



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 116/PUU-XXI/2023**

Tentang

Konstitusionalitas Bersyarat Ambang Batas Parlemen

- Pemohon** : Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang diwakili oleh Khoirunnisa Nur Agustyati sebagai Ketua Pengurus Yayasan Perludem dan Irmalidarti sebagai Bendahara Pengurus Yayasan Perludem
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi:**
Menolak permohonan provisi Pemohon
Dalam Pokok Permohonan:
1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
 2. Menyatakan norma Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) adalah konstitusional sepanjang tetap berlaku untuk Pemilu DPR 2024 dan konstitusional bersyarat untuk diberlakukan pada Pemilu DPR 2029 dan pemilu berikutnya sepanjang telah dilakukan perubahan terhadap norma ambang batas parlemen serta besaran angka atau persentase ambang batas parlemen dengan berpedoman pada persyaratan yang telah ditentukan;
 3. Memerintahkan Pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 4. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.
- Tanggal Putusan** : Kamis, 29 Februari 2024.
Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang merupakan Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Dalam hal ini diwakili oleh Khoirunnisa Nur Agustyati selaku Ketua dan Irmalidarti selaku Bendahara Perludem. Menurut Pemohon Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon sebagai akibat penentuan angka ambang batas parlemen yang tidak pernah didasarkan pada basis perhitungan yang transparan, rasional, terbuka, dan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional. Pemohon beranggapan Pasal *a quo* tidak sesuai dengan tujuan organisasi Pemohon untuk mewujudkan sebuah sistem kepemiluan yang adil,

demokratis, dan proporsional, sehingga membuat aktivitas yang sudah dilakukan Pemohon untuk mencapai tujuan organisasi menjadi sia-sia.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang, *in casu* Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan hukum Pemohon sebagai badan hukum privat telah berdasarkan pada Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 dan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, dalam hal ini diwakili oleh Ketua dan Bendahara. Mengenai kerugian konstitusionalnya, Pemohon telah menguraikan secara spesifik hak konstitusionalnya yang oleh Pemohon dianggap dirugikan secara aktual atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi karena berlakunya Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017. Anggapan kerugian Pemohon yang dimaksud disebabkan karena tujuan organisasi Pemohon tidak dapat berjalan karena terhambatnya proses demokrasi akibat besarnya angka ambang batas yang mengakibatkan banyaknya suara pemilih yang tidak bisa dikonversi dalam penentuan kursi di parlemen. Di samping itu, telah pula dibuktikan perihalnya adanya hubungan kausalitas (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah maka anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud tidak terjadi lagi atau setidaknya-tidaknya tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, tidak terdapat keraguan bagi Mahkamah menyatakan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Berkaitan dengan permohonan provisi yang meminta untuk menjadikan permohonan *a quo* sebagai prioritas untuk diperiksa karena *timeline* pelaksanaan Pemilu 2024 dan pentingnya substansi permohonan untuk meminimalisir suara terbuang demi menjaga prinsip pemilu proporsional, menurut Mahkamah alasan permohonan provisi yang diajukan Pemohon telah berkaitan dengan pokok permohonan Pemohon, sehingga tidak tepat dijadikan alasan permohonan provisi. Oleh karena itu, permohonan provisi Pemohon yang demikian haruslah dinyatakan tidak beralasan menurut hukum

Sebelum menilai konstitusionalitas Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017, Mahkamah mempertimbangkan bahwa meskipun substansi norma yang diuji konstitusionalitasnya adalah sama dengan permohonan sebelumnya yang telah diputus Mahkamah, yaitu sama-sama ambang batas parlemen dan dengan menggunakan dasar pengujian yang sama pula, yaitu menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, akan tetapi terdapat perbedaan dalam alasan permohonan *a quo* dibandingkan dengan alasan-alasan permohonan sebelumnya (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013). Alasan-alasan permohonan *a quo* pada pokoknya mempersoalkan penghitungan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen yang tidak didasarkan pada basis teoritik dan akademik yang jelas, sehingga menurut Pemohon norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 tidak dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional dan tidak memberikan kepastian hukum. Dengan bentangan fakta tersebut, menurut Mahkamah, permohonan *a quo* berbeda dengan permohonan sebelumnya. Terlebih, terdapat pula perbedaan rumusan petitum permohonan *a quo* dengan petitum pada permohonan sebelumnya. Terlebih lagi, terhadap permohonan pengujian Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 yang pernah diajukan dan telah diputus (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVI/2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVIII/2020), Mahkamah tidak sampai mempertimbangkan pokok permohonan. Oleh karena itu, terlepas terbukti atau tidaknya secara substansial permohonan *a quo*, secara formal permohonan *a quo* berdasarkan ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021, dapat diajukan kembali.

Berkenaan dengan konstitusionalitas ambang batas dalam pemilihan umum anggota DPR termasuk besaran angka atau persentase, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen pada hakikatnya adalah salah satu metode untuk menyederhanakan partai politik dalam sistem pemilu proporsional yang diikuti oleh banyak partai (multipartai) karena selama ini jamak dipahami jika partai politik disederhanakan maka sistem presidensial Indonesia akan lebih kuat serta berjalan efektif dan stabil;
2. Bahwa sebagai salah satu negara yang menganut sistem multipartai, Indonesia pun sejak Pemilu 2009 telah menerapkan ambang batas parlemen. Dalam hal ini, pada Pemilu 2009, angka atau persentase ambang batas parlemen diatur sekurang-kurangnya 2,5% (dua setengah persen) dari jumlah suara sah secara nasional [vide Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008]; sehingga Pemilu 2009 menghasilkan 9 (sembilan) partai politik di DPR. Berikut, pada Pemilu 2014 dengan angka atau persentase ambang batas parlemen diatur sekurang-kurangnya 3,5% (tiga setengah persen) dari jumlah suara sah secara nasional [vide Pasal 208 UU 8/2012] yang menghasilkan 10 (sepuluh) partai politik di DPR. Sementara itu, pada Pemilu 2019 dengan angka atau persentase ambang batas parlemen diatur paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional menghasilkan 9 (sembilan) partai politik di DPR. Berdasarkan bentangan empirik tersebut, peningkatan angka atau persentase ambang batas parlemen dapat dikatakan tidak signifikan mengurangi jumlah partai politik di DPR. Terlepas dari penerapan ambang batas yang dapat dinilai tidak efektif dalam menyederhanakan jumlah partai politik di DPR, penetapan besaran angka atau persentase ambang batas yang selalu berubah-ubah dari pemilu ke pemilu sesuai dengan perubahan undang-undang pemilu sejak Pemilu 2009 hingga saat ini, Mahkamah tidak menemukan dasar metode dan argumen yang memadai dalam menentukan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen dimaksud, termasuk metode dan argumen yang digunakan dalam menentukan paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017. Bahkan, merujuk keterangan pembentuk undang-undang, yaitu Presiden dan DPR terhadap permohonan *a quo*, Mahkamah tidak menemukan dasar rasionalitas dalam penetapan besaran angka atau persentase paling sedikit 4% (empat persen) dimaksud dilakukan dengan metode dan argumen penghitungan atau rasionalitas yang jelas.
3. Bahwa ambang batas parlemen jelas memiliki dampak terhadap konversi suara sah menjadi jumlah kursi DPR, yang berkaitan dengan proporsionalitas hasil pemilu. Artinya, bilamana diletakkan dalam basis argumentasi sistem pemilihan proporsional yang dianut, jumlah suara yang diperoleh partai politik peserta pemilu selaras dengan kursi yang diraih di parlemen agar hasil pemilu menjadi proporsional. Untuk itu, dalam sistem pemilu proporsional semestinya meminimalisir suara yang terbuang agar hasil pemilu tidak terkategori menjadi tidak proporsional atau disproporsional. Dalam konteks keterpenuhan prinsip proporsionalitas dimaksud, misalnya, pada Pemilu 2004 suara yang terbuang atau tidak dapat dikonversi menjadi kursi adalah sebanyak 19.047.481 suara sah atau sekitar 18% (delapan belas persen) dari suara sah secara nasional. Begitu pula dalam Pemilu 2019, terdapat 13.595.842 suara tidak dapat dikonversi menjadi kursi DPR atau sekitar 9,7% (sembilan koma tujuh persen) suara sah secara nasional. Meski pada Pemilu 2014 “hanya” terdapat 2.964.975 suara yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi DPR, atau sekitar 2.4% (dua koma empat persen) dari suara sah secara nasional, namun secara faktual jumlah partai politik di DPR lebih banyak dibandingkan hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2019, yaitu 10 (sepuluh) partai politik [vide Hasil Pengolahan Data, “Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu Legislatif Tahun 1955-2019”, Badan Pusat Statistik]. Bentangan empirik tersebut menegaskan telah terjadi disproporsional antara suara pemilih dengan jumlah partai politik di DPR selama diterapkannya ambang batas parlemen dalam pemilu anggota DPR. Fakta tersebut membuktikan, hak konstitusional pemilih yang telah digunakan pemilih dalam pemilu menjadi hangus atau

tidak dihitung dengan alasan penyederhanaan partai politik demi menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang kuat dengan ditopang lembaga perwakilan yang efektif. Padahal prinsip demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, namun kebijakan ambang batas parlemen telah ternyata mereduksi hak rakyat sebagai pemilih. Hak rakyat untuk dipilih juga direduksi ketika mendapatkan suara lebih banyak namun tidak menjadi anggota DPR karena partainya tidak mencapai ambang batas parlemen.

4. Bahwa menurut Mahkamah penentuan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen yang tidak didasarkan pada dasar metode dan argumen yang memadai, secara nyata telah menimbulkan disproportionalitas hasil pemilu karena tidak proporsionalnya jumlah kursi di DPR dengan suara sah secara nasional. Padahal, sesuai dengan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009, sebagaimana dikutip di atas, kewenangan pembentuk undang-undang dalam menentukan ambang batas parlemen termasuk besaran atau persentase dapat dibenarkan sepanjang tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas. Namun secara faktual prinsip-prinsip tersebut telah tercederai karena berakibat banyak suara pemilih yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi di DPR, sehingga menciptakan disproportionalitas sistem pemilu proporsional yang dianut. Hal demikian disadari atau tidak, baik langsung atau tidak telah menciderai makna kedaulatan rakyat, prinsip keadilan pemilu, dan kepastian hukum yang adil bagi semua kontestan pemilu termasuk pemilih yang menggunakan hak pilih.
5. Bahwa sekalipun Mahkamah telah menyatakan dalil Pemohon pada dasarnya dapat dipahami, namun Mahkamah tetap pada pendirian bahwa ambang batas parlemen dan/atau besaran angka atau persentase ambang batas parlemen merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang sepanjang penentuan tersebut menggunakan dasar metode dan argumentasi yang memadai, sehingga mampu meminimalisir disproportionalitas antara suara sah dengan penentuan jumlah kursi di DPR, sekaligus memperkuat penyederhanaan partai politik. Artinya, ide penyederhanaan partai politik di DPR tidak boleh berbenturan dengan keharusan menjaga prinsip proporsionalitas hasil pemilihan dengan penentuan jumlah kursi di DPR. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat berkenaan dengan ambang batas parlemen sebagaimana ditentukan norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 perlu segera dilakukan perubahan dengan memerhatikan secara sungguh-sungguh beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) didesain untuk digunakan secara berkelanjutan; (2) perubahan norma ambang batas parlemen termasuk besaran angka atau persentase ambang batas parlemen dimaksud tetap dalam bingkai menjaga proporsionalitas sistem pemilu proporsional terutama untuk mencegah besarnya jumlah suara yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi DPR; (3) perubahan harus ditempatkan dalam rangka mewujudkan penyederhanaan partai politik; (4) perubahan telah selesai sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan Pemilu 2029; dan (5) perubahan melibatkan semua kalangan yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna termasuk melibatkan partai politik peserta pemilu yang tidak memiliki perwakilan di DPR.
6. Bahwa meskipun dalil Pemohon dapat dibuktikan, namun terhadap petitum Pemohon tidak dapat dikabulkan oleh Mahkamah karena hal tersebut merupakan bagian dari kebijakan pembentuk undang-undang untuk dirumuskan lebih lanjut perihal ambang batas parlemen termasuk penentuan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen. Dengan demikian, dalil permohonan Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian. Namun demikian, norma *a quo* adalah masih konstitusional untuk menyelesaikan tahapan penyelenggaraan pemilu DPR 2024. Maka, sebagai konsekuensi yuridisnya, norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 haruslah dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang masih tetap diberlakukan untuk hasil Pemilu DPR 2024 dan tidak diberlakukan untuk hasil Pemilu DPR 2029 dan pemilu

berikutnya kecuali setelah dilakukan perubahan terhadap norma ambang batas parlemen dan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah menilai telah ternyata ketentuan norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, keadilan pemilu, dan kepastian hukum yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon. Dengan demikian, dalil Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut:

Dalam Provisi:

Menolak permohonan provisi Pemohon.

Dalam Pokok Permohonan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan norma Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) adalah konstitusional sepanjang tetap berlaku untuk Pemilu DPR 2024 dan konstitusional bersyarat untuk diberlakukan pada Pemilu DPR 2029 dan pemilu berikutnya sepanjang telah dilakukan perubahan terhadap norma ambang batas parlemen serta besaran angka atau persentase ambang batas parlemen dengan berpedoman pada persyaratan yang telah ditentukan;
3. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.