



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 61/PUU-XV/2017**

TENTANG

KELEMBAGAAN PENYELENGGARAAN PEMILU DI ACEH

- Pemohon** : **Kautsar selaku Pemohon I dan Samsul Bahri selaku Pemohon II**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945
- Pokok Perkara** : Pengujian konstiusionalitas Pasal 557 ayat (1) huruf a, huruf b dan ayat (2) serta Pasal 571 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 18 ayat (3), dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945
- Amar Putusan** : Mengabulkan Permohonan para Pemohon untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : **Kamis, 11 Januari 2018**

Ikhtisar Putusan :

Bahwa terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan pengujian adalah undang-undang *in casu* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Bahwa terhadap kedudukan hukum Pemohon, Mahkamah berpendapat, kualifikasi para Pemohon dalam Permohonan *a quo* adalah sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang berstatus sebagai anggota DPRA. Sebagai anggota DPRA, kekhususan dan/atau keistimewaan yang diberikan kepada Aceh oleh UUPA yang diturunkan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 secara implisit juga dimiliki para Pemohon.

Bahwa norma UU Pemilu yang dimohonkan pengujian dalam Permohonan *a quo* adalah berkenaan dengan KIP Aceh yang di dalamnya tersangkut-paut hak-hak anggota DPRA di mana para Pemohon merupakan bagian di dalamnya.

Berdasarkan konstruksi tersebut di atas, dan setelah memeriksa secara saksama uraian Pemohon perihal hak konstiusionalnya yang menurut anggapan Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya norma dalam pasal-pasal UU Pemilu yang dimohonkan pengujian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya inkonstitusionalitas norma UU Pemilu yang dimohonkan pengujian dalam

Permohonan *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon telah cukup jelas menerangkan hak-hak konstitusionalnya diturunkan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 sebagai perseroangan warga negara Indonesia anggota DPR/DPRA yang menurut para Pemohon dirugikan oleh berlakunya norma dalam pasal-pasal UU Pemilu yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Bahwa sehubungan pokok permohonan, Mahkamah berpendapat, setelah memeriksa secara saksama Permohonan para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, sebagaimana dimaksud dalam paragraf [3.8] serta keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada paragraf [3.9], sebelum menyampaikan pertimbangan lebih jauh, telah ternyata Mahkamah menemukan adanya kejanggalan, bahkan pertentangan, pada sebagian dari *posita* dengan *petitum* Permohonan *a quo*. Di satu pihak, dalam *posita*-nya jelas para Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 577 ayat (1) huruf a, huruf b dan ayat (2) serta Pasal 571 huruf d UU Pemilu, namun di lain pihak, dalam *petitum* Permohonannya para Pemohon justru memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 571 huruf d UU Pemilu tetap berlaku [vide *petitum* angka 3 Perbaikan Permohonan]. Oleh karena itu, sepanjang berkenaan dengan Pasal 571 huruf d UU Pemilu, Permohonan para Pemohon harus dinyatakan kabur (*obscuur libel*). Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah hanya akan mempertimbangkan Permohonan para Pemohon berkenaan dengan Pasal 577 ayat (1) huruf a, huruf b dan ayat (2) UU Pemilu.

Pasal 577 ayat (1) huruf a dan huruf b UU Pemilu yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya adalah berkaitan dengan Kelembagaan Penyelenggaraan Pemilu di Aceh (*in casu* Komisi Independen Pemilihan Provinsi Aceh, Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Provinsi Aceh, dan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota) sedangkan yang digunakan sebagai landasan argumentasi oleh para Pemohon adalah Undang-Undang yang berkaitan dengan keistimewaan atau kekhususan Aceh yang diturunkan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, maka isu atau persoalan konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah: apakah Kelembagaan Penyelenggaraan Pemilu di Aceh (*in casu* Komisi Independen Pemilihan Provinsi Aceh, Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Provinsi Aceh, dan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota) merupakan bagian dari kekhususan atau keistimewaan Aceh sehingga penilaian terhadap konstitusionalitas norma yang mengaturnya harus dikaitkan dengan konteks kekhususan atau keistimewaan tersebut?

Terhadap isu atau persoalan konstitusional tersebut, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa perihal dimungkinkannya suatu daerah diberi status khusus atau istimewa bukan lagi merupakan isu konstitusional yang menjadi perdebatan. Hal itu bahkan sudah diakui dan dipraktikkan atau diimplementasikan sebelum dilakukan perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945. Saat ini, Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 mempertegas hal itu dengan menyatakan, "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*" Norma Konstitusi dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 itu merupakan rekognisi atau pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa – yang dengan sendirinya sekaligus menjadi landasan Konstitusional bagi

diundangkannya suatu undang-undang yang memberikan status khusus atau istimewa kepada suatu daerah. Kekhususan atau keistimewaan yang disebut dalam norma Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 merupakan dua hal yang bersifat alternatif sehingga kekhususan suatu satuan pemerintahan adalah sekaligus keistimewaannya.

2. Bahwa dalam konteks Permohonan *a quo*, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (UU Keistimewaan Aceh) mendefinisikan keistimewaan sebagai kewenangan khusus berkenaan dengan penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Dengan demikian, keistimewaan Pemerintahan Aceh sebagaimana diatur dalam UU Keistimewaan Aceh adalah juga kekhususan bagi Pemerintahan Aceh sendiri. Lingkup keistimewaan Pemerintahan Aceh adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Keistimewaan Aceh, yang menyatakan:

(1) *Keistimewaan merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan;*

(2) *Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi:*

- a. *penyelenggaraan kehidupan beragama;*
- b. *penyelenggaraan kehidupan adat;*
- c. *penyelenggaraan pendidikan; dan*
- d. *peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.*

Oleh karena lingkup keistimewaan atau kekhususan pemerintahan Aceh telah diatur secara jelas maka hal-hal yang di luar itu tidak dapat ditempatkan sebagai keistimewaan atau kekhususan Aceh.

3. Bahwa, namun demikian, selain UU Keistimewaan Aceh, saat ini bagi Aceh juga berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang mengatur berbagai hal berkaitan dengan pemerintahan Aceh. UUPA tidak mencabut UU Keistimewaan Aceh tetapi justru menjadikan UU Keistimewaan Aceh sebagai salah satu dasar hukum (*vide* Konsiderans "Mengingat" angka 3 UUPA). UUPA hanya mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (*vide* Pasal 272 UUPA). Yang menjadi pertanyaan kemudian, apakah semua hal yang diatur dalam UUPA juga merupakan kekhususan pemerintahan Aceh?

Dalam kaitan ini haruslah diingat bahwa dibentuknya UUPA adalah sebagai respons terhadap pergolakan yang terjadi di Aceh di mana dalam Undang-Undang ini diatur hal ikhwal bagaimana pemerintahan Aceh dilaksanakan dalam kerangka bahwa Aceh sebagai provinsi yang bersifat khusus atau istimewa. Dengan kata lain, UUPA adalah mengatur pelaksanaan kekhususan atau keistimewaan Aceh sebagaimana diatur dalam UU Keistimewaan Aceh. Oleh karena itu, berarti tidak semua hal yang diatur dalam UUPA berarti sekaligus merupakan kekhususan Aceh. Dengan demikian, sangat mungkin apa yang ada dalam UUPA juga diterapkan dalam Undang-Undang yang berkenaan atau berkaitan dengan pemerintahan daerah yang secara umum juga berlaku di provinsi lain, atau sebaliknya. Misalnya, berkenaan dengan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah yang mula-mula diterapkan dalam UUPA kemudian dijadikan rujukan dalam mengadopsi calon perseorangan dalam pencalonan kepala daerah di daerah lain, sebagaimana

diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, di mana hal itu sebelumnya telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 dalam pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

4. Bahwa kendatipun tidak semua hal yang diatur dalam UUPA merupakan kekhususan bagi Aceh, sebagaimana diuraikan pada angka 3 di atas, namun UUPA itu sendiri merupakan Undang-Undang yang bersifat khusus. “Khusus” di sini bukan dalam pengertian bahwa ia (UUPA) lebih khusus dibandingkan dengan Undang-Undang lain yang mengatur materi muatan yang berhimpitan dengan materi muatan yang diatur dalam UUPA melainkan “khusus” dalam pengertian bahwa UUPA tersebut hanya berlaku secara khusus untuk daerah Aceh.

Berkait dengan hal itu, dalam konteks Permohonan *a quo* timbul pertanyaan, apakah Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat istimewa atau khusus bagi Aceh? Terhadap pertanyaan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa hal itu dapat ditelaah dari dua pendekatan. *Pertama*, sesuai dengan UU Keistimewaan Aceh, meskipun KIP dan Panwaslih merupakan lembaga yang dibentuk sesuai dengan UUPA, keberadaan lembaga-lembaga tersebut bukanlah bagian dari lembaga yang menjalankan keistimewaan Aceh sebagaimana diatur dalam UU Keistimewaan Aceh. *Kedua*, KIP sebagai penyelenggara Pemilu dan Pilkada di Aceh memiliki nama sendiri yang berbeda dari penyelenggara Pemilu di daerah lain, demikian pula dengan komposisi keanggotaan KIP (yang juga berbeda dengan komposisi keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di daerah lain), termasuk prosedur atau tata cara pengisian keanggotaannya. Namun, sekalipun terdapat perbedaan nama dan komposisi keanggotaan KIP sebagaimana diatur dalam UUPA, hal itu bukanlah merupakan bagian dari keistimewaan Aceh itu sendiri. Hanya saja, ketika pertama kali dibentuk sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 (yang kini telah dinyatakan tidak berlaku oleh UUPA) KIP memang satu-satunya lembaga penyelenggara pemilihan yang ada di daerah, khususnya Aceh. KIP merupakan lembaga independen penyelenggara Pemilu di daerah yang bertugas untuk menyelenggarakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Aceh sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung pertama dibandingkan dengan provinsi lainnya.

Setelah KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri terbentuk menurut Pasal 22E UUD 1945 (setelah perubahan UUD 1945), KIP ditempatkan sebagai bagian dari KPU di mana KIP diberi kewenangan sesuai dengan UUPA untuk menyelenggarakan Pemilu dan Pilkada di Aceh. Hal ini pun telah dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 angka 12 UUPA yang berbunyi, “*Komisi Independen Pemilihan selanjutnya disingkat KIP adalah KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota yang merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA/DPRK, pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota*”.

Kewenangan demikian sama dengan kewenangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di provinsi dan kabupaten/kota lainnya sesuai dengan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu maupun UU Pilkada. Dalam konteks demikian, yaitu dalam kaitan dengan kewenangan yang dimilikinya, KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota pada dasarnya sama dengan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota lainnya di Indonesia. Sementara itu, dalam konteks nama lembaga dan komposisi keanggotaannya serta prosedur pengisian anggotanya, KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota memang berbeda dengan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Demikian pula halnya dengan Panitia Pengawasan Pemilihan Provinsi Aceh dan Panitia Pengawasan Pemilihan Kabupaten/Kota yang dalam konteks nama dan komposisi keanggotaannya berbeda dengan Bawaslu Provinsi dan (kini) Bawaslu Kabupaten/Kota di daerah lainnya di Indonesia.

Oleh karena itu, jika dikatakan KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota tidak memiliki hubungan hierarkis dengan KPU maka akan timbul problem konstitusional sebab KIP Aceh, demikian pula KIP kabupaten/kota, adalah juga bertindak sebagai penyelenggara pemilihan umum (baik pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD), sehingga timbul pertanyaan: dari mana kewenangan tersebut diperoleh? Kewenangan demikian hanya mungkin dimiliki oleh KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota apabila mereka dikonstruksikan secara konstitusional sebagai bagian dari KPU. Sebab, berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, hanya KPU yang memiliki kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan umum.

Dari rumusan Pasal 1 angka 12 UUPA tersebut telah terang bahwa UUPA sendiri telah menegaskan bahwa KIP Aceh, KIP kabupaten/kota adalah bagian dari KPU. Adanya frasa "*yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan ...*" bukanlah berarti UUPA yang memberi kewenangan kepada KIP Aceh, KIP kabupaten/kota untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden dan seterusnya itu, melainkan karena merujuk kepada sejarah keberadaannya yang mendahului keberadaan KPU sehingga dengan penegasan melalui frasa tersebut tidak terdapat pertanyaan perihal dari mana kewenangan KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota untuk menjadi penyelenggaraan Pemilu nasional yaitu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD baik pada tingkat provinsi (di Aceh disebut DPRA) maupun pada tingkat kabupaten/kota (di Aceh disebut DPRK). Dengan kata lain, melalui rumusan dalam Pasal 1 angka 12 UUPA tersebut, pembentuk Undang-Undang di satu pihak memberikan landasan konstitusional bagi kewenangan KIP Aceh, demikian pula KIP kabupaten/kota, untuk menjadi bagian tak terpisahkan dari penyelenggara Pemilu nasional (yakni KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri), di lain pihak tidak melupakan konteks historis kelahiran dan keberadaan KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota.

Dalam konteks demikian, karena secara historis KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota lahir mula-mula adalah sebagai lembaga independen dengan tugas menyelenggarakan pemilihan kepada daerah secara langsung di Aceh maka beberapa aspek yang melekat dengan konteks kesejarahan itu harus tetap dihormati dan diberi tempat, yaitu dalam hal ini aspek-aspek yang berkenaan dengan nama dan komposisi keanggotaannya, serta prosedur

pengisiannya. Artinya, jika hal-hal yang menyangkut nama dan komposisi keanggotaan serta prosedur pengisian keanggotaan KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota ini hendak dilakukan perubahan, dan hal itu sesuai dengan hubungan hierarkis penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, perubahan itu memerlukan pelibatan dalam bentuk konsultasi dan pertimbangan DPRA. Bagaimanapun tidak boleh dilupakan bahwa KIP Aceh dan Panwaslih Aceh merupakan lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan amanat UUPA yang merupakan turunan dari Kesepakatan Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Kesepakatan yang kemudian dituangkan ke dalam bentuk Undang-Undang tersebut, *in casu* UUPA, harus dihormati, lebih-lebih oleh pembentuk Undang-Undang. Dalam konteks ini, apabila pembentuk Undang-Undang hendak mengubah ketentuan yang diatur dalam UUPA maka hal itu mengacu kepada UUPA. Secara konstitusional, hal ini merupakan konsekuensi dari diberikannya status khusus atau istimewa kepada Aceh berdasarkan acuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Adapun terkait dengan prosedur pembentukan suatu Undang-Undang yang berkait dengan Pemerintahan Aceh atau perubahan terhadap materi muatan UUPA tertuang dalam Pasal 8 ayat (2) UUPA yang menyatakan, "*Rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA*" dan Pasal 269 ayat (3) UUPA yang menyatakan, "*Dalam hal adanya rencana perubahan Undang-Undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA*".

Dengan demikian, oleh karena UUPA adalah Undang-Undang yang berlaku khusus bagi daerah istimewa maka apa yang diatur di dalamnya tidak serta-merta dapat diubah sebagaimana hal demikian dapat dilakukan dalam pembentukan atau perubahan Undang-Undang lainnya. Proses pembentukan Undang-Undang yang berhubungan dengan pemerintahan Aceh maupun rencana perubahan UUPA yang ada saat ini melalui prosedur konsultasi dan pertimbangan dari DPRA. Jika prosedur demikian tidak ditempuh maka norma Undang-Undang yang substansinya berhubungan langsung dengan kekhususan atau keistimewaan yang diatur dalam UUPA maupun yang mengubah ketentuan UUPA akan berdampak pada terjadinya ketidakpastian hukum bagi pemerintahan Aceh maupun rakyat Aceh secara keseluruhan – yang berarti dengan sendirinya bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Terkait dengan hal ini, DPR dalam keterangannya pada persidangan tanggal 14 November 2017 menyatakan bahwa konsultasi dengan DPRA telah dilakukan dan berjanji akan menyampaikan bukti konsultasi tersebut. Namun, hingga saat pemeriksaan persidangan yang berkenaan dengan Permohonan *a quo* dinyatakan berakhir, bukti yang dijanjikan itu tidak diterima oleh Mahkamah sehingga tidak terdapat cukup bukti yang dapat meyakinkan Mahkamah untuk menyatakan bahwa konsultasi dimaksud telah benar-benar terjadi atau dilakukan. Oleh karena itu, dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 557 ayat (1) huruf a dan huruf b UU Pemilu adalah tidak beralasan menurut hukum, sedangkan dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 557 ayat (2) UU Pemilu adalah beralasan menurut hukum.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat Permohonan para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 557 UU Pemilu beralasan menurut hukum untuk sebagian, sedangkan sepanjang berkenaan dengan Pasal 571 huruf d UU Pemilu permohonan para Pemohon kabur (*obscuur libel*).

Sesuai dengan pendapat di atas, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya:

1. Mengabulkan Permohonan para Pemohon untuk sebagian.
2. Menyatakan Pasal 557 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Menyatakan Permohonan para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 571 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) tidak dapat diterima.
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.
5. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.