



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 65/PUU-XXI/2023**

**Tentang**

**Larangan Kampanye di Tempat Ibadah**

- Pemohon** : **Handrey Mantiri, S.H., dan Ong Yenny.**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU 7/2017) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Frasa "Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan" dalam Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945.
- Amar Putusan** :
1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
  2. Menyatakan Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) sepanjang frasa "Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
  3. Menyatakan Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "mengecualikan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu", sehingga Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum selengkapnya berbunyi, "menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan, kecuali untuk fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu";
  4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara

Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

**Tanggal Putusan** : Selasa, 15 Agustus 2023.

**Ikhtisar Putusan** :

Bahwa para Pemohon adalah sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang telah terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2024, dan khusus Pemohon II juga merupakan Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta dalam Pemilu Tahun 2024 dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan kepastian hukum dalam pelaksanaan dan penegakan hukum terkait larangan kampanye di fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan dalam rangka penyelenggaraan pemilu yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Menurut para Pemohon, ketentuan norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 telah secara tegas menentukan setiap pelaksana, peserta dan tim kampanye Pemilu dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk kepentingan kampanye tanpa pengecualian. Namun, Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 *a quo* justru memberikan ruang agar dapat menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan untuk kepentingan kampanye walaupun dengan syarat tertentu.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah berpendapat bahwa oleh karena objek permohonan *a quo* adalah pengujian UU 7/2017 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Mahkamah menilai bahwa para Pemohon telah memenuhi syarat kualifikasi sebagai perseorangan warga negara Indonesia serta telah menjelaskan adanya hak konstitusional para Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, baik hak untuk memilih (Pemohon I), maupun hak untuk berkompetisi secara adil dalam kontestasi Pemilu 2024 (Pemohon II). Selanjutnya Mahkamah berpendapat bahwa anggapan kerugian hak konstitusional yang dimaksud tersebut bersifat spesifik (khusus) terkait dengan hak untuk memilih (*right to vote*) yang dimiliki oleh Pemohon I. Sedangkan terkait dengan kerugian hak konstitusional Pemohon II, walaupun yang bersangkutan merupakan bagian dari partai politik yang memiliki kursi di DPR RI sebagai salah satu organ pembentuk undang-undang, menurut Mahkamah, dalam perkara *a quo*, kerugian hak konstitusional Pemohon II (Ong Yenny) secara spesifik lebih pada pemenuhan dan perlindungan hak sebagai pemilih untuk berkompetisi secara adil dalam proses pemilu (*fair elections*) yang merupakan hak eksklusif Pemohon II. Sehingga, anggapan kerugian hak konstitusional para Pemohon tersebut secara potensial dapat dipastikan terjadi karena Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 menurut para Pemohon menimbulkan ketidakpastian hukum dan melanggar asas penyelenggaraan pemilu yang adil. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil mengenai inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Bahwa oleh karena pokok atau substansi permohonan para pemohon telah jelas, menurut Mahkamah, tidak terdapat urgensi dan relevansinya untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

Terhadap pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa untuk dapat menentukan ada atau tidaknya pertentangan norma dalam batang tubuh dengan penjelasannya, perlu dipahami terlebih dahulu substansi norma yang terkandung dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 sebagai norma pokok dan kemudian dipersandingkan dengan Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017. Persandingan tersebut dapat dilakukan baik dari sisi materi atau substansi maupun dari sisi teknik perumusan suatu penjelasan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara historis, materi norma yang sama diatur pula dalam Penjelasan Pasal 84 ayat (1) huruf h UU 10/2008. Ternyata norma larangan dimaksud juga telah diatur dalam Pasal 74 huruf g UU 12/2003

dengan penjelasan hanya untuk tempat pendidikan yang dikecualikan apabila atas prakarsa/mendapat izin dari pimpinan lembaga pendidikan dan memberikan kesempatan yang sama kepada peserta pemilu serta tidak mengganggu proses belajar mengajar. Jika ditelusuri lebih jauh, UU 3/1999 juga memuat norma larangan kampanye yang serupa, namun hanya terbatas pada larangan untuk menggunakan fasilitas pemerintah dan sarana ibadah [vide Pasal 47 ayat (1) huruf g UU 3/1999] yang ditegaskan pula dalam Penjelasannya bahwa adanya larangan ini dimaksudkan agar kampanye dapat berjalan dengan bebas, lancar, aman, tertib, serta tidak membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa [vide Penjelasan Pasal 47 ayat (1) UU 3/1999].

Selanjutnya berkenaan dengan adanya pengecualian dalam Penjelasan suatu undang-undang di luar norma pokok yang telah ditentukan, Mahkamah dalam pertimbangannya merujuk pada ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimuat dalam butir 176 Lampiran II UU 12/2011 yang memberikan panduan atau pedoman dalam merumuskan penjelasan, pengertian dan sekaligus fungsi penjelasan adalah sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan merupakan sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh yang tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Tidak hanya itu, butir 178 Lampiran II UU 12/2011 juga telah menentukan bahwa “penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam kaitan ini, Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 sepanjang frasa “Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan” telah menimbulkan kondisi pertentangan dengan materi muatan atau norma pokok Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017. Misalnya, apabila dipelajari secara cermat frasa “dapat digunakan jika” dalam Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017, secara leksikal frasa dimaksud mengandung pengertian pembolehan atas otoritas atau hak untuk melakukan sesuatu secara terbatas, padahal batas atau syarat tersebut telah ditentukan sebagai sebuah larangan. Oleh karena itu, apabila diletakkan dalam pemahaman materi pokoknya yang sifatnya memberikan larangan atau pembatasan untuk melakukan kampanye menggunakan fasilitas pemerintahan, tempat ibadah dan tempat pendidikan maka materi Penjelasan *a quo* sepanjang frasa yang dimohonkan para Pemohon adalah mengandung makna adanya pengecualian daripada sebagai sebuah penjelasan yang merupakan interpretasi resmi mengenai arti, ruang lingkup, dan implikasi dari materi norma pokok yang dijelaskannya.

Dalam konteks materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, antara norma larangan dengan pengecualian sebenarnya mengandung maksud mengesampingkan norma pokoknya karena adanya sebuah klausa atau pernyataan yang mengaitkan pelaksanaan suatu norma dengan terjadinya suatu peristiwa atau kondisi tertentu pada waktu atau batas waktu tertentu di luar peristiwa atau kondisi pokok yang dikehendaki dalam norma larangan. Kedua kondisi tersebut sebenarnya adalah seimbang dan masing-masing seharusnya berdiri sendiri sebagai sebuah materi muatan dari norma pokok, bukan merupakan esensi penjelasan suatu norma. Oleh karena itu, apabila terhadap norma yang memuat pengecualian atas norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 *a quo* masih atau tetap diperlukan, seharusnya hal tersebut dimuat dalam batang tubuh UU 7/2017 sebagai norma tersendiri yang mengecualikan atas hal-hal yang dilarang selama kampanye, bukan diletakkan pada bagian Penjelasan.

Terlebih lagi, Mahkamah menyadari, dalam konteks kampanye pemilu, fasilitas pemerintah atau tempat pendidikan masih mungkin untuk digunakan. Namun, karena kedua tempat tersebut dilarang sehingga Mahkamah perlu memasukkan sebagian dari pengecualian sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU

7/2017 ke dalam norma pokok Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 sehingga pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dapat menggunakan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye. Oleh karena terhadap norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017, meskipun inskontitusionalitas norma Pasal *a quo* tidak dimohonkan oleh para Pemohon, namun karena norma *a quo* berkaitan erat dengan penjelasan yang akan dinyatakan dalam amar putusan adalah inkonstitusional, maka untuk kepentingan kampanye pemilu, norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 yang menyatakan, “menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan” bertentangan dengan UUD 1945 apabila tidak mengecualikan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu. Dengan demikian, terhadap norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 selengkapannya akan dimaknai sebagaimana dalam amar Putusan *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat, meskipun Mahkamah menyatakan frasa “Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan” dalam Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 telah ternyata menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Akan tetapi, oleh karena terdapat sebagian materi Penjelasan yang dimasukkan ke dalam norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 maka penting bagi Mahkamah untuk memberikan pengecualian dalam norma pasal *a quo* sebagaimana yang akan dimuat dalam amar putusan *a quo*. Dengan demikian, menurut Mahkamah, pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya, sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) sepanjang frasa “Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika peserta pemilu hadir tanpa atribut kampanye pemilu atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “mengecualikan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu”, sehingga Pasal 280 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum selengkapannya berbunyi, “menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan, kecuali untuk fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu”;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.