

**DISERTASI**

**URGENSI PENGKODIFIKASIAN UNDANG-UNDANG PEMILU DAN PILKADA  
DALAM UPAYA PEMBANGUNAN DEMOKRASI INDONESIA**

**AKHMAD MUKHLIS  
2341214310029**



**PROGRAM STUDI HUKUM  
PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT  
2026**

**DISERTASI**  
**URGENSI PENGKODIFIKASIAN UNDANG-UNDANG PEMILU DAN PILKADA**  
**DALAM UPAYA PEMBANGUNAN DEMOKRASI INDONESIA**

Oleh :

NAMA : AKHMAD MUKHLIS  
NIM 2341214310029

Penelitian sebagai syarat untuk memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum

**PROGRAM STUDI HUKUM**  
**PROGRAM DOKTOR**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**  
**2026**

HALAMAN PENGESAHAN

URGENSI PENGKODIFIKASIAN UNDANG-UNDANG PEMILU DAN PILKADA  
DALAM UPAYA PEMBANGUNAN DEMOKRASI INDONESIA

AKHMAD MUKHLIS  
NIM. 2341214310029

Disetujui untuk Ujian Terbuka,  
Pada Tanggal 26 Maret 2026

Promotor

Co-Promotor



Prof. Dr. H. M. Hadin Muhjad, S.H., M. Hum.    Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.

Plt. Koordinator Program Studi Hukum Program Doktor



Dr. Djoni Sumardi Gozali, S.H., M.Hum.

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Akhmad Mukhlis

NIM : 2341214310029

Program Studi : Program Studi Hukum Program Doktor

Fakultas : Program Pascasarjana

Perguruan Tinggi : Universitas Lambung Mangkurat

Judul Disertasi : **“URGENSI PENGODIFIKASIAN UNDANG-UNDANG  
PEMILU DAN PILKADA DALAM UPAYA PEMBANGUNAN  
DEMOKRASI INDONESIA”**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri, kecuali dicantumkan sebagai kutipan/acuan dalam naskah dengan disebutkan sumber kutipan/acuan dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan Disertasi ini hasil jiplakan, plagiat maupun manipulasi, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sehat dan tanpa paksaan dari siapapun.

Banjarbaru, 31 Maret 2026

Yang membuat pernyataan



Akhmad Mukhlis

NIM 2341214310029



# Sertifikat

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

Diberikan kepada

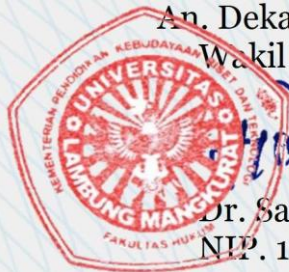
**AKHMAD MUKHLIS**  
**2341214310029**

*Telah dilakukan Pengecekan uji Kemiripan Tugas Akhir dengan indeks sebesar :*

**20 %**

Banjarmasin, 10 Maret 2025

*Mengetahui,*  
An. Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik,



*[Signature]*  
Dr. Saprudin, S.H., LL.M.  
NIP. 19820610 200501 1 002

*Koordinator Jurnal Tugas Akhir Mahasiswa*  
*Fakultas Hukum ULM*

*[Signature]*  
Muhammad Ananta Firdaus, S.H., M.H.  
NIP. 19830903 200912 1 002

## PRAKATA

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT Tuhan pemilik alam semesta ini karena atas rahmat dan karunia-Nya, shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, sehingga penulis dapat menyusun Disertasi pada Program Studi Hukum Program Doktor Universitas Lambung Mangkurat ini dengan judul “URGENSI PENGKODIFIKASIAN UNDANG-UNDANG PEMILU DAN PILKADA DALAM UPAYA PEMBANGUNAN DEMOKRASI INDONESIA”

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Disertasi ini masih terdapat kekurangan, dikarenakan keterbatasan yang penulis miliki. Oleh karena itu penulis mohon maaf atas kekurangan yang ada, penulis mengharapkan jika ada kritik dan saran yang membangun dari berbagai pihak untuk menyempurnakan Disertasi ini. Diselesaikannya Disertasi ini tidak terlepas juga dari bantuan berbagai pihak, untuk itu penulis juga ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. M. Hadin Muhjad, S.H., M.Hum. selaku Promotor yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, motivasi, semangat dan masukkan sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini.
2. Bapak Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. selaku Co. Promotor yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan, revisi, dan catatan-catatan sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini.
3. Bapak Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin.
4. Bapak Dr. Djoni Sumardi Gozali, S.H., M.Hum. selaku Plt. Koordinator Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM.
5. Bapak Dr. Dadang Abdullah, S.H., M.H., Ibu Dr. Hj. Erlina S.H., M.H., Ibu Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H., dan Ibu Dr. Hj. Noor Hafidah, S.H., M.Hum. selaku Dosen Penguji.
6. Seluruh Dosen pengasuh mata kuliah di Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM.
7. Segenap Staf Akademik, kemahasiswaan, keuangan Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM.
8. Teman-teman penulis di Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM angkatan III dan berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis.

Akhir kata, semoga Disertasi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi para pembaca.

Banjarmasin, 26 Februari 2026

Penulis



Akhmad Mukhlis

## **RINGKASAN**

**Oleh:**

Akhmad Mukhlis

Program Studi Hukum Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Lambung  
Mangkurat

Pengkodifikasian Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada merupakan langkah strategis dalam membangun sistem hukum kepiluan nasional yang terintegrasi, sistematis, dan selaras dengan prinsip negara hukum serta demokrasi konstitusional. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang mengubah desain keserentakan pemilu nasional dan pemilu daerah membawa implikasi normatif dan kelembagaan terhadap struktur pengaturan pemilu di Indonesia. Dalam kondisi regulasi yang masih terpisah antara Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada, perubahan tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni norma, ketidakpastian hukum, serta kompleksitas dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, kodifikasi diperlukan untuk mengintegrasikan keseluruhan norma kepiluan ke dalam satu kerangka hukum yang koheren dan komprehensif guna mendukung pembangunan demokrasi yang efektif dan berkeadilan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi pengkodifikasian Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, merumuskan desain pengkodifikasian yang konstitusional, serta mengkaji implikasi hukum putusan tersebut terhadap sistem kepiluan dan pembangunan demokrasi Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, khususnya terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kodifikasi hukum pemilu merupakan konsekuensi konstitusional dari perubahan tafsir keserentakan pemilu oleh Mahkamah Konstitusi sekaligus kebutuhan sistemik untuk menjamin kepastian hukum dan konsistensi regulasi kepiluan. Implikasi putusan tersebut meliputi penyesuaian jadwal pemilu, masa jabatan pejabat publik, harmonisasi peraturan perundang-undangan, serta penguatan profesionalitas penyelenggara pemilu. Secara substantif, kodifikasi berkontribusi terhadap peningkatan kualitas representasi politik, partisipasi pemilih, dan kepercayaan publik terhadap proses demokrasi. Disertasi ini memberikan kontribusi konseptual melalui perumusan model kodifikasi terpadu berbasis demokrasi konstitusional dalam rangka memperkuat pembangunan demokrasi Indonesia.

## **SUMMARY**

**By:**

Akhmad Mukhlis

*Doctoral Program in Law Study Program, Faculty of Law, Lambung Mangkurat University*

*The codification of the Election Law and the Regional Head Election Law constitutes a strategic step toward establishing an integrated and systematic national electoral legal system in line with the principles of the rule of law and constitutional democracy. Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024, which altered the design of simultaneous national and regional elections, has significant normative and institutional implications for the structure of electoral regulation in Indonesia. In the current situation where electoral regulations remain separated between the Election Law and the Regional Head Election Law, such changes may lead to normative disharmony, legal uncertainty, and technical complexity in the administration of elections. Therefore, codification is required to integrate all electoral norms into a coherent and comprehensive legal framework that supports effective and equitable democratic development.*

*This research aims to analyze the urgency of codifying the Election Law and the Regional Head Election Law following Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024, to formulate a constitutional design for such codification, and to examine the legal implications of the decision for Indonesia's electoral system and democratic development. The study employs normative legal research using statutory, conceptual, and case approaches, particularly focusing on Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024.*

*The findings indicate that the codification of electoral law is a constitutional consequence of the Constitutional Court's reinterpretation of electoral simultaneity and a systemic necessity to ensure legal certainty and regulatory consistency. The implications of the decision include adjustments to the election schedule, the terms of public office, harmonization of legislation, and the strengthening of the professionalism of election management bodies. Substantively, codification contributes to improving political representation, voter participation, and public trust in democratic processes. This dissertation contributes conceptually by proposing an integrated electoral law codification model based on constitutional democracy to strengthen democratic development in Indonesia.*

## ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 telah mengubah desain keserentakan pemilu nasional dan pemilu daerah di Indonesia serta membawa implikasi sistemik terhadap arsitektur hukum kepegiluan. Perubahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan penyesuaian jadwal penyelenggaraan, tetapi juga berdampak pada pengaturan tahapan pemilu, masa jabatan pejabat publik, kewenangan penyelenggara, serta mekanisme penegakan hukum pemilu. Dalam kondisi regulasi yang masih terfragmentasi antara Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada, perubahan desain tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni norma dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi pengkodifikasian Undang-Undang Pemilu dan Pilkada pasca Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, merumuskan desain pengkodifikasian yang konstitusional, serta mengkaji implikasi hukum putusan tersebut terhadap sistem kepegiluan dan pembangunan demokrasi Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, khususnya terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024. Analisis dilakukan dengan menelaah prinsip negara hukum, demokrasi konstitusional, dan teori sistem hukum melalui kajian terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta literatur hukum yang relevan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengkodifikasian hukum pemilu merupakan konsekuensi konstitusional dari perubahan tafsir keserentakan pemilu oleh Mahkamah Konstitusi. Kodifikasi diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dan mengintegrasikan pengaturan pemilu nasional dan pemilu daerah dalam satu kerangka hukum yang koheren. Desain kodifikasi yang konstitusional harus berlandaskan Pasal 1 ayat (2), Pasal 22E, dan Pasal 18 UUD 1945 serta mengatur secara sistematis prinsip, tahapan, kelembagaan, dan penegakan hukum pemilu. Kebaruan penelitian ini terletak pada perumusan model kodifikasi terpadu berbasis demokrasi konstitusional sebagai respons terhadap perubahan desain keserentakan pemilu pasca Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024.

**Kata Kunci:** Kodifikasi Hukum Pemilu, Putusan Mahkamah Konstitusi, Keserentakan Pemilu, Demokrasi Konstitusional, Pembangunan Demokrasi.

## ABSTRACT

*The Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024 has altered the design of simultaneous national and regional elections in Indonesia and brought systemic implications for the architecture of electoral law. This change does not merely concern the adjustment of the electoral schedule, but also affects the regulation of electoral stages, the terms of public office, the authority of election management bodies, and mechanisms for electoral law enforcement. In the current condition where electoral regulations remain fragmented between the Election Law and the Regional Head Election Law, such changes potentially create normative disharmony and legal uncertainty. Therefore, this research aims to analyze the urgency of codifying the Election Law and the Regional Head Election Law following Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024, to formulate a constitutional design for such codification, and to examine the legal implications of the decision for Indonesia's electoral system and democratic development.*

*This research employs normative legal research using statutory, conceptual, and case approaches, particularly focusing on Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024. The analysis is conducted by examining the principles of the rule of law, constitutional democracy, and legal system theory through the study of legislation, judicial decisions, and relevant legal literature.*

*The findings indicate that the codification of electoral law constitutes a constitutional consequence of the Constitutional Court's reinterpretation of electoral simultaneity. Codification is necessary to ensure legal certainty and to integrate the regulation of national and regional elections within a coherent legal framework. A constitutional codification design must be grounded in Article 1 paragraph (2), Article 22E, and Article 18 of the 1945 Constitution and systematically regulate principles, stages, institutions, and electoral law enforcement. The novelty of this research lies in the formulation of an integrated codification model based on constitutional democracy as a response to the transformation of electoral simultaneity following Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024.*

**Keywords:** *Electoral Law Codification, Constitutional Court Decision, Electoral Simultaneity, Constitutional Democracy, Democratic Development.*

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN DEPAN (COVER)</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN DALAM</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	<b>iv</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>v</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian .....	8
1. Tujuan Penelitian.....	8
2. Manfaat Penelitian.....	9
D. Orisinalitas Penelitian .....	10
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>15</b>
A. Kerangka Teoritik .....	15
1. <i>Grand Theory</i> : Teori Negara Hukum.....	16
2. <i>Middle Range Theory</i> : Teori Kedaultan Rakyat.....	21
3. <i>Applied Theory</i> : Teori Kepastian Hukum .....	37

B. Landasan Konseptual.....	41
C. Bagan Kerangka Pikir.....	53
D. Definisi Operasional/Konseptual.....	54
<b>BAB III : METODE PENELITIAN.....</b>	<b>56</b>
A. Jenis Penelitian .....	56
B. Sifat Penelitian.....	56
C. Tipe dan Pendekatan penelitian .....	62
D. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	57
E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	59
F. Analisis Bahan Hukum .....	61
G. Sistematika Penulisan .....	61
<b>BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>67</b>
A. Urgensi Pengkodifikasian Undang-Undang Pemilu dan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.....	67
1. Kedudukan dan Makna Konstitusional Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024.....	67
2. Permasalahan Pengaturan Pemilu dan Pilkada dalam Peraturan Perundang-undangan.....	81
3. Kebutuhan Penataan Kembali Hukum Pemilu Melalui Kodifikasi .....	84
4. Kodifikasi Hukum Pemilu sebagai Rekonstruksi Sistemik Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 .....	114
B. Implikasi Hukum Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 terhadap Sistem Kepemiluan dan Pembangunan Demokrasi Indonesia.....	126

1. Rekonstruksi Desain Keserentakan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah.....	126
2. Konsekuensi Yuridis terhadap Legislasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Kepemiluan.....	141
3. Rekonfigurasi Terhadap Penyelenggara dan Penegakan Hukum Pemilu.....	155
4. Rasionalisasi Sistem Pemilu dan Kontribusinya Dalam Pembangunan Demokrasi Indonesia .....	167
C. Pengkodifikasian Undang-Undang Pemilu dan Pilkada yang Sesuai dengan Konstitusi.....	182
1. Dasar Konstitusional Pembentukan Kodifikasi Hukum Pemilu.....	182
2. Prinsip-Prinsip yang Harus Diperhatikan dalam Kodifikasi.....	202
3. Bentuk dan Susunan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dan Pilkada.....	215
4. Perbandingan Dengan Kodifikasi Pemilu Negara Filipina dan Georgia	265
<b>BAB V : Penutup .....</b>	<b>290</b>
A. Kesimpulan .....	290
B. Saran .....	292

## **DAFTAR PUSTAKA**