



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 28/PUU-XXII/2024**

**Tentang**

**Hak Pilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum**

- Pemohon** : **Partai Buruh yang diwakili oleh H. Said Iqbal sebagai Presiden Partai Buruh dan Ferri Nuzarli sebagai Sekretaris Jenderal Partai Buruh dan Cecep Khaerul Anwar**
- Jenis Perkara** : Pengujian materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 2 ayat (1), Pasal 18 ayat (6), Pasal 20 ayat (1), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (2), Pasal 22E ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi:**  
Menolak permohonan provisi para Pemohon untuk seluruhnya;  
**Dalam Pokok Permohonan:**  
Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Kamis, 29 Februari 2024.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon I merupakan organisasi partai politik yang telah ditetapkan sebagai salah satu peserta Pemilu 2024, sedangkan Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia yang melakukan pindah memilih dalam Pemilu 2024.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* UU Pemilu terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon.

Terkait dengan kedudukan hukum, Pemohon I adalah organisasi partai politik yang dibentuk untuk kepentingan publik dan telah ditetapkan sebagai salah satu peserta Pemilu 2024 oleh Komisi Pemilihan Umum. Dalam mengajukan permohonan *a quo*, Pemohon I diwakili oleh Komite Eksekutif Partai Buruh, yakni Ir. H. Said Iqbal, M.E., selaku Presiden Partai Buruh dan Ferri Nuzarli, S.E., S.H., selaku Sekretaris Jenderal Partai Buruh yang terpilih secara sah dalam Kongres IV Partai Buruh, sehingga Pemohon I berwenang bertindak mewakili untuk dan atas nama Partai Buruh dalam mengajukan permohonan Pengujian UU Pemilu terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi. Pemohon I menyatakan dirugikan secara spesifik dan potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi atas berlakunya norma yang dimohonkan pengujian karena Pemohon I sebagai

partai peserta pemilu akan kehilangan hak dan peluang untuk dapat dipilih oleh pemilih yang pindah lokasi memilih ke luar daerah pemilihan asalnya pada saat hari pemungutan suara. Adapun Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia, yang tercatat sebagai karyawan pada PT Indonesia Epon Industry yang beralamat di Jalan Cisokan Raya Sukaresmi, Cikarang Selatan, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat 17550. Pemohon II merupakan pemilih yang saat ini telah terdaftar pada TPS 25 KP. Kadudampit, RT. 001/RW 009, Rancagoong, Kecamatan Cilaku, Kabupaten Cianjur, Provinsi Jawa Barat. Oleh karena persoalan ekonomi, biaya, dan jarak yang menyebabkan Pemohon II tidak dapat memilih pada hari pemungutan suara di TPS yang semula terdaftar sesuai KTP Pemohon II, sehingga Pemohon II telah mengajukan pindah memilih dan telah berstatus sebagai pemilih DPTb dengan pindah ke TPS 27 Kelurahan Jayasampurna, Kecamatan Serang Baru, Kabupaten Bekasi. Karena telah pindah memilih, maka Pemohon II merasa dirugikan haknya karena hanya akan dapat memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemohon II tidak dapat memilih Calon Anggota DPR RI, Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Barat, Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Dengan demikian, terlepas terbukti atau tidaknya dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu, Mahkamah berpendapat Pemohon I dan Pemohon II memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Selanjutnya, para Pemohon mengajukan provisi yang pada pokoknya meminta Mahkamah untuk memprioritaskan permohonan para Pemohon *a quo* dengan melakukan pemeriksaan secara *speedy trial* karena permohonan para Pemohon berkaitan erat dengan tahapan pelaksanaan Pemilu tahun 2024 serta memiliki implikasi yang berpengaruh terhadap penggunaan hak pilih dalam pemungutan suara yang dilaksanakan pada tanggal 14 Februari 2024. Berkenaan dengan permohonan provisi para Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, permohonan provisi para Pemohon tidak relevan untuk dipertimbangkan karena Pemohon I telah ditetapkan sebagai peserta Pemilu tahun 2024 oleh KPU sejak tahun 2022. Namun Pemohon I dan Pemohon II baru mengajukan permohonan *a quo* pada tanggal 26 Januari 2024. Dengan kata lain, permohonan para Pemohon *a quo* baru diajukan 19 (sembilan belas) hari kalender sebelum pemungutan suara Pemilu tanggal 14 Februari 2024. Apabila permohonan provisi para Pemohon *a quo* dikabulkan, hal tersebut justru menghambat proses penyelenggaraan Pemilu yang telah dirancang oleh KPU. Terlebih, permohonan perkara *a quo* diputus oleh Mahkamah pasca penyelenggaraan pemilu 2024, oleh karena itu sifat keterdesakan atas permohonan *a quo* agar diputus sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu 2024 adalah tidak relevan lagi. Dengan demikian, berdasarkan alasan pertimbangan hukum tersebut, permohonan provisi para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa oleh karena isu konstitusional yang dipermasalahkan para Pemohon menurut Mahkamah telah jelas, sehingga tidak ada urgensi dan relevansinya lagi nuntuk meminta keterangan pihak-pihak msebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 54 UU MK.

Berkenaan dengan pokok permohonan, Mahkamah ternyata telah pernah memutus perkara pengujian konstitusionalitas norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-XVII/2019 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 28 Maret 2019 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 28 Maret 2019. Setelah dicermati ternyata para Pemohon menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 2 ayat (1), Pasal 18 ayat (6), Pasal 20 ayat (1), Pasal 22E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5), serta Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, dengan alasan norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu menyebabkan pemilih yang memilih di luar dapilnya tidak dapat memilih anggota DPR RI, anggota DPD RI, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota, sehingga menimbulkan perbedaan perlakuan dalam hal pemberian surat suara kepada pemilih yang pindah dapil. Norma pasal tersebut juga menghilangkan hak warga negara yang menjadi peserta Pemilu untuk dapat dipilih sebagai anggota DPR RI, anggota DPD RI, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena

itu, terhadap permohonan para Pemohon *a quo* memiliki dasar pengujian maupun alasan permohonan yang berbeda jika dibandingkan dengan permohonan-permohonan sebelumnya, sebagaimana diuraikan di atas. Dengan demikian, permohonan para Pemohon *a quo*, terlepas secara substansial dapat dibuktikan atau tidak, namun secara formal permohonan *a quo* dapat diajukan kembali, tanpa terhalang ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 ayat (2) PMK 2/2021.

Selanjutnya, perlu bagi Mahkamah untuk mengutip kembali Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-XVII/2019 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pengaturan pembatasan hak untuk memilih terhadap peserta pemilu pada level tertentu berdasarkan daerah pemilihan merupakan sebuah kebijakan hukum yang sangat logis dan tidak berlebihan. Ihwal regulasi pemilu yang berlaku sebelumnya tidak terdapat pengaturan yang demikian tidak dapat dijadikan patokan untuk menilai perubahan dan/atau perkembangan regulasi. Sepanjang perubahan aturan masih dalam batas-batas yang ditujukan untuk menjaga keadilan dan proporsionalitas prosedur pemilu maka hal itu tidak dapat dianggap sebagai sebuah pembatasan yang tidak sesuai dengan UUD 1945, khususnya menyangkut hak konstitusional yang berkait dengan hak pilih. Oleh karena itu, telah ternyata norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu tidak melanggar prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat, serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum yang adil, kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan pemenuhan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945, dan bukan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Berdasarkan kutipan pertimbangan hukum tersebut di atas, setelah Mahkamah mencermati dalil permohonan para Pemohon dalam Perkara Nomor 28/PUU-XXII/2024, meskipun dalam perkara *a quo* para Pemohon memiliki alasan yang berbeda dengan dalil permohonan dalam Perkara Nomor 19/PUU-XVII/2019 dan Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019, namun alasan yang menjadi dalil dalam perkara tersebut mempersoalkan isu konstitusionalitas norma yang sama dengan perkara-perkara sebelumnya, di mana kesemuanya pada dasarnya mempersoalkan adanya kekhawatiran hilangnya hak pilih bagi pemilih yang karena keadaan tertentu harus berpindah tempat memilih pada saat pemungutan suara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD. Dengan demikian, oleh karena terhadap hal tersebut hingga saat ini Mahkamah belum memiliki alasan yang fundamental dan mendasar untuk bergeser dari pendirian sebelumnya, maka pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-XVII/2019 sepanjang berkaitan dengan konstitusionalitas norma *a quo* secara *mutatis mutandis* berlaku pula sebagai pertimbangan hukum dalam menilai konstitusionalitas norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon dalam Perkara Nomor 28/PUU-XXII/2024, termasuk pula telah mempertimbangkan untuk mempertahankan prinsip yang tidak boleh menciptakan terlanggarnya prinsip lain yang semestinya wajib dijaga dan dilindungi oleh negara, yaitu prinsip menjaga dan melindungi hak pilih warga negara yang telah memiliki hak pilih, sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Dengan demikian, Mahkamah berkesimpulan tidak ada permasalahan inkonstitusionalitas terhadap norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu, sehingga norma pasal tersebut harus dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Bahwa meskipun norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu tidak terdapat persoalan inkonstitusionalitas norma, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan dampak logis penetapan daerah pemilihan terhadap peserta Pemilu anggota legislatif. Oleh karena daerah pemilihan merupakan batas penggunaan hak pilih, yakni hak memilih bagi pemilih dan hak dipilih bagi peserta Pemilu, maka norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu masih dalam batas yang wajar, terutama berkaitan dengan konteks implementasi sistem Pemilu dengan proporsional terbuka, di mana pemilih dapat memilih langsung daftar nama calon legislatif yang mewakili aspirasi daerah pemilihannya yang merefleksikan hubungan secara langsung antara pemilih dan peserta Pemilu calon legislatif. Sistem Pemilu proporsional dengan daftar terbuka lebih dekat kepada sistem Pemilu yang dikehendaki oleh UUD 1945 karena sistem

tersebut mampu menempatkan rakyat sebagai pemilih yang memilih langsung calon anggota DPR/DPRD [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022, hlm. 711-712]. Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu menghilangkan hak warga negara sebagai peserta Pemilu untuk dipilih sebagai calon anggota legislatif adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berkenaan dengan dalil para Pemohon terkait dengan konstruksi perbandingan antara pemilih yang berpindah dapil dalam wilayah Republik Indonesia dan pemilih yang berpindah ke luar negeri, Mahkamah perlu menegaskan pendiriannya bahwa pemilih yang sudah keluar dari dapilnya, meskipun ia masih berada dalam wilayah Republik Indonesia, hak pilihnya tidak lagi valid digunakan untuk memilih calon anggota legislatif karena basis representasi wakil rakyat yang dipilihnya bukan di dapil asal pemilih yang bersangkutan. Apabila pemilih tersebut diberikan hak pilih untuk memilih calon anggota legislatif di luar dapilnya, justru hal tersebut menodai kemurnian sistem pemilihan berbasis daerah pemilihan, sehingga sistem pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih kepada pemilih di luar dapil asalnya menjadi tidak dapat dipertanggungjawabkan. Konstruksi hal demikian berbeda dengan pemilih di luar negeri. Meskipun pemilih yang tinggal di luar negeri berada di luar wilayah administratif Republik Indonesia, warga negara Indonesia yang berada di luar negeri tetap berhak menggunakan hak pilihnya dan negara memiliki kewajiban untuk menyediakan sarana dan prasarana yang mendukung penggunaan hak pilih dimaksud [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013, hlm. 43]. Para pemilih luar negeri tergabung sebagai bagian dari Dapil II DKI Jakarta, bukan dapil daerah asal masing-masing pemilih di Indonesia atau dapil tersendiri di luar negeri. Pemerintah dan penyelenggara Pemilu memasukkan pemilih luar negeri ke dalam dapil Jakarta II dengan pertimbangan karena pemilih luar negeri berada di bawah kewenangan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang berdomisili di Jakarta, sehingga pemilih luar negeri diarahkan untuk memilih calon-calon anggota legislatif dari dapil Jakarta II. Konsep demikian merupakan kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013, hlm. 44]. Dengan demikian, dalil para Pemohon agar Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menggunakan haknya untuk memilih calon anggota DPR dan Pasangan Calon" adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, telah ternyata norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu tidak melanggar prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat, serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum yang adil, kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan pemenuhan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945, dan bukan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dengan demikian, mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

**Dalam Provisi:**

Menolak permohonan provisi para Pemohon untuk seluruhnya;

**Dalam Pokok Permohonan:**

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

**Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)**

Terhadap putusan Mahkamah *a quo*, terdapat 1 (satu) orang Hakim Konstitusi yang mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim Konstitusi Arsul Sani.

Pada pokoknya, ia berpendapat bahwa norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu memberikan kuantum hak memilih yang berbeda antara pemilih "dengan kondisi biasa" dengan pemilih "dengan kondisi tertentu". Pasal *a quo* "mengurangi" hak konstitusional warga negara yang memiliki hak pilih untuk memilih calon anggota DPRD kabupaten/kota,

DPRD provinsi dan/atau DPR RI sesuai dengan keadaan migrasinya. Pemilih “dalam kondisi tertentu” tidak diberikan sebagian hak pilih-nya sesuai “dengan kondisi tertentu” mereka masing-masing untuk memilih calon anggota DPRD kabupaten/kota, DPRD provinsi, dan/atau calon anggota DPR RI. Oleh karena itu, Mahkamah perlu mempertimbangkan dan mengaitkan persoalan “dikurangnya” hak konstitusional warga negara untuk memilih calon wakil rakyat tersebut dengan desain dan sistem lembaga perwakilan, setidaknya pada aspek yang berkaitan dengan cakupan wilayah tugas, fungsi dan kewenangan anggota lembaga perwakilan yang dihasilkan dari pemilu sebagai wakil-wakil rakyat.

Tidak diberikannya hak memilih anggota DPR bagi pemilih “dalam kondisi tertentu” yang berpindah tempat pemungutan suara (TPS) pada dapil DPR yang berbeda juga berarti secara tidak langsung telah meniadakan hak konstitusional warga negara yang berhak memilih untuk ikut atau turut serta dalam pengisian keanggotaan MPR RI. Dengan melihat dan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2018 (UU MD3), serta ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemda), maka dalam konteks pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dan hak politik yang harus dijamin sebaik mungkin serta prinsip rasionalitas yang seyogianya dikembangkan. Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu telah mengurangi hak konstitusional warga negara dalam menggunakan hak pilih mereka dalam pemilu. Oleh karena itu, ketentuan pasal *a quo* perlu direformulasi dalam rangka pemenuhan hak pilih warga negara dengan memperhatikan syarat dan ketentuan teknis penyelenggaraan pemilu yang diatur lebih lanjut oleh penyelenggara pemilu, terutama DPTb, ketersediaan surat suara dan ketentuan-ketentuan penyelenggaraan pemilu lainnya.

Oleh karena itu, Hakim Konstitusi Arsul Sani berkesimpulan: (i) penilaian terhadap konstitusionalitas norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu seyogianya tidak semata hanya dengan mempertimbangkan aspek desain dan sistem pemilu yang berbasis dapil, tetapi idealnya juga tetap mempertimbangkan aspek desain dan sistem lembaga perwakilan terutama terkait dengan tugas, fungsi dan kewenangan DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; dan (ii) tidak diberikannya secara lengkap hak untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota, DPRD provinsi, dan/atau DPR RI bagi pemilih “dengan kondisi tertentu” karena alasan desain dan sistem kepemiluan serta alasan “teknis” pelaksanaan pemilu merupakan “pengurangan” terhadap hak konstitusional warga negara.

Dengan demikian, seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan para Pemohon dengan meskipun dengan formulasi Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu seyogianya diubah menjadi sebagai berikut:

*“Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menggunakan haknya untuk memilih:*

- a. Calon anggota DPR apabila pindah memilih ke provinsi lain atau pindah memilih ke suatu negara;**
- b. Calon anggota DPD apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;*
- c. Pasangan Calon apabila pindah memilih ke provinsi lain atau pindah memilih ke suatu negara;*
- d. Calon anggota DPRD Provinsi apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi; dan**
- e. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota apabila pindah memilih ke kecamatan lain dalam satu kabupaten/kota.”**