi pengawasan. Pada ayat (2) menentukan instrumen pengawasan DPR tersebut melalui tiga hak yaitu interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, terdapat hak lainnya yang diatur pada ayat (3) yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Adapun ketentuan mengenai pengawasan dari DPD dapat ditemukan pada pasal 22D ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Fungsi pengawasan lembaga legislatif merupakan implementasi dari prinsip *checks and balances* dari konsep pembagian kekuasaan sebagaimana yang menjadi ciri dari negara demokrasi konstitusional. Hal ini dilakukan agar terjadinya keseimbangan antar lembaga negara yang menjalankan masing-masing fungsi kekuasaanya. Tanpa adanya pengawasan, maka kekuasaan yang diselenggarakan oleh salah satu cabang kekuasaan akan berpotensi disalahgunakan dan berakibat fatal dalam penyelenggaraan negara.

[81] Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*., *Op.Cit,* hlm. 43

Dalam konteks tersebut, *Transparency International* dalam *Overview of Parliamentary Oversight Tools and Mechanisms* membagi tiga aspek atau mekanisme pengawasan yang dimiliki oleh lembaga parlemen. Tiga cara tersebut adalah : Pertama, pengawasan politik yang merupakan alat dan mekanisme yang digunakan oleh parlemen untuk membatasi kekuasaan eksekutif secara politik melalui mekanisme pengawasan yang dapat meminta pertanggungjawaban eksekutif. alat dan mekanisme ini meliputi pertanyaan, panggilan, interpelasi, mosi tidak percaya, mosi kecaman, dan pemakzulan. Kedua, pengawasan keuangan yaitu alat dan mekanisme yang digunakan oleh parlemen untuk mengawasi kegiatan keuangan pemerintah, termasuk anggaran dan pengaturan utang. Ketiga, pengawasan legislatif yaitu terkait dengan fungsi legislatifnya yang mencakup alat dan mekanisme bagi parlemen untuk memantau pelaksanaan undang-undang.[82]

Studi Daniella Springer menujukkan bahwa semakin bagusnya pengawasan parlemen suatu negara akan berdampak pada: Pertama, kemajuan demokrasi yang menunjukkan bahwa semakin besar kekuasaan parlemen suatu negara, tingkat demokrasinya cenderung meningkat. Kedua, kuatnya pengawasan parlemen akan berdampak pada indeks kesetaraan gender dimana negara-negara yang indeks kekuasaan parlemennya tinggi cenderung memperoleh skor lebih tinggi pada indeks kesetaraan gender. Ketiga, parlemen yang kinerjanya kuat akan berdampak pada kebijakan kinerja pada perubahan iklim. Keempat, parlemen yang kuat dalam menjalankan fungsinya akan memiliki korelasi terhadap signifikansi indeks persepsi korupsi sebuah negara. Kelima, negara-negara dengan kekuasaan parlemen tinggi, seperti cenderung mendapat peringkat tinggi pada indeks kebebasaan/hak asasi manusia. Selain itu, negara-negara seperti Indonesia, yang memiliki kekuasaan parlemen menengah, cenderung mendapat peringkat menengah pada indeks kebebasaan/hak asasi manusia.[83]

Jika merujuk pada pentingnya fungsi pegawasan oleh parlemen sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka hal krusial utama yang akan terjadi jika adanya kekosongan parlemen yaitu mengancam prinsip fundamental pembagian kekuasaan yang merupakan pilar sistem demokrasi konstitusional. Kekosongan parlemen atau *vacuum of power* legislatif menimbulkan ancaman serius terhadap fungsi pengawasan dalam sistem demokrasi. Dampaknya tidak hanya terbatas pada terhentinya aktivitas

[82] Jorum Duri, *Overview of Parliamentary Oversight Tools and Mechanisms*, ed. oleh Matthew Jenkins (Berlin: Transparency International, 2022). hlm. 8

[83] Daniella Springer, *"The Importance of Parliamentary Oversight," SSRN Electronic Journal*, 2023, https://doi.org/10.2139/ssrn.4653361. hlm. 6-23

pengawasan politik, keuangan, dan legislatif, tetapi juga dapat memicu krisis konstitusional karena lembaga legislatif yang memiliki peran pengawasan tidak dapat berfungsi. Ketika lembaga legislatif mengalami kekosongan, seluruh mekanisme pengawasan politik, keuangan dan pelaksanaan undang-undang secara otomatis akan terhenti. Kekosongan ini akan memutus semua *checks and balances.* Tanpa forum resmi yang hanya dimiliki oleh lembaga legislatif untuk mengawasi berbagai aktifitas eksekutif, maka negara akan berjalan tanpa akuntabilitas politik, keuangan, dan tidak ada pengawasan dalam pelaksanaan undang-undang. Terlebih lagi jika kekuasaan dikendalikan oleh kekuasaan yang bersifat sementara. Hal ini tentu akan memicu potensi penyalahgunaan kekuasaan dan krisis konstitusional.

c. Implikasi terhadap Fungsi Perwakilan (Representasi)

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok adalah fungsi representasi. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali.[84] Miriam Budiarjo menguraikan bahwa pemaknaan "rakyatlah yang berdaulat" artinya rakyat memiliki sesuatu kehendak. Lembaga legislatif memiliki peran dan fungsi untuk mewakili dan memperjuangkan kehendak rakyat tersebut karena keputusan yang diambil oleh lembaga legislatif merupakan suara asli atau kehendak dari rakyat tersebut. Hal ini berkonsekuensi bahwa segala keputusan yang diambil oleh lembaga legislatif bersifat mengikat kepada seluruh masyarakat.[85]

Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa fungsi perwakilan (representasi) berkaitan dengan representasi formal dan representasi aspirasi.[86] Fungsi representasi dalam lembaga legislatif mencakup dua dimensi keterwakilan yang berbeda namun saling melengkapi. Konsep *representation in presence* mengacu pada aspek keterwakilan secara fisik, dimana anggota legislatif hadir secara fisik untuk mewakili konstituennya dalam forum legislatif. Sementara itu, konsep *representation in ideas* merujuk pada dimensi keterwakilan yang lebih mendalam, yaitu kemampuan anggota legislatif untuk menyuarakan, memperjuangkan, dan mengartikulasikan gagasan-gagasan serta aspirasi yang hidup di tengah masyarakat.[87] Representasi pada prinsipnya menghadirkan "sesuatu yang tidak ada menjadi ada" dan cara

[84] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009). Hlm. 305
[85] Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*., *Op.Cit,* Hlm. 315
[86] Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*., *Op.Cit,* Hlm. 43
[87] Asshiddiqie., *Ibid,* Hlm. 39

"bertindak untuk". Lembaga perwakilan harus responsif terhadap masyarakat yang diwakilinya.[88]

Fungsi representasi secara teoritis terbagi dalam tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan diberbagai negara demokrasi, yaitu: Pertama, sistem perwakilan politik *(political representation)* yang menghasilkan wakil-wakil secara politik. Kedua, sistem perwakilan teritorial *(territorial atau regional representation)* yang menghasilan wakil-wakil daerah. Ketiga, sistem perwakilan fungsional *(functional representation)* yang menghasilkan wakil-wakil golongan tertentu.[89] Dari ketiga lembaga perwakilan tersebut memiliki peranan yang penting dari berbagai aspek dan kepentingan. Lembaga perwakilan politik dapat mewakili suara masyarakat dalam pengambilan kebijakan berdasarkan aspirasi politiknya. Lembaga perwakilan teritorial mewakili suara kedaerahan dengan karakteristik dan kebutuhan yang berbeda-beda agar dapat terakomodir dalam kebijakan secara nasional. Sementara itu, perwakilan fungsional mewakili dan memperjuangkan kepentingan golongan tertentu agar aspirasinya terwakili secara langsung.

Berdasarkan uraian tersebut, jika terjadi kekosongan jabatan di lembaga legislatif maka akan berimplikasi pada hilangnya keterwakilan rakyat dalam proses pengambilan kebijakan negara. Hal ini tentu akan mengurangi legitimasi representatif dari lembaga perwakilan. Masyarakat kehilangan wakil sah untuk menyuarakan kepentingan dan keinginan rakyat secara umum. Padahal, parlemen merupakan wakil rakyat dan sarana saluran aspirasi konstituen. Kekosongan jabatan legislatif secara faktual memutus kontak antara warga dan lembaga pembuat undang-undang dan menghilangkan saluran demokratis untuk memperjuangkan hak dan kepentingan publik. Keadaan ini dapat memunculkan krisis kepercayaan dan keresahan sosial. Kekosongan kursi anggota legislatif akan berdampak pada terhentinya fungsi perwakilan.[90] Padahal, fungsi perwakilan merupakan fungsi yang sangat penting dalam lembaga parlemen di negara demokratis, karena melalui fungsi perwakilan tersebutlah suara rakyat terwakilkan (tersalurkan).[91]

---

[88] Sveinung Arnesen dan Yvette Peters, "*The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions,*" *Comparative Political Studies* 51, no. 7 (8 Juni 2018), https://doi.org/10.1177/0010414017720702. hlm. 870

[89] Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*., *Op.Cit,* hlm. 305-306

[90] Okky Alifka Nurmagulita, "Pengisian Kekosongan Kursi Anggota Legislatif dari Partai Politik yang Dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Lex Renaissance* 8, no. 1 (1 Juni 2023), https://doi.org/10.20885/JLR.vol8.iss1.art5. hlm. 88

[91] Alifka Nurmagulita., *Ibid,* hlm. 85

3. Implikasi Yuridis Penundaan Pilkada terhadap Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

a. Implikasi terhadap Tugas dan Fungsi Pemerintahan Daerah

Penundaan Pilkada, seperti halnya penundaan pemilu lainnya, berpotensi menimbulkan kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang secara langsung dapat menyebabkan stagnasi pemerintahan di tingkat daerah. Jika dikaitkan dengan teori tugas pemerintahan *(bestuurzorg),* peran utama pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan publik *(civil service)* kepada masyarakat. Pelayanan publik ini merupakan inti dari pelaksanaan pemerintahan daerah dan menjadi pengejawantahan dari kepentingan umum *(algemeen belang)* yang sekaligus harus diseimbangkan dengan perlindungan hak-hak individu dalam kerangka negara hukum. Ketika terjadi kekosongan jabatan dan stagnansi pemerintahan daerah akibat penundaan Pilkada, maka fungsi pemerintah daerah sebagai pelayan publik berpotensi terganggu atau menurun kualitasnya. Padahal, penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif merupakan tuntutan utama dari prinsip *bestuurzorg* sebagai manifestasi kepentingan umum.[92]

Pemerintahan daerah memegang peranan yang sangat krusial dalam pelaksanaan pemerintahan di tingkat lokal. Tugas dan fungsi pemerintahan daerah tidak hanya terbatas pada pengelolaan administrasi di daerah, tetapi juga mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat di daerah tersebut. Secara konseptual, pemerintahan daerah memiliki beberapa fungsi utama, yaitu: fungsi pelayanan publik, fungsi pembangunan, fungsi pengaturan, fungsi pemberdayaan, fungsi koordinasi, dan fungsi pengawasan.[93] Merujuk pada konsiderans menimbang huruf b UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, jika terjadi penundaan pemilu yang mengakibatkan kekosongan jabatan kepala daerah dan stagnasi pemerintahan, hal ini dapat menjadi hambatan serius bagi terwujudnya tujuan fundamental sebagaimana dirumuskan dalam konsiderans tersebut.

Besar dan pentingnya peran pemerintahan daerah tercermin dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari daerah. Urusan

---

[92] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014)., *Op.Cit,* hlm. 37

[93] Mansyur Achmad KM dan Muhammad Baharuddin Zubakhrum, *Administrasi Pemerintahan Daerah* (Jombang: Aksara Sastra Media, 2024). hlm. 15-18

pemerintahan merupakan hal yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah.[94] Sebagaimana yang diatur pada BAB IV mengenai Urusan Pemerintahan pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 9 UU tersebut membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Jika dikaitkan dengan adanya penundaan pilkada yang menyebabkan kekosongan jabatan kepala daerah, maka tentu saja hal ini dapat menyebabkan stagnasi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, mengingat kepala daerah memiliki peran sentral dalam mengelola urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah bertugas memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk urusan pemerintahan wajib dan pilihan, serta memastikan terciptanya ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Tanpa adanya kepala daerah yang sah, tugas-tugas tersebut akan mengalami stagnasi karena tidak ada figur yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan strategis atau mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan.[95] Hal ini dapat menghambat penyelenggaraan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat.

Tugas kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat strategis yang jika mengalami kekosongan jabatan, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah akan terhambat. Apabila jabatan kepala daerah terjadi kekosongan, maka hal ini dapat mengurangi efisiensi atau kelancaran tugas dari pemerintah, terutama dalam koteks pengambilan keputusan yang strategis.[96]

---

[94] Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945," *FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4 (19 April 2015), https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no4.613. hlm. 593

[95] Sam Alamarie, "The Costly Vacuum of Leaderless Cities," Citygov.com, diakses 23 Juli 2025, https://www.citygov.com/article/the-costly-vacuum-of-leaderless-cities.

[96] Maoyong Cheng et al., *"Leadership vacuum and urban economic development: Evidence from a transition country," Journal of Comparative Economics* 52, no. 1 (Maret 2024), https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.004. hlm. 231

b. Problematika Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia mengalami dinamika yang kompleks, terutama pada masa transisi menjelang pelaksanaan Pilkada serentak nasional tahun 2024. Penundaan pelaksanaan Pilkada di tahun 2022 dan 2023 menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan di lebih dari separuh wilayah di Indonesia yaitu sebanyak 271 daerah. Merujuk pada bagian penjelasan Pasal 201 ayat (9), dijelaskan bahwa masa jabatan penjabat Gubernur, Bupati, dan Walikota berlaku selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 (satu) tahun berikutnya, baik oleh orang yang sama maupun orang yang berbeda. Selanjutnya, Pasal 201 ayat (10) mengatur bahwa apabila terdapat kekosongan posisi Gubernur, maka akan diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya hingga dilantiknya Gubernur yang definitif sesuai peraturan perundang-undangan. Sementara itu, sesuai ayat (11), apabila terjadi kekosongan jabatan Bupati atau Walikota, maka akan ditunjuk penjabat dari pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan menjabat hingga dilantiknya Bupati atau Walikota yang baru, sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penunjukan kepala daerah dinilai tidak selaras dengan prinsip ideal, mengingat seyogianya proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh masyarakat setempat, bukan melalui sistem penunjukan. Pola penunjukan tersebut dipandang bertentangan dengan esensi demokrasi serta mengabaikan asas otonomi daerah. Praktik penunjukan pejabat kepala daerah untuk jangka waktu yang relatif panjang juga berpotensi menimbulkan berbagai kendala, khususnya dalam aspek pengelolaan keuangan dan administrasi kepegawaian di lingkungan pemerintahan.[97] Lebih lanjut, pengisian jabatan kepala daerah melalui penunjukan pejabat untuk masa satu hingga dua tahun dapat memunculkan persepsi negatif masyarakat terhadap otoritas pemerintah beserta partai politik, karena kebijakan tersebut dianggap tidak demokratis dan cenderung bersifat oligarkis.[98] Pengangkatan penjabat gubernur, bupati, maupun walikota dalam rentang waktu tersebut dapat menciptakan ketidakpastian terhadap pelaksanaan demokrasi di tingkat

[97] Ridwan HR, "Penunjukan Penjabat Kepala Daerah: Pengabaian Demokrasi Dan Otonomi," dalam *Wajah Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia Catatan Dan Evaluasi Kritis Guru Besar Fakultas Hukum - UII* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 2023). hlm. 40

[98] Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024," *Jurnal Etika dan Pemilu* 7, no. 2 (2021), https://journal.dkpp.go.id/index.php/jep/article/view/17. hlm. 56

daerah dan berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip otonomi daerah.[99]

C. Gagasan Desain Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum dan Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Pemerintahan dalam Keadaan Kedaruratan

1. Kategori Keadaan Darurat sebagai Alasan Penundaan Pemilu

Keadaan darurat berpotensi besar disalahgunakan untuk kepentingan politik pihak tertentu jika tidak memiliki ukuran atau parameter yang objektif. Misalnya, keadaan darurat dapat dipolitisasi atau direkayasa oleh pemerintah. Menurut Robert L. Tsai, fenomena ini disebut *manufactured emergency* atau darurat buatan yaitu masalah kebijakan publik yang sifat atau skalanya dibuat-buat atau dilebih-lebihkan melebihi batas wajar. Artinya, pemerintah sengaja menciptakan atau besar-besarkan krisis agar dapat mengklaim kekuasaan darurat secara sepihak.[100]

Untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam situasi darurat, diperlukan parameter atau kriteria objektif yang jelas sebagai dasar bahwa kondisi darurat tersebut benar-benar ada secara faktual *(emergency riil).* Pengaturan keadaan darurat yang dirancang secara cermat dan diterapkan secara tepat justru dapat menjadi mekanisme pertahanan demokrasi, memungkinkan negara merespons krisis secara efektif sambil tetap menjaga prinsip-prinsip konstitusional, *checks and balances*, serta perlindungan hak asasi manusia fundamental.[101]

Ancaman luar biasa menjadi dasar untuk menyatakan bahwa keadaan darurat baik dalam bentuk darurat sipil dan militer dapat menjadi alasan untuk menunda pemilu karena memiliki karakteristik yang sama.[102] Kaitan langsung ancaman luar biasa dengan eksistensi negara dapat dipahami melalui empat unsur berdirinya negara menurut Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933, yaitu penduduk tetap, wilayah yang ditentukan, pemerintahan berdaulat, dan kapasitas menjalin hubungan internasional.[103] Ketika keadaan darurat baik sipil maupun militer mencapai tingkat yang mengancam salah satu atau lebih unsur ini, maka penundaan pemilu menjadi keharusan untuk

---

[99] Huda., *Ibid.* hlm. 57
[100] Robert L. Tsai, *"Manufactured Emergencies," The Yale Journal Forum*, 2019, https://doi.org/10.2139/ssrn.3483684. hlm. 592
[101] Elliot Bulmer, *Emergency Powers International IDEA Constitution-Building Primer 18* (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018). hlm. 6-7
[102] Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*., *Loc.Cit,* hlm. 100
[103] "Montevideo Convention on the Rights and Duties of States" (1993). Pasal 1

menjaga kelangsungan eksistensi negara sebagai syarat mutlak bagi pemulihan demokrasi.

a. Konflik Sosial yang Masif

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konflik sosial dipahami sebagai percekcokan, perselisihan, atau pertentangan yang melibatkan anggota-anggota masyarakat secara luas dalam berbagai bidang kehidupan.[104] Secara etimologis, kata "konflik" berasal dari bahasa Latin, yakni gabungan *con* yang berarti "bersama" dan *fligere* yang berarti "benturan" atau "tabrakan". Istilah ini lazim digunakan untuk menggambarkan rangkaian pertentangan, mulai dari gesekan antar personal maupun konflik antar kelas hingga peperangan di tingkat internasional.[105] Secara normatif, definisi mengenai konflik sosial dapat ditemukan pada UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Pasal 1 angka 1 UU tersebut mendefinisikan bahwa Konflik Sosial adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.

Jika dikaitkan dalam konteks penundaan pemilu, alasan konflik sosial sebagai suatu fenomena ketidakstabilan masyarakat dapat menjadi alasan yang sah untuk penundaan pelaksanaan pemilu, namun hanya dalam kondisi yang memenuhi kriteria ketat berdasarkan asas-asas fundamental dalam hukum tata negara darurat. Misalnya, jika ditinjau dari asas proporsionalitas yang mengharuskan adanya kesesuaian antara tingkat ancaman konflik sosial dengan respon penundaan yang dilakukan oleh negara. Dalam konteks ini, konflik sosial yang dijadikan dasar penundaan pemilu harus benar-benar mencapai tingkat yang mengancam keselamatan negara dan tidak dapat diatasi melalui mekanisme penegakan hukum normal, sehingga penundaan menjadi satu-satunya alternatif yang proporsional untuk mengatasi krisis tersebut.[106] Berdasarkan prinsip ini durasi penundaan harus terbatas dan tidak melebihi kebutuhan objektif untuk mengatasi situasi konflik, dengan mekanisme evaluasi berkala untuk memastikan proporsionalitas tetap terjaga sepanjang masa penundaan.

---

[104] KBBI, "Konflik Sosial," n.d.
[105] Budi Sunarso, *Resolusi Konflik Sosial* (Indramayu: Adanu Abimata, 2023). hlm. 3
[106] Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*., *Op.Cit.* hlm. 100

Konflik sosial sebagai alasan penundaan pemilu juga harus sejalan dengan asas ancaman luar biasa atau keistimewaan yang memungkinkan negara mengambil tindakan luar biasa dalam situasi darurat.[107] Dengan demikian, konflik sosial yang dapat dijadikan dasar penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus memenuhi sejumlah kriteria terukur, yaitu*: Pertama,* melibatkan kekerasan fisik yang nyata; *Kedua,* berlangsung dalam durasi yang tidak terprediksi, sistemik, dan bukan berupa kejadian sesaat; *Ketiga,* bersifat masif dan meluas dengan melibatkan massa besar lintas kelompok dan/atau lintas wilayah; *Keempat,* gagal diselesaikan melalui mekanisme pencegahan, penegakan hukum, serta mediasi formal yang tersedia; *Kelima,* menimbulkan ancaman serius dan langsung terhadap keselamatan publik, stabilitas nasional, dan integritas negara.

b. Bencana Alam yang Melumpuhkan Aktivitas

Menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, 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 langsor. Agus Adhari berpendapat bahwa dalam kerangka keadaan bahaya, kategorisasi ancaman bahaya bencana perlu dibatasi pada kejadian bencana yang tidak melibatkan campur tangan manusia secara langsung *(natural disaster).* Pembatasan cakupan ini bertujuan untuk memisahkan antara *man-made disaster* dan *natural disaster.* Bencana *man-made disaster* tidak terjadi secara alamiah karena di dalamnya terdapat kemungkinan adanya faktor kesengajaan, kelalaian, atau bahkan tindak kejahatan yang memanfaatkan instrumen teknologi. Dengan demikian, Adhari meyakini bahwa bencana yang disebabkan oleh *man-made disaster* tidak dapat dikategorikan sebagai bahaya bencana dalam keadaan bahaya. Oleh karena itu, pengaturannya harus dipisahkan dari kategori tersebut.[108]

Menurut Adhari, kriteria penetapan suatu bencana sebagai keadaan bahaya mensyaratkan terpenuhinya beberapa elemen sebagai berikut: Pertama, terdapat korban jiwa akibat bencana yang tidak disebabkan secara langsung oleh tindakan manusia; Kedua, bencana menimbulkan kelumpuhan operasional di wilayah yang terkena dampak; Ketiga, bencana mencemari lingkungan; Keempat, bencana tidak dapat dikendalikan dalam periode waktu tertentu; Kelima, bencana merupakan kejadian yang tidak dapat diprediksi

[107] Asshiddiqie., *Ibid.* hlm. 100
[108] Agus Adhari, "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" (Universitas Gajah Mada, 2022). hlm. 331-332

sebelumnya. Keseluruhan elemen tersebut wajib dipenuhi secara bersamaan guna memastikan bahwa suatu bencana memenuhi kriteria bahaya.[109]

Bencana alam sebagai salah satu bentuk ancaman luar biasa ini tidak hanya dianggap sebagai keadaan darurat yang memerlukan respons cepat dan penanganan segera untuk meminimalkan dampak serta menjaga keselamatan warga, tetapi juga memiliki peran penting sebagai alasan hukum yang sah dan valid dalam konteks penundaan pemilu. Bencana alam yang dapat dijadikan dasar penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus memenuhi kriteria yang terukur dan objektif, yaitu: *Pertama,* mengakibatkan korban jiwa yang nyata dan signifikan; *Kedua,* menimbulkan kelumpuhan operasional pada wilayah yang luas, termasuk kehancuran atau gangguan terhadap infrastruktur esensial, sehingga pelaksanaan pemilu tidak dapat dilakukan secara aman dan tertib. *Ketiga,* merusak lingkungan dan pelayanan dasar masyarakat; *Keempat,* tidak dapat dikendalikan secara efektif dalam periode waktu tertentu, sehingga situasi tetap tidak memungkinkan untuk melaksanakan pemilu; *Kelima, b*ersifat luar biasa, dan tidak dapat diprediksi.

c. Wabah Penyakit Menular

Menurut Adhari masalah kesehatan dapat diklasifikasikan sebagai keadaan bahaya apabila memenuhi beberapa unsur berikut: Pertama, masalah kesehatan tersebut berdampak atau memiliki risiko tinggi terhadap masyarakat; selain itu, pentingnya mempertimbangkan jumlah korban dalam unsur ini, karena keadaan bahaya erat kaitannya dengan besarnya jumlah korban. Kedua, sumber penyakit tidak diketahui asal-usulnya atau penyebabnya. Ketiga, penyakit tersebut menyebar atau menular dengan cepat melintasi batas wilayah antar daerah maupun negara. Keempat, baik WHO maupun fasilitas kesehatan nasional belum memiliki obat, vaksin, atau antivirus yang cukup untuk mengatasi penyakit tersebut. Unsur-unsur tersebut menjadi syarat agar suatu masalah kesehatan dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya dalam ranah kesehatan.[110]

Kedaruratan kesehatan diistilahkan dengan "*Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)".* PHEIC didefinisikan sebagai "kejadian luar biasa yang ditetapkan sebagai risiko kesehatan masyarakat bagi negara lain melalui penyebaran penyakit internasional dan berpotensi memerlukan respons internasional terkoordinasi". Kriteria PHEIC meliputi situasi yang serius, mendadak, tidak biasa, atau tidak terduga, membawa implikasi

[109] Adhari., *Op.Cit,* hlm. 33
[110] Adhari., *Ibid,* hlm. 335

kesehatan masyarakat melampaui batas nasional negara terdampak, dan mungkin memerlukan tindakan internasional segera.[111]

Dalam konteks syarat kedaruratan kesehatan tersebut, salah satu implikasi kebijakan signifikan yang dapat muncul adalah penundaan pemilu. Penundaan pemilu dalam situasi kedaruratan kesehatan didasarkan pada prinsip utama menjaga keselamatan dan kesehatan masyarakat secara luas. Pemilu yang melibatkan kerumunan massa dapat mempercepat penyebaran penyakit menular, apalagi jika belum ada obat atau vaksin yang memadai serta sumber penyakit belum jelas, sehingga menimbulkan risiko tinggi terhadap kesehatan masyarakat.

Adapun wabah penyakit menular yang dapat dijadikan dasar penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus memenuhi kriteria yang terukur dan objektif, yaitu: Pertama, menimbulkan risiko kesehatan yang serius dan berdampak luas terhadap masyarakat, sehingga pelaksanaan pemilu yang melibatkan kerumunan massa berpotensi mempercepat penularan dan membahayakan keselamatan pemilih, penyelenggara, serta masyarakat luas; *Kedua,* bersifat cepat menular, melintasi batas wilayah antar daerah atau negara, sehingga mempersulit penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan*; Ketiga,* sumber infeksi yang belum sepenuhnya dipahami, sulit terdeteksi, atau tidak stabil, sehingga adanya ketidakpastian dan masa penyebaran yang tidak terkendali, dan mempersulit pelaksanaan pemilu. Keempat, belum tersedia obat, vaksin, atau fasilitas penanganan yang memadai untuk mengendalikan penyebaran secara efektif sehingga tidak memungkinkan pemilu diselenggarakan secara tertib.

d. Krisis Ekonomi

Ancaman krisis ekonomi dapat menimbulkan dampak besar bagi keamanan nasional apabila tidak ditangani dengan mekanisme yang tepat. Sejarah mencatat bahwa krisis ekonomi tahun 1998 memberi tekanan hebat dan menimbulkan berbagai permasalahan di bidang sosial, hukum, ekonomi, dan politik. Karena efeknya sangat mengancam stabilitas negara, penanganan krisis ekonomi tidak dapat mengikuti prosedur biasa dalam situasi normal. Sebaliknya, krisis ekonomi harus diperlakukan sebagai keadaan bahaya,

[111] WHO, "*Emergencies: International health regulations and emergency committees,"* diakses 19 Agustus 2025, https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/emergencies-international-health-regulations-and-emergency-committees., *Ibid*

sehingga pemerintah memperoleh kewenangan penuh untuk mengambil kebijakan pemulihan ekonomi.[112]

Berkaitan dengan krisis ekonomi tersebut, Elisa Bertolini menguraikan bahwa krisis ekonomi memiliki perbedaan yang signifikan dengan bentuk kedaruratan lainnya. Ciri khas yang membedakan krisis ekonomi dengan kedaruratan konvensional terletak pada aspek kebutuhan tindakan segera dan durasi kedaruratan tersebut. Bertolini menjelaskan bahwa jika ciri yang menentukan dari suatu kedaruratan adalah kebutuhan akan tindakan segera, tidak diragukan lagi bahwa krisis ekonomi seperti utang negara dapat dikualifikasikan sebagai kedaruratan. Namun, hal tersebut hanyalah langkah pertama, karena yang menjadi relevan adalah durasi kedaruratan dan pemulihan keadaan ekonomi negara.[113] Kriteria tindakan segera memang terpenuhi dalam konteks krisis ekonomi, namun permasalahan utama terletak pada aspek durasi dan kemampuan untuk memulihkan kondisi semula setelah kedaruratan berakhir, yang menjadi pembeda fundamental dengan kedaruratan tradisional. Unsur temporalitas ini menjadikan krisis ekonomi sebagai genus kedaruratan yang secara fundamental berbeda dari model kedaruratan konstitusional yang lainnya.[114]

Untuk menciptakan kepastian hukum, menurut Adhari perlu ditetapkan ambang batas minimum sehingga suatu ancaman ekonomi dapat diakui sebagai ancaman keamanan nasional. Dalam konteks ini, diusulkan dua format untuk menentukan kategorisasi ancaman ekonomi terhadap keamanan negara. Format pertama berlaku untuk ancaman yang berasal dari faktor eksternal, dimana batas minimumnya adalah dampak terhadap perekonomian nasional. Semakin besar dampak sanksi ekonomi terhadap perekonomian nasional, maka Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan keadaan bahaya sebagai respons terhadap ancaman tersebut. Sementara itu, format kedua diterapkan untuk ancaman yang berasal dari faktor internal dengan batas minimum berupa tingkat pertumbuhan ekonomi. Apabila pertumbuhan ekonomi nasional mengalami kontraksi hingga angka negatif, maka Presiden dapat menetapkan keadaan bahaya untuk merespons ancaman ekonomi yang terjadi.[115]

---

[112] Adhari, "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.", *Op.Cit,* hlm. 342

[113] Elisa Bertolini, *"Financial Crisis as a New Genus of Constitutional Emergency,"* in *Constitutionalism Under Extreme Conditions Law, Emergency, Exception*, vol. 82 (Springer, Cham, 2020), 197–215, https://doi.org/10.1007/978-3-030-49000-3_13. hlm. 200

[114] Bertolini., *Op.Cit,* hlm. 197

[115] Adhari, "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." *Op.Cit,* hlm. 344

Jika dikaitkan dalam konteks penundaan pemilu, maka hal yang penting adalah memastikan adanya ukuran yang jelas kapan sebuah kondisi ekonomi dapat dianggap sebagai ancaman nyata yang membenarkan penundaan tersebut. Krisis ekonomi yang dapat dijadikan dasar penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus memenuhi kriteria yang terukur dan objektif, yaitu: *Pertama,*menimbulkan kontraksi pertumbuhan ekonomi yang serius; *Kedua,* mengganggu kemampuan pemerintah untuk membiayai operasional negara, termasuk pembayaran gaji, layanan publik, dan kebijakan sosial, sehingga tidak dapat menjamin keamanan dan kesejahteraan masyarakat; *Ketiga,* menimbulkan pengangguran massal, kemiskinan yang meluas, dan ketidakstabilan sosial, sehingga masyarakat tidak dapat memilih dengan bebas dan mandiri; *Keempat,* memperbesar ketidakpastian dan kerentanan politik, sehingga proses pemilu yang melibatkan kerumunan massa berisiko tinggi dan tidak dapat dilaksanakan secara aman dan damai.

e. Ancaman Teknologi/Siber

Seiring dengan perkembangan tekonologi yang begitu cepat berbanding lurus dengan dampak yang ditimbulkan. Ancaman terhadap kedaruratan atau keadaan bahaya dibidang tekonologi juga menjadi persoalan yang serius. Dengan kata lain, ancaman teknologi terhadap pemilu merupakan realitas yang tidak dapat diabaikan dalam era digital. Dalam perkembangannya, ancaman dalam konteks perang siber *(cyberwarfare*) merupakan hal yang menjadi pesoalan tersendiri. Hal ini karena perang siber dianggap sebagai ancaman kedaruratan nasional karena memiliki potensi menimbulkan kerusakan sistemik yang tingkat dampaknya sejajar dengan bencana fisik. Perang siber mengandalkan penggunaan sistem teknologi modern untuk menyerang dan melumpuhkan sistem teknologi informasi pihak lawan.[116]

Dalam hal sasaran dan tujuan, serangan siber mengincar beberapa objek penting. Pertama, mereka dapat menyerang perorangan, masyarakat umum, organisasi, atau komunitas tertentu dengan motif kriminal, yang dikenal sebagai kejahatan siber biasa. Kedua, serangan dapat diarahkan pada infrastruktur kritis nasional yang meliputi sistem infrastruktur fisik esensial. Kerusakan atau gangguan pada sistem ini bisa sangat berpengaruh, melemahkan keamanan, pertahanan, serta sistem ekonomi suatu negara. Ketiga, serangan juga bisa menyasar kepentingan nasional, termasuk aspek-

[116] Ahmad Candra, Suhardi Suhardi, dan Pratama Dahlian Persadha, "*Indonesia Facing the Threat of Cyber Warfare: a Strategy Analysis," Jurnal Pertahanan: Media Informasi ttg Kajian & Strategi Pertahanan yang Mengedepankan Identity, Nasionalism & Integrity* 7, no. 3 (2021), https://doi.org/10.33172/jp.v7i3.1424. hlm. 442

aspek yang berkaitan dengan tujuan nasional, simbol negara, politik negara, serta kepentingan bangsa secara keseluruhan.[117]

Dampak yang ditimbulkan dari serangan siber sangat beragam dan dapat mengancam stabilitas sistem maupun keamanan sosial. Efek yang mungkin muncul meliputi gangguan fungsi operasional sistem, kontrol sistem yang diambil alih dari jarak jauh oleh pelaku, hingga penyalahgunaan informasi yang berdampak negatif bagi pihak yang menjadi target. Dalam skala yang lebih luas, serangan siber juga berpotensi menimbulkan kerusuhan sosial, menebarkan ketakutan, menciptakan kekerasan, dan mendorong kekacauan serta konflik antara kelompok masyarakat.[118]

Jika merujuk pada uraian mengenai perang siber diatas, maka sebenarnya dampak perang siber dapat memenuhi definisi *"state of emergency"*. Hal ini karena dampaknya tersebut dapat membuat kerusakan yang sistemik, tidak hanya mengganggu fungsi operasional infrastruktur kritis, tetapi juga menimbulkan ancaman langsung terhadap keamanan nasional, stabilitas politik, dan kesejahteraan masyarakat secara luas. Kondisi ini dapat menjadi kriteria untuk mengambil langkah luar biasa dalam bentuk penerapan keadaan darurat guna mengatasi, mengendalikan, dan memulihkan situasi yang berisiko merusak tatanan negara dan kehidupan masyarakat.

Merujuk pada pendapatnya Adhari, bahwa pada bidang teknologi seperti perang siber, perlu ditentukan kriteria keadaan bahaya yang dapat dilakukan dengan menentukan unsur ancaman. *Pertama,* adanya media yang bersifat buatan (*artificial*) dan digunakan sebagai perantara atau penyebab terjadinya ancaman bahaya. *Kedua,* adanya jumlah korban dan kerugian yang ditimbulkan akibat ancaman teknologi. *Ketiga,* luas atau skala ancaman menghambat operasional pemerintah/pemerintah daerah. *Keempat,* adanya unsur kelalaian, kesengajaan, atau kejahatan yang menyebabkan ancaman teknologi. *Kelima*, ancaman teknologi tidak dapat diatasi secara normal.[119]

Dalam konteks penundaan pemilu, alasan kedaruratan teknologi yang signifikan dapat dijadikan dasar yang sah untuk mengambil langkah tersebut. Kerusakan atau gangguan pada sistem teknologi yang krusial tidak hanya berpotensi menghambat pelaksanaan operasional pemilu, tetapi juga dapat melemahkan keamanan nasional, pertahanan, serta stabilitas ekonomi suatu

[117] "Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2014 tentang Pedoman Pertahanan Siber" (2014). hlm. 14

[118] Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2014 tentang Pedoman Pertahanan Siber. *Ibid*

[119] Adhari, "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." *Op.Cit,* Hlm. 348

negara secara keseluruhan. Lebih jauh lagi, serangan siber yang menyasar kepentingan nasional termasuk aspek-aspek esensial seperti tujuan nasional, simbol negara, politik, dan kepentingan bangsa berdampak pada ancaman terhadap kelangsungan proses demokrasi dan kestabilan negara secara umum. Penundaan pemilu karena alasan kedaruratan teknologi harus didasarkan pada kriteria jelas terkait keadaan bahaya teknologi. Dengan memenuhi unsur-unsur yang ditetapkan tersebut, suatu keadaan dapat dianggap sebagai kondisi darurat yang membenarkan penundaan pemilu demi menjaga keamanan dan stabilitas nasional.

Dengan demikian, ancaman siber yang dapat dijadikan dasar penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus memenuhi kriteria yang terukur dan objektif, yaitu: *Pertama,* menimbulkan gangguan serius pada sistem teknologi pemilu secara keseluruhan, sehingga proses pemungutan, penghitungan, dan pengumuman hasil suara tidak dapat diselenggarakan secara aman, sah, dan kredibel, serta berpotensi merusak integritas dan kepercayaan publik terhadap hasil pemilu; *Kedua,* bersifat masif dan berdampak luas, tidak hanya mengganggu sistem penyelenggara pemilu, tetapi juga menimbulkan ketidakpercayaan, keresahan sosial, atau potensi kerusuhan pascapemilu; *Ketiga,* menyerang infrastruktur dan layanan digital yang krusial bagi penyelenggaraan pemilu, sehingga pelaksanaan pemilu tidak dapat berjalan secara tertib, adil, dan transparan; *Keempat,* terjadi karena unsur kesengajaan, kelalaian, atau kejahatan yang sistematis dan tidak dapat diatasi melalui mekanisme pengamanan serta penegakan hukum normal.

f. Perang Antar Negara dan Pemberontakan Bersenjata Teroganisir

Keadaan darurat militer dapat muncul dalam beberapa bentuk. Pertama, ketika terjadi perang antarnegara atau adanya serangan bersenjata dari negara lain. Kedua, saat pemerintah melakukan operasi militer untuk menghadapi kelompok separatis bersenjata atau adanya pemberontakan yang menolak atau melawan kekuasaan resmi yang sah. Situasi-situasi tersebut dapat dibedakan menjadi dua kategori, yakni darurat perang dan darurat militer biasa atau non-perang.[120]

Menurut Adhari, ancaman perang dapat dikategorikan sebagai ancaman bahaya yang dalam kategori pemberontakan dan perang, termasuk konflik bersenjata internasional sebagaimana diatur dalam Konvensi Jenewa 1949.

[120] Jimly Asshiddiqie, *Keadaan Darurat Sipil Dan Hukum Pengecualian* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2024). hlm. 50-51

Pengelompokan perang ke dalam keadaan bahaya bertujuan untuk menghindari penafsiran yang berbeda antara perang dan keadaan bahaya, mengingat keduanya sama-sama mengancam keamanan serta pertahanan negara. Sementara itu, dalam kategori pemberontakan bersenjata, terdapat beberapa unsur penting yang harus dipenuhi. Pertama, serangan bersenjata harus terjadi di wilayah tertentu dengan target utama adalah lembaga pemerintahan. Kedua, serangan tersebut menimbulkan jumlah korban yang signifikan. Ketiga, posisi pemberontak harus jelas sebagai pihak yang secara nyata melawan pemerintah yang sah. Keempat, serangan tersebut mengakibatkan gangguan terhadap keamanan masyarakat serta kelancaran operasional pemerintahan di satu atau beberapa wilayah.[121]

Jika dikaitkan dalam konteks penundaan pemilu, maka dalam kondisi darurat militer menunda pemilu merupakan tindakan yang sah menurut kerangka hukum nasional dan internasional, karena situasi darurat dapat menghambat penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan aman. Dalam keadaan darurat militer, prioritas negara adalah memulihkan stabilitas dan melindungi keselamatan warga, sehingga menunda pemilu dapat dipandang sebagai langkah preventif untuk mencegah konflik yang lebih besar. Ancaman dalam kedaruratan militer dapat mengancam pelaksanaan pemilu dan demokrasi secara luas. Hal ini memperkuat pandangan bahwa penundaan pemilu dapat dilakukan dalam situasi darurat militer karena dalam situasi tersebut negara berkewajiban memastikan proses demokrasi tidak berlangsung di tengah kondisi yang membahayakan keselamatan publik.

Perang antar negara dan pemberontakan bersenjata terorganisir yang dapat dijadikan dasar penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus memenuhi kriteria yang terukur dan objektif, yaitu: *Pertama,* menimbulkan konflik bersenjata yang nyata dan terorganisir, baik antar negara maupun antara pemerintah dengan kelompok bersenjata, sehingga proses pemungutan, penghitungan, dan pengumuman hasil suara tidak dapat diselenggarakan secara bebas, aman, dan adil. *Kedua,* bersifat masif dan berdampak luas, tidak hanya mengganggu infrastruktur dan jalannya pemerintahan, tetapi juga menimbulkan ancaman serius terhadap keselamatan pemilih, penyelenggara dan peserta pemilu; *Ketiga,* terjadi karena unsur kekuatan bersenjata yang terorganisir dan terencana, sehingga situasi tersebut tidak dapat diatasi hanya melalui penegakan hukum biasa, melainkan memerlukan respons luar biasa dalam bentuk keadaan darurat militer.

[121] Adhari, "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." , *Op.Cit,* hlm. 351-352

2. Gagasan Lembaga yang Berwenang Memutuskan Penundaan Pemilu

a. Presiden

Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945 secara tegas memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya. Ketentuan ini menempatkan Presiden sebagai kepala negara yang memiliki kewenangan eksklusif dalam mendeklarasikan kondisi darurat nasional (*declaration of a state of emergency).* Namun demikian, meskipun kewenangan penetapan keadaan bahaya berada sepenuhnya di tangan Presiden, konstitusi mensyaratkan bahwa seluruh aspek teknis pelaksanaannya mulai dari kriteria pemberlakuan, mekanisme pengawasan, hingga prosedur pengakhiran harus diatur secara komprehensif melalui undang-undang. Hal ini menunjukkan adanya sistem *checks and balances* dalam pelaksanaan kekuasaan darurat, di mana meskipun Presiden memiliki kewenangan untuk menyatakan keadaan bahaya, namun pelaksanaannya tetap terikat pada kerangka hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif melalui instrumen hukum setingkat undang-undang, bukan melalui regulasi yang lebih rendah hierarkinya.[122]

Ketika Presiden menyatakan keadaan bahaya berdasarkan pasal tersebut, maka secara otomatis mengaktifkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang menyertainya, termasuk kemungkinan penundaan pemilu. Dengan kata lain, penundaan pemilu merupakan salah satu kebijakan lanjutan dari adanya deklarasi keadaan darurat yang dalam kondisi tertentu mengharuskan negara mengambil langkah tersebut dengan kepentingan yang lebih besar yaitu untuk keselamatan rakyat dan negara. Oleh sebab itu, terdapat hubungan sebab-akibat yang logis antara deklarasi keadaan bahaya dengan penundaan pemilu. Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi landasan hukum utama yang mengaktifkan penerapan hukum tata negara darurat saat negara dinyatakan berada dalam keadaan bahaya. Dengan adanya deklarasi tersebut, seluruh agenda ketatanegaraan, termasuk pelaksanaan pemilu yang akan mengalami dampak signifikan sehingga memerlukan penyesuaian sesuai kondisi darurat yang berlaku.

Menurut penulis, Presiden dapat diberikan kewenangan untuk mengusulkan penundaan pemilu sebagai akibat dari adanya deklarasi keadaan bahaya. Hal ini juga didasarkan pada konteks negara dalam keadaan bahaya *(state of emergency)* dimana Presiden diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan *extraordinary* namun tetap memiliki batasan-batasan tertentu sebagaimana asas-asas yang berlaku dalam hukum tata

[122] Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*., *Op.Cit,* Hlm. 206

negara darurat seperti prinsip *necessity* (keharusan) dan *proportionality (*kesebandingan*),* serta tidak boleh melanggar hak-hak asasi manusia yang tidak dapat dibatasi dan dengan mekanisme *check and balances* untuk mencegah adanya pemegang kewenangan tunggal dalam mengambil langkah kebijakan atau menentukan tindakan yang sangat penting bagi kepentingan bangsa dan negara.[123] Dengan kata lain, tindakan Presiden mengusulkan penundaan pemilu pada kondisi darurat tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional yang menjadi dasar negara.

b. KPU

KPU merupakan organ konstitusional yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Istilah "suatu komisi pemilihan umum" dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 dipahami bahwa penyelenggaraan pemilu tidak terbatas pada KPU saja, melainkan memungkinkan pembentukan lembaga lain yang memiliki tugas dan fungsi khusus dalam pelaksanaan pemilu. Istilah “suatu komisi pemilihan umum” dalam pasal tersebut tidak hanya merujuk pada lembaga bernama KPU, tetapi juga dapat diberi nama berbeda atau dibentuk lembaga lain, seperti kondisi saat ini yang mencakup KPU, Bawaslu, dan DKPP.[124]

KPU merupakan organ teknis yang menyelenggarakan pemilu secara detail, sehingga KPU menjadi pihak yang paling memahami kondisi faktual, tantangan teknis, dan potensi gangguan yang dapat menghambat pelaksanaan tahapan pemilu. Dalam konteks ini, penulis mengusulkan agar KPU diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai kemungkinan penundaan pemilu. Sebagai lembaga yang memiliki mandat konstitusional dengan tugas utama menyelenggarakan pemilu, KPU memiliki kewenangan administratif dan teknis penyelenggaraan pemilu, termasuk dalam penjadwalan tahapan pemilu. Dengan pemahaman mendalam terhadap dinamika teknis dan kesiapan logistik pemilu, KPU dapat berperan untuk memberikan pertimbangan objektif dalam situasi darurat. Pemberian kewenangan ini merupakan langkah konstitusional yang logis karena keputusan penundaan pemilu harus berdasarkan analisis teknis dan

[123] Asshiddiqie., *Op.Cit*, Hlm. 101

[124] Suparman Marzuki, “Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu untuk Pemilu yang Demokratis,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 3 (2008), https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss3.art8. Hlm. 393

administratif yang akurat serta bersumber dari lembaga yang secara fungsional bertanggung jawab atas keberlangsungan seluruh proses pemilu.

c. MPR

MPR secara institusional merupakan lembaga yang memiliki legitimasi politik dan keterwakilan yang lebih kuat dibanding lembaga lainnya. Hal ini misalnya dapat dilihat dari keanggotaan yang terdiri atas wakil rakyat (anggota DPR) dan wakil daerah (anggota DPD) yang keduanya dipilih melalui pemilihan umum langsung, sehingga setiap anggota MPR membawa mandat langsung dari konstituen di tingkat nasional maupun daerah. Selain itu, UUD Negara RI Tahun 1945 memberikan kepada MPR kewenangan strategis seperti menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memilih pengganti jabatan Presiden atau Wakil Presiden jika terjadi kekosongan karena mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Hal ini memperkuat peran dan otoritas MPR sebagai representasi utama kedaulatan rakyat. Oleh karena legitimasi yang bersumber langsung dari rakyat dan wewenang konstitusional yang luas inilah, MPR tetap memegang posisi kunci dalam sistem ketatanegaraan meski terjadi perubahan pasca-amandemen.

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut penulis pemberian kewenangan kepada MPR untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan dalam penundaan pemilu yang diusulkan oleh Presiden dalam situasi kedaruratan memiliki basis argumentasi yang kuat. Hal ini didasarkan pada peran dan kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Legitimasi demokratis ini memberikan dasar yang solid bagi MPR untuk terlibat dalam keputusan-keputusan penting yang menyangkut nasib demokrasi Indonesia, termasuk dalam hal penundaan pemilu. Keterlibatan MPR dalam keputusan penundaan pemilu dapat dipandang sebagai representasi kehendak rakyat yang telah memberikan mandatnya melalui proses pemilihan yang demokratis.[125]

Untuk memberikan persetujuan atas usul penundaan pemilu yang diajukan oleh Presiden, MPR akan mengeluarkan produk hukum yang secara substansial mengandung persetujuan tersebut. Berdasarkan Pasal 108

[125] Redhani et al., *"Postponement of general elections due to emergencies: a comparative study of Indonesia, Malaysia, Myanmar, and Cambodia."*., *Op.Cit.* Hlm. 218

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Tertib, jenis putusan MPR meliputi: (a) Undang-Undang Dasar; (b) Ketetapan MPR; (c) Peraturan MPR; dan (d) Keputusan MPR. Selain itu, putusan juga mencakup produk hukum yang ditetapkan oleh alat kelengkapan di lingkungan MPR berdasarkan putusan rapat gabungan.[126] Dari semua jenis tersebut, produk hukum yang cocok adalah keputusan MPR, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 109 ayat (6) bahwa keputusan MPR bersifat penetapan *(beschikking),* memiliki kekuatan hukum mengikat, serta diberi nomor urut putusan MPR.

d. MK

MK menjalankan fungsi peradilan yang meliputi empat bidang kewenangan utama dan satu kewajiban sebagaimana yang diatur pada Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945. Menurut Pasal tersebut, MK memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final dalam beberapa hal, yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, serta memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan ayat (2) pasal yang sama, MK diwajibkan untuk memberikan putusan atas pendapat yang diajukan oleh DPR terkait dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Berangkat dari penting dan besarnya peran MK dalam pengawal dan penjaga konstitusi dan demokrasi, maka dalam konteks ini penulis berpendapat bahwa MK dapat diberikan peran dan kewenangan untuk menilai apakah usulan Presiden untuk menunda penyelenggaraan pemilu dalam kondisi kedaruratan sudah sesuai dengan kriteria keadaan darurat yang mengharuskan menunda pemilu. Alasan atau kondisi kedaruratan tersebut merupakan hal yang telah penulis uraikan pada bagian sebelumnya yaitu konflik sosial yang masif, bencana alam yang melumpuhkan aktivitas, wabah penyakit menular, krisis ekonomi, ancaman teknologi/siber, perang antar negara dan pemberontakan bersenjata teroganisir. Penilaian MK terhadap kondisi kedaruratan yang mengharuskan penundaan pemilu ini menjadi hal yang penting dalam sistem ketatanegaraan, khususnya dalam penerapan hukum tata negara darurat. MK akan memainkan perannya sebagai peradilan

[126] "Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Tertib" (2024).

tata negara yang menilai secara objektif atau kondisi-kondisi kedaruratan tersebut.

Gagasan pemberian kewenangan untuk menilai keabsahan usul penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan ini sejalan dengan pendapat Elliot Bulmer. Menurunya, *check and balances* dalam penerapan hukum tata negara darurat seharusnya juga melibatkan kekuasaan kehakiman.[127] Menurutnya, cabang kekuasaan kehakiman memiliki peran vital dalam menjaga dan menjamin hak-hak konstitusional warga negara, terutama dalam situasi darurat yang menuntut langkah-langkah luar biasa.[128] Penundaan pemilu yang melibatkan MK dapat dipandang mirip dengan *judicial preview,* yaitu mekanisme untuk menilai terlebih dahulu apakah suatu tindakan atau rancangan undang-undang bertentangan dengan konstitusi atau tidak.[129]

Secara konseptual, kewenangan yang diusulkan tersebut memiliki kemiripan dengan peran MK dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Pasal 196 ayat (2) mengatur bahwa DPR terlebih dahulu melakukan penilaian terhadap adanya dugaan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila penilaian tersebut memperoleh persetujuan dalam rapat paripurna, DPR kemudian menetapkan keputusan sebagai bentuk pelaksanaan hak menyatakan pendapat yang selanjutnya disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memperoleh penilaian konstitusional. Putusan MK menjadi dasar bagi kelanjutan proses politik di lembaga perwakilan, yakni menentukan apakah usulan pemberhentian dapat diteruskan kepada MPR atau dihentikan karena tidak terbukti secara hukum.[130]

Dengan melihat kesamaan pola hubungan antarlembaga negara dalam mekanisme ketatanegaraan, pemberian kewenangan kepada MK untuk menilai konstitusionalitas keputusan MPR terkait persetujuan atas usul penundaan pemilu merupakan langkah yang dimungkinkan secara normatif. Sebagaimana Mahkamah Konstitusi berwenang menguji pendapat DPR dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, lembaga yang sama juga secara teoritis dapat diberi peran serupa untuk menilai keabsahan keputusan MPR mengenai persetujuan penundaan pemilu. Dengan demikian,

---

[127] Bulmer, *Emergency Powers International IDEA Constitution-Building Primer 18*. *Op.Cit.* hlm. 29
[128] Bulmer., *Ibid.* hlm. 30
[129] Pan Mohamad Faiz, "Wawancara oleh Penulis" (2025). Dilaksanakan pada Tanggal 18 Desember 2025
[130] "Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagaimana diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025" (2020).

fungsi pengawasan konstitusional oleh MK tetap terjaga untuk memastikan setiap keputusan politik yang memiliki konsekuensi ketatanegaraan berjalan dalam koridor konstitusi.

3. Mekanisme dan Tahapan Pengambilan Keputusan Penundaan Pemilu

Tahap awal yang menjadi fondasi hukum dalam konteks penundaan pemilu adalah deklarasi keadaan darurat oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Deklarasi tersebut tidak sekadar bersifat administratif, melainkan merupakan syarat normatif yang melekat dalam asas proklamasi. Berdasarkan asas ini, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk mengumumkan kepada publik mengenai rezim hukum khusus yang sedang berlaku.[131] Setelah deklarasi keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden berdasarkan kewenangan Pasal 12 UUD Negara RI Tahun 1945, tahap berikutnya adalah Presiden akan mengusulkan penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan. Namun, kewenangan Presiden tersebut tidak bersifat absolut dan sepihak, melainkan harus didasarkan pada hasil koordinasi dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Secara teknis, usul penundaan pemilu oleh Presiden dapat diformulasikan dalam bentuk Surat Presiden atau Keputusan Presiden yang memuat usul resmi penundaan pemilu, disertai dengan naskah pertimbangan yang komprehensif. Dalam naskah tersebut, Presiden melampirkan kajian teknis dan rekomendasi yang disusun oleh KPU sebagai justifikasi objektif mengenai urgensi dan rasionalitas penundaan, baik dari aspek penyelenggaraan, kesiapan logistik, maupun kondisi faktual yang menghambat pelaksanaan pemilu sesuai jadwal.

Setelah Presiden memutuskan untuk mengajukan usulan penundaan pemilu, langkah selanjutnya adalah menyampaikan usulan tersebut kepada MPR untuk memperoleh persetujuan. MPR kemudian melakukan pembahasan secara mendalam dengan melibatkan berbagai pihak sehingga proses pengambilan keputusan berlangsung secara transparan dan partisipatif. Melalui mekanisme ini, MPR berfungsi untuk memastikan bahwa alasan keadaan darurat yang diajukan benar-benar bersifat mendesak, sekaligus memberikan legitimasi politik dan konstitusional terhadap kebijakan penundaan pemilu.

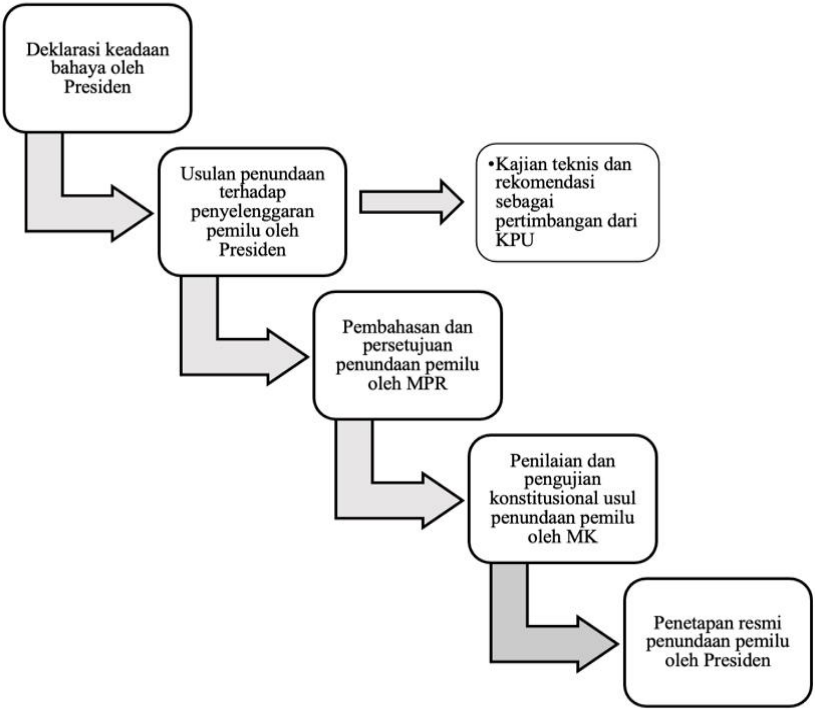
Setelah Presiden mengajukan usulan penundaan pemilu dan memperoleh persetujuan dari MPR, tahap berikutnya adalah menilai apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan kriteria objektif penundaan pemilu

[131] Ayuni, *Konsepsi Hukum Tata Negara Darurat Dalam Perspektif UUD 1945*., *Op.Cit.* Hlm. 63

dalam kondisi kedaruratan. Pada tahap ini, MK berperan sebagai institusi peradilan tata negara yang menjalankan fungsi pengawal dan penjaga konstitusi sekaligus demokrasi. MK melakukan pengujian untuk memastikan bahwa keputusan penundaan pemilu selaras dengan prinsip-prinsip konstitusi serta tidak membuka ruang bagi terjadinya *abuse of power.* Lebih jauh, MK bertugas memastikan bahwa keadaan darurat yang dijadikan dasar penundaan memenuhi syarat objektif, proporsional, dan tidak bertentangan dengan hak-hak fundamental warga negara. Dengan demikian, keterlibatan MK menjadi instrumen penting dalam menegakkan prinsip *checks and balances* sekaligus menjamin agar kebijakan penundaan pemilu tetap berada dalam koridor konstitusional.

Untuk melihat secara lebih sederhana, berikut disajikan bagan alur penundaan pemilu sebagaimana uraian di atas.

Bagan 2.1 Gagasan Alur atau Mekanisme Penundaan Pemilu di Indonesia



Sumber : Diolah oleh Penulis

Agar keputusan penundaan pemilu dapat diambil secara cepat dan tetap akuntabel, diperlukan pengaturan prosedural yang menegaskan batas waktu bagi setiap lembaga yang terlibat. Pembatasan ini penting agar setiap tahapan dapat diselesaikan secara cepat tanpa mengurangi fungsi masing-masing lembaga dalam memberikan pertimbangan dan keputusan. Dalam desain yang diusulkan, setelah Presiden mengajukan usulan penundaan pemilu kepada MPR, MPR wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 7 hari kerja. Selanjutnya, setelah MPR mengeluarkan keputusan, MK wajib memberikan putusan dalam waktu 7 hari kerja berikutnya. Pengaturan batas waktu ini mencerminkan prinsip pemeriksaan cepat atau *speedy trial* dalam konteks kedaruratan, karena keadaan darurat menuntut adanya kepastian hukum yang segera.

4. Durasi Waktu Penundaan Pemilu

Dalam kerangka penerapan asas kesementaraan dalam hukum tata negara darurat, penulis mengusulkan agar jangka waktu penundaan pemilu diberi batas yang tegas dan proporsional. Durasi penundaan awal tidak boleh melebihi 180 hari kalender atau 6 bulan terhitung sejak tanggal penyelenggaraan semula sebagaimana tercantum dalam jadwal resmi. Apabila setelah masa tersebut keadaan darurat masih berlangsung dan secara faktual tidak memungkinkan pelaksanaan pemilu, maka perpanjangan dapat dilakukan hanya satu kali dengan tambahan waktu maksimal 180 hari kalender atau 6 bulan. Mekanisme perpanjangan harus mengikuti prosedur persetujuan yang sama, yakni melalui koordinasi Presiden dengan KPU, persetujuan MPR, serta uji konstitusionalitas oleh MK. Mekanisme dapat dilakukan perpanjangan penundaan pemilu ini menurut Fadli Ramadhanil diperlukan untuk mengevaluasi kelanjutan kondisi darurat dan kelayakan pemilu, sehingga penundaan tidak menjadi permanen atau berkepanjangan.[132]

5. Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan akibat Penundaan Pemilu

a. Perpanjangan Masa Jabatan

Salah satu cara mengisi jabatan yang kosong karena adanya penundaan pemilu adalah dengan perpanjangan masa jabatan secara otomatis. Artinya, masa jabatan pejabat yang terpilih melalui pemilu diperpanjang selama jangka waktu tertentu hingga pemilu berikutnya dapat dilaksanakan.

[132] Fadli Ramadhanil, "Wawancara oleh Penulis," (2025). Pada 13 Desember 2025

Kebijakan ini dimaksudkan untuk menjaga keberlangsungan pemerintahan serta mencegah terjadinya stagnasi dan kekosongan jabatan yang berpotensi mengganggu stabilitas negara.

Pendapat tersebut didasarkan pada prinsip bahwa jabatan politik, yang diisi melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, harus diisi melalui prosedur politik atau *political appointment.* Secara teori, pengisian jabatan publik yang bersifat politik biasanya dilakukan melalui pemilihan *(election)*, yaitu proses di mana pejabat dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai bentuk partisipasi demokratis.[133] Hal ini menegaskan bahwa jabatan politik memerlukan legitimasi publik yang berasal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pemilihan tersebut. Mekanisme ini merupakan wujud konkret dari partisipasi demokratis, di mana rakyat tidak hanya menjadi objek, tetapi juga subjek yang menentukan siapa yang berhak menduduki jabatan politik tertentu.

Hal ini sejalan dengan pandangan Bagir Manan yang menyatakan bahwa apabila suatu jabatan menuntut adanya pertanggungjawaban dan pengawasan langsung dari publik, maka pengisian jabatan tersebut tidak boleh dilepaskan dari partisipasi dan pengukuhan rakyat.[134] Dengan kata lain, jabatan yang bersifat politis tidak cukup hanya dilegalkan melalui mekanisme penunjukan, tetapi memerlukan legitimasi yang bersumber dari kehendak rakyat melalui mekanisme pemilihan. Hal ini karena dalam negara demokrasi, rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga pejabat yang menjalankan kekuasaan atas nama rakyat wajib pula memperoleh dukungan dari rakyat.

b. Penetapan Calon dan/atau Pasangan Calon Peringkat Kedua Hasil Pemilu Sebelumnya

Alternatif kedua untuk pengisian kekosongan jabatan akibat penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan adalah melalui penetapan calon atau pasangan calon peringkat kedua dari hasil pemilu sebelumnya. Pendekatan ini berlandaskan prinsip fundamental bahwa pengisian jabatan politik harus memprioritaskan mandat rakyat, yakni legitimasi publik yang diperoleh melalui partisipasi langsung masyarakat dalam proses pemilihan demokratis.[135] Tidak ada cara lain untuk memperoleh mandat rakyat dalam konteks pengisian kekosongan jabatan ini selain melalui mandat elektoral yang telah divalidasi melalui pemilu, termasuk hasil pemilu sebelumnya yang

[133] Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*., *Loc.Cit* Hlm. 745
[134] Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*., *Op.Cit* Hlm. 66
[135] Manan. *Loc.Cit* Hlm. 66

masih relevan secara konstitusional.[136] Dengan demikian, calon peringkat kedua yang telah melalui kompetisi elektoral dan memperoleh suara signifikan dari rakyat dapat dianggap memiliki basis representasi yang sah, meskipun bukan pemenang utama, sehingga menjaga kesinambungan legitimasi rakyat dalam situasi darurat. Alternatif ini merupakan opsi yang ditujukan untuk memastikan bahwa kekuasaan tetap berada pada figur yang telah divalidasi oleh rakyat dan bukan penunjukan administratif semata sebagaimana bentuk pengisian jabatan dengan model Pj. Menurut Agus Riwanto, pilihan atas calon peringkat kedua ini lebih tepat dibandingkan pengangkatan Pj. mengingat Pj hanya berfungsi sebagai jembatan administratif yang bersifat sementara tanpa memiliki legitimasi elektoral yang memadai untuk mandat politik.[137]

Penetapan calon dan/atau pasangan calon peringkat kedua hasil pemilu menjadi alternatif solusi yang selaras dengan doktrin representasi rakyat karena tetap mempertahankan jejak legitimasi rakyat meskipun dalam kondisi darurat. Dengan cara ini, pengisian jabatan yang kosong karena penundaan pemilu tetap dilakukan dengan menghormati kedaulatan rakyat sebagai sumber utama kekuasaan negara. Selain itu, cara ini juga dapat menjaga keberlangusngan fungsi pemerintahan dengan memanfaatkan basis dukungan politik yang telah tervalidasi melalui kompetisi demokratis sebelumnya. Lebih jauh, cara ini juga mencegah potensi delegitimasi jabatan akibat penunjukan administratif semata.

6. Instrumen Hukum Pengaturan Penundaan Pemilu

a. Pengaturan Penundaan Pemilu melalui UUD Negara RI Tahun 1945

Pengaturan penundaan pemilu melalui amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi kebutuhan untuk memperkuat ketahanan konstitusional dan mencegah krisis kekuasaan. Sebagai dokumen tertinggi yang bersifat rigid, konstitusi harus mengatur skenario darurat secara eksplisit untuk menjamin transparansi prosedur, batasan waktu penundaan, dan mekanisme pengawasan yang melibatkan lembaga-lembaga negara, sehingga tidak disalahgunakan untuk memperpanjang masa jabatan.

Berdasarkan hal tersebut, berikut adalah usulan perubahan terhadap ketentuan di UUD Negara RI Tahun 1945 yang memasukkan ketentuan mengenai penundaan pemilu:

[136] Riwanto, "Wawancara oleh Penulis." Pada 17 Desember 2025
[137] Riwanto., Wawancara oleh Penulis, *...Ibid*

Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
(6) Dalam hal pemilihan umum tidak dapat dilaksanakan karena keadaan darurat yang meliputi konflik sosial masif, bencana alam, wabah penyakit menular, krisis ekonomi, ancaman siber nasional, perang antarnegara, atau pemberontakan bersenjata terorganisir, maka Presiden atas dasar rekomendasi Komisi Pemilihan Umum mengajukan usul penundaan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diputuskan dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang keputusannya wajib dimintakan fatwa kepada Mahkamah Konstitusi sebelum Presiden menetapkannya.
(7) Penundaan pemilihan umum berlaku untuk jangka waktu paling lama seratus delapan puluh hari dan dapat diperpanjang sekali untuk jangka waktu seratus delapan puluh hari dengan syarat dan tata cara penundaan pemilihan umum yang pertama kali.
(8) Masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada saat penundaan pemilihan umum diperpanjang sehingga berakhir pada saat penggantinya dilantik.
(9) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Untuk pengisian kekosongan jabatan akibat penundaan pemilu sebagaimana diatur pada ayat (8), selain perpanjangan masa jabatan sebagai solusi utama, juga dapat diterapkan opsi alternatif berupa penetapan calon

dan/atau pasangan calon peringkat kedua hasil pemilu sebelumnya. Adapun bunyi pengaturannya adalah sebagai berikut:

(8) Kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Gubernur, Bupati, dan Walikota akibat penundaan pemilihan umum dalam kondisi kedaruratan diisi oleh calon dan/atau pasangan calon peringkat kedua hasil pemilihan umum sebelumnya yang memperoleh suara terbanyak setelah pemenang untuk mengisi jabatan hingga pemilihan umum dapat diselenggarakan.

b. Pengaturan Penundaan Pemilu Melalui Undang-Undang Pemilihan Umum

Pengaturan penundaan pemilu melalui undang-undang dapat direalisasikan melalui revisi terhadap UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Revisi ini diusulkan untuk menambahkan pasal baru yang secara tegas membedakan penundaan pemilu dengan mekanisme pemilu susulan dan pemilu lanjutan dengan fokus pada kriteria darurat nasional, batasan waktu ketat, dan prosedur administratif terbatas tanpa menyentuh masa jabatan atau kewenangan konstitusional dari lembaga lain seperti MPR dan MK. Berikut adalah usulan pasal penundaan pemilu pada UU Pemilu tersebut:

(1) Penyelenggaraan pemilihan umum serentak dapat ditunda apabila terjadi keadaan darurat nasional yang secara material menghalangi pelaksanaan di seluruh wilayah Republik Indonesia.
(2) Keadaan darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. konflik sosial masif;
    b. bencana alam;
    c. wabah penyakit menular;
    d. krisis ekonomi;
    e. ancaman siber;
    f. perang antarnegeri; dan/atau
    g. pemberontakan bersenjata.
(3) Penundaan pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah adanya deklarasi keadaan darurat oleh Presiden.
(4) Komisi Pemilihan Umum memberikan rekomendasi tertulis mengenai penundaan pemilu kepada Presiden paling lambat 24 (dua puluh empat) jam setelah deklarasi keadaan darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

(5) Presiden menetapkan penundaan pemilu paling lambat 48 (empat puluh delapan) jam setelah menerima rekomendasi Komisi Pemilihan Umum.

(6) Penundaan pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender dan dapat diperpanjang sekali untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender.

(7) Penundaan pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak melewati akhir masa jabatan Presiden/wakil Presiden, anggota DPR, DPD, DPRD, gubernur, bupati, dan walikota yang sedang menjabat.

(8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara, kriteria teknis, dan waktu pelaksanaan penundaan pemilu diatur dalam Peraturan KPU.

BAB III
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan penelitian sebagai berikut:

1. Urgensi diperlukannya pengaturan mengenai penundaan pemilu di Indonesia dalam konteks kedaruratan didasarkan pada beberapa pertimbangan. *Pertama,* secara filosofis, pengaturan ini berfungsi menjaga nilai-nilai demokrasi, menjamin kepastian hukum, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam masa krisis. *Kedua,* secara yuridis, ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 hanya mengatur penyelenggaraan pemilu setiap lima tahun tanpa mekanisme khusus terkait penundaan, sehingga berpotensi menimbulkan kekosongan hukum. Ketiadaan aturan yang tegas dapat membuka ruang manipulasi politik dan menurunkan legitimasi pemerintahan. Oleh karena itu, konstitusi perlu secara eksplisit menetapkan prosedur, syarat, serta mekanisme pengawasan dalam pelaksanaan penundaan pemilu. *Ketiga,* secara sosiologis, sejarah Indonesia menunjukkan pengalaman penundaan pemilu pada berbagai periode, termasuk saat pandemi *Covid-19,* yang mencerminkan realitas sosial-politik bangsa. Fenomena serupa juga terjadi secara global dengan beragam alasan, mulai dari krisis kesehatan, bencana alam, hingga ketidakstabilan politik. Oleh karena itu, pengaturan penundaan pemilu secara filosofis, yuridis dan sosiologis merupakan kebutuhan yang mendesak untuk memberikan kerangka yang jelas dan terstruktur agar penundaan yang diperlukan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kelangsungan demokrasi dan stabilitas sosial masyarakat.
2. Penundaan pemilu di Indonesia memiliki implikasi yuridis yang signifikan terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan karena dapat menimbulkan kekosongan jabatan pada berbagai tingkat kekuasaan negara, yaitu: *Pertama,* Kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden berpotensi menciptakan vakum kekuasaan eksekutif tertinggi yang berdampak pada stagnasi pemerintahan. Stagnansi pemerintahan tersebut berdampak sistemik terhadap empat aspek kekuasaan negara, yakni stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, stagnasi dalam

proses legislasi, munculnya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden, dan serta terganggunya hubungan luar negeri akibat ketiadaan otoritas diplomatik yang sah. *Kedua,* kekosongan jabatan legislatif menyebabkan terhentinya fungsi utama dari lembaga legislatif yakni, fungsi legislasi, pengawasan, dan representasi rakyat yang berdampak pada menurunnya legitimasi demokrasi serta ketidakpastian hukum. *Ketiga,* kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berimplikasi pada terhentinya fungsi pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan publik, pembangunan, dan inovasi daerah. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan hukum yang komprehensif mengenai mekanisme penundaan pemilu untuk mencegah kekosongan kekuasaan dan menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan dalam situasi kedaruratan.

3. Gagasan desain pengaturan penundaan pemilu dan pengisian jabatan karena adanya penundaan pemilu dalam keadaan darurat perlu dirumuskan secara jelas dan komprehensif agar tidak menimbulkan kekosongan hukum maupun kekosongan kekuasaan. Pengaturan tersebut meliputi:
    a. Keadaan darurat yang dapat menjadi alasan penundaan pemilu meliputi konflik sosial masif, bencana alam besar, wabah penyakit menular, krisis ekonomi, ancaman siber, perang antarnegeri, dan pemberontakan bersenjata.
    b. Kewenangan pengambilan keputusan untuk melakukan penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan harus berlandaskan asas legalitas serta tunduk pada UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai wujud supremasi konstitusi *(supremacy of the constitution).* Keputusan tersebut wajib memperoleh persetujuan mayoritas absolut *(absolute majority approval)* melalui MPR sebagai sebagai representasi rakyat demi menjamin legitimasi demokrasi. Dalam pelaksanaannya, pengambilan keputusan tersebut harus mencerminkan prinsip *check and balances* melalui keterlibatan empat institusi utama, yaitu Presiden sebagai pemegang kekuasaan darurat, KPU sebagai penyelenggara teknis, MPR sebagai representasi rakyat, dan MK sebagai implementasi dari *judicial control* melalui pengujian konstitusionalitas usulan penundaan pemilu. Dengan demikian, penundaan pemilu tidak disalahgunakan untuk melegitimasi perpanjangan masa

jabatan secara sewenang-wenang, melainkan hanya dapat dilakukan berdasarkan kriteria yang objektif, terukur, proporsional yang didasarkan pada adanya ancaman yang bersifat luar biasa.

c. Mekanisme penundaan pemilu di mulai dari deklarasi keadaan bahaya oleh Presiden, usulan penundaan pemilu oleh Presiden dengan mempertimbangkan kajian teknis dan rekomendasi dari KPU, persetujuan MPR, pengujian konstitusional oleh MK, hingga penetapan resmi oleh Presiden.

d. Durasi penundaan pemilu dapat diberi batas waktu maksimal 180 hari kalender atau 6 bulan dengan kemungkinan perpanjangan hanya sekali selama 180 hari kalender atau 6 bulan tambahan, sehingga ada kepastian hukum terkait jangka waktu darurat.

e. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan akibat penundaan pemilu dilakukan dengan cara perpanjangan masa jabatan bagi Presiden/Wakil Presiden, legislatif, dan kepala daerah yang telah menjabat. Pengaturan ini menegaskan bahwa pejabat yang dipilih langsung melalui pemilu memiliki tingkat legitimasi yang lebih kuat dibandingkan dengan pejabat yang diangkat tanpa melalui proses pemilihan. Legitimasi tersebut didapat melalui mekanisme pemilihan langsung sebagai wujud kedaulatan rakyat. Sebagai alternatif kedua, penetapan calon dan/atau pasangan calon peringkat kedua hasil pemilu sebelumnya dapat diterapkan ketika perpanjangan masa jabatan tidak memungkinkan, dengan memanfaatkan figur yang telah memperoleh dukungan elektoral signifikan untuk menjaga jejak legitimasi rakyat.

f. Instrumen hukum yang dapat digunakan untuk pengaturan penundaan pemilu memiliki dua alternatif. Alternatif utama adalah melalui amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 dengan menambahkan ketentuan eksplisit pada Pasal 22E yang mengatur kriteria keadaan darurat, mekanisme prosedural, durasi, dan perpanjangan masa jabatan pejabat dengan mendepankan sistem *checks and balances*. Namun, jika amandemen tidak memungkinkan, maka dapat dilakukan dengan revisi UU Pemilu dengan beberapa pembatasan, yaitu: penundaan pemilu tidak melampaui siklus lima tahunan, tidak boleh mengatur perpanjangan masa jabatan, dan tidak dapat

mengakomodasi keterlibatan lembaga lain yang memerlukan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan diatas, penelitian ini mengajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. MPR perlu melakukan kajian komprehensif dan sistematis terhadap kemungkinan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang secara eksplisit mengatur mekanisme penundaan pemilu dalam kondisi kedaruratan, sehingga tersedia landasan konstitusional yang pasti dan komprehensif guna mencegah terjadinya kekosongan hukum atau interpretasi yang multitafsir.
2. MPR disarankan memasukkan pengaturan penundaan pemilu dalam rancangan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang memuat tiga aspek utama, yaitu kriteria keadaan darurat spesifik yang dapat dijadikan alasan penundaan, lembaga yang berwenang memutuskan melalui mekanisme *checks and balances,* serta durasi penundaan yang terbatas dan proporsional guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan, sekaligus mengatur mekanisme pengisian kekosongan jabatan eksekutif, legislatif, dan kepala daerah akibat penundaan pemilu yang memastikan kesinambungan pemerintahan.
3. DPR bersama Pemerintah dapat melakukan kajian dan perumusan kebijakan hukum sebagai alternatif apabila perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memungkinkan untuk dilakukan. Dalam hal tersebut, pembentuk undang-undang dapat mempertimbangkan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan menambahkan ketentuan yang secara tegas mengatur mekanisme penundaan pemilu, sehingga tetap tersedia dasar hukum yang jelas dan operasional dalam menghadapi kondisi kedaruratan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ahmad, Fence M Wantu, dan Novendri M Nggilu. *Hukum Konstitusi : Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia melalui Perlibatan Mahkamah Konstitusi*. Cetakan 1. Sleman: UII Press, 2020.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali, 2007.

———. *Keadaan Darurat Sipil Dan Hukum Pengecualian*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2024.

———. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

———. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

———. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular, 2007.

Ayuni, Qurrata. *Konsepsi Hukum Tata Negara Darurat Dalam Perspektif UUD 1945*. Cetakan 1. Jakarta: UI Publishing, 2024.

Bambang Sunggono. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999.

Bertolini, Elisa. "Financial Crisis as a New Genus of Constitutional Emergency." In *Constitutionalism Under Extreme Conditions Law, Emergency, Exception*, 82:197–215. Springer, Cham, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-49000-3_13.

Budi Sunarso. *Resolusi Konflik Sosial*. Indramayu: Adanu Abimata, 2023.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Ed.rev.ct3. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Bulmer, Elliot. *Emergency Powers International IDEA Constitution-Building Primer 18*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018.

Human Rights and Elections, a Handbook on International Human Rights Standards on Elections. New York, NY 10017, United States of America: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2021.

Irwansyah. *Penelitian Hukum : Pilihan Metode dan praktik penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.

Jorum Duri. *Overview of Parliamentary Oversight Tools and Mechanisms*. Diedit oleh Matthew Jenkins. Berlin: Transparency International, 2022.

Junaidi, Muhammad. *Hukum Konstitusi : Pandangan Dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*. Depok: Rajawali Pers, 2018.

KM, Mansyur Achmad, dan Muhammad Baharuddin Zubakhrum. *Administrasi Pemerintahan Daerah*. Jombang: Aksara Sastra Media, 2024.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Cet. III. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004.

———. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cet. 3. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Marzuki, Mahmud Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Pranamedia Group, 2014.

MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, Yogyakarta, 1989.

Ridwan. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Cetakan Pe. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

———. "Penunjukan Penjabat Kepala Daerah: Pengabaian Demokrasi dan Otonomi." In *Wajah Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia Catatan dan Evaluasi Kritis Guru Besar Fakultas Hukum - UII*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 2023.

Riewanto, Agus. "Wacana Hukum Penundaan Pemilu Darurat Pandemi Covid-19: Peluang dan Tantangan." In *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*. Bandarlampung: Pusaka Media, 2022.

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*. *Mahkamah Konstitusi*, 2010.

Jurnal

Ahsan, Fikri, Wahyu Andrianto, Djarot Dimas Achmad Andaru, dan Mohamad Mohamad Hanapi. "The Postponed Regional Head Elections in Emergency Situations: a Constitutional Democracy Perspective in Indonesia." *Yustisia Jurnal Hukum* 12, no. 2 (2023). https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i2.64638.

Alifka Nurmagulita, Okky. "Pengisian Kekosongan Kursi Anggota Legislatif dari Partai Politik yang Dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Lex Renaissance* 8, no. 1 (1 Juni 2023). https://doi.org/10.20885/JLR.vol8.iss1.art5.

Arnesen, Sveinung, dan Yvette Peters. "The Legitimacy of Representation:

How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions." *Comparative Political Studies* 51, no. 7 (8 Juni 2018). https://doi.org/10.1177/0010414017720702.

Auliyaa Rizqan, Rafi, Yusdiyanto Yusdiyanto, dan Zulkarnain Ridlwan. "Resolving The Problematic Arrangement of The Triumvirate as Interim President In Indonesia: Insights From Gabon and Austria." *Cepalo* 8, no. 1 (4 Juli 2024). https://doi.org/10.25041/cepalo.v8no1.3495.

Ayon Diniyanto. "Penundaan Pemilu dan Constitutional Deadlock." Artikel Hukum Rechtsvinding, 2022. https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=artikel&berita=558.

Candra, Ahmad, Suhardi Suhardi, dan Pratama Dahlian Persadha. "Indonesia Facing the Threat of Cyber Warfare: a Strategy Analysis." *Jurnal Pertahanan: Media Informasi ttg Kajian & Strategi Pertahanan yang Mengedepankan Identity, Nasionalism & Integrity* 7, no. 3 (2021). https://doi.org/10.33172/jp.v7i3.1424.

Cheng, Maoyong, Yutong Yao, Justin Y. Jin, Khalid Nainar, dan Yu Meng. "Leadership vacuum and urban economic development: Evidence from a transition country." *Journal of Comparative Economics* 52, no. 1 (Maret 2024). https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.004.

Dinita Ardiyanti, Rayhan Nizam Mahendra, Febyola Alistya Senoaji, Nafiza Salsabila Faliha, dan Laga Sugiarto. "Pengaruh Penundaan Pelaksanaan Pemilu Yang Melanggar Sistem Konstitusi Di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Sosial Politik* 1, no. 2 (22 Mei 2023). https://doi.org/10.59581/jhsp-widyakarya.v1i2.297.

Effendi, Orien, dan Ro'is Alfauzi. "Dynamics of Application of Salus Populi Suprema Lex Esto In Law Enforcement In Indonesia." *UNTAG Law Review* 5, no. 2 (1 Desember 2021): 38. https://doi.org/10.56444/ulrev.v5i2.2633.

Fuadi, Abdul Basid. "Politik Hukum Pengaturan Keserentakan Pemilu." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2022): 702. https://doi.org/10.31078/jk18310.

Ghafur, Jamaludin. "Pengaturan Penundaan Pemilihan Umum : Urgensi dan Materi Muatannya." *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia* 1, no. 3 (2023): 93–101.

Hancock, Trevor. "Public health in the 21st century." *Canadian Medical Association Journal* 190, no. 20 (22 Mei 2018). https://doi.org/10.1503/cmaj.180588.

Hariyanto, Hariyanto. “Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila.” *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 1, no. 1 (2018). https://doi.org/10.24090/volksgeist.v1i1.1731.

Huda, Ni’matul. “Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024.” *Jurnal Etika dan Pemilu* 7, no. 2 (2021). https://journal.dkpp.go.id/index.php/jep/article/view/17.

James, Toby S., dan Sead Alihodzic. “When is it democratic to postpone an election? elections during natural disasters, covid-19, and emergency situations.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 3 (2020): 344–62. https://doi.org/10.1089/elj.2020.0642.

Lázaro Pulido, Manuel. “Originalism and Non-Originalism as Legal Hermeneutics.” *University of Bologna Law Review* 9, no. 2 (1 Januari 2024): 17–36. https://doi.org/10.6092/issn.2531-6133/19317.

Liunda, Sheren Agapena Hosaya, Ela Suryani Hutabarat, dan Rasji Rasji. “Penundaan Pemilu 2024: Quo Vadis Hak Konstitusional Rakyat Dalam Demokrasi Indonesia.” *Jurnal Sosial Humaniora Sigli* 6, no. 2 (2023): 347–59. https://doi.org/10.47647/jsh.v6i2.1517.

Marzuki, Suparman. “Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu untuk Pemily yang Demokratis.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 3 (2008). https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss3.art8.

Matompo, Osgar S. “Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat.” *Jurnal Media Hukum* 21, no. 1 (2014). https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157.

Nuraeni, Ai Heni, dan Nuchraha Alhuda Hasnda. “Juridical Analysis of the Impact of Postponing the 2024 Election from Constitutional Perspective Indonesia.” In *Proceedings of the International Conference on Law, Public Policy, and Human Rights (ICLaPH 2023)*. Atlantis Press SARL, 2024. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-279-8.

Palguna, I Dewa Gede, dan Bima Kumara Dwi Atmaja. “‘Originalism’ of Interpretation in the United States Constitution.” *Sriwijaya Law Review*, 31 Juli 2023. https://doi.org/10.28946/slrev.Vol7.Iss2.2134.pp190-208.

Ramadhan, Febriansyah, Widagdo Setyo, Aan Eko Widiarto, dan Riana Susmayanti. “Problems in interim presidency: A comparative constitutional perspective.” *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs* 14, no. 1 (29 Januari 2024). https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/1.2024.78.

Redhani, Muhammad Erfa, Ridwan, Sri Hastuti Puspitasari, dan Ahmad Siboy. “Postponement of general elections due to emergencies: a

comparative study of Indonesia, Malaysia, Myanmar, and Cambodia." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025). https://doi.org/https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.39449.

Ridua, Srye Micze, Jemmy Jefry Pietersz, Hendry John Piris, dan Hukum Universitas Pattimura. "Penundaan Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 6 (2023). https://doi.org/https://doi.org/10.47268/tatohi.v3i6.1821.

Said, Abdul Rauf Alauddin. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945." *FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4 (19 April 2015). https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no4.613.

Saputra, M Reza, Irwan Triadi, dan Taufiqurrohman Syahuri. "Hukum Tata Negara Darurat dalam Perspektif HAM : Dilema Antara Keamanan Negara dan Hak Asasi Manusia." *Birokrasi: Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara* 2, no. 4 (2024).

Setiadi, Wicipto. "Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 3 (8 Desember 2020). https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.514.

Springer, Daniella. "The Importance of Parliamentary Oversight." *SSRN Electronic Journal*, 2023. https://doi.org/10.2139/ssrn.4653361.

Tammu, Lusin, dan Zulkifli Aspan. "Analisis yuridis konsep pemilihan umum serentak di Indonesia." *Doktrina: Journal of Law* 6, no. 2 (2023). https://doi.org/https://doi.org/10.31289/doktrina.v6i2.10023.

Thompson, Dennis F. "Election Time: Normative Implications of Temporal Properties of the Electoral Process in the United States." *American Political Science Review* 98, no. 1 (2004). https://doi.org/10.1017/S0003055404000991.

Tsai, Robert L. "Manufactured Emergencies." *The Yale Journal Forum*, 2019. https://doi.org/10.2139/ssrn.3483684.

Villarreal, Pedro A. "Public health emergencies and constitutionalism before covid-19: between the national and the international." *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 82 (2020). https://doi.org/10.1007/978-3-030-49000-3.

Disertasi

Adhari, Agus. "Kewenangan Penanggulangan Keadaan Bahaya Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." Universitas Gajah Mada, 2022.

Ayuni, Qurrata. “Konsep Hukum Tata Negara Darurat Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945: Kajian Terhadap Pengaturan dan Penerapan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia dalam Kurun Waktu 1945 - 2022.” Universitas Indonesia, 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

constituteproject.org. Cambodia’s Constitution of 1993 with Amendments through 2008

———. Canada’s Constitution of 1867 with Amendments through 2011

———. El Salvador’s Constitution of 1983 with Amendments through 2014

———. Estonia’s Constitution of 1992 with Amendments through 2015

———. Kenya’s Constitution of 2010

———. Malta’s Constitution of 1964 with Amendments through 2016

———. Myanmar’s Constitution 2008 with Amendments through 2015

———. Turkey’s Constitution of 1982 with Amendments through 2017

European Convention on Human Rights

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 66 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum (2024)

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1993)

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagaimana diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 (2020).

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Tertib (2024).

Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2014 tentang Pedoman Pertahanan Siber (2014).

Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (2017)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang no. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Menjadi Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur , Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang (2016).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (2014).

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 32/PUU-XXI/2023 (2023).

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst (2022). https://doi.org/https://doi.org/10.46404/jlaw.v12i0.2667.

Wawancara

Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu KPU. "Wawancara oleh Penulis." 2025. Dilaksanakan pada Tanggal 18 Desember 2025

Fadli Ramadhanil. "Wawancara oleh Penulis." 2025. Dilaksanakan pada Tanggal 13 Desember 2025

Faiz, Pan Mohamad. "Wawancara oleh Penulis." 2025. . Dilaksanakan pada Tanggal 18 Desember 2025

Riwanto, Agus. "Wawancara oleh Penulis." 2025. Dilaksanakan pada Tanggal 17 Desember 2025

Website

Alamarie, Sam. "The Costly Vacuum of Leaderless Cities." Citygov.com. Diakses 23 Juli 2025. https://www.citygov.com/article/the-costly-vacuum-of-leaderless-cities.

Bisnis.com. "Sejarah Penundaan Pemilu dari Zaman Bung Karno hingga Saat Ini." Diakses 1 Mei 2025. https://kabar24.bisnis.com/read/20230307/15/1634723/sejarah-penundaan-pemilu-dari-zaman-bung-karno-hingga-saat-ini.

Center, Popoli. "Pemilu-pemilu Orde Baru, 1971-1997." populicenter.org. Diakses 26 Mei 2025. https://populicenter.org/2021/02/21/pemilu-pemilu-orde-baru-1971-1997/.

"Election Obligations & Standards Database." The Carter Center. Diakses 26 September 2025. https://eos.cartercenter.org/obligations/3.

Espos.id. "Pemilu di Indonesia Pernah Ditunda, Berikut Ini Sejarahnya." Diakses 1 Mei 2025. https://news.espos.id/pemilu-di-indonesia-pernah-ditunda-berikut-ini-sejarahnya-1569224.

Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Republik. "Pemilu 1955." KPU RI. Diakses 1 Mei 2025. https://www.kpu.go.id/page/read/8/pemilu-1955.

———. Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kotatahun 2020 Dalam Upaya Pencegahan Penyebarancovid-19, Pub. L. No. 179/PL.02-Kpt/01/KPU/111/2020 (2020). https://jdih.kpu.go.id/data/data_kepkpu/KPT 179 THN 2020.pdf.

———. "Sejarah Pemilu Umum Republik Indonesia." KPU RI. Diakses 1 Mei 2025. https://www.kpu.go.id/koleksigambar/1_OK_-_SEJARAH_PEMILU_1-5.pdf.

Ghafur, Jamaludin. "Apa jadinya jika Pemilu 2024 ditunda dan terjadi kekosongan kekuasaan?," 2020. https://theconversation.com/apa-jadinya-jika-pemilu-2024-ditunda-dan-terjadi-kekosongan-kekuasaan-202741.

Institute Democracy and Electoral Asistance. "Global overview of COVID-19: Impact on elections," 2022. https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections

KBBI. "Konflik Sosial," n.d.

———. "konstitusional," n.d. https://kbbi.web.id/konstitusional.

Kompas. "Dekrit Presiden 5 Juli 1959: Tujuan, Isi, dan Dampaknya." Kompas.com. Diakses 1 Mei 2025. https://www.kompas.com/stori/read/2024/10/31/131000479/dekrit-presiden-5-juli-1959--tujuan-isi-dan-dampaknya.

Tempo. "Isu Pemilu 2024 Ditunda Mencuat Lagi, Ini 5 Tokoh Pewacana Penundaan Pemilu, Luhut Sebut Big Data." Tempo, 2023. https://www.tempo.co/politik/isu-pemilu-2024-ditunda-mencuat-lagi-ini-5-tokoh-pewacana-penundaan-pemilu-luhut-sebut-big-data-212650.

WHO. "Emergencies: International health regulations and emergency committees." Diakses 19 Agustus 2025. https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/emergencies-international-health-regulations-and-emergency-committees.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama	: Muhammad Erfa Redhani, S.H., M.H.
NIP	: 199309302019031014
Pekerjaan	: Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
Tempat,Tanggal Lahir	: Banjarmasin, 30 September 1993
Alamat Rumah	: Jl. Pulau Laut RT 03 RW. 01 No. 25 Banjarmasin
Alamat Kantor	: Fakultas Hukum ULM Jl. Brigjen. H. Hasan Basri Banjarmasin, Kalimantan Selatan
Alamat Email	: erfa.redhani@ulm.ac.id

Riwayat Pendidikan

	S1	S2	S3
Nama PT	Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin	Universitas Indonesia	Universitas Islam Indonesia
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum Kenegaraaan	Ilmu Hukum
Tahun Masuk-Lulus	2011 - 2015	2016 - 2017	2022-sekarang

Publikasi dalam Tiga Tahun Terakhir

No.	Judul	Volume/ Tahun Penerbitan	Nama Jurnal/Penerbit
1	Problematik Pengaturan Frasa Gangguan Lainnya Sebagai Syarat Pelaksanaan Pemilu Lanjutan Dan Pemilu Susulan (Studi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)	Vol 1 Issue 4 Tahun 2023	Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

2	Analisis Ketidaktepatan Penerapan Norma oleh DKPP dalam Menjatuhkan Putusan (Studi Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020)	Vol. 1 No. 1 Tahun 2023	Prosiding KN-APHTN-HAN 2023
2	*Efficiency of The Regional Legislation Process: A Study of Simplification of Supervision of Regional Regulation Formation by Central Government*	Vol. 1 Issue 1 Tahun 2024	*Journal of Constitutional and Governance Studies*
3	*Science and Prophetic Law: Karl Popper's Falsification Principle and Three Worlds of Science*	Vol 6 Issue 1 Tahun 2024	*Prophetic Law Review*
4	Redesain Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Prinsip Kemandirian	Vol. 2 No. 1 Tahun 2024	Prosiding KN-APHTN-HAN 2024
5	*Postponement of general elections due to emergencies: a comparative study of Indonesia, Malaysia, Myanmar, and Cambodia*	Vol. 33 Issue 1 Tahun 2025	*Legality:* Jurnal Ilmiah Hukum
6	Penafsiran Pembatasan Hak Dipilih bagi Pejabat Negara: Mengkaji *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi	Vol. 32 Issue 1 Tahun 2025	Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM

Demikian riwayat hidup ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.