



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 91/PUU-XXIII/2025**

Tentang

**Ketidakjelasan Makna Larangan Melakukan Kegiatan Lain Bagi Pemantau
Pemilihan**

- Pemohon** : Dewan Pimpinan Daerah Lembaga Pengawasan Reformasi Indonesia (DPD-LPRI) Kalimantan Selatan yang diwakili oleh Syarifah Hayana sebagai Ketua DPD-LPRI Kalimantan Selatan
- Jenis Perkara** : Pengujian 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, sebagaimana terakhir diubah dengan 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 (UU 1/2015) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).
- Pokok Perkara** : Tidak adanya batasan terhadap larangan melakukan kegiatan lainnya bagi pemantau pemilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 128 huruf k UU 1/2015 melanggar hak atas kepastian hukum yang adil yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi**
Menolak permohonan provisi Pemohon.
- Dalam Pokok Permohonan**
1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
 2. Menyatakan Pasal 128 huruf k 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) sebagaimana terakhir diubah

dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Tanggal Putusan : Kamis, 3 Juli 2025.

Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah badan hukum yang bergerak di bidang pemantauan pemilihan khususnya Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Banjarbaru Tahun 2025 (Pilwalkot Banjarbaru) pada tahapan Pemungutan Suara Ulang (PSU) bernama Dewan Perwakilan Daerah Lembaga Pengawasan Reformasi Indonesia Provinsi Kalimantan Selatan (DPD-LPRI Kalsel), yang merasa dirugikan hak konstitusional akibat norma yang dimohonkan pengujian.

Terhadap kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* UU 1/2015 terhadap UUD NRI Tahun 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Terhadap kedudukan hukum Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon telah membuktikan kualifikasinya sebagai badan hukum yang terdaftar di Kementerian Hukum. Berdasarkan Pasal 30 angka 2 Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga LPRI menyebutkan bahwa "Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat, Ketua Dewan Pimpinan Daerah atau Ketua Dewan Pimpinan Cabang dalam pimpinan tertinggi di masing-masing tingkatan, seorang profesional yang dapat menjabarkan dan melaksanakan keputusan musyawarah/rapat-rapat yang bertanggung jawab ke dalam maupun ke luar terhadap jalannya organisasi, ...". Sehingga Ketua DPD-LPRI Kalsel bertanggung jawab ke dalam maupun ke luar organisasi. Selanjutnya, berdasarkan Surat Keputusan Nomor 013/SKEP/DPP-LPRI/II/2022 tentang Susunan Pengurus DPD-LPRI Provinsi Kalimantan Selatan, Ketua DPD LPRI Provinsi Kalsel adalah Syarifah Hayana, sehingga Syarifah Hayana berhak mewakili DPD-LPRI Kalsel untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Dalam kualifikasinya sebagai organisasi badan hukum publik, Pemohon telah dapat menerangkan secara spesifik dan aktual anggapan kerugian hak konstitusionalnya atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena berlakunya norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015 yang dimohonkan pengujian. Menurut Mahkamah karena materi muatan dalam Pasal 128 huruf k UU 1/2015 mengatur mengenai larangan yang diberlakukan terhadap lembaga pemantau pemilihan, maka ketentuan *a quo* memiliki keterkaitan langsung dengan Pemohon yang merupakan lembaga pemantau pemilihan. Berdasarkan hal tersebut di atas, telah tampak adanya keterkaitan logis dan hubungan kausal (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan, maka anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud tidak lagi terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015 yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap permohonan provisi Pemohon, Mahkamah menilai oleh karena terhadap permohonan *a quo* diputus tanpa terlebih dahulu dilakukan Sidang Pleno Pemeriksaan Pembuktian dengan agenda mendengar keterangan DPR dan Presiden serta pihak lain yang dianggap perlu, maka terhadap permohonan *a quo* akan segera mendapat kepastian hukum terkait ada atau tidaknya relevansi dengan permohonan Pemohon *a quo*. Oleh karena itu, tidak terdapat alasan bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan lebih lanjut permohonan provisi *a quo*. Dengan demikian, permohonan provisi Pemohon haruslah dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun relevansinya untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK

Terhadap pokok permohonan Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa pemantau pemilihan memiliki peran penting dalam proses pemilihan terutama dalam pemilihan dengan satu pasangan calon. Jika tidak ada pemantau yang terakreditasi pada daerah yang menyelenggarakan pemilihan dengan calon tunggal, maka proses pemilihan berpotensi menjadi tidak ideal dan tidak demokratis karena masyarakat pemilih kotak kosong tidak dapat melakukan upaya hukum untuk mempersoalkan hasil pemilihan ke Mahkamah (*indisputable election*), karena tidak ada pihak yang dapat mewakili pemilih (kotak kosong) untuk mempersengketakan hasil pemilihan, jika diduga terjadi kecurangan atau manipulasi yang melibatkan penyelenggara.

Terhadap dalil permohonan yang menyatakan bahwa rumusan norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015 terlalu umum dan tidak memberikan batasan yang jelas, sehingga membuka ruang multitafsir dalam penerapannya dan berpotensi disalahtafsirkan oleh aparat penegak hukum karena berkaitan dengan adanya sanksi pidana, Mahkamah mempertimbangkan bahwa terhadap norma yang mengandung ancaman pidana harus memenuhi prinsip-prinsip tertentu yaitu tertulis (*lex scripta*), pasti, dan tidak multitafsir (*lex certa*), tidak diperluas melalui analogi (*lex stricta*), serta tidak berlaku surut (*lex praevia*). Pemenuhan terhadap prinsip ini merupakan keniscayaan dalam negara hukum untuk mencegah penggunaan hukum secara sewenang-wenang, menjaga prediktabilitas hukum, dan menjamin perlindungan hak-hak warga negara. Mahkamah menilai frasa “kegiatan lain” dalam norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015 merupakan bentuk frasa terbuka (*open-ended clause*) yang tidak mendefinisikan secara tegas apa saja yang termasuk atau dikecualikan sebagai kegiatan yang “bukan” bagian dari pemantauan pemilihan. Akibatnya, frasa ini memberikan keleluasaan bagi aparat penegak hukum untuk menafsirkan segala bentuk kegiatan lembaga pemantau sebagai “kegiatan lain” yang dilarang, tanpa ada rambu-rambu hukum yang dapat digunakan sebagai pembatas. Sebab, rumusan norma yang bersifat terbuka dan menimbulkan multitafsir semacam itu cenderung merupakan pasal “keranjang sampah”, “mulur mungkret” atau “pasal karet” (*catch-all provision*) yang memiliki dimensi hukum yang berbeda. Padahal, dalam hukum pidana dan hukum administrasi yang berkonsekuensi terhadap sanksi, rumusan norma larangan dibatasi oleh prinsip-prinsip sebagaimana telah dikemukakan di atas, agar dapat mewujudkan kepastian hukum yang adil.

Potensi adanya ketidakpastian hukum ditambah dengan tidak adanya penjelasan terhadap norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015, khususnya mengenai makna atas frasa “kegiatan lain”. Formulasi semacam ini, khususnya dalam konteks norma larangan yang berkonsekuensi sanksi pidana, menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Padahal, keberadaan penjelasan adalah sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Dengan formulasi demikian, pembentuk undang-undang secara tidak langsung menyerahkan sepenuhnya tafsir atas batasan norma kepada aparat penegak hukum. Kondisi demikian tidak hanya menciptakan ruang bagi penyalahgunaan kewenangan, tetapi juga bertentangan dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Terlebih, sanksi pidana yang dikenakan terkait pelanggaran norma Pasal 128 UU 1/2015 tidak dirumuskan bersamaan dengan berlakunya

norma primernya namun setelah adanya perubahan atas UU 1/2015, *in casu* UU 10/2016. Sementara itu, jika dikaitkan dengan keberlakuan norma yang sama dalam UU 7/2017 telah ternyata norma larangan bagi pemantau pemilihan tersebut tidak dilekatkan dengan norma sekundernya berupa sanksi pidana penjara dan denda sebagaimana Pasal 187D UU 10/2016. Sehingga, terdapat ketidakkonsistenan pemberlakuan larangan bagi pemantau pemilihan antara yang terdapat dalam UU 1/2015 beserta perubahannya dengan UU 7/2017.

Kemudian Mahkamah menegaskan seharusnya lembaga pemantau dapat menjadi motor penggerak demokrasi yang sehat dalam proses pemilihan, utamanya pada pemilihan dengan satu pasangan calon. Sebab, lembaga pemantau didirikan adalah untuk melakukan pengawasan dengan mengedepankan sifat jujur dan adil dalam melakukan tugas pemantauan. Sehingga, pemantauan pada proses pemilihan dilakukan dengan netral, tidak mengkampanyekan untuk memilih ataupun tidak memilih calon tunggal. Kemudian jika memang dari hasil pemantauannya proses pemilihan berjalan dengan baik, maka perannya sebagai wakil kotak kosong untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah dapat tidak perlu dilakukan. Namun, dalam hal hasil pemantauan memperlihatkan terjadi kesalahan penghitungan, kecurangan, atau manipulasi yang memengaruhi keterpilihan pasangan calon tunggal, maka peran lembaga pemantau untuk memperjuangkan hak konstitusional pemilih kotak kosong harus dijalankan. Karena meskipun dalam perselisihan hasil pemilihan di Mahkamah lembaga pemantau menjadi pihak, namun pada hakikatnya lembaga pemantau berpihak pada prinsip demokrasi bukan pada salah satu pihak dalam kontestasi calon tunggal melawan kotak kosong.

Mahkamah juga menekankan bahwa salah satu syarat lembaga pemantau untuk bersifat independen haruslah dipahami sebagai bersifat netral saat melakukan kegiatan pemantauan dalam proses pemilihan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 127 huruf f UU 1/2015 yang mewajibkan lembaga pemantau untuk melaksanakan perannya sebagai pemantau secara tidak berpihak dan obyektif. Selain itu, independensi lembaga pemantau juga berarti bebas dari tekanan dari pihak manapun, dari kepentingan politik apapun, termasuk dari tekanan penyelenggara yang oleh peraturan perundang-undangan diberi kewenangan untuk memberi atau mencabut status akreditasi lembaga pemantau.

Oleh karena itu, dalil Pemohon yang pada pokoknya menyatakan norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015 telah melanggar hak konstitusional untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan di atas, norma Pasal 128 huruf k UU 1/2015 telah ternyata menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Dengan demikian, dalil Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

Dalam Provisi

Menolak permohonan provisi Pemohon.

Dalam Pokok Permohonan

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 128 huruf k 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, sebagaimana terakhir diubah dengan 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 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan Mahkamah *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi, Daniel Yusmic P. Foekh yang pada pokoknya menyatakan permohonan Pemohon seharusnya diputus dengan amar putusan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).