



PUTUSAN
Nomor 116/PUU-XXI/2023

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), dalam hal ini diwakili oleh:

1. Nama : Khoirunnisa Nur Agustyati
Jabatan : Ketua Pengurus Yayasan Perludem
Alamat : Jalan Tebet Timur IVA Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan
2. Nama : Irmalidarti
Jabatan : Bendahara Pengurus Yayasan Perludem
Alamat : Jalan Tebet Timur IVA Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 8 Agustus 2023 memberi kuasa kepada Fadli Ramadhanil, S.H., M.H., Heroik Mutaqin Pratama, S.IP., M.IP, Kahfi Adlan Hafidz, S.H., dan Muhammad Ihsan Maulana, S.H., kesemuanya adalah kuasa hukum yang memilih domisili hukum di Jalan Tebet Timur IVA Nomor 14, Tebet, Jakarta Selatan, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Membaca kesimpulan Pemohon dan Dewan Perwakilan Rakyat.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 28 Agustus 2023 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 28 Agustus 2023 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 108/PUU/PAN.MK/AP3/08/2023 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 116/PUU-XXI/2023 pada 11 September 2023, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 16 Oktober 2023 dan diterima di Mahkamah pada 16 Oktober 2023, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
2. Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) ketiga UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;
3. Bahwa kedua ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, menerangkan bahwa MK memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Kewenangan tersebut semakin dipertegas melalui Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang telah

diubah dengan UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”; serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

4. Bahwa dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa, “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.
5. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021, menjelaskan, “Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah perkara konstitusi yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”. Peraturan Mahkamah Konstitusi *a quo*, semakin menegaskan peran Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.
6. Bahwa sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of the constitution*), MK juga berwenang untuk memberikan tafsiran terhadap ketentuan pasal-pasal dalam suatu undang-undang agar relevan dengan nilai-nilai dalam ketentuan pada UUD 1945. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam undang-undang tersebut merupakan tafsir tunggal (*the sole interpreter of the*

constitution) yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karenanya, terhadap pasal-pasal yang memiliki makna bercabang, ambigu, dan/atau tidak jelas, dapat pula dimintakan penafsirannya kepada MK. Dalam sejumlah perkara pengujian undang-undang, MK juga telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari undang-undang konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsir yang diberikan MK; atau sebaliknya tidak konstitusional jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran MK;

7. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dikarenakan permohonan ini adalah permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 *in casu* Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terhadap Pasal Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dan sebagaimana diatur oleh UUD 1945, UU Mahkamah Konstitusi, serta UU Kekuasaan Kehakiman, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan *a quo*.

B. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon

1. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan suatu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum, di mana undang-undang sebagai sebuah produk politik dari DPR dan Presiden dapat dilakukan pengujian konstitusionalitasnya pada lembaga yudisial, sehingga sistem *checks and balances* berjalan dengan efektif;
2. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai pengawal sekaligus penjaga dari hak-hak konstitusional setiap warga negara. MK merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 159 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [sic!] terhadap UUD 1945;
3. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK jo. Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dinyatakan bahwa: Pemohon adalah

pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat;
 - d. lembaga negara.
4. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa "Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945";
5. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. ada hubungan sebab akibat (causal verba) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
6. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 022/PUU-XII/2014, disebutkan bahwa "warga masyarakat pembayar pajak (tax payers) dipandang memiliki kepentingan sesuai dengan Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan adagium “no taxation without participation” dan sebaliknya “no participation without tax”. Ditegaskan MK “setiap warga negara pembayar pajak mempunyai hak konstitusional untuk mempersoalkan setiap Undang-Undang”;

- **Pemohon Badan Hukum Privat (Organisasi Non Pemerintah)**

7. Bahwa **Pemohon** adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia;
8. Bahwa tugas dan peranan **Pemohon** dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendorong pelaksanaan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia, dalam hal ini telah mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia. Hal ini sebagaimana tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon;
9. Bahwa dasar dan kepentingan hukum **Pemohon** dalam mengajukan Permohonan Pengujian undang-undang *a quo* dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon. Dalam Pasal 3 Akta Pendirian Yayasan Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) No. 279 tertanggal 15 November 2011 disebutkan, Perludem menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi;
10. Bahwa dalam mencapai maksud dan tujuannya Pemohon telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dimana hal tersebut telah menjadi pengetahuan umum. Adapun bentuk kegiatan yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:
 - a. Menerbitkan Jurnal Pemilu dan Demokrasi, buku-buku terkait penegakan hukum Pemilu, buku tentang Alokasi Kursi dan Daerah Pemilihan, serta buku-buku terkait Pemilu lainnya;
 - b. Mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik;

- c. Mendorong terbentuknya UU Penyelenggara Pemilu serta institusi penyelenggara Pemilu yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas;
 - d. Melakukan kajian terhadap proses pendaftaran pemilih yang akses, berkeadilan, non diskriminasi, dan demokratis selama penyelenggaraan Pemilu 2014 yang lalu;
 - e. Mengawal proses seleksi penyelenggara Pemilu yang transparan dan akuntabel; dan
 - f. Menyelenggarakan proses pemantauan pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.
11. Bahwa selain aktivitas yang disebutkan pada poin 10 dari poin a hingga f, Pemohon telah menghasilkan beberapa kajian, yang khusus terkait dengan ambang batas parlemen. Beberapa di antaranya adalah:
- I. ***Buku Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*** (Tahun 2011);
 - II. ***Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada Serentak 2015*** (Tahun 2016);
12. Bahwa kedua buku yang dihasilkan oleh Pemohon merupakan kajian yang berkaitan dengan ambang batas parlemen, pemilu proporsional, dan kaitannya dengan pemenuhan asas pemilu di dalam sebuah sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia, sebagaimana yang dimohonkan oleh pemohon di dalam permohonan ini;
13. Bahwa di dalam kajian yang dihasilkan oleh Pemohon tersebut, menyoroti tentang pengaturan ambang batas parlemen yang tidak pernah dirumuskan secara terbuka dan menggunakan rumus yang rasional. Sehingga penentuan ambang batas parlemen yang serampangan dan hanya berdasarkan kehendak politik bebas para pembentuk undang-undang telah membuat hasil pemilu menjadi tidak proporsional;
14. Bahwa persoalan yang menjadi objek pengujian yang diujikan oleh Pemohon merupakan persoalan setiap warga negara Indonesia, yang bukan hanya urusan **Pemohon**. Lebih jauh, pengajuan permohonan pengujian undang-undang *a quo* merupakan wujud kepedulian dan upaya **Pemohon** untuk mewujudkan Pemilu yang konstitusional, terutama kepastian hukum terkait pengaturan ambang batas parlemen, yang memiliki kaitan langsung dengan

daulat rakyat, serta pemenuhan pemilu proporsional sebagaimana digunakan dalam sistem pemilu di Indonesia;

15. Bahwa pemberlakuan Pasal *a quo* telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon, sebagai akibat penentuan angka ambang batas parlemen tidak pernah didasarkan pada basis perhitungan yang transparan, rasional, terbuka, dan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional, dan ini telah merugikan pemohon, karena sudah tidak bersesuaian dengan tujuan organisasi dari pemohon, untuk mewujudkan sebuah sistem kepemiluan yang adil, demokratis, dan proporsional, di mana ketentuan Pasal *a quo* pemohon anggap sudah bertentangan dengan tujuan organisasi pemohon, serta membuat aktifitas-aktifitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon untuk mencapai tujuan organisasi menjadi sia-sia;
16. Bahwa karena materi yang diajukan konstitusionalitasnya kepada Mahkamah oleh Pemohon di dalam perkara ini adalah perihal tentang ambang batas parlemen, yang merupakan salah satu variabel penting dari sistem pemilu, dan berdasarkan pula kepada putusan-putusan mahkamah sebelumnya terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon di dalam pengujian undang-undang terkait dengan kepemiluan dan kepala daerah, menurut pemohon, pemohon memiliki kedudukan hukum di dalam mengajukan permohonan ini;
17. Bahwa di dalam Pasal 16 angka 5 Akta Yayasan Perludem (**Bukti P-3**) menyebutkan "...pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian...";
18. Bahwa selanjutnya di dalam Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 menyebutkan, "Ketua Umum bersama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan";
19. Bahwa sesuai dengan Salinan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, Pengurus Yayasan terdiri dari Ketua sdr. Khoirunnisa Nur Agustyati, Sekretaris sdr. Fadli Ramadhanil, dan Bendahara sdr. Irmalidarti;
20. Bahwa merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 16 angka 5 dan Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem, yang berwenang untuk bertindak untuk dan

atas nama pengurus serta mewakili Yayasan adalah Ketua dengan seorang pengurus lainnya. Dalam permohonan ini, Yayasan Perludem diwakili oleh sdri. Khoirunnisa Nur Agustyati sebagai Ketua Pengurus, dan sdri. Irmalidarti sebagai anggota pengurus lainnya, yang dalam struktur pengurus adalah Bendahara;

21. Bahwa berdasarkan uraian argumentasi di atas tentang kedudukan hukum Pemohon di dalam mengajukan permohonan ini di Mahkamah Konstitusi, Pemohon meyakini bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan ini.

C. Alasan-alasan Permohonan

✓ Ruang lingkup pasal yang diuji

Bahwa permohonan ini mengajukan permohonan konstusionalitas terhadap Pasal 414 ayat (1) “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR sepanjang frasa **“paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional”** Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

✓ Dasar konstitusional yang digunakan:

1. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”;
2. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum”
3. Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”
4. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

✓ ARGUMENTASI PERMOHONAN

- **TENTANG PUTUSAN-PUTUSAN MAHKAMAH SEBELUMNYA PERIHAL KETENTUAN AMBANG BATAS PARLEMEN**

1. Bahwa materi permohonan di dalam perkara *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya oleh pemohon adalah, terkait dengan pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di dalam UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017);
2. Bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara sederhana didefinisikan sebagai syarat minimal perolehan suara yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu, agar bisa diikutkan di dalam konversi suara ke kursi di pemilu legislatif atau sebagai syarat untuk mendapatkan kursi legislatif;
3. Bahwa terkait pengujian konstitusionalitas ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di Mahkamah Konstitusi, perkara ini bukanlah yang pertama kali. Paling tidak terdapat enam putusan Mahkamah terkait dengan pengujian konstitusionalitas ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), mulai dari tahun 2009 hingga tahun 2020. Artinya, sejak pemberlakuan ambang batas parlemen pada Pemilu 2009, setiap undang-undang pemilu berubah, pada Pemilu 2014, dan Pemilu 2019, selalu ada pengujian ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*);
4. Bahwa terkait dengan pengujian terhadap materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dalam undang-undang, terdapat ketentuan di dalam Pasal 60 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan sebagai berikut:
 Pasal 60 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011: *“Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali”*
 Pasal 60 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011: *“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda”*
5. Bahwa beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya terkait dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang dapat dilihat di dalam tabel dibawah ini:

Tabel. 1

Putusan MK tentang ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)

No.	Nomor Perkara	Pertimbangan Hukum	Putusan	Batu Uji

1.	Putusan No 3/PUU-VII/2009 bertanggal 13 Februari 2009	<p>I. Kebijakan ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan partai. Mengenai berapa besarnya, jadi wewenang bentuk undang-undang;</p> <p>II. Ketentuan mengenai adanya ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) tidak melanggar konstitusi karena kesempatan kepada setiap warga negara untuk membentuk parpol sekaligus diseleksi melalui ketentuan ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)</p>	Ditolak untuk seluruhnya	<p>Pasal 1 ayat (3)</p> <p>Pasal 2 ayat (1)</p> <p>Pasal 27 ayat (1)</p> <p>Pasal 28D ayat (1)</p> <p>Pasal 28I ayat (1)</p> <p>UUD NRI 1945</p>
2.	Putusan No 52/PUU-	I. Pemberlakuan ambang batas parlemen	Mengabulkan permohonan pemohon	Pasal 22E ayat (1)

	X/2012 tertanggal 29 Agustus 2012	(<i>parliamentary threshold</i>) untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas;	untuk sebagian (membatalkan ketentuan ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)) untuk pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Pasal 22E ayat (3) Pasal 27 ayat (1) Pasal 28 Pasal 28D ayat (1) Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD NRI 1945
3.	Putusan No. 51/PUU-X/2012 tertanggal 29 Agustus 2012	Permohonan <i>Ne bis in idem</i>	Permohonan tidak dapat diterima	Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) Frasa pemberlakuan ambang batas parlemen secara nasional
4.	Putusan No.56/PUU-XI/2013 tertanggal 7 Mei 2013	Ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) merupakan kebijakan hukum (legal policy) pembentuk undang-undang sebagai politik penyederhanaan kepartaian yang tidak	Permohonan pemohon ditolak untuk seluruhnya	Pasal 1 ayat (2), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (2), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22B, Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat

		bertentangan dengan UUD 1945		(2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (5)
5.	Putusan No. 20/PUU-XVI/2018 bertanggal 4 April 2018	Permohonan <i>Ne bis in idem</i>	Permohonan tidak dapat diterima	Pasal 1 ayat (3) Pasal 22E ayat (2) Pasal 28D ayat (1)
6.	Nomor 48/PUU-XVIII/2020	Mahkamah Tidak atau Belum Mempertimbangkan Pokok-Pokok Permohonan	Permohonan Tidak Dapat Diterima karena kekeliruan legal standing	Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

6. Bahwa jika melihat enam perkara pengujian undang-undang sebelumnya terkait dengan ketentuan ambang batas parlemen yang pernah disidangkan oleh Mahkamah, terlihat dengan jelas bahwa dasar konstitusional yang digunakan oleh Pemohon di dalam perkara ini, tidak ada yang sama dengan perkara-perkara sebelumnya. Selalu terdapat perbedaan dasar konstitusional yang digunakan antara pemohon yang satu dengan pemohon yang lainnya. Di dalam perkara *a quo*, pemohon menggunakan dasar konstitusional Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1). Sementara, informasi di dalam tabel. 1 menunjukkan dasar-dasar konstitusional yang pernah digunakan oleh pemohon-pemohon sebelumnya di dalam melakukan pengujian ketentuan ambang batas parlemen di Mahkamah Konstitusi. Artinya, upaya pengujian yang saat ini dilakukan oleh Pemohon, telah memenuhi kualifikasi yang diatur di dalam Pasal 60 ayat (2)

UU Mahkamah Konstitusi, di mana pengujian terhadap pasal, ayat, atau materi suatu undang-undang yang sama, dapat diajukan kembali, jika batu uji di dalam konstitusi yang diajukan adalah berbeda;

7. Bahwa ketentuan Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011, tidaklah dapat dimaknai secara sempit. Jika terdapat dua permohonan berbeda yang menguji suatu norma hukum yang sama kepada Mahkamah, lalu permohonan terdahulu sudah menggunakan beberapa dasar konstitusional di dalam UUD NRI 1945, dengan serta merta pemohon setelahnya tidak lagi dapat menguji norma hukum yang sama ke Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan *nebis in idem*. Menurut Pemohon, ketentuan Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) UU Mahkamah Konstitusi, tidaklah dapat dimaknai dan diartikan sesempit itu. Tetapi, sangatlah penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan, beberapa hal penting:

- 1) Kedudukan hukum pemohon, alasan-alasan permohonan dan kaitannya dengan dasar konstitusional yang disampaikan oleh pemohon kepada Mahkamah. Dalam hal alasan permohonan dan dasar konstitusional yang diajukan tidak sama, menjadi sangat penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan substansi dan materi permohonan dari pemohon;
- 2) Daftar dasar konstitusional yang digunakan dalam permohonan berbeda. Dalam hal dasar konstitusional yang diajukan kepada oleh pemohon terdahulu dengan pemohon saat ini tidak sama daftarnya, tentu tidak dapat dikatakan bahwa dasar konstitusional pemohon adalah sama. Oleh sebab itu, menjadi sangat penting bagi Mahkamah untuk menilai setiap alasan permohonan dan pertentangannya dengan dasar-dasar konstitusional yang disampaikan oleh pemohon. Di dalam permohonan ini sudah terlihat jelas, bahwa pemohon *a quo* menggunakan dasar konstitusional yang berbeda dengan permohonan-permohonan sebelumnya, sebagaimana sudah dicantumkan oleh pemohon di dalam tabel. 1.

8. Bahwa di dalam mempertimbangkan apakah permohonan sebelumnya dengan permohonan yang diajukan saat ini memiliki kesamaan, menjadi penting juga untuk melihat norma pasal di dalam undang-undang mana yang menjadi objek permohonan. Jika dilihat daftar permohonan tentang ambang batas parlemen, ketentuan pasal dan/atau ayat yang menjadi objek

permohonan berada di dalam undang-undang yang berbeda-beda. Putusan Mahkamah No 3/PUU-VII/2009, yang menjadi objek permohonan adalah UU No. 10 Tahun 2008, yang notabene ini adalah ketentuan hukum untuk pemilu legislatif tahun 2009. Sementara Putusan No 52/PUU-X/2012 dan Putusan No 51/PUU-X/2012, yang menjadi objek permohonan adalah ketentuan ambang batas parlemen di dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang notabene adalah ketentuan hukum pemilu legislatif tahun 2014. Termasuk juga Putusan No.56/PUU-XI/2013, yang menjadi objek permohonan adalah ketentuan ambang batas parlemen yang ada di dalam UU No. 8 Tahun 2012. Sementara, di dalam Putusan No. 48/PUU-XVIII/2020, ketentuan ambang batas parlemen terdapat di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Tetapi, pada saat itu, Mahkamah sama sekali belum menilai alasan permohonan, dan batu uji yang digunakan pemohon di dalam perkara ini, juga berbeda dengan perkara No. 48/PUU-XVIII/2020;

9. Bahwa di dalam di antara 3 permohonan di atas, jika hanya melihat sertamerta dasar konstitusional yang digunakan, terdapat pula beberapa dasar konstitusional yang sama, tetapi memang tidak semua daftar konstitusional yang digunakan sama. Tetapi, di dalam mempertimbangkan masing-masing permohonan tersebut, Mahkamah perlu dengan sangat hati-hati dan mendalam melihat setiap argumentasi, bangunan alasan permohonan, serta kaitan antara alasan dengan dasar konstitusional yang digunakan;
10. Bahwa untuk antara Putusan 52/PUU-X/2012 dengan Putusan No. 56/PUU-XI/2013, objek diuji ke Mahkamah adalah sama, yakni ketentuan ambang batas parlemen di dalam UU No. 8 Tahun 2012. Tetapi di dalam menimbang dan memutus kedua permohonan tersebut, Mahkamah tidak sertamerta menyatakan satu di antara dua permohonan *nebis bin idem*. Tetapi, Mahkamah dengan sangat rinci, mempertimbangkan kedua permohonan tersebut dengan sangat baik, karena memang alasan permohonan serta daftar dasar konstitusional yang digunakan sangatlah berbeda;
11. Bahwa terkait dengan permohonan *a quo*, objek permohonan yang diajukan saat ini, memang memiliki kesamaan dengan permohonan di dalam perkara Putusan No. 20/PUU-XVI/2018, yakni ketentuan ambang batas parlemen di dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang notabene adalah ketentuan hukum pemilu untuk pelaksanaan Pemilu tahun 2019. Namun, antara permohonan yang

diajukan di dalam perkara Putusan No. 20/PUU-XVI/2018, dengan permohonan yang diajukan oleh pemohon saat ini, memiliki alasan hukum permohonan yang sangat berbeda. Selain alasan permohonan yang berbeda, hal yang diminta atau petitum yang akan disampaikan oleh pemohon di dalam perkara ini juga berbeda dengan apa yang dimohonkan oleh pemohon di dalam perkara Putusan No. 20/PUU-XVI/2018. Oleh sebab itu, menurut pemohon, sangatlah penting bagi Mahkamah untuk menerima, memeriksa, mempertimbangkan setiap dalil yang disampaikan oleh pemohon di dalam perkara ini, lalu memutuskan apa yang dimohonkan oleh pemohon;

12. Bahwa selain terdapat perbedaan tentang alasan permohonan, serta petitum yang disampaikan oleh pemohon, terdapat pula perbedaan dasar konstitusional yang digunakan oleh pemohon di dalam perkara ini, jika dibandingkan dengan dasar konstitusional yang digunakan oleh pemohon di dalam perkara sebelumnya. Oleh sebab itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011, permohonan *a quo* tidaklah termasuk permohonan yang mempunyai dasar konstitusional yang sama dengan permohonan-permohonan sebelumnya;

13. Bahwa tidak hanya terkait dengan permohonan tentang ambang batas parlemen, Mahkamah pernah pula memeriksa dan mengadili dua permohonan yang objek permohonannya sama. Yakni perkara No. 37/PUU-XVII/2019 dengan permohonan No. 55/PUU-XVII/2019. Kedua permohonan ini memiliki objek yang sama, yakni ketentuan pemilu serentak di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Namun, karena kedua permohonan ini memiliki alasan hukum yang berbeda, serta menggunakan dasar konstitusional yang berbeda pula, Mahkamah sama-sama mempertimbangkan kedua permohonan ini dari segi substansi dan alasan permohonan, meskipun pada akhirnya amar putusan Mahkamah menolak kedua permohonan;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, permohonan *a quo* sangat penting untuk diperiksa dan dipertimbangkan oleh Mahkamah setiap alasan permohonannya, karena memiliki alasan hukum, petitum, dan dasar konstitusional yang berbeda dengan permohonan-permohonan sebelumnya;

14. Bahwa setelah pemohon melacak pula argumentasi yang disampaikan oleh para pemohon sebelumnya, hampir seluruhnya mempersoalkan pengaturan ambang batas parlemen menghilangkan kesempatan partai politik yang

sudah ikut pemilu dan dipilih untuk mendapatkan kursi di DPR. Alasan lainnya, dengan adanya ambang batas parlemen telah membuat suara pemilih yang telah diberikan kepada partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menjadi sia-sia dan terbuang;

15. Bahwa terhadap argumentasi-argumentasi tersebut, Mahkamah juga sudah berulang kali pula menimbang dan memutuskan, bahwa ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) merupakan kebijakan yang konstitusional, sebagai upaya untuk menyederhanakan partai politik. Selain itu, Mahkamah juga mengatakan bahwa adanya ketentuan ambang batas parlemen merupakan kewenangan dari pembentuk undang-undang (*legal policy*) yang tidak dapat dicampuri oleh Mahkamah;
16. Bahwa berpijak kepada argumentasi yang disampaikan oleh para pemohon di dalam perkara-perkara sebelumnya, dan mencermati pula secara detail tentang segala pertimbangan hukum yang disampaikan oleh Mahkamah, pemohon dalam perkara ini sesungguhnya tidak lagi hendak menyoal eksistensi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*);
17. Bahwa pemohon juga sangat memahami tentang keberadaan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah salah satu instrumen dari sistem pemilu, yang salah satu tujuannya adalah untuk menyederhanakan partai politik di parlemen;
18. Bahwa di dalam perkara ini, yang menjadi titik tekan dari pemohon adalah ketika pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di dalam UU a quo dirumuskan sebesar 4%, menjadi sangat penting untuk menguji angka tersebut dengan prinsip proporsionalitas pemilu, sebagai sistem pemilu legislatif DPR dan DPRD yang digunakan di Indonesia;
19. Bahwa pertanyaan apakah penetapan angka ambang batas parlemen 4% tersebut sudah dijalankan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional yang juga diatur sebagai ketentuan sistem pemilu di Indonesia, hal tersebutlah yang hendak diuji oleh pemohon di dalam permohonan ini;
20. Bahwa tentang apakah penetapan angka 4% sebagai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sudah sesuai dengan prinsip sistem pemilu proporsional, adalah pertanyaan konstitusional yang sangat penting untuk dijawab oleh MK, karena hal tersebut akan berkaitan dengan konsistensi pengaturan di dalam UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017), yang

tentu hal itu akan menentukan kepastian hukum di dalam regulasi penyelenggaraan pemilu. Perihal kepastian hukum dari sebuah regulasi pemilu ini jelas merupakan persoalan konstusionalitas norma yang penting untuk dijawab oleh MK, sebab akan sangat berkaitan dengan amanat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, serta Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;

21. Bahwa ketika sebuah kerangka hukum pemilu menyebutkan sistem pemilu dengan sistem proporsional, sementara di saat yang bersamaan terdapat ketentuan ambang batas parlemen yang menyebabkan hasil pemilunya menjadi tidak proporsional, tentu ketentuan di dalam UU *a quo* bertentangan dengan prinsip negara hukum, bahwa tidak boleh ada ketidakpastian dan inkonsistensi di dalam penyusunan kerangka hukum, terutama kerangka hukum pemilu;
22. Bahwa konsistensi norma, terutama terkait dengan pengaturan sistem pemilu, terutama variabel ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tidak sesuai dengan implementasinya, jelas pula sangat berkaitan dengan pemenuhan asas pemilu yang diatur di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, terutama asas jujur dan adil;
23. Bahwa ketika ada inkonsistensi pengaturan, serta hasil pemilu yang tidak proporsional sebagai akibat dari pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tidak dilakukan dengan cara jujur dan adil, jelas bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945;
24. Bahwa ketika norma di dalam regulasi pemilu tidak konsisten antara pengaturan tentang ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dengan sistem pemilu proporsional, tentu berakibat kepada ketidakadilan terhadap proses dan hasil pemilu, terutama bagi pemilih dan peserta pemilu, di mana ketidakadilan tersebut telah membuat ketidaksamaan kedudukan warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan, sebab telah mengurangi derajat keterwakilan pemilih ketika suaranya dihadapkan pada ketentuan ambang batas yang tidak dirumuskan dengan rasional dan mengabaikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945;
25. Bahwa rumusan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan kaitannya dengan konsistensi sistem pemilu proporsional inilah yang menjadi basis utama argumentasi pemohon di dalam perkara ini, di mana alasan

tersebut belum pernah diajukan kepada Mahkamah sebelumnya, untuk dinilai konstitusionalitasnya;

26. Bahwa Mahkamah pernah memutuskan terkait ambang batas parlemen melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 (*vide* hlm. 88). Pemohon perlu menyampaikan bahwa perkara *a-quo* yang diajukan oleh pemohon berbeda dengan perkara yang pernah di Putus oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012;
27. Bahwa dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 Mahkamah menyebutkan bahwa Politik hukum berkenaan dengan pembatasan partai politik adalah suatu kewajiban karena banyaknya jumlah partai politik yang tidak secara efektif mendapat dukungan dari masyarakat, sehingga partai politik tersebut tidak dapat menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan adalah wajar bila partai politik yang bersangkutan harus menggabungkan diri dengan partai lain yang sependangan/sejalan dengannya;
28. Bahwa Mahkamah juga menyebutkan pemberlakuan PT secara nasional yang mempunyai akibat hukum pada hilangnya kursi-kursi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR namun partai politik bersangkutan memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilih di daerah dan menjadikan kursi-kursi tersebut dimiliki partai politik lain yang sebenarnya tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih namun memiliki kursi di DPR, justru bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas, sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilihan umum itu sendiri yaitu untuk memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 (*vide* hlm. 98-99));
29. Bahwa Mahkamah melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 juga menilai sekiranya PT 3,5% diberlakukan secara bertingkat, masing-masing 3,5% untuk DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dapat menimbulkan kemungkinan tidak ada satu pun partai politik peserta Pemilu di suatu daerah (provinsi atau kabupaten/kota) yang memenuhi PT 3,5% sehingga tidak ada satupun anggota partai politik yang dapat menduduki kursi DPRD. Hal ini mungkin terjadi jika diasumsikan partai politik peserta Pemilu berjumlah 30 partai politik dan suara terbagi rata sehingga maksimal tiap-tiap partai politik peserta Pemilu hanya memperoleh maksimal 3,3% suara. Selain itu, terdapat

pula kemungkinan di suatu daerah hanya ada satu partai politik yang memenuhi PT 3,5% sehingga hanya ada satu partai politik yang menduduki seluruh kursi di DPRD atau sekurang-kurangnya banyak kursi yang tidak terisi. Hal itu justru bertentangan dengan ketentuan konstitusi yang menghendaki Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD, yang ternyata tidak tercapai karena kursi tidak terbagi habis, atau akan terjadi hanya satu partai politik yang duduk di DPRD yang dengan demikian tidak sejalan dengan konstitusi (vide hlm. 99);

30. Bahwa perkara yang pernah di Putus oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 diajukan atas dasar pemberlakuan kenaikan angka ambang batas parlemen sekaligus pemberlakuan secara flat dari nasional/ pusat (untuk penentuan kursi DPR RI) sampai ke daerah (untuk penentuan kursi DPRD provinsi dan kabupaten/kota);
31. Bahwa permohonan yang pernah di Putus oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 jelas berbeda dengan permohonan yang diajukan oleh pemohon berkaitan dengan bagaimana formula ambang batas parlemen di dalam ketentuan UU *a quo* telah mengakibatkan tidak konsistennya pelaksanaan pemilu dengan sistem pemilu proporsional, serta terberengusnya suara pemilih dalam jumlah yang sangat besar, karena pemberlakuan ambang batas parlemen tidak didasarkan pada perhitungan yang jelas dan pijakan akademik yang transparan dan aku tabel sebagaimana prinsip pemilu yang *luber dan jurdil* di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945;
32. Bahwa dengan demikian berdasarkan penjelasan diatas, menurut pemohon terdapat perbedaan antara permohonan yang pernah di Putus oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 dengan permohonan pemohon.
 - **Tentang Upaya Perubahan Ketentuan Parliamentary Threshold yang Gagal di Proses Legislasi dan Tidak Pernah Dibahas Secara Substansial oleh Pembentuk Undang-Undang**
33. Bahwa Pemohon sudah sejak lama menjadikan ketentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebagai salah satu fokus penelitian dan advokasi yang didorong agar bisa dibahas dan diputuskan di dalam proses pembentukan undang-undang pemilu;

34. Bahwa sejak tahun 2015, Pemohon mendorong agar ketentuan ambang batas parlemen dirumuskan di dalam proses legislasi dengan basis perhitungan yang betul-betul rasional, serta pendekatan yang ingin memastikan meminimalisir suara pemilih terbuang sebagai akibat dari ketentuan ambang parlemen, serta mengupayakan agar perumusan ambang batas parlemen betul-betul sesuai dengan prinsip pemilu di Indonesia yang menggunakan sistem pemilu proporsional;
35. Bahwa upaya untuk mendorong ketentuan ambang batas parlemen agar dirumuskan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional, diwujudkan dengan dihasilkannya kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Usulan Koalisi Masyarakat Sipil pada tahun 2016;
36. Bahwa kajian ini sudah diberikan kepada Badan Legislasi DPR, serta menjadi salah satu usulan dan masukan yang diberikan oleh Pemohon bersama dengan kelompok masyarakat sipil di dalam pembahasan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang ketika itu dibahas oleh Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPR;
37. Bahwa di dalam praktiknya di dalam pembahasan UU No. 7 Tahun 2017, sama sekali tidak pernah ada pembahasan, perdebatan besaran ambang batas parlemen didasarkan pada rumusan yang yang punya pijakan akademik dan rasionalitas yang jelas;
38. Bahwa di dalam permohonan ini, pemohon bisa mengungkapkan bahwa, dari penelusuran pemohon, terdapat enam kali rapat kerja panitia khusus UU Pemilu yang membahas ketentuan ambang batas parlemen, sama sekali tidak ditemukan basis perhitungan ambang batas parlemen, yang mempertimbangkan memperkecil suara terbuang, serta membuat konsisten hasil pemilu tetap proporsional;
39. Bahwa di dalam Rapat Kerja Ke-1 Pansus RUU Pemilu pada 30 November 2016, Perwakilan Presiden, yakni Menteri Dalam Negeri Tjahjoe Kumulo menyampaikan: *"...Poin keempat yang tidak kalah pentingnya ini masalah ambang batas parlemen. Kami memenangkan sementara mengambil posisi sama tiga setengah, tapi prinsipnya pemerintah ingin naik, nah naiknya itu bisa empat, bisa lima, atau mungkin Partai Nasdem juga pernah call diatas tujuh. Tapi sementara pemerintah harus naik ya, maksimum lima. Itu baru*

pikiran pemerintah maksimum bisa empat atau bisa tiga setengah dan sebagainya..”;

40. Bahwa pendapat Menteri Dalam Negeri ini, dibantah oleh anggota Pansus RUU Pemilu dari Fraksi PAN, Viva Yoga Mulyadi yang mengatakan “...*Fraksi PAN menilai alasan penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dengan menerapkan kenaikan besar Parliamentary Treshold adalah kurang tepat karena justru akan memarginalisasikan atau menghilangkan keberadaan partai-partai kecil dan menengah yang juga mendapatkan suara sah pemilu...*”;
41. Bahwa kemudian di dalam Rapat Kerja Ke-3 Pansus RUU Pemilu pada tanggal 19 Januari 2017 pembahasan tentang Parliamentary Treshold kembali dilakukan. Kali ini, anggota Pansus RUU Pemilu perwakilan dari Fraksi Golkar, Rambe Kamarulzaman mengatakan: “...*yang terakhir adalah soal Parliamentary Treshold. Saudara pimpinan Partai Golkar mengajukan sepuluh persen, lebih tinggi dari Nasdem. Nasdem mengajukan tujuh persen. Walaupun Nasdem mengatakan dinamis menyambut baik. Oleh karena itu, saya kira hal seperti ini, pemerintah tetap tiga setengah persen, kita sudah baca itu semua. Tapi dari perbincangan kita semua kalau misalnya hal-hal seperti ini kita rundingkan jangan terlalu lama dari sikap kita masing-masing-masing yang paling penting sekarang disampaikan...*”;
42. Bahwa di dalam Raker Ke-6 Pansus RUU Pemilu pada 17 Februari 2017, anggota Pansus dari Fraksi PDIP Simardji mengatakan: “...*PDI Perjuangan sebagaimana telah kami lapor akan secara tertulis bahwa terhadap Parliamentary Treshold itu mengusulkan agar ditingkatkan dari 3,5%, jadi agak berbeda dengan draft di dalam RUU yang tetap 3,5% PDI Perjuangan mengusulkan saatnya dinaikkan menjadi 5%....*”;
43. Bahwa di dalam Raker Ke-6 Pansus RUU Pemilu pada tanggal 17 Februari 2017, Ketua Pansus RUU Pemilu dari Fraksi PKB Lukman Edy mengatakan: “...*Kita merekap memetakan tiga setengah itu PAN, Gerindra, PPP, karena Hanura tidak hadir tapi dalam usulannya itu tiga setengah dia oke. Kalau yang mengusulkan nol, tidak ada selain Hanura. Kemudian untuk empat persen, tidak ada yang mengusulkan ini, kita buang saja opsi empat persen itu, tidak ada yang mengusulkan. Nah 4,5% PKS tadi..*”;

44. Bahwa dari beberapa perdebatan di dalam perumusan ambang batas parlemen di dalam pembahasan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sama sekali tidak ada perdebatan soal rumusan besaran ambang batas parlemen ditentukan dari pijakan akademik yang jelas. Perdebatan yang tampak hanya soal besaran angka, tanpa menghitung dampaknya terhadap prinsip pemilu proporsional dan suara pemilih yang terbuang. Bahkan, yang lebih penting untuk dikemukakan, di salah satu rapat Pansus, bahkan tidak ada partai politik yang mengusulkan 4% besaran ambang batas parlemen. Tetapi, yang dipilih menjadi besaran ambang batas parlemen di dalam UU No. 7 Tahun 2017 adalah besaran ambang batas parlemen sebesar 4%;
45. Bahwa fakta ini menunjukkan bahwa, besaran ambang batas parlemen di dalam UU *a quo sama* sekali tidak dilakukan dengan basis perhitungan yang jelas. Melainkan hanya dilakukan dengan menyebut dan menebak besaran angka tertentu, tanpa memperhitungkan dampaknya pada prinsip kedaulatan rakyat, pemilu yang luber dan jurdil, serta kepastian hukum dan konsistensi dengan sistem pemilu proporsional.
- **TENTANG KONSEPSI MENYEDERHANAKAN SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA**
46. Bahwa politik penyederhanaan sistem kepartaian merupakan salah satu tujuan dari penerapan ambang batas parlemen yang diakui konstitusionalitasnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 3/PUU-VII/2009, namun pertanyaannya sejauh mana efektifitas peningkatan besaran ambang batas parlemen terhadap penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia?;
47. Sebelum menjelaskan seberapa efektif ambang batas parlemen terhadap penyederhanaan sistem kepartaian, menjadi penting kemudian untuk menjelaskan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan sistem kepartaian termasuk bagaimana cara mengukur dan mengklasifikasikan suatu sistem kepartaian dapat dikatakan sebagai sistem kepartaian yang sederhana;
48. Bahwa definisi dan penjelasan mengenai sistem kepartaian banyak diungkapkan oleh ilmuwan politik salah satunya oleh Duverger (1954) dalam studinya yang berjudul *Political Party*. Duverger (1954: 203 dalam Wolinetz 2006: 52) menjelaskan sistem kepartaian sebagai: “*new elements that do not exist for each party community considered in isolation: numbers, respective*

size, alliances, geographical localization, political distribution and so on. A party system is defined by a particular relationship amongst all these characteristic (unsur-unsur baru yang tidak ada untuk masing-masing komunitas partai jika dipertimbangkan secara terpisah: jumlah, ukuran masing-masing, aliansi, lokalisasi geografis, distribusi politik dan sebagainya. Sebuah sistem kepartaian didefinisikan oleh hubungan khusus antara semua karakteristik ini);

49. Bahwa lebih lanjut Satori (1976: 44 dalam Wolinetz 2006: 52) menjelaskan sistem kepartaian sebagai: *“Parties make for a “system” only when they are parts (in the plural); and a party system is precisely the system interactions resulting from inter party competition. That is, the system in question bears on relatedness of parties to each other, on how each party is a function (in a mathematical sense) of the other parties and reacts, competitively or otherwise, to other parties* (Partai membentuk ‘sistem’ hanya ketika mereka adalah bagian-bagian (dalam bentuk jamak); dan sistem partai adalah sistem interaksi yang dihasilkan dari persaingan antar-partai. Artinya, sistem partai bergantung pada keterkaitan satu sama lain, pada bagaimana masing-masing partai merupakan suatu fungsi (dalam arti matematika) dari partai-partai lain dan bereaksi, secara kompetitif atau sebaliknya, dengan partai lain);
50. Bahwa interaksi atau hubungan antara partai menjadi karakter utama bagi Duverger dan Satori dalam menjelaskan sistem kepartaian. Meskipun keduanya memiliki cara pandang yang berbeda dalam menjelaskan variabel apa saja yang mempengaruhi interaksi antar partai, termasuk jenis dan klasifikasi sistem kepartaian. Steven B Wolinetz dalam studinya yang berjudul *Party Systems and Party System Types* (dalam Katz & Crotty 2006, *Handbook of Party Politics*, Sage Publication) menjelaskan terdapat empat pendekatan dalam menjelaskan sistem kepartaian: (1) berdasarkan jumlah atau numerik; (2) berdasarkan kekuatan dan ukuran relatif; (3) Pola pembentukan pemerintahan; (4) rentang jarak ideologi;

Tabel. 2

Klasifikasi Sistem Kepartaian

Basis Klasifikasi	Pencetus	Tipe Kepartaian
-------------------	----------	-----------------

Numerik/Jumlah Partai	Duverger (1954)	Sistem partai tunggal, sistem dua partai, sistem multipartai
Ukuran dan Kekuatan Relatif	Blondel (1968)	Sistem dua partai, sistem dua setengah partai, sistem multipartai dengan satu partai dominan, sistem multipartai tanpa partai dominan.
Pola Format Pemerintahan	Dahl (1966) Rokkan (1968)	Kompetitif ketat, kooperatif-kompetitif, penggabungan-kompetitif, penggabungan ketat, 1vs1+1 (Austria, Irlandia), 1vs 3-4 (Norwegia, Swedia, Denmark), Sistem multipartai 1vs1vs1 +2-3
Jumlah dan Jarak Ideologi Partai	Satori (1976)	Atomis, pluralisme terbatas, pluralisme moderat, dua partai, predominant, hegemonik, tunggal.

51. Bahwa jumlah partai atau numerik merupakan pendekatan klasik yang masih sering digunakan sampai hari ini dalam menjelaskan sistem kepartaian. Klasifikasi ini merujuk pada pertimbangan jumlah partai politik peserta pemilu, jumlah partai politik yang memperoleh kursi parlemen, dan jumlah partai yang terlibat dalam pembentukan pemerintahan. Ketika terdapat satu partai politik dominan di parlemen diklasifikasi sebagai sistem partai tunggal. Sedangkan jika terdapat dua partai yang menguasai kursi parlemen maka disebut sistem dua partai. Adapun jika kursi parlemen terdistribusi ke banyak partai maka diklasifikasi ke dalam sistem multipartai;

52. Bahwa namun demikian, pendekatan jumlah partai tersebut dianggap tidak mampu memberikan penjelasan yang komprehensif dalam mengklasifikasikan sistem kepartaian. Wolinetz (2006) dalam studinya mencontohkan Pemilu Inggris 2005 menghasilkan 12 partai politik yang meraih kursi parlemen. Jika menggunakan pendekatan jumlah, seharusnya Inggris disebut sebagai sistem multipartai. Namun, tak seorang pun menyebut Inggris sebagai sistem 12 partai (Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 53);

53. Bahwa untuk itu, menurut Wolinetz (dalam Katz & Crotty 2006: 54) dalam menentukan partai mana yang diperhitungkan dalam sistem kepartaian dapat dilihat dalam dua cara: semua partai dihitung atau sebagian dikecualikan atas dasar ukuran atau relevansi. Sebagai contoh, Alan Ware (1996 dalam Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 54) tidak menghitung semua partai yang mendapatkan kursi kurang dari 3%. Sedangkan Satori (1976) melihat bukan dari jumlah tetapi relevansi yang dinilai dari potensi untuk membangun koalisi. Artinya partai-partai kecil tidak akan diperhitungkan dalam membuat klasifikasi sistem kepartaian karena perolehan kursi yang di bawah 3% dan tidak berpotensi membangun koalisi;
54. Bahwa dalam perkembangannya untuk melihat seberapa relevan ukuran partai politik dalam membentuk sistem kepartaian, Laakso dan Taagepera (1979) merumuskan formula hitung yang dikenal dengan *effective number of parliamentary parties* (ENPP) untuk mengukur bobot ukuran atau relevansi partai politik di legislatif dalam berinteraksi dan membentuk sistem kepartaian. Adapun rumus ENPP Laakso dan Taagepera (1979 dalam Supriyanto dan Mellaz 2011: 28) sebagai berikut:
- $$ENPP = 1/(\sum si)^2 = 1/ (S1+ S2+ S3+ S4..... Sn)$$
- di mana si jumlah kursi parlemen, dan s1, S2, Sn adalah jumlah kursi partai politik
55. Bahwa Wolinetz (dalam Katz & Crotty 2006: 55) menjelaskan hasil hitung ENPP menghasilkan suatu jumlah yang biasanya lebih kecil dari jumlah sebenarnya partai yang diwakili di parlemen. Angka desimal yang bisa jadi lebih kecil dari jumlah partai di parlemen dari hasil hitung ENPP merujuk pada kekuatan atau relevansi partai politik di parlemen dalam membentuk sistem kepartaian yang diukur dari jumlah perolehan kursi partai politik;
56. Bahwa sebagai contoh, pada Pemilu 2019 di Inggris terdapat 10 partai politik yang berhasil meraih kursi parlemen Inggris. Namun, sistem kepartaian di Inggris tidak disebut sebagai sistem sepuluh partai atau multipartai melainkan sistem dua partai karena konsentrasi kursi atau relevansi kekuatan kursi parlemen hanya dikuasai oleh dua partai yakni Conservative sebagai partai pemenang dengan jumlah kursi sebanyak 365 kursi yang setara dengan 56% kursi parlemen Inggris dan partai Buruh/Labour yang menguasai 31% kursi parlemen dengan jumlah kursi sebanyak 203. Untuk mendapatkan

gambaran yang lebih jelas, berikut tabel hasil Pemilu Inggris tahun 2019 yang dihitung menggunakan ENPP:

Tabel. 3
Hasil Pemilu 2019 di Inggris

No.	Partai Politik	Jumlah Kursi*	%si	si ²	ENPP $1/\sum si^2$
1	Conservative	365	0,56	0,32	2,4
2	Labour	203	0,31	0,10	
3	Scottish National Party	48	0,07	0,01	
4	Liberal Democrat	11	0,02	0,00	
5	Democratic Unionist Party	8	0,01	0,00	
6	Sinn Fein	7	0,01	0,00	
7	Plaid Cymru	4	0,01	0,00	
8	Social Democratic & Labour Party	2	0,00	0,00	
9	Green	1	0,00	0,00	
10	Alliance Party	1	0,00	0,00	
	Jumlah	650			

*Sumber perolehan kursi partai berasal dari

<https://www.bbc.com/news/election/2019/results>

57. Bahwa Jean Blondel (1968 dalam Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 55) melakukan pembaruan dalam membuat klasifikasi sistem kepartaian yang tidak dilihat dari jumlah partai politik di parlemen, melainkan ukuran atau kekuatan relatif partai politik. Dalam studinya ia mengumpulkan hasil Pemilu sejak 1945 sampai 1966 dan merumuskan empat tipologi dalam pembentukan sistem kepartaian yang diukur dari rata-rata besaran perolehan suara oleh dua partai terbesar dan perbandingan distribusi pada partai pertama, kedua, dan ketiga;

58. Bahwa lebih spesifik Blondel (Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 55) menjelaskan empat klasifikasi sistem kepartaian sebagai berikut:

- 1) Sistem dua partai ketika terdapat dua partai menguasai 89% (United States, New Zealand, Australia, United Kingdom, & Austria);
- 2) Sistem dua setengah partai menguasai 75% hingga 80% suara dengan rata-rata perbedaan sebesar 10,5% antar partai pertama dan kedua (Kanada, Jerman, & Irlandia);

- 3) Sistem multipartai pre-dominan ketika hanya terdapat satu partai yang menguasai 40% perolehan suara atau lebih (Swedia, Norwegia, Denmark, Italia, & Islandia);
- 4) Sistem multipartai tanpa partai pre-dominan di mana tidak ada satu pun partai mencapai 40% suara (Belanda, Swiss, Perancis, & Finlandia).
59. Bahwa Giovanni Satori (1976 dalam Pamungkas 2011: 47-48) melihat selain relevansi kekuatan kursi partai politik, hal lain yang mempengaruhi pembentukan sistem kepartaian ialah rentang jarak ideologi antar partai dan ukuran partai besar atau kecil menjadi relevan ketika keberadaannya mengubah arah kompetisi ke arah kiri atau kanan, merubah kompetisi dari sentripetal menjadi sentrifugal;
60. Bahwa Satori membagi sistem pluralisme atau multipartai dalam dua bentuk yakni pluralisme moderat (multipartai sederhana) dengan jumlah partai relevan 3 sampai dengan 5 partai dan pluralisme ekstrim (multipartai ekstrim) dengan jumlah partai lebih dari lima. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel.4

Tipologi Sistem Kepartaian Pluralisme/Multipartai Menurut Satori

Jumlah Partai	Tingkat Jarak Ideologis	
	Rendah	Tinggi
3 – 5	Pluralisme Moderat	Pluralisme terbatas namun terpolarisasi
>5	Pluralisme Ekstrem	Pluralisme Terpolarisasi

Sumber : Satori (dalam Ambardi 2009: 11)

61. Bahwa Seiring dengan perkembangan studi sistem kepartaian, Siaroff (2000 dalam Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 55) berusaha untuk memperbaharui studi sebelumnya yang melihat sistem kepartaian berdasarkan jumlah dengan mengombinasikan pendekatan Alan Ware yang memperhitungkan partai politik ketika mendapatkan minimal 3% kursi, dengan tipologi sistem kepartaian Blondel. Selain membuat klasifikasi berdasarkan persentase kursi yang dimiliki, tipologi sistem kepartaian Siaroff diukur juga melalui besaran ENPP. Berikut adalah klasifikasi sistem kepartaian menurut Siaroff:

Tabel.5
Klasifikasi Sistem Kepartaian Siaroff

No.	System	ENPP
1	Two-party	1,92
2	Two and a half party	2,56
3	Moderate multiparty with one dominant party	2,95
4	Moderate multiparty with two main parties	3,17
5	Moderate multiparty with balance among main parties	3,69
6	Extreme multiparty with dominant party	3,96
7	Extreme multiparty with two main parties	4,41
8	Extreme multiparty with balance among the parties	5,56

Sumber: Siaroff 2000 (Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 58)

62. Bahwa sebagai contoh lain dengan menggunakan klasifikasi Siaroff pada Pemilu Brazil tahun 2022 lalu yang menggunakan sistem pemilu proporsional menghasilkan 23 partai politik yang meraih kursi di parlemen, namun jika dihitung menggunakan indeks ENPP menunjukkan angka 10 yang artinya konsentrasi kursi mayoritas hanya dimiliki oleh 10 partai. Adapun sistem kepartaian di Brazil dapat dikategori dalam *Extreme multiparty with balance among the parties*;

Tabel. 6
Hasil Pemilu Brazil 2022

No	Partai Politik	Kursi	%si	si ²	ENPP1/∑si ²
1	Liberal Party (PL)	99	0,19	0,0	9,9
2	Workers' Party (PT)	69	0,13	0,0	
3	Brazil Union (União)	59	0,12	0,0	
4	Progressive Party (PP)	47	0,09	0,0	
5	Brazilian Democratic Movement (MDB)	42	0,08	0,0	
6	Social Democratic Party (PSD)	42	0,08	0,0	
7	Republicans (Republicanos)	40	0,08	0,0	
8	Democratic Labour Party (PDT)	17	0,03	0,0	
9	Brazilian Socialist Party (PSB)	14	0,03	0,0	

10	Brazilian Social Democratic Party (PSDB)	13	0,03	0,0	
11	Podemos (PODE)	12	0,02	0,0	
12	Socialism and Liberty Party (PSOL)	12	0,02	0,0	
13	Avante	7	0,01	0,0	
14	Communist Party of Brazil (PC do B)	6	0,01	0,0	
15	Social Christian Party (PSC)	6	0,01	0,0	
16	Green Party (PV)	6	0,01	0,0	
17	Cidadania	5	0,01	0,0	
18	Patriot (PATRI)	4	0,01	0,0	
19	Solidarity (Solidariedade)	4	0,01	0,0	
20	Novo	3	0,01	0,0	
21	Republican Party of the Social Order (PROS)	3	0,01	0,0	
22	Sustainability Network (REDE)	2	0,00	0,0	
23	Brazilian Labour Party (PTB)	1	0,00	0,0	

*Sumber perolehan kursi berasal dari

https://data.ipu.org/node/24/elections/election-results?chamber_id=13349&election_id=79294

63. Bahwa berdasarkan perkembangan klasifikasi sistem kepartaian ini dapat disimpulkan bahwa jumlah partai politik di parlemen tidak menjadi satu-satunya alat ukur dalam membuat kategorisasi sistem kepartaian. Besaran kursi yang dimiliki oleh partai politik menjadi salah satu indikator penting dalam membentuk sistem kepartaian karena interaksi antar partai yang menjadi definisi sistem kepartaian dipengaruhi oleh relevansi atau konsentrasi jumlah kursi yang dimiliki oleh partai politik di parlemen. Sehingga sekalipun terdapat banyak partai politik di parlemen tetapi konsentrasi kursi mayoritas dikuasai oleh dua partai maka dapat diklasifikasikan ke dalam sistem dua partai. Sedangkan jika terdapat banyak partai politik di parlemen namun konsentrasi kursi mayoritas hanya dimiliki tiga atau empat partai politik, maka dapat diklasifikasi sebagai sistem multipartai sederhana;

▪ **TENTANG FAKTA AMBANG BATAS PARLEMEN YANG TERUS NAIK, TAPI GAGAL MENGURANGI JUMLAH PARTAI POLITIK DI PARLEMEN INDONESIA**

64. Bahwa berdasarkan uraian di atas, penting untuk dijawab, sejauh mana efektivitas pemberlakuan ambang batas parlemen dalam menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia?;
65. Bahwa UU No 10/2008 menetapkan besaran ambang batas parlemen Pemilu DPR 2,5%. Hasil Pemilu 2009 menunjukkan ketentuan ini berhasil mengurangi jumlah partai politik di DPR, dari 17 (hasil Pemilu 2004 yang tidak menggunakan ambang batas parlemen) menjadi 9 partai politik. Setelah besaran ambang batas parlemen Pemilu DPR dinaikkan menjadi 3,5% oleh UU No 8/2012, Pemilu 2014 menghasilkan jumlah partai masuk DPR justru naik menjadi 10 partai politik. Lalu, UU No 7/2017 menaikkan lagi ambang batas parlemen Pemilu DPR menjadi 4%. Hasil Pemilu 2019 menunjukkan, jumlah partai politik turun tapi tidak signifikan, yakni 9 partai politik. Dari tiga Pemilu DPR tersebut dapat disimpulkan bahwa ambang batas parlemen berhasil mengurangi jumlah partai politik di DPR. Namun peningkatan besaran ambang batas parlemen tidak berkorelasi langsung dengan penurunan jumlah partai politik masuk DPR;
66. Bahwa jika tujuan dari penerapan ambang batas parlemen adalah menyederhanakan sistem kepartaian, tetapi setelah melihat penjelasan beberapa ahli mengenai konsep dan cara menghitung sistem kepartaian, maka menyederhanakan sistem kepartaian di DPR tidak selalu identik dengan mengurangi jumlah partai politik di DPR. Sebab, sistem kepartaian tidak selalu ditentukan oleh berapa jumlah partai politik di DPR, melainkan oleh berapa besar konsentrasi kursi ke partai politik di DPR. Maksudnya, semakin besar jumlah kursi yang terkonsentrasi ke sedikit partai politik, sistem kepartaian semakin sederhana; sebaliknya semakin besar jumlah kursi yang menyebar ke banyak partai politik, sistem kepartaian semakin ekstrim. Salah satu cara untuk mengukur konsentrasi kursi partai politik adalah dengan menggunakan Indeks ENPP (*effective number of parties in parliament*) yang dirumuskan oleh Laakso dan Taagepara;
67. Bahwa menghitung jumlah partai politik di DPR dan perolehan kursi masing-masing partai politik, Indeks ENPP hasil Pemilu DPR pasca-Orde Baru

adalah sebagai berikut: Pemilu 1999 (4,7), Pemilu 2004 (7,1), Pemilu 2009 (6,2), Pemilu 2014 (8,2), dan Pemilu 2019 (7,5). Dengan kata lain, Pemilu 1999 menghasilkan sistem lima partai, Pemilu 2004 menghasilkan sistem tujuh partai, Pemilu 2009 menghasilkan sistem enam partai, Pemilu 2014 menghasilkan sistem delapan partai, dan Pemilu 2019 menghasilkan sistem tujuh partai. Itu artinya hanya Pemilu 1999 yang menghasilkan sistem pluralisme moderat atau multipartai sederhana, sedangkan pemilu-pemilu berikutnya menghasilkan sistem pluralisme ekstrim atau multipartai ekstrim.

Tabel. 7

Hasil Pemilu Pascareformasi dan Indeks ENPPnya

Pemilu	Partai Politik Peserta Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Partai Politik di DPR	Indeks ENPP
Pemilu 1999	48	0%	21	4,7
Pemilu 2004	24	0%	17	7,1
Pemilu 2009	38	2,5%	9	6,2
Pemilu 2014	12	3,5%	10	8,2
Pemilu 2019	16	4%	9	7,5

68. Bahwa dengan fakta diatas, jelaslah bahwa ambang batas parlemen tidak cukup efektif dalam menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Menariknya jika melihat hasil dari Pemilu DPR tahun 1999 yang sama sekali tidak menerapkan ambang batas parlemen, justru menghasilkan sistem multipartai sederhana, sementara Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019 yang masing-masing memasang ambang batas parlemen Pemilu DPR 2,5%, 3,5%, dan 4%, menghasilkan sistem multipartai ekstrim.

▪ **TENTANG HUBUNGAN AMBANG BATAS PARLEMEN DENGAN SISTEM PEMILU PROPORSIONAL, DAN KONSISTENSI KERANGKA HUKUM PEMILU DI INDONESIA**

69. Bahwa dalam konsep sistem pemilu ambang batas parlemen dikenal dalam dua jenis yakni ambang batas formal yang secara spesifik diatur dalam

- undang-undang yang besarnya ditentukan oleh kesepakatan politik pembentuk undang-undang dan ambang batas matematis yang besarnya dihitung berdasarkan rumus ambang batas *effective* atau *effective threshold*;
70. Bahwa Ambang batas efektif/alamiah merupakan angka matematis yang dipengaruhi oleh variabel *district magnitude* yang menghasilkan angka minimum perolehan suara bagi partai politik untuk mendapatkan kursi. Besaran angka ini bisa berubah-ubah dan terselubung yang besarnya bisa saja tidak diketahui serta tidak ditentukan dalam regulasi pemilu. Sedangkan ambang batas formal merupakan syarat minimal perolehan suara partai politik untuk diikutsertakan dalam proses konversi suara menjadi kursi. Besaran angka persentase minimal perolehan suara ambang batas parlemen dicantumkan secara legal dalam regulasi pemilu yang ada. Asal mula munculnya konsep ini menurut Reynolds et.al (2005: 94) adalah sebagai upaya membatasi pemilihan kelompok-kelompok ekstremis di Jerman dan dirancang untuk menghalangi partai-partai sangat kecil mendapatkan representasi;
71. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) merupakan salah satu variabel dasar dari sistem pemilu yang berdampak langsung terhadap konversi suara ke kursi. Sehingga ambang batas ini sangatlah lekat kaitannya dengan proporsionalitas hasil pemilu, dan konsistensi pengaturan di dalam sebuah regulasi pemilu;
72. Bahwa di dalam Pasal 168 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 diatur “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka” yang artinya hasil pemilu haruslah mengedepankan proporsionalitas atau keberimbangan antara perolehan suara yang didapatkan partai dengan jumlah kursi yang didapatkan;
73. Bahwa untuk menjawab, apa yang dimaksud sistem pemilu proporsional, penting kiranya bagi Pemohon untuk mengedepankan beberapa definisi pemilu proporsional, yang dikemukakan oleh beberapa ahli politik dan pemilu, di mana definisi ini sudah banyak disampaikan dalam karya ilmiah yang terpublikasi secara luas;
74. Bahwa Arend Lijpart dalam studinya yang berjudul berjudul ***Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas*** tahun 2003,

mendefinisikan derajat proporsionalitas pemilu ke dalam dua elemen dasar yakni: (1) *The degree to which the seat percentages of the different parties correspond to their vote percentages* (derajat di mana persentase perolehan kursi setimpal dengan persentase perolehan suara); (2) *The degree to which large and small parties are treated equally* (derajat dimana partai besar dan kecil diperlakukan secara setara) (Lijpart 2003; 170-171);

75. Bahwa dalam tulisan lainnya yang berjudul *Proportionality by Non-PR Methods Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe* tahun 2003, Lijpart mengatakan bahwa *The principle aim of proportional representation (PR) is exactly what its name implies: the allocation of seats in representation bodies according to the number of votes received by political parties or by individual candidates* (Prinsip yang dituju dari sistem pemilu perwakilan berimbang (proporsional) adalah sesuai dengan yang tersirat pada namanya: alokasi kursi di lembaga perwakilan selaras dengan jumlah suara yang didapatkan oleh partai politik atau oleh kandidat;
76. Bahwa selain Lijpart, definisi pemilu proporsional juga dapat dilihat di dalam studi yang berjudul **International Encyclopedia of Election (Richard Rose (ed))**. Di dalam studi tersebut dijelaskan bahwa menjelaskan proporsionalitas hasil pemilu sebagai *a principle according to which parties receive more or less the same share of the seat they win of the votes; if party wins 20 percent of the votes, then under a proportional representation system, it should receive close to 20 percent of the seats. Indeed in a completely proportional outcome, every party wins exactly its "fair share" of the seats, a situation referred to as full proportionality*. (sebuah prinsip yang berkaitan dengan partai politik mendapatkan lebih atau kurang perolehan kursi yang sama dari jumlah suara yang dimenangkan; jika partai politik memenangkan 20 persen suara di bawah sistem pemilu perwakilan berimbang (proporsional), maka harus menerima mendekati 20 persen kursi. Hasilnya harus sepenuhnya proporsional (berimbang), setiap partai persis memenangkan "pembagian yang adil" dari kursi, sebagai situasi yang merujuk pada proporsionalitas secara penuh);
77. Bahwa selain itu, terdapat pula tulisan Andrew Reynolds dkk pada tahun 2005 yang berjudul **Electoral System Design: The New International IDEA**

Handbook. Di dalam tulisan tersebut dijelaskan bahwa *“Alasan yang mendasari semua sistem PR adalah untuk dengan sadar mengurangi disparitas antara porsi perolehan suara nasional sebuah partai dan porsinya dalam kursi parlementer; jika sebuah partai besar memperoleh 40 persen suara, mestinya ia meraih kurang lebih 40 persen kursi, dan sebuah partai kecil dengan 10 persen suara harusnya juga mendapat 10 persen kursi legislatif”*. Selain itu dalam penjelasannya lebih jauh salah satu kelebihan dari sistem pemilu proporsional ialah *“Hanya menghasilkan sangat sedikit suara terbuang. Ketika ambang batas rendah, hampir semua suara yang diberikan dalam pemilihan-pemilihan PR masuk ke kandidat yang dipilih. Ini meningkatkan persepsi pemilih bahwa tidak sia-sia pergi ke tempat pemungutan suara saat pemilihan, sebab mereka bisa merasa lebih yakin bahwa suara mereka akan membuat perbedaan dalam hasil pemilihan, betapapun kecilnya”*

78. Bahwa dari tiga definisi yang diuraikan diatas, dapat ditarik beberapa poin utama di dalam menyelenggarakan pemilu proporsional:

Pertama, sebuah negara yang mengatakan menyelenggarakan pemilu legislatifnya dengan sistem proporsional, mesti memperhatikan dan mendesain sistem pemilunya, agar jumlah atau persentase suara yang didapat oleh partai politik, selaras dengan jumlah kursi atau persentase kursi yang diraihinya di parlemen. Misalnya, jika partai politik peserta pemilu mendapatkan suara sebesar 10%, ketika suara itu dikonversikan menjadi kursi legislatif, partai politik tersebut mesti pula mendapatkan 10% kursi legislatif di parlemen. Jika partai politik tersebut mendapatkan 5% suara pemilih, partai politik tersebut mesti mendapatkan 5% dari total kursi lembaga perwakilan. Kondisi inilah yang disebut dengan pemilu proporsional, dimana hasil pemilunya juga proporsional.

Kedua, salah satu kelebihan pemilu proporsional adalah meminimalisir suara yang terbuang, sehingga menimbulkan persepsi yang positif bagi pemilih, kedatangan mereka ke TPS tidak sia-sia;

79. Bahwa tujuan dari pemilu proporsional adalah agar lembaga perwakilan rakyat benar-benar representatif; atau agar setiap suara yang diberikan oleh pemilih terwakili di lembaga perwakilan rakyat. Ketika di dalam sebuah pemilu

dengan sistem proporsional, tetapi justru banyak suara pemilih yang terbuang, atau tidak dihitung untuk mewujudkan representasi di lembaga perwakilan, artinya ada kesalahan fatal di dalam penerapan sistem pemilu proporsionalnya;

80. Bahwa salah satu penyebab terjadinya kesalahan fatal di dalam mewujudkan sistem pemilu proporsional karena banyaknya suara yang terbuang itu disebabkan oleh pengaturan Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tidak dirumuskan secara tepat. Akibatnya tentu saja membuat inkonsistensi antara pengaturan pemilu proporsional dan ambang batas menimbulkan ketidakpastian hukum. Intinya, pengaturan ambang batas sesuai dengan ketentuan UU a quo telah menyebabkan hasil pemilu yang tidak proporsional;
81. Bahwa ketika pemilu di Indonesia menegaskan bahwa sistem pemilu legislatifnya menggunakan sistem proporsional, tetapi hasil pemilunya menunjukkan hasil yang tidak proporsional, karena persentase suara yang diperoleh partai politik, tidak selaras dengan persentase perolehan kursi di parlemen, artinya ada persoalan mendasar yang mesti dituntaskan di dalam sistem pemilu proporsional di Indonesia;
82. Bahwa persoalan tersebut tentu saja berkaitan langsung dengan daulat rakyat sebagai fondasi utama dari penyelenggaraan pemilu, serta pemenuhan asas pemilu yang jujur dan adil di dalam Pasal 22E ayat (1), dan tentang adanya kepastian hukum di dalam sebuah regulasi penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dan tentu saja berkaitan pula dengan prinsip negara hukum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945;
83. Bahwa salah satu yang menentukan hasil pemilu menjadi proporsional atau tidak adalah ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang notabene adalah salah satu variabel dari sistem pemilu;
84. Bahwa untuk merumuskan dan menentukan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) penyelenggaraan pemilu sebuah negara, tentulah harus jelas rujukan rumus matematika pemilu yang digunakan, sehingga besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menemukan rasionalitasnya, sebagaimana dipertimbangkan dan diputus oleh MK pada putusan-putusan sebelumnya;

85. Bahwa MK mengatakan keputusan politik di level undang-undang yang mengatur ambang batas parlemen, adalah pilihan yang konstitusional, sepanjang tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas (**vide Putusan MK No. 3/PUU-VII/2009**)
86. Bahwa untuk membuktikan agar ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas menjadi sangat penting untuk mempertanyakan, apa basis argumentasi dan rumusan dari pembentuk undang-undang menetapkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% di dalam UU a quo. Apakah perhitungan untuk sampai ke besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 4% sudah sesuai dengan rumus matematika pemilu yang sesuai dengan prinsip pemilu proporsional?;
87. Bahwa sepanjang yang pemohon telusuri, sama sekali tidak ditemukan basis perhitungan yang terbuka, transparan, dan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional sehingga ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menjadi 4% sebagaimana diatur di dalam UU a quo;
88. Bahwa karena perumusan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak pernah dilakukan dengan terbuka dan menggunakan teori perhitungan matematika pemilu oleh banyak peneliti dan ilmuwan, telah menyebabkan hasil pemilu di Indonesia sejak Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019 tidak proporsional;
89. Bahwa ketika pemohon telah melakukan perhitungan terhadap hasil Pemilu 2009, 2014, dan Pemilu 2019 terdapat hasil disproporsionalitas hasil pemilu. Ketika hasil pemilu tidak proporsional karena disebabkan oleh ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tidak dihitung secara terbuka, akurat, dan transparan, tentu mengakibatkan sistem pemilu proporsional menjadi tidak pasti;
90. Bahwa selain mengakibatkan ketidakpastian hukum karena hasil pemilu Indonesia justru tidak proporsional, tentu saja pengaturan UU a quo telah mengakibatkan pertentangan dengan asas pemilu di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945, terutama berkaitan dengan asas pemilu yang jujur dan adil, bertentangan dengan prinsip negara hukum sesuai dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945, karena sebuah aturan hukum yang tidak konsisten dan saling bertentangan adalah bertentangan dengan prinsip negara hukum,

serta bertentangan pula dengan prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, karena telah terbukti penentuan ambang batas parlemen tidak dilaksanakan dengan rumusan yang rasional telah mengabaikan hak keterwakilan rakyat sebagaimana pengejawantahan dari prinsip daulat rakyat.

▪ **TENTANG HASIL PEMILU INDONESIA YANG TIDAK PROPORSIONAL**

91. Bahwa untuk menghitung proporsionalitas sebuah hasil pemilu, terdapat beberapa rumusan yang digunakan oleh para ahli yang sudah dirujuk dan digunakan oleh banyak ahli politik, pemilu, dan ilmu pemerintahan;

92. Bahwa dari berbagai macam rumusan untuk menghitung indeks terhadap proporsionalitas pemilu, terdapat dua indeks yang paling sering digunakan di dalam studi kepemiluan. Keduanya adalah *Loosmore-Henby Indeks* (LSI) indeks dan *Least square index* (LSq) indeks. LHI melakukan evaluasi terhadap profesionalitas hasil pemilu melalui cara pandang pemilih, yang secara spesifik dilihat dari proporsi dari suara pemilih yang terbuang *wasted vote*, sedangkan LSq memfokuskan dirinya untuk melihat nasib partai politik dalam memperoleh kursi, dalam hal berkaitan apakah setiap partai politik perlakukan sama dan berimbang dalam memperoleh kursi yang setara dengan perolehan suaranya;

93. Bahwa ahli kepemiluan Taguepara dan Grofman pada tahun 2003 memeriksa 19 performa indeks di dalam mengukur proporsionalitas hasil pemilu. Hasilnya LSq indeks yang menurut Taagepara yang paling relevan untuk dibandingkan dengan indeks yang lain untuk menghitung proporsionalitas sebuah pemilu;

94. Bahwa indeks LSq dihitung dengan cara:

$$\sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

(akar dari satu per dua dikali dengan jumlah persentase suara seluruh partai dikurang persentase kursi seluruh partai pangkat dua)

Sedangkan indeks LHI dihitung dengan cara:

LHI indeks

$$\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)$$

(satu per dua dikali dengan jumlah persentase suara seluruh partai dikurang persentase kursi seluruh partai);

95. Bahwa baik LHI dan LSq indeks menghasilkan bilangan desimal dalam

mengukur proporsionalitas hasil pemilu. Terhadap dua indeks ini *The independent on Voting System* Inggris atau biasa disebut komisi Jenkin (1998) dan dikutip oleh studi Philip Kestelmen yang berjudul *Alternative Voting in Proportion* mengklasifikasikan bilangan desimal yang dihasilkan oleh indeks LHI ke dalam tiga tingkatan proporsionalitas:

- (1) *full proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan adalah 4-8%;
- (2) *semi-proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan di bawah 10%;
- (3) *non-proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan melebihi 15%.

Sedangkan untuk indeks LSq yang sebetulnya hasil indeks LSq merupakan akar pangkat dua dari hasil indeks LHI dapat dilihat dari setengah persentase dari hasil LHI untuk mengkategorisasikan *full/semi/non-proportional*. Meskipun jika merujuk pada studi Borisyuk, Rallings, dan Thrasher (2004) jika hasil hitung LSq adalah 0-1 maka hasil pemilu tersebut terkategori sebagai *full proportional*;

96. Bahwa meskipun formula hitung proporsionalitas hasil pemilu tersebut tidak memasukkan variabel ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), namun ambang batas sangat berpengaruh terhadap perolehan kursi partai politik. Sebab dalam menghitung proporsionalitas sebuah hasil pemilu, partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen tetap disertakan, karena ada suara pemilih yang telah dititipkan kepada partai politik tersebut sebagai wujud dari representasi politik;
97. Bahwa setelah pemohon memasukkan data hasil pemilu yang bersumber dari data komisi pemilihan umum, terutama data perolehan suara dan raihan kursi partai politik ke dalam dua rumusan indeks, yakni LSI dan LSq, terdapat tren peningkatan disproporsionalitas hasil pemilu setelah diterapkannya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*);
98. Bahwa Pemilu 1999 menghasilkan indeks LHI 10,6 dan LSq 3,3 yang dapat terkategori semi proporsional. Pada Pemilu 2004 sekalipun ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) belum diterapkan terjadi peningkatan angka disproporsionalitas dengan jumlah indeks LHI 19,8 dan LSq 4,4. Jika merujuk pada studi Komisi Jenkin (1998) dan Philip Kestelman, hasil pemilu ini tersebut tidak proporsional karena melebihi angka 15%;
99. Bahwa Indeks LHI dan LSq semakin melonjak dan tertinggi di Pemilu 2009 di mana ambang batas parlemen pertama kali diterapkan dengan angka 44,9

(LHI) dan 6,7 (LSq). Angka ini menunjukkan hasil pemilunya menjadi semakin tidak proporsional. Salah satu penyebabnya adalah banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu yang suaranya tidak terkonversi menjadi kursi akibat penerapan ambang batas parlemen (parliamentary threshold) 2,5%;

100. Bahwa pada Pemilu 2014, indeks proporsionalitas pemilu agak membaik ketika indeks LHI menjadi 7,8 dan indeks LSq menjadi 2,8. Kondisi ini disebabkan oleh jumlah partai politik peserta pemilu yang sedikit yakni 12 partai dengan tiga partai yang tidak terkonversi jadi kursi perolehan suaranya, dengan pemberlakuan ambang batas parlemen (parliamentary threshold) 3,5%;

101. Bahwa untuk lebih jelasnya trend disproporsionalitas hasil pemilu di Indonesia dapat dilihat pada tabel di bawah ini, sekaligus juga dapat secara detail dilihat bagaimana tingginya suara pemilih yang terbuang sebagai akibat pemberlakuan ambang batas parlemen:

Tabel. 8

AMBANG BATAS PARLEMEN, SUARA TERBUANG DAN INDEKS DISPROPORSIONALITAS

Pemilu	Jumlah Partai Peserta Pemilu	Jumlah Partai di DPR	Total Suara	Ambang Batas Parlemen	Suara Terkonversi ke Kursi	Suara Terbuang	Indeks Disproporsionalitas	
							LHI	LSq
1999	48	23	105.553.708	0	101.765.638	3.788.070	10,6	3,3
2004	24	15	113.490.795	0	105.923.510	7.567.285	19,8	4,4
2009	38	9	104.048.118	2,5%	85.000.637	19.047.481	44,9	6,7
2014	12	10	124.885.737	3,5%	121.920.762	2.964.975	7,8	2,8
2019	16	9	139.972.260	4%	126.376.418	13.595.842	20,6	4,5

Sumber: Diolah dari data hasil Pemilu Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia

102. Bahwa jika merujuk pada tabel 8 di Pemilu 2014 terjadi penurunan jumlah suara terbuang dan angka disproporsionalitas akibat menurunnya jumlah partai politik peserta pemilu, dari 38 partai politik peserta Pemilu 2009 menjadi 12 partai politik di Pemilu 2014, namun besaran angka parliamentary threshold tetap menjadi variabel utama yang berpengaruh terhadap tinggi dan rendahnya disproporsionalitas hasil pemilu. Sebagai contoh, jika merujuk pada hasil Pemilu 2014 yang tertera pada tabel 9 menerapkan angka Parliamentary Threshold 1% maka suara yang terbuang hanya suara Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia yang hanya

memperoleh 1.142.067 atau 0.91% suara. Sedangkan jika pada Pemilu 2014 menerapkan besaran *Parliamentary Threshold* sebesar 6% maka besaran suara yang terbuangan dan berujung pada disproportionalitas bertambah akibat terbuangnya suara Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Bulan Bintang, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia sebesar 9.540.366 suara.

Tabel 9. Hasil Pemilu DPR 2014

No. Urut Partai	Partai Politik	Perolehan Suara	
		Jumlah	Persentase (%)
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.673.018	18,96
5	Partai Golongan Karya	18.424.715	14,75
6	Partai Gerakan Indonesia Raya	14.750.043	11,81
7	Partai Demokrat	12.724.509	10,19
2	Partai Kebangkitan Bangsa	11.292.151	9,04
8	Partai Amanat Nasional	9.459.415	7,57
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.455.614	6,77
1	Partai Nasional Demokrat	8.412.949	6,74
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.152.957	6,53
10	Partai Hati Nurani Rakyat	6.575.391	5,27
11	Partai Bulan Bintang	1.822.908	1,46
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.142.067	0,91
	JUMLAH	124.885.737	100,00

103. Bahwa setelah melihat angka disproportionalitas pemilu Indonesia di atas, tentu menjadi sebuah persoalan konstitusional, bagaimana tentang kepastian hukum pengaturan pemilu proporsional di dalam UU a quo, sementara hasil pemilunya tidak proporsional. Menurut pemohon ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan juga bertentangan dengan asas jujur dan adil di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945;
104. Bahwa penting juga untuk dijawab, bagaimana eksistensi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) ketika pengaturan ambang batas

parlemen tersebut membuat jutaan suara pemilih yang telah diberikan menjadi terbuang, dan hal tersebut jelas bertentangan dengan persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan, karena dengan dibuang begitu saja suara yang sudah diberikan oleh pemilih kepada partai politik yang telah dipilihnya, tanpa diikutkan di dalam konversi suara menjadi kursi, telah pula bertentangan dengan kedaulatan rakyat dan rasionalitas;

105. Bahwa menurut pemohon, meskipun terdapat persoalan proporsionalitas dan hilangnya suara sebagai akibat pemberlakuan ambang batas parlemen, pemohon menilai, ambang batas parlemen masih menjadi sesuatu yang wajar untuk diatur di dalam sistem pemilu proporsional seperti di Indonesia, dengan tujuan untuk memacu partai-partai politik untuk bekerja mendapatkan suara pemilih, sehingga melewati ambang batas parlemen dan bisa diikutkan di dalam perhitungan kursi di DPR;
106. Bahwa dengan pertimbangan itu, menjadi sangat penting penentuan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menggunakan formula yang tepat, agar tujuan untuk menyaring partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan dari pemilih untuk meraih kursi dapat betul-betul diwujudkan. Tetapi bersamaan dengan itu, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) mesti pula dirumuskan secara tepat, tanpa menyebabkan banyak suara terbuang sehingga hasil sistem pemilu proporsional tetap proporsional;
107. Bahwa untuk mencari formula ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tepat, sejumlah ahli pemilu sepakat menggunakan konsep ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) efektif;
108. Bahwa ahli pemilu Taagepara (1998, 2000) menurut Gallagher (2004) membuat kemajuan sekaligus kontribusi utama dalam merumuskan formula hitung mencari angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) efektif pada level nasional;
109. Bahwa dalam mencari formula ambang batas parlemen yang tepat, sejumlah ahli pemilu sepakat menggunakan konsep ambang batas parlemen efektif. Rumus ambang batas parlemen ini dinilai dapat menjaga proporsionalitas hasil pemilu. Besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan atau *district magnitude* merupakan variabel dasar untuk menghitung

besaran ambang batas parlemen efektif. Hal ini karena daerah pemilihan sering disebut sebagai ambang batas terselubung karena besaran daerah pemilihan menentukan jumlah partai yang dapat memperoleh kursi. Semakin besar daerah pemilihan, semakin terbuka peluang bagi partai politik untuk mendapatkan kursi. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil daerah pemilihan, semakin kecil peluang partai politik untuk mendapatkan kursi;

110. Bahwa dari konsep inilah muncul formula ambang batas efektif untuk bisa mendapatkan kursi di daerah pemilihan. Dikenal istilah ambang batas atas dan ambang batas bawah. Kedua konsep ini adalah untuk melihat peluang partai politik dalam mendapatkan kursi di daerah pemilihan. Untuk bisa mendapatkan kursi pertama di daerah pemilihan, partai politik harus dapat melampaui ambang batas atas (*upper threshold*), sementara untuk bisa mendapatkan kursi sisa, partai politik harus melampaui ambang batas bawah (*lower threshold*). Konsep ini digagas oleh Rae/Hanby/Loosemore (1971);

111. Bahwa penjelasan ada poin ini adalah tentang formula ambang batas atas dan formula ambang batas bawah

Ambang batas atas (*upper threshold*): $1/(m+1)$

Ambang batas bawah (*lower threshold*): $1/(2m)$

Di mana M adalah besaran daerah pemilihan

112. Bahwa konsep di poin No. 110, berlaku untuk metode penghitungan yang menggunakan metode kuota. Sementara dalam sistem pemilu proporsional juga dikenal metode formula alokasi kursi dengan menggunakan metode divisor atau rata-rata tertinggi. Untuk itu Taagepera dan Shugart membuat formulasi rumus ambang batas efektif (*effective threshold*). Rumus ambang batas efektif ini merupakan kombinasi dari formula ambang batas atas dan ambang batas bawah, yang dirumuskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 T_{\text{eff}} &= 50\%/(m+1)+50\%/2m \\
 &= 50\%.2m+50\%(m+1)/2m(m+1) \\
 &= 50\%(2m+m+1)/2m(m+1) \\
 &= 50\%(3m+1)/2m(m+1) \\
 &= 50\%(3+1/m)/2(m+1) \\
 &= 75\%/(m+1)
 \end{aligned}$$

Di mana M adalah besaran daerah pemilihan

113. Bahwa rumusan di dalam poin No. 111, berlaku untuk melihat peluang partai politik untuk bisa mendapatkan kursi di daerah pemilihan. Sehingga kesimpulannya adalah, jika partai politik ingin mendapatkan kursi pertama di daerah pemilihan, maka partai politik harus melampaui ambang batas atas, untuk mendapatkan kursi sisa maka partai politik harus melampaui ambang batas aman. Sementara jika partai politik ingin berada dalam posisi aman, maka setidaknya partai politik harus melampaui ambang batas efektif;
114. Bahwa penjelasan mengenai ambang batas efektif di atas adalah untuk melihat peluang partai politik mendapatkan kursi di tingkat daerah pemilihan. Sementara penerapan angka ambang batas parlemen di level undang-undang adalah hal yang konstitusional. Untuk itu dalam menentukan besaran angka ambang batas formal atau angka ambang batas yang dicantumkan dalam undang-undang perlu ditetapkan dengan cara yang sesuai dengan metode hitung yang rasional dan berbasiskan pada perhitungan akademik yang terbuka dan adil;
115. Bahwa salah satu rumusan yang digunakan dalam menentukan nilai angka ambang batas parlemen adalah dengan menggunakan formula yang dirumuskan oleh Taagepera. Formula ini dikenal dengan istilah ambang batas optimal;
116. Bahwa di Spanyol terdapat 350 kursi parlemen yang tersebar di 52 daerah pemilihan. Rata-rata besaran daerah pemilihan untuk di Spanyol adalah 6.7. Sehingga jika ingin mengetahui peluang partai politik untuk bisa mendapatkan kursi di daerah pemilihan maka dapat menggunakan ambang batas efektif. Setelah dihitung akan ditemukan angka ambang batas efektifnya adalah 9.7%. Angka ambang batas ini berlaku hanya di tingkat daerah pemilihan saja, tidak berlaku di tingkat nasional. Jika hal ini diterapkan secara nasional maka akan sangat mudah bagi partai politik untuk bisa mendapatkan kursi. Hal ini juga serupa dengan Irlandia pada Pemilu 2002. Irlandia memiliki 165 kursi dengan rata-rata daerah pemilihan 4. Jika menggunakan rumus ambang batas efektif akan ditemukan angka 15%. Sekali lagi angka ambang batas ini berlaku untuk tingkat daerah pemilihan;

117. Bahwa untuk itulah Taagepera merumuskan ambang batas efektif untuk level nasional. Konsep ini merupakan gabungan konsep representasi dan juga memiliki sifat eksklusi (artinya agar tidak serta merta partai politik mudah untuk mendapatkan kursi parlemen). Sehingga rumusan yang digagas oleh Taagepera adalah sebagai berikut:

$$T = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$$

atau

$$T = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$$

atau

$$T = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$$

di mana, M rata-rata besaran daerah pemilihan, S jumlah kursi parlemen dan E jumlah daerah pemilihan

118. Bahwa Dengan menghitung rata-rata besaran daerah pemilihan, jumlah kursi, dan jumlah daerah pemilihan pada empat pemilu DPR terakhir apabila dibulatkan maka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) efektif untuk Pemilu DPR adalah 1% dari suara partai politik nasional. Besaran ambang batas ini mampu menyaring partai politik yang tidak mendapatkan dukungan signifikan dari pemilih untuk masuk DPR dan mengikuti pemilu berikutnya, sekaligus mampu menjaga hasil pemilu proporsional tetap proporsional;

119. Bahwa ketika Pemohon membandingkan perhitungan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) seperti apa yang diatur di dalam undang-undang, termasuk UU a quo, dengan besaran ambang batas parlemen 1% terdapat perbedaan jumlah partai politik yang lolos ke parlemen. Lebih lengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel. 9

PARTAI POLITIK DAN AMBANG BATAS PARLEMEN MENURUT UNDANG-UNDANG DENGAN AMBANG BATAS PARLEMEN EFEKTIF 1%

Pemilu	Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu	Jumlah Partai Politik Lolos Ambang Batas Parlemen Efektif 1%	Jumlah Partai Politik Lolos Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	Selisih
Pemilu	38	15	9	6

2009				
Pemilu 2014	12	11	10	1
Pemilu 2019	16	13	9	4

120. Bahwa seandainya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) efektif diterapkan pada tiga pemilu terakhir, maka secara berturut-turut pada Pemilu 2009, 2014, dan 2019 partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen adalah 15, 11, dan 13 partai. Namun karena ambang batas yang digunakan masing-masing untuk Pemilu 2009, 2014, dan 2019 adalah 2,5%, 3,5%, dan 4% beberapa partai politik tidak disertakan di dalam penghitungan kursi di parlemen. Tabel di bawah ini akan memperlihatkan partai politik yang dirugikan dengan pemberlakuan ambang batas parlemen selama Pemilu 2009, 2014, dan 2019:

Tabel. 10

**PARTAI POLITIK YANG LOLOS
AMBANG BATAS PARLEMEN EFEKTIF 1% TETAPI TIDAK LOLOS
AMBANG BATAS PARLEMEN MENURUT UNDANG-UNDANG**

Pemilu	Partai Politik
Pemilu 2009	Partai Bulan Bintang Partai Kebangkitan Nasional Ulama Partai Damai Sejahtera Partai Bintang Reformasi Partai Peduli Rakyat Nasional
Pemilu 2014	Partai Bulan Bintang
Pemilu 2019	Partai Persatuan Indonesia Partai Berkarya Partai Solidaritas Indonesia Partai Hati Nurani Rakyat

121. Bahwa secara lebih detail, Pemohon juga menghitung perolehan kursi partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen sesuai dengan undang-undang yang berlaku, dan membandingkannya jika ambang batas parlemen diberlakukan dengan rumusan efektif, yakni 1%. Berikut tabel detailnya beserta dengan daerah pemilihannya:

Tabel. 11

**PEROLEHAN KURSI PARTAI POLITIK LOLOS AMBANG BATAS
PARLEMEN EFEKTIF 1% TETAPI TIDAK LOLOS AMBANG BATAS
PARLEMEN MENURUT UNDANG-UNDANG**

Pemilu	Partai Politik	Jumlah Kursi	Daerah Pemilihan
2009	Partai Bulan Bintang	3	Jabar III, NTB, Sulsel III
	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	5	Jatim II, Jatim III, Jatim IV, Jatim IX, Jatim X
	Partai Damai Sejahtera	5	Sumut I, Sumut III, NTT 2, Sulut, Papua
	Partai Bintang Reformasi	1	Sulsel II
	Partai Peduli Rakyat Nasional	1	Sumut II
2014	-	-	-
2019	Partai Soildaritas Indonesia	3	Banten III, DKI Jakarta II, DKI Jakarta III
	Partai Persatuan Indonesia	2	NTT II, Sumut III

122. Bahwa selain persebaran kursi, pemohon juga menghitung total suara yang terbuang ketika membandingkan pemberlakuan ambang batas parlemen sebagaimana diatur di dalam undang-undang a quo, termasuk pemilu sebelumnya, lalu membandingkannya dengan simulasi ambang batas efektif sebesar 1%. Detailnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel. 12

**PERBANDINGAN SUARA TERBUANG ANTARA AMBANG BATAS PARLEMEN
EFEKTIF DENGAN AMBANG BATAS PARLEMEN MENURUT UNDANG-
UNDANG**

Pemilu	Jumlah Suara Terbuang Ambang Batas Parlemen Efektif 1%	Jumlah Suara Terbuang Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	Selisih
Pemilu 2009	10.146.823	19.047.481	8.900.658
Pemilu 2014	1.142.067	2.964.975	1.822.908
Pemilu 2019	2.115.159	13.595.842	11.480.683

123. Bahwa dengan uraian dan data yang pemohon sampaikan di atas, terlihat jelas, bahwa adanya ketentuan ambang batas parlemen sebagaimana kebijakan hukum pembentuk undang-undang adalah hal yang konstitusional, dan tidak dapat pula dihilangkan. Tetapi, hal mendasar yang perlu dipastikan di dalam merumuskan ambang batas parlemen adalah, mesti memperhatikan prinsip proporsionalitas pemilu sebagaimana sistem pemilu yang dianut di Indonesia;
124. Bahwa penerapan ambang batas parlemen efektif sebagaimana pemohon uraikan di atas, tidak saja mampu menjaga proporsionalitas hasil sistem pemilu proporsional, tetapi juga mampu menghindarkan dari pelanggaran konstitusi akibat hilangnya hak partai politik meraih kursi di daerah pemilihan dan hak pemilih di satu daerah pemilihan memiliki wakil sendiri di DPR;
125. Bahwa pertanyaan klasiknya adalah apakah ambang batas parlemen efektif, yang berdasarkan perhitungan pemohon menjadi 1% akan menambah ekstremitas sistem multipartai ekstrim yang dihasilkan oleh besaran ambang batas parlemen 2,5% 3,5%, dan 4%?;
126. Bahwa simulasi yang dilakukan oleh pemohon menjawab hal tersebut, dengan menghasilkan bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen efektif sama sekali tidak menambah ekstremitas sistem multipartai di Indonesia yang diukur dari hasil ENPP berikut:

Tabel. 13
Ambang Batas Efektif dan Indeks ENPP

Pemilu	Partai Politik Peserta	Ambang Batas Parlemen	Partai Politik di DPR	Indeks ENPP

	Pemilu			
Pemilu 2009	38	1%	14	6,8
Pemilu 2014	12	1%	10	8,2
Pemilu 2019	16	1%	11	7,7

127. Bahwa jika dibandingkan kenaikan ambang batas parlemen yang diatur di dalam UU Pemilu tahun 2009, 2014, dan 2019, dengan penerapan ambang batas efektif tidak signifikan mempengaruhi perubahan indeks ENPP. Berdasarkan ambang batas efektif 1% terbukti tidak berdampak pada semakin ekstrimnya multipartai ekstrim yang dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel. 14

Perbandingan ENPP Ambang Batas Parlemen di UU Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen Efektif

Pemilu	Partai Politik Peserta Pemilu	Ambang Batas Parlemen di UU Pemilu	Partai Politik di DPR	ENPP	Ambang Batas Parlemen Efektif	Partai Politik di DPR	ENPP
2009	38	2,50%	9	6,2	1%	14	6,8
2014	12	3,50%	10	8,2	1%	10	8,2
2019	16	4%	9	7,5	1%	11	7,7

128. Bahwa ambang batas parlemen mesti dirancang dengan rumusan yang terukur, rasional, dan terbuka, sehingga tidak hanya bertujuan untuk menyeleksi partai politik yang akan diikuti di dalam proses konversi suara menjadi kursi, tetapi juga sangat penting untuk memperhatikan bagaimana agar suara pemilih yang terbuang mesti sekecil mungkin. Hal ini sejalan dengan prinsip utama pemilu proporsional, bahwa semakin kecil suara yang

terbuang, maka representasi pemilih semakin terwakili di lembaga perwakilan, dan semakin proporsional pula hasil pemilunya;

129. Bahwa pertanyaan penting saat ini, ketentuan di dalam UU a quo, yang merumuskan ambang batas parlemen sebesar 4% dari total suara sah, sebagai syarat partai politik diikutkan di dalam perhitungan kursi DPR, menggunakan rumusan yang seperti apa? Atau pertanyaan kuncinya, besaran angka 4% dihasilkan dari perhitungan apa? Hal ini sama sekali tidak pernah dihitung secara terbuka, transparan, dan melibatkan partisipasi publik secara luas, sebagaimana prasyarat pembahasan undang-undang pemilu di dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 termasuk pula Putusan MK terakhir, No. 114/PUU-XX/2022;
130. Bahwa berdasarkan uraian, data, dan argumentasi yang sudah pemohon sampaikan diatas, pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% telah secara nyata dan faktual menyebabkan hasil pemilu menjadi tidak proporsional;
131. Bahwa hasil pemilu yang tidak proporsional ini, telah menyebabkan pengaturan sistem pemilu proporsional menjadi inkonsisten antara regulasi di dalam undang-undang pemilu dengan kondisi faktual perhitungan proporsionalitas pemilu. Inkonsistensi di dalam sebuah kerangka hukum pemilu, yakni di dalam UU quo, tentu saja telah menyebabkan sebuah ketidakpastian hukum, yang tidak diperbolehkan oleh Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945;
132. Bahwa ketentuan di dalam undang-undang pemilu menyebutkan bahwa pemilu legislatif di Indonesia dilaksanakan dengan sistem proporsional. Untuk menguji apakah benar sistem pemilu di Indonesia proporsional, caranya adalah dengan menghitung hasil pemilu dengan indeks proporsionalitas yang sudah digunakan dan dijelaskan oleh Pemohon. Apakah hasil pemilu benar-benar proporsional, tentu mesti dibuktikan dengan cara-cara yang rasional pula. Pemohon, melalui hasil perhitungan yang sudah dilampirkan di dalam alat bukti permohonan ini, menunjukkan dampak dari pengaturan ambang batas parlemen, telah membuat hasil pemilu menjadi tidak proporsional, dan tentu ini telah melanggar prinsip negara hukum, yang salah satu alat ukurnya, sebuah kerangka hukum yang

ada di dalam undang-undang, tidak boleh saling bertentangan satu dengan yang lainnya;

133. Bahwa adanya kerangka hukum pemilu yang telah secara terang menunjukkan adanya ketidakpastian hukum, di mana di satu sisi pemilu legislatif disebutkan menggunakan sistem pemilu proporsional di dalam a quo, namun dikarenakan ketentuan ambang batas parlemen yang juga terdapat di dalam UU a quo, telah secara faktual membuat hasil pemilu legislatif di Indonesia menjadi tidak proporsional. Artinya, adanya kerangka hukum pemilu yang disusun, lalu membuat ketidakpastian hukum, jelas salah satu bentuk pelanggaran terhadap prinsip negara hukum, sebagaimana dijamin oleh Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945;
134. Bahwa selain menyebabkan ketidakpastian hukum, pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di dalam undang-undang a quo juga telah menyebabkan sebuah regulasi pemilu yang tidak terukur, rasional, dan memberikan keadilan, sebagaimana asas pemilu yang jujur, dan adil di dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945;
135. Bahwa perkara yang diajukan oleh pemohon ini, merupakan persoalan konstusionalitas norma, yang tempat satu-satunya menguji sebuah konstusionalitas norma hukum adalah di Mahkamah Konstitusi;
136. Bahwa kepentingan lebih besar dari permohonan ini adalah perkara a quo akan mengupayakan agar kerangka hukum pemilu dan penyelenggaraan pemilu betul-betul tidak melenceng dari nilai-nilai konstusional yang sudah diberikan oleh konstitusi, utamanya berkaitan dengan kedaulatan rakyat, jaminan prinsip negara hukum Indonesia, persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum, pemenuhan asas pemilu, dan kepastian hukum;
137. Bahwa berdasarkan uraian dan argumentasi di atas, telah secara terang dan jelas, bahwa ketentuan di dalam UU a quo bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 22E Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945, dan mesti dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

▪ **Tentang Permintaan Menjadikan Pemeriksaan Perkara a quo Sebagai Prioritas di Mahkamah Konstitusi**

138. Bahwa permohonan a quo berkaitan langsung dengan perhitungan ambang batas parlemen dan kesempatan kepada partai politik peserta Pemilu 2024

yang nanti akan diikutkan di dalam perhitungan alokasi suara menjadi kursi ke DPR;

139. Bahwa permohonan a quo juga akan sangat berkaitan dengan berapa besaran jumlah suara pemilih yang akan terbang sebagai akibat dari ketentuan ambang parlemen sebagaimana diatur di dalam ketentuan uu a quo;
140. Bahwa berdasarkan hasil Pemilu 2019, dimana jumlah suara pemilih yang terbang mencapai belasan juta suara, sebagai akibat pemberlakuan ambang batas parlemen, pemohon berharap kejadian yang sama tidak terulang kembali di Pemilu 2024;
141. Bahwa dengan semakin dekatnya hari pemungutan suara Pemilu 2024, yakni akan dilaksanakan pada 14 Februari 2024, dan rekaptulasi suara yang diperkirakan akan berlangsung pada bulan Maret-April 2024, penting bagi Mahkamah untuk menjadikan perkara ini sebagai prioritas pemeriksaan, sehingga upaya untuk memberikan hasil pemilu yang konsisten dengan sistem pemilu proporsional dan menghindari suara pemilih terbang semakin besar sebagai akibat dari ketentuan ambang batas parlemen dapat dihindari;
142. Bahwa berdasarkan timeline waktu pelaksanaan Pemilu 2024, dan pentingnya pokok permohonan ini untuk meminimalisir suara terbang, serta menjaga prinsip pemilu proporsional, penting kiranya Mahkamah menjadikan permohonan ini sebagai prioritas di dalam pemeriksaan perkara;
143. Berdasarkan uraian argumentasi yang telah disampaikan diatas, kami memohon kepada Mahkamah untuk menjadikan pemeriksaan perkara ini sebagai prioritas pemeriksaan di Mahkamah, dengan tetap memberikan kesempatan kepada pemohon ini melakukan pembuktian secara maksimal.

D. Petitum

Berdasarkan alasan-alasan hukum dan argumentasi konstusionalitas norma hukum yang telah diuraikan tersebut diatas, maka Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

Dalam Provisi:

1. Mengabulkan Permohonan Provisi Pemohon;

2. Menjadikan Perkara Pengujian Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sepanjang frasa **“paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional”** yang diajukan oleh Pemohon sebagai perkara yang diprioritaskan untuk diperiksa di Mahkamah Konstitusi, dengan tetap mempertimbangkan ruang pembuktian secara maksimal.

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan oleh pemohon untuk seluruhnya;
 2. Menyatakan Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sepanjang frasa **“paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional”** bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai ***“Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara efektif secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR dengan ketentuan besaran sebagai berikut:***
 - a. **Bilangan 75% dibagi dengan rata-rata besaran daerah pemilihan, ditambah satu, dan dikali dengan akar jumlah daerah pemilihan;**
 - b. **Dalam hal hasil bagi besaran ambang parlemen sebagaimana dimaksud huruf a menghasilkan bilangan desimal, dilakukan pembulatan”**
 3. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia untuk dimuat dalam Berita Negara;
- Apabila Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, kami mohon putusan seadil-adilnya *ex aequo et bono*.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-3 sebagai berikut:

1. Bukti P- 1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
2. Bukti P- 2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3. Bukti P- 3 : Fotokopi Salinan Akta dan Bukti Register Badan Hukum Yayasan Perludem;

Selain itu, untuk membuktikan dalil permohonannya, Pemohon juga mengajukan 2 (dua) orang ahli yaitu Philips J. Vermonte dan Didik Supriyanto yang keterangannya didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 22 Januari 2024, masing-masing pada pokoknya sebagai berikut:

Philips J. Vermonte

Saya akan menyampaikan keterangan sebagai ahli, sesuai dengan latar belakang keilmuan saya di bidang ilmu politik. Setelah saya membaca dan mempelajari permohonan pemohon, pokok persoalan yang dibawa oleh pemohon ke persidangan Mahkamah Konstitusi ini adalah terkait masalah ambang batas parlemen dapat terus diterapkan, hanya saja mesti ditentukan dengan basis perhitungan yang jelas, terbuka, dan transparan. Selain itu, pemohon di dalam permohonannya juga menjelaskan, bahwa ambang batas parlemen akan berpengaruh signifikan terhadap seberapa berhasil penyederhanaan sistem kepartaian yang ingin diwujudkan di Indonesia. Beberapa Hal ini menjadi punya korelasi langsung karena memang ambang batas parlemen akan berpengaruh kepada jumlah partai politik yang dapat diikutkan di dalam penghitungan atau pembagian kursi di lembaga perwakilan. Lebih dari itu, ambang batas parlemen juga akan sangat berpengaruh kepada seberapa proporsional hasil pemilu di Indonesia. Ini penting, karena memang Indonesia di dalam penyelenggaraan pemilu menganut sistem pemilu proporsional yang pada dasarnya harus mengedepankan keberimbangan antara perolehan suara dan kursi yang didapatkan di parlemen.

Secara konseptual, ambang batas adalah level minimum yang harus didapatkan partai politik untuk mendapatkan perwakilan di parlemen atau untuk diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi. Penggunaan tingkat minimal ini berbentuk persentase minimal perolehan suara dari hasil pemilu. Pada awalnya keberadaan ambang batas digunakan untuk melihat seberapa jauh tingkat kompetisi antara partai politik untuk memperebutkan kursi di parlemen dalam pemilu.

Secara teoritik terdapat terdapat dua model ambang batas yakni ambang batas formal atau legal threshold yang besarannya tercantum di dalam undang-undang dan ambang batas yang tersembunyi atau yang tidak secara eksplisit tercantum dalam undang-undang besarannya. Besaran ambang batas formal sangat

ditentukan oleh kepentingan partai politik untuk membatasi masuknya partai politik baru atau untuk menyingkirkan partai politik tertentu masuk ke parlemen. Sedangkan ambang batas tersembunyi besarnya sangat ditentukan oleh variabel dasar sistem pemilu yakni: district magnitude atau jumlah alokasi kursi representasi dalam suatu daerah pemilihan. Rumusan umum yang berlaku adalah semakin besar daerah pemilihan maka semakin besar pula kesempatan partai-partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen, sementara semakin kecil besaran daerah pemilihan maka semakin kecil pula kesempatan partai-partai untuk mendapatkan kursi di parlemen. Sehingga partai-partai yang masuk dalam kategori partai menengah-kecil akan lebih setuju besaran daerah pemilihan yang besar.

Oleh sebab itu, menurut saya, satu aspek penting yang perlu untuk ditekankan dalam upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik adalah, cara satu-satunya bukanlah dengan terus menaikkan angka ambang batas parlemen. Tetapi juga ada cara lain untuk mewujudkan penyederhaan partai politik dengan cara memperkecil besaran daerah pemilihan. Inilah yang disebut dengan ambang batas tersembunyi sebagaimana yang sempat singgung pada bagian awal tadi.

Iustrasinya dapat disampaikan dengan gambaran seperti ini: Jika saat ini besaran daerah pemilihan untuk DPR RI adalah 3-10 kursi, artinya untuk satu daerah pemilihan berpotensi akan ada 10 partai politik yang akan mendapatkan kursi jika besaran district magnitude di daerah pemilihan tersebut dialokasikan sampai 10 kursi. Bahkan, untuk DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota besaran daerah pemilihannya bisa jauh lebih besar. Satu daerah pemilihan bisa mendapatkan alokasi kursi sampai 12 kursi karena besaran daerah pemilihan anggota DPRD 3-12 kursi. Artinya, berpotensi ada 12 partai politik berbeda yang akan mendapatkan kursi di lembaga legislatif di DPRD.

Dengan kondisi tersebut, persebaran kursi lembaga perwakilan kepada banyak partai politik di daerah pemilihan anggota legislatif, tentu akan terdampak pada terbarnya juga kursi lembaga legislatif kepada banyak partai politik di lembaga DPR atau DPRD. Pada akhirnya, efektifitas parlemen dengan penyederhanaan konsentrasi kursi kepada partai politik tidak terjadi.

Tetapi, kondisinya akan berbeda jika daerah pemilihan justru diperkecil. Jika daerah pemilihan diperkecil dengan kursi maksimal satu daerah pemilihan maksimal hanya boleh 6 kursi, maka hanya akan ada 6 partai politik berbeda di satu daerah pemilihan yang bisa mendapatkan kursi. Jika kondisi ini terjadi, maka konsentrasi kursi partai

politik di lembaga perwakilan juga akan jauh lebih sederhana. Dengan model seperti ini, sebetulnya, penyederhanaan partai politik di lembaga perwakilan tidak perlu dilakukan dengan cara menaikkan terus menerus besaran ambang batas parlemen. Dari Pemilu ke Pemilu, istilah ambang batas mengalami perubahan arti. Pada Pemilu 1999, diartikan sebagai syarat bagi partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya jika memiliki jumlah kursi DPR sebanyak 2 (dua) persen atau sekurang-kurangnya memiliki kursi sebanyak 3 (tiga) persen di DPRD I atau DPRD II yang tersebar di sekurang-kurangnya setengah dari jumlah Propinsi dan setengah jumlah Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia. Jika tidak, maka partai politik tersebut harus bergabung dengan partai politik lain agar memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

Definisi tentang ambang batas seperti yang ada pada Pemilu 1999 juga berlaku pada Pemilu 2004, namun terjadi peningkatan syarat yaitu memperoleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) persen kursi DPR, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 (empat) persen kursi DPRD Provinsi yang tersebar pada setengah jumlah provinsi atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 (empat) persen kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di setengah jumlah Kabupaten/Kota di Indonesia. Jika tidak memenuhi syarat-syarat tersebut, maka partai politik dapat bergabung dengan partai politik lainnya.

Untuk Pemilu 2009, terjadi perubahan arti terhadap ketentuan ambang batas, dimana setiap partai politik peserta pemilu harus memenuhi perolehan suara sekurang-kurang 2,5 (dua setengah) persen, sebagai syarat untuk dilibatkan dalam penghitungan kursi DPR. Syarat ini tidak berlaku untuk penghitungan kursi DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Demikian juga dengan Pemilu 2014, penerapan ambang batas parlemen dimaksudkan sebagai syarat untuk dilibatkan dalam penghitungan kursi DPR.

Hanya saja pada Pemilu 2014 angka ambang batas parlemen dinaikan menjadi 3,5% dari suara sah nasional dan tidak berlaku untuk penghitungan suara DPRD Propinsi dan kabupaten/kota. Secara praktik di Indonesia, memang selalu saja besaran ambang batas parlemen selalu menjadi kompromi politik antara pembentuk undang-undang. Sebagai suatu kebijakan politik di dalam ketentuan hukum pemilu yang berdampak pada kesempatan partai politik yang sudah dipilih oleh pemilih diikuti atau tidak di dalam penghitungan kursi DPR, memang perlu suatu rumusan yang jelas untuk memastikan angka ambang batas menggunakan

rumusan yang mana. Sama halnya ketika pembentuk undang-undang menentukan metode konversi suara menjadi kursi menggunakan sistem pemilu divisor sainte lague di dalam UU Pemilu, itu jelas suatu rumusan matematika pemilu yang jelas rujukan akademiknya. Hal yang sama mestinya diterapkan pula di dalam perumusan ambang batas parlemen.

Pada sisi lain, menurut hemat saya penting juga untuk mendudukan ulang makna “penyederhanaan sistem multipartai” yang selalu dijadikan tujuan utama dalam perdebatan penentuan besaran ambang batas formal di undang-undang pemilu. Klasifikasi sistem kepartaian memang pada awalnya ditinjau dari jumlah atau numerik partai politik yang masuk parlemen (Duverger 1954). Namun dalam perkembangannya, jumlah numerik ini tidak hanya di lihat dari segi jumlah partai politik yang ada di parlemen saja, melainkan komposisi perolehan kursi yang didapatkan oleh partai politik yang mempengaruhi interkasi antar partai politik dalam menghasilkan kebijakan.

Siaroff (2000) misalnya, mengklasifikasikan sistem kepartaian dengan melihat besaran *effective number party parliament* (ENPP) yang dikemukakan oleh Laakos dan Taagepera (1979). Adapun klasifikasi sistem kepartaian menurut Siaroff sebagai berikut:

Tabel Klasifikasi Sistem Kepartaian Siaroff

No.	System	ENPP
1	Two-party	1,92
2	Two and a half party	2,56
3	Moderate multiparty with one dominant party	2,95
4	Moderate multiparty with two main parties	3,17
5	Moderate multiparty with balance among main parties	3,69
6	Extreme multiparty with dominant party	3,96
7	Extreme multiparty with two main parties	4,41
8	Extreme multiparty with balance among the parties	5,56

Jika dikontekstualisasikan menggunakan pendekatan Siaroff (2000), Pemilu 2019 dengan besaran ambang batas parlemen 4% yang menghasilkan sembilan partai politik di parlemen, sesungguhnya masuk dalam kategori *extreme multiparty with balance among the parties* dengan besaran ENPP 7,5.

Sebagai bagian akhir dari keterangan saya, saya ingin menyampaikan beberapa hal: Pertama, upaya mendorong penyederhanaan partai politik di Indonesia sudah dilakukan dengan berbagai metode yang sudah diformalkan. Bahkan sejak proses pendirian partai politik. Tidak semua partai politik berstatus badan hukum, tidak semua pula partai politik berbadan hukum bisa jadi peserta pemilu, dan tidak semua pula partai politik peserta pemilu dapat diikutkan di dalam penghitungan kursi di lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, menekankan upaya penyederhaan partai dengan terus menaikkan ambang batas parlemen, adalah pilihan yang perlu untuk ditinjau ulang. Apalagi, jika dilihat fakta hasil pemilu sejak 2004, besaran ambang batas parlemen tidak signifikan mempengaruhi penyederhaan sistem kepartaian di Indonesia.

Kedua, upaya penyederhaan partai politik perlu memikirkan reformulasi pada variabel lain di sistem pemilu, yang salah satunya menurut saya adalah besaran daerah pemilihan. Dalam kesempatan yang lebih tepat, pembentuk undang-undang perlu untuk memikirkan dan mempertimbangkan aspek ini.

Ketiga, ada banyak dimensi yang dapat digunakan sebagai basis perhitungan ambang batas parlemen. Salah satu pertimbangan yang perlu menjadi perhatian utama adalah, bagaimana suara pemilih tidak banyak terbuang, dan besaran ambang batas parlemen betul-betul mampu membuat konsentrasi kursi di DPR tidak tersebar lagi ke banyak partai politik.

Didik Supriyanto

Pendahuluan

Penjelasan Umum UU No 7/2017 menyatakan, “Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga daerah.” Penjelasan ini mempertegas ketentuan Pasal 168 ayat (2) UU No 7/2017, bahwa “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem pemilu proporsional terbuka.”

Sistem pemilu proporsional atau disebut juga sistem pemilu perwakilan berimbang adalah sistem pemilu yang mengkonversi suara menjadi kursi secara proporsional atau secara berimbang. Maksudnya, jika Partai A memperoleh suara 20%, maka

Partai A juga meraih kursi kurang lebih 20%; jika Partai B memperoleh suara 5%, maka Partai B juga meraih kurang lebih 5% kursi.

Sistem pemilu proporsional merupakan antitesis dari sistem pemilu mayoritarian atau sistem pemilu perwakilan mayoritas, di mana kursi perwakilan diberikan kepada partai politik atau calon yang meraih suara terbanyak (*simple majority*) atau yang meraih suara 50%+1 (*absolute majority*). Dengan demikian kebalikan dari sistem mayoritarian yang membuang suara berapapun (*simple majority*) atau kurang dari 50% (*absolute majority*), sistem pemilu proporsional menekan sedikit mungkin suara terbuang atau suara yang tidak terkonversi menjadi kursi. Tujuannya agar hasil pemilu proporsional, yakni persentase perolehan suara kurang lebih sama dengan persentase raihan kursi.

Tujuan dan Sistem Pemilu

Tujuan pemilu bukan sekadar menghasilkan orang-orang terpilih (*output*), yang kemudian menjadi anggota legislatif atau pejabat eksekutif. Lebih jauh dari itu, tujuan pemilu harus mencapai dampak politik yang diharapkan (*outcome*). Dampak politik tersebut bisa dilihat dari tiga sisi: (1) perwakilan politik, (2) integrasi politik, dan (3) efektivitas pemerintahan.

Dalam perwakilan politik, pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu menghasilkan wakil-wakil rakyat yang benar-benar representatif, dalam arti mewakili keberadaan dan kepentingan rakyat yang memilihnya. Di sini terdapat empat model perwakilan: perwalian, delegasi, mandat, dan deskriptif. Model perwalian/mandat dihasilkan oleh sistem pemilu mayoritarian, sedangkan model delegasi/deskriptif dihasilkan oleh sistem pemilu proporsional.

Dalam integrasi politik, pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu mampu mendorong integrasi politik, bukan sebaliknya menuju perpecahan sosial. Di sini sistem pemilu proporsional terbukti mampu mengatasi perpecahan sosial pasca-Perang Dunia II di Eropa, sebaliknya sistem pemilu mayoritarian menyebabkan perpecahan politik di negara-negara Afrika.

Dalam efektivitas pemerintahan, pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu menghasilkan pemerintahan efektif, dalam arti pemerintah (legislatif dan eksekutif) cepat dan tepat mengambil keputusan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, berarti satu atau dua partai menguasai mayoritas parlemen, sedang dalam sistem presidensial, berarti presiden terpilih didukung mayoritas parlemen.

Sistem pemilu mayoritarian cenderung menghasilkan pemerintahan efektif, karena sedikit partai politik masuk parlemen sehingga sedikit pula partai politik yang terlibat dalam pengambilan keputusan; sementara sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan pemerintahan tidak efektif karena banyaknya partai politik yang masuk parlemen sehingga banyak partai politik yang terlibat dalam pengambilan keputusan.

Dengan demikian, dibandingkan dengan sistem pemilu mayoritarian, sistem pemilu proporsional lebih banyak memiliki nilai positif: lebih representatif, lebih bisa menjaga integrasi politik. Masalah umum yang dihasilkan sistem pemilu proporsional adalah terciptanya pemerintahan tidak efektif akibat banyak partai politik masuk parlemen, sehingga pengambilan keputusan tidak bisa cepat dan cenderung terdistorsi oleh lobi-lobi yang mengikis keutuhan rencana kebijakan.

Sistem Kepartaian di Parlemen

Bicara soal sistem kepartaian adalah bicara soal partai politik di parlemen; bicara soal sistem kepartaian adalah bicara soal partai politik hasil pemilu. Oleh karena itu pengertian sistem kepartaian adalah pola interaksi partai-partai politik dalam membentuk dan menjalankan pemerintahan. Pola interaksi antarpartai politik tersebut ditentukan oleh jumlah partai politik dan tingkat penyebaran kursi antarpartai politik di parlemen.

Douglas Rae (1968) mengidentifikasi sistem kepartaian berdasarkan tingkat penyebaran partai politik di parlemen atau fragmentasi partai politik di parlemen. Fragmentasi partai politik ini berdasar pertanyaan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai politik, atau terbagi di antara banyak partai politik. Fragmentasi partai politik di parlemen itu ditentukan oleh dua variabel: jumlah kursi partai politik dan kekuatan relatif (perimbangan perolehan kursi). Maka ketemulah sistem satupartai, sistem duapartai, dan sistem multipartai.

Giovanni Sartori (1976) tidak hanya melihat jumlah partai politik hasil pemilu di parlemen, tetapi juga memperhatikan ukuran relatif masing-masing partai politik di parlemen. Ukuran relatif ini dicerminkan oleh raihan kursi partai politik di parlemen; dari sini diketahui relevansi partai politik dalam hubungan dengan pembentukan pemerintahan; selanjutnya partai-partai politik relevan akan membentuk pola hubungan konsensus atau konflik.

Partai politik relevan ditentukan oleh dua penyaring, yaitu potensi berkoalisi dan potensi beroposisi. Pertama, partai politik yang memiliki potensi koalisi berada

dalam posisi yang menentukan terbentuknya koalisi, dan kemungkinan menjadi salah satu mayoritas di parlemen. Kedua, partai politik yang memiliki potensi mengintimidasi apabila keberadaannya mempengaruhi taktik persaingan antarpartai politik, terutama ketika mampu mengubah arah persaingan.

Atas dua penyaring tersebut, Sartori membedakan empat sistem kepartaian: 1) sistem satupartai, apabila terdapat satu partai politik relevan; 2) sistem duapartai, apabila terdapat dua partai politik relevan; 3) sistem multipartai moderat, apabila terdapat tiga, empat, atau lima partai politik relevan, dan 4) sistem multipartai ekstrim, apabila terdapat enam atau lebih partai politik relevan.

Atas dasar konsep partai politik relevan tersebut, Laakso dan Taagepera (1979) menciptakan rumus tentang jumlah partai politik efektif di parlemen atau dikenal dengan Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*).

$$\text{ENPP} = 1 / (\sum s_i)^2$$

Sebagai ilustrasi, untuk menentukan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai politik efektif di parlemen, Kartawidjaja (2007) menyajikan perolehan Partai Politik A, B, C, dan D dalam tiga sistem kepartaian berbeda.

TABEL 1: ILUSTRASI SISTEM KEPARTAIAN BERDASARKAN INDEKS ENPP

Partai Parlemen	SISTEM I		SISTEM II		SISTEM III	
	Perolehan Kursi p	s_i^2	Perolehan Kursi s	s_i^2	Perolehan Kursi p	s_i^2
A	50	0,25	25	0,0625	60	0,360
B	50	0,25	25	0,0625	25	0,063
C			25	0,0625	10	0,010
D			25	0,0625	5	0,003
Jumlah	100	$\sum s_i^2 = 0,50$	100	$\sum s_i^2 = 0,25$	100	$\sum s_i^2 = 0,435$
	ENPP	$1/\sum s_i^2 = 2,0$		$1/\sum s_i^2 = 4,0$		$1/\sum s_i^2 = 2,23$

SUMBER: KARTAWIDJAJA, *MULTIKEPARTAIAN SEDERHANA*, 2007.

Sebagaimana tampak pada Tabel 1, pada Sistem I, yaitu duasisitem partai, kursi parlemen terbagi 50:50 sehingga Indeks ENPP-nya adalah 2,0. Pada Sistem II atau sistem multipartai moderat, yang perolehan kursinya 25:25:25:25 sehingga Indeks ENPP-nya adalah 4,0. Sedangkan pada Sistem III, meskipun jumlah partai politik yang masuk parlemen adalah 4, namun sistem kepartaiannya masuk kategori sistem duapartai karena Indeks ENPP-nya adalah 2,23.

Dengan Indeks ENPP maka diketahui, bahwa banyaknya jumlah partai politik yang masuk parlemen tidak identik dengan pembentukan sistem kepartaian di parlemen. Banyaknya partai politik yang masuk parlemen juga tidak identik dengan efektivitas parlemen, sebab tidak semua partai politik di parlemen memiliki pengaruh yang sama dalam mengambil keputusan. Oleh karena itu upaya menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen tidak identik dengan usaha mengurangi jumlah partai politik di parlemen.

Bagaimana ENPP hasil pemilu-pemilu pasca-Orde Baru? Tabel 3 menunjukkan, hanya Pemilu 1999 yang menghasilkan sistem multipartai moderat, yaitu 4,7. Sedangkan pemilu-pemilu berikutnya menghasilkan multipartai ekstrem 7,1 (2004), 6,2 (2009), 8,2 (2014), dan 7,5 (2019). Karena itu, demi meningkatkan efektivitas kerja parlemen dan pemerintahan, perlu dilakukan penyederhanaan sistem kepartaian, dari sistem multipartai ekstrim (6 ke atas) menjadi multipartai moderat (3, 4, atau 5), dengan cara melakukan rekayasa sistem pemilu.

Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Sistem pemilu proporsional menghasilkan banyak partai politik di parlemen sehingga tidak efektif dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu beberapa negara melakukan rekayasa terhadap sistem pemilu proporsional agar menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana. Tujuannya adalah untuk memudahkan pembentukan pemerintahan dan pengambilan keputusan (dalam sistem pemerintahan parlementer), dan memudahkan pemberian dukungan kepada keputusan presiden (dalam sistem pemerintahan presidensial).

TABEL 2: VARIABEL TEKNIS SISTEM PEMILU

NO.	VARIABEL	VARIAN
1.	Besaran Daerah Pemilihan (<i>district magnitude</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Daerah pemilihan berkursi tunggal (1 kursi atau satu paket kursi) • Daerah pemilihan berkursi jamak (2 atau lebih kursi)
2.	Metode Pencalonan (<i>candidacy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pencalonan sendiri (calon independen) • Pencalonan oleh partai politik (calon tunggal atau calon jamak dalam daftar calon)
3.	Metode Pemberian Suara (<i>balotting</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Memilih satu calon atau satu partai politik • Memilih satu calon dan satu partai politik • Memilih satu calon atau satu partai politik ditambah memilih calon atau partai politik lain (memilih dengan preferensi)
4.	Ambang Batas Parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Angka efektif (mampu menyaring partai politik yang perolehan suaranya tidak signifikan tidak masuk parlemen tetapi tidak banyak membuang suara) • Angka tidak efektif (mampu menyaring partai politik tidak masuk parlemen tetapi banyak membuang suara)
5.	Formula Perolehan Kursi (<i>electoral formula</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Formula mayoritas sederhana ($A > B > C > D$) • Formula mayoritas absolut ($A > B + C + D$) • Formula proposional (kuota Hare dan kuota Droop, serta divisor d'Hont dan divisor St Laque)
6.	Penetapan Calon Terpilih	<ul style="list-style-type: none"> • Jika menggunakan formula mayoritas sederhana atau mayoritas absolut, peraih suara terbanyak langsung ditetapkan sebagai calon terpilih • Jika menggunakan formula proporsional bisa ditetapkan berdasarkan nomor urut atau suara terbanyak

Sumber: *Demokrasi dan Pemilu: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik, 2021*

Sistem pemilu adalah hubungan antarvariabel teknis untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Dalam mengkonversi suara menjadi kursi, sistem pemilu legislatif memiliki enam variabel teknis, yaitu: (1) besaran daerah pemilihan atau *district magnitude*; (2) metode pencalonan atau *candidacy*; (3) metode pemberian suara atau *balotting*; (4) ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*; (5) formula perolehan kursi atau *electoral formula*, dan; (6) penetapan calon terpilih. Masing-masing variabel memiliki beberapa varian sebagai tampak pada Tabel 2.

Merekayasa sistem pemilu proporsional untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, berarti melakukan berbagai macam simulasi penggunaan berbagai variabel-variabel teknis beserta variannya tersebut guna menghasilkan sistem kepartaian yang sederhana. Dari enam variabel tersebut, terdapat tiga variabel yang bisa digunakan untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, yaitu (1) besaran daerah pemilihan, (2) ambang batas parlemen, dan (3) formula perolehan kursi.

Berdasarkan logika matematika, berbagai macam simulasi, dan pengalaman banyak negara, jika dilihat dari efektivitasnya dalam menyederhanakan sistem kepartaian, penggunaan tiga variabel tersebut urutannya adalah: pertama, besaran daerah pemilihan (paling efektif); kedua, formula perolehan kursi (kurang efektif), dan; ketiga, ambang batas parlemen (tidak efektif).

Pertama, besaran daerah pemilihan. Apabila besaran daerah pemilihan tunggal atau 1 kursi (sebagaimana terjadi dalam sistem pemilu mayoritarian) berarti hanya ada 1 partai politik yang lolos ke parlemen. Sebaliknya jika besaran daerah pemilihan jamak atau 2/lebih kursi (sebagaimana terjadi dalam sistem pemilu proporsional) kemungkinan ada 2/lebih partai yang masuk parlemen. Jika besaran daerah pemilihan 10 kursi, maka kemungkinan ada 10 partai politik masuk parlemen. Dengan kata lain, semakin kecil besaran daerah pemilihan semakin besar peluangnya menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen.

Kedua, formula perolehan kursi. Dalam sistem pemilu mayoritarian, di mana besaran daerah pemilihan adalah tunggal atau 1 kursi, maka terdapat dua formula perolehan kursi, yaitu *simple majority* atau *absolute majority* [Rumus *simple majority* adalah $A > B > C > D$, di mana A adalah pemenang. Sedangkan rumus *absolute majority* adalah $A > B + C + D$, di mana A adalah pemenang]. Dalam sistem pemilu proporsional, di mana besaran daerah pemilihan adalah jamak atau 2 kursi/lebih, terdapat dua metode, yaitu metode kuota dan metode divisor. Metode kuota terdiri dari dua varian: kuota Hare dan kuota Droop [Rumus kuota Hare adalah jumlah suara partai politik (vp) dibagi jumlah suara sah (vt) dikali jumlah kursi (s). Sedangkan rumus kuota Droop adalah jumlah suara partai politik (vp) dibagi jumlah suara sah (vt) dikali jumlah kursi plus 1 (s+1)]; sedangkan metode divisor terdapat dua varian: divisor d'Hont dan divisor St Laque [Rumus divisor adalah suara partai politik dibagi bilangan tertentu, lalu bilangan hasil bagi tersebut dirangking: bilangan paling besar rangking pertama berarti kursi pertama, bilangan paling besar rangking kedua berarti

kursi kedua, dan seterusnya sampai kursi habis. Bedanya, divisor d'Hondt menggunakan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4, dan seterusnya, sedangkan divisor St Lague menggunakan bilangan pembagi 1, 3, 5, 7, dan seterusnya].

Metode kuota Droop dan divisor d'Hondt terbukti paling efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena dua metode tersebut cenderung menguntungkan partai politik yang perolehan suara besar. Sedangkan metode kuota Hare terbukti tidak efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena cenderung menguntungkan partai politik yang perolehan suaranya kecil dan menengan. Divisor St Lague juga tidak efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena metode ini tidak memiliki kecenderungan untuk menguntungkan partai politik kecil dan menengah maupun partai besar.

Ketiga, ambang batas parlemen. Ambang batas parlemen tidak efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Dengan menetapkan batas minimal perolehan suara pemilu parlemen dengan persentase tertentu, variabel teknis ini hanya mampu mengurangi jumlah partai politik masuk parlemen. Itu pun dengan catatan terdapat kesenjangan perolehan suara yang tajam di antara partai-partai politik peserta pemilu. Manakala kesenjangan perolehan suara yang tajam tidak terjadi, maka kemampuan membatasi jumlah partai politik ke parlemen juga terbatas. Oleh karena itu banyak negara yang melepas penggunaan ambang batas parlemen sebagai instrumen untuk menyederhanakan sistem kepartaian.

Ketidakefektifan penggunaan ambang batas parlemen dalam menyederhanakan sistem kepartaian tampak pada Tabel 3. Dengan beberapa perubahan besaran daerah pemilihan (Pemilu 1999: berbasis provinsi, Pemilu 2004: 3-12 kursi, dan Pemilu 2009-2019: 3-10 kursi) dan formula perolehan kursi (Pemilu 1999-2014: kuota Hare, dan Pemilu 2019: divisor St Lague), penggunaan ambang batas yang terus meningkat terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian.

TABEL 3: HASIL PEMILU PASCA-ORDE BARU

Pemilu	Partai Politik Peserta Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Partai Politik Masuk DPR	Indeks ENPP
Pemilu 1999	44	0%	21	4,7
Pemilu 2004	24	0%	17	7,1
Pemilu 2009	38	2,5%	9	6,2
Pemilu 2014	12	3%	10	8,2
Pemilu 2019	16	4%	9	7,5

Pemilu 1999 tanpa ambang batas menghasilkan ENPP 4,7 masuk multipartai moderat. Hasil ini lebih dipengaruhi oleh jumlah rata-rata besaran daerah pemilihan yang tinggi karena berbasis provinsi. Namun Pemilu 2004-2019 rata-rata besaran daerah pemilihan turun karena jumlah daerah pemilihan bertambah banyak. Dengan kondisi tersebut, penerapan ambang batas yang terus meningkat (Pemilu 2004 (0%), Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%)), tidak mampu memperkecil ENPP sehingga hasil empat pemilu tersebut sama-sama menciptakan sistem multipartai ekstrim.

Jadi, tujuan pembuat undang-undang agar penggunaan ambang batas (yang terus meningkat persentasenya) agar dapat menyederhanakan sistem kepartaian (dari multipartai ekstrims ke multipartai moderat), terbukti tidak berhasil. Bahkan mengurangi jumlah partai politik di parlemen pun, tidak efektif.

Masalahnya, penerapan ambang batas (yang terus meningkat persentasenya) tersebut, tidak saja terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian, tetapi juga menjadikan hasil pemilu tidak proporsional. Padahal prinsip utama sistem pemilu proporsional adalah hasilnya harus proporsional (perolehan suara partai politik kurang lebih sama dengan raihan kursi partai politik).

Suara Terbuang dan Disproporsionalitas

Dalam sistem pemilu proporsional suara yang tidak terkonversi menjadi kursi disebut suara terbuang atau *wasted votes*, sedangkan dalam sistem pemilu mayoritarian disebut *spoiler votes*. Suara terbuang adalah jumlah suara sah partai politik tetapi tidak masuk dalam penghitungan kursi. Suara terbuang ini memengaruhi proporsionalitas penghitungan perolehan suara-kursi.

Jika persentase perolehan suara tidak sama dengan persentase perolehan kursi, maka terjadi disproporsionalitas. Banyaknya suara terbuang berdampak nyata

terhadap meningkatnya disproportionalitas hasil pemilu. Disproporsionalitas adalah deviasi antara perolehan kursi partai politik (dalam persentase) dengan perolehan kursi (dalam persentase).

Gallagher (1991) menemukan rumus **Indeks Disproporsional** atau biasa disebut **Least Squares Index (LSq)**, di mana, **vi** adalah persentase suara partai politik dan **si** adalah persentase kursi partai politik:

$$\text{LSq} = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (\text{vi} - \text{si})^2}$$

Indeks Disproporsional menunjukkan kesenjangan perolehan suara partai politik dibandingkan perolehan kursi dalam persentase. Selisih persentase kursi partai politik yang lebih besar dibandingkan persentase suaranya, disebut surplus proporsional. Semakin tinggi surplus proporsional yang diterima partai politik, maka hasil pemilu semakin tidak proporsional.

Sementara itu The Independent Commission on Voting System (1998) atau sering disebut dengan Komisi Jenkins [Komisi Jenkins dibentuk Parlemen Inggris pada Desember 1997 untuk mengkaji kelayakan sistem pemilu proporsional diterapkan di Inggris. Inggris sendiri menggunakan sistem pemilu mayoritarian varian *first past the post* sejak pemilu-pemilu awal digelar di negara itu pada abad XVIII. Komisi Jenkins mengumpulkan berbagai hasil pemilu proporsional dan melaporkan hasil kerjanya pada September 1998. Hasil kajian Komisi Jenkins banyak dirujuk ahli-ahli pemilu dalam membahas sistem pemilu proporsional], menggunakan rumus **Indeks Loosemore-Hanby** atau **Indeks LHI** atau **Loosemore-Hanby Index**, di mana **vi** adalah persentase suara dan **si** adalah persentase kursi, untuk menentukan tingkat proporsionalitas hasil pemilu proporsional.

$$\text{LHI} = \frac{1}{2} \sum [\text{vi} - \text{si}]$$

Berdasarkan rumus tersebut, Komisi Jenkins mengelompokkan tingkat proporsionalitas hasil pemilu: pertama, disebut proporsional (*full-proportional*) jika indeksinya antara 4-10%; kedua, disebut semiproporsional (*semi-proportional*) jika indeksinya 10-15%; ketiga, disebut nonproporsional (*non-proportional*) jika indeksinya di atas 15%.

Jika diperbandingkan, hasil penghitungan Indeks LHI lebih dua kali lipat lebih dari hasil Indeks LSq. Jika penghitungan disproportionalitas menggunakan Indeks LSq menghasilkan angka 3,50, maka penghitungan Indeks LHI menghasilkan 7% atau lebih. Perbedaan dua kali lipat atau lebih pada Indeks LHI dibanding Indeks LSq

terjadi karena penggunaan akar pada Indeks LSq menjadikan hasilnya selalu setengah lebih kecil dari Indeks LHI.

TABEL 4: DAMPAK AMBANG BATAS PARLEMEN TERHADAP PROPORSIONALITAS

Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Suara Total	Suara Terkonversi Jadi Kursi	Suara Terbuang	Indeks LSq	Indeks LHI
1999	0%	105.533.798	101.765.638	3.788.070	3,3	10,6
2004	0%	113.490.795	105.923.510	7.567.285	4,4	19,8
2009	2,5%	104.048.118	85.000.635	19.047.481	6,7	44,9
2014	3,5%	124.885.737	121.920.762	2.964.975	2,8	7,8
2019	4%	139.972.260	126.376.418	13.595.842	4,5	20,5

Penggunaan Indeks LSq dan Indeks LHI untuk menghitung proporsionalitas hasil pemilu pasca-Orde Baru, tampak pada Tabel 4. Pada Pemilu 1999 terlihat Indeks LSq 3,3 dan Indeks LHI 10,6, yang berarti hasil Pemilu 1999 adalah semiproporsional. Pada Pemilu 2004 menunjukkan Indeks LSq 4,4 dan Indeks LHI 19,8 sehingga hasil Pemilu 2004 tidak proporsional, meskipun pemilu kali ini belum diterapkan ambang batas perwakilan. Setelah penerapan ambang batas parlemen 2,5% pada Pemilu 2009 terjadi peningkatan Indeks LSq 6,7 dan Indeks LHI 44,9 yang berarti hasil pemilunya tidak proporsional.

Namun pada Pemilu 2014 ketika ambang batas parlemen naik menjadi 3,5% hasil pemilunya justru proporsional di mana Indeks LSq 2,8 dan Indeks LHI 7,8. Hal ini terjadi karena partai politik peserta pemilu hanya 12, berkurang signifikan dari sebelumnya: Pemilu 2009 (38), Pemilu 2004 (24), dan Pemilu 1999 (48). Oleh karena itu ketika peserta Pemilu 2019 naik menjadi 16 partai politik dan ambang batas perwakilan naik menjadi 4%, maka terjadi pula kenaikan Indeks LSq 4,5 dan Indeks LHI 20,6 sehingga hasil Pemilu 2019 tidak proporsional.

Dari penghitungan Indeks LSq dan Indeks LHI, dapat disimpulkan bahwa penggunaan ambang batas perwakilan menyebabkan hasil pemilu tidak proporsional akibat banyaknya suara terbuang. Pengecualian terjadi jika peserta pemilu sedikit sebagaimana terjadi Pada Pemilu 2014. Oleh karena membatasi lahirnya partai politik baru, yang kemudian menjadi partai politik peserta pemilu, jauh lebih sulit –karena berpotensi melanggar konstitusi – maka meninjau kembali

penggunaan ambang batas parlemen (yang terus naik besarannya) menjadi keniscayaan demi menjaga prinsip utama sistem pemilu proporsional.

Ambang Batas Parlemen Optimal

Penggunaan ambang batas parlemen memang bisa meningkatkan disproporsionalitas hasil pemilu proporsional. Namun penggunaan ambang batas parlemen tetap diperlukan guna mencegah partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan masuk parlemen. Pengalaman di Eropa menunjukkan ambang batas parlemen mampu mencegah partai politik kecil tetapi radikal masuk parlemen sehingga kekacauan di parlemen bisa dihindari.

Dengan demikian, tantangannya adalah bagaimana menggunakan ambang batas parlemen; di satu pihak, mampu mencegah partai politik yang tidak memiliki dukungan signifikan pemilih masuk parlemen; di lain pihak, mampu menghindari peningkatan disproporsionalitas hasil pemilu proporsional?

Berangkat dari rumus ambang batas efektif untuk meraih kursi di daerah pemilihan [$T_e = 75\%/(m+1)$], Taagepera (1989) menarik rumus tersebut ke tingkat nasional (gabungan dari semua daerah pemilihan) untuk membuat rumus ambang batas parlemen. Maka ketemulah rumus ambang batas parlemen optimal T_o , di mana M rata-rata besaran daerah pemilihan, S jumlah kursi parlemen, dan E jumlah daerah pemilihan:

$$T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$$

atau,

$$T_o = 75\% / ((S/E) + 1) * \sqrt{E}$$

atau,

$$T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$$

Dengan menghitung jumlah kursi, jumlah daerah pemilihan, dan rata-rata besaran daerah pemilihan pada empat pemilu DPR terakhir, lalu dimasukkan kedalam rumus tersebut, maka diketahui ambang batas parlemen yang paling optimal Pemilu DPR adalah 1% dari suara sah nasional. Inilah ambang batas parlemen optimal untuk Pemilu DPR, yang di satu pihak, mampu menyaring partai-partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan pemilih untuk masuk parlemen; di lain pihak, mampu memperkecil suara terbuang sehingga hasil pemilu proporsional atau setidaknya semiproporsional.

Sebagaimana tampak pada Tabel 5, penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) menyebabkan beberapa partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen

sebagaimana diatur undang-undang (Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%)), menjadi lolos. Namun tidak semua partai politik yang lolos ambang batas parlemen optimal (1%) berhasil meraih kursi di parlemen. Ini terjadi karena tidak semua partai politik yang lolos ambang batas optimal (1%) mampu meraih kursi di daerah pemilihan.

Penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) pada Pemilu 2014 ternyata tidak menambah jumlah partai politik masuk parlemen, tetap 10. Penambahan partai politik masuk parlemen terjadi pada Pemilu 2009 (dari 9 menjadi 14) dan Pemilu 2019 (dari 9 menjadi 11). Pertanyaannya, apakah penambahan jumlah partai politik di parlemen hasil Pemilu 2009 dan 2019 menambah ekstremitas sistem kepartaian di parlemen (sehingga menambah kerumitan dalam pengambilan keputusan)? Jawabnya bisa dihitung dari Indeks ENPP.

TABEL 5: HASIL PEMILU DENGAN AMBANG BATAS PARLEMEN BERBEDA

Pemilu	Partai Politik Peserta Pemilu	Partai Politik Lolos Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	Partai Politik Lolos Ambang Batas Parlemen Optimal (1%)	Partai Politik yang Meraih Kursi Masuk Parlemen.
Pemilu 2009	38	9	15	14
Pemilu 2014	12	10	11	10
Pemilu 2019	16	9	13	11

Tabel 6 menunjukkan, bahwa penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) tidak berdampak banyak terhadap sistem kepartaian hasil pemilu. Sebab, penggunaan ambang batas parlemen 2,5%, 3,5%, dan 4% telah menghasilkan sistem multipartai ekstrem, dan ketika diturunkan menjadi 1% pun, tidak terjadi lonjakan ekstremitas sistem. Kenapa? Karena partai-partai politik lolos ambang batas parlemen optimal (1%) dan berhasil masuk parlemen jumlah raihan kursinya tidak seberapa. Pada Pemilu 2009: PBB (3), PKNU (5), PDS (5), PBR (1), dan PDRN (1). Lalu pada Pemilu 2019: PSI (3) dan PPI (2).

TABEL 6: INDEKS ENPP DENGAN AMBANG BATAS PARLEMEN BERBEDA

Pemilu	ENPP dengan Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	ENPP dengan Ambang Batas Parlemen Optimal (1%)	Perubahan Sistem Kepartaian di Parlemen
Pemilu 2009	6,2 (multipartai ekstrem)	6,8 (multipartai ekstrem)	Tidak mengubah
Pemilu 2014	8,2 (multipartai ekstrem)	8,2 (multipartai ekstrem)	Tidak mengubah
Pemilu 2019	7,5 (multipartai ekstrem)	7,7 (multipartai ekstrem)	Tidak mengubah

Sampai di sini dapat ditarik dua kesimpulan. Pertama, penggunaan ambang batas parlemen yang terus naik, Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%), terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian. Pemilu 2004 dengan ambang batas parlemen 0%, lalu Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%), sama-sama menghasilkan sistem multipartai ekstrem dengan 6 atau lebih partai politik relevan.

Kedua, penggunaan ambang batas optimal (1%), tidak menambah ekstremitas sistem multipartai ekstrem, karena partai politik yang masuk parlemen hanya meraih beberapa kursi sehingga tidak berdampak banyak terhadap kenaikan Indeks ENPP. Artinya, ambang batas parlemen optimal (1%) dan ambang batas parlemen yang ada selama ini, sama-sama menghasilkan sistem multipartai ekstrem. Bedanya, ambang batas parlemen optimal (1%) bisa mengurangi jumlah suara terbuang sehingga bisa menjaga proporsionalitas hasil pemilu.

Proporsionalitas Hasil Pemilu

Untuk memastikan apakah ambang batas parlemen optimal (1%) mampu menjaga proporsionalitas hasil pemilu atau tidak, maka penghitungan Indeks LSq dan Indeks LHI perlu diterapkan terhadap hasil penghitungan suara pada tiga pemilu terakhir. Berdasarkan Indeks LHI, proporsionalitas hasil pemilu bisa dibagi tiga: pertama, proporsional (*full-proportional*) jika indeksnya antara 4-10%; kedua, semiproporsional (*semi-proportional*) jika indeksnya 10-15%; ketiga, nonproporsional (*non-proportional*) jika indeksnya di atas 15%.

Tabel 7 Atas menunjukkan penggunaan ambang batas menurut undang-undang: Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu (4%), dengan suara terbuang masing-masing 19 juta, 2,9 juta, dan 13,5 juta. Setelah dihitung dengan Indeks LSq dan Indeks LHI, hasilnya adalah Pemilu 2009 tidak proporsional (LSq 6,7 dan LHI

44,9), Pemilu 2014 proporsional (LSq 2,8 dan LHI 7,8), dan Pemilu 2019 tidak proporsional (LSq 4,1 dan LHI 20,6).

Tabel 7 Bawah menunjukkan penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) pada tiga pemilu terakhir sehingga terdapat sisa suara: Pemilu 2009 (10,1 juta), Pemilu 2014 (1,1 juta), dan Pemilu 2019 (2,1 juta). Setelah dihitung dengan menggunakan Indeks LSq dan LHI, hasilnya adalah Pemilu 2009 tidak proporsional (LSq 5,5 dan LHI 30,9), Pemilu 2014 proporsional (LSq 2,8 dan LHI 7,8) dan Pemilu 2019 tidak proporsional (LSq 4,1 dan LHI 16,6).

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Pemilu 2014 yang menggunakan ambang batas parlemen 3,5% hasil pemilunya proporsional dengan Indeks LSq 2,8 dan Indeks LHI 7,8. Hal ini terjadi karena peserta pemilu hanya 12 partai politik. Oleh karena itu ketika ambang batas parlemen optimal (1%) diterapkan pada hasil penghitungan suara Pemilu 2014, suara terbuang pun tidak berselisih banyak sehingga Indeks LSq dan Indeks LHI tidak berubah.

Pada Pemilu 2009, baik ambang batas parlemen 2,5% maupun ambang batas parlemen optimal 1%, sama-sama menghasilkan pemilu tidak proporsional. Meskipun demikian, karena jumlah suara terbuang berbeda signifikan, maka Indeks LSq turun dari 6,7 ke 5,5 dan Indeks LHI turun dari 44,9 ke 30,9.

TABEL 7: AMBANG BATAS PARLEMEN DAN PROPORSIONALITAS HASIL PEMILU

Pemilu	Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	Suara Terbuang	LSq	LHI
2009	2,5%	19.047.481	6,7	44,9
2014	3,5%	2.964.975	2,8	7,8
2019	4%	13.595.842	4,5	20,6

Pemilu	Ambang Batas Parlemen Optimal	Suara Terbuang	LSq	LHI
2009	1%	10.146.823	5,5	30,9
2014	1%	1.142.067	2,8	7,8
2019	1%	2.115.159	4,1	16,6

Demikian juga dengan Pemilu 2019, meskipun sama-sama masuk kategori pemilu tidak proporsional, namun terjadi penurunan Indeks LSq dari 4,5 ke 4,1 dan Indeks LHI dari 20,6 ke 16,6. Dengan kata lain penggunaan ambang batas pemilu optimal 1% pada Pemilu 2019 mendekati pada pemilu semiproporsional.

Jadi, dapat disimpulkan. Pertama, penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) memang tetap menghasilkan pemilu tidak proporsional pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2019. Namun akibat berkurangnya suara terbuang, terjadi penurunan Indeks LSq dan LHI hingga mendekati kategori hasil pemilu semiproporsional.

Kedua, Pemilu 2014 yang menghasilkan pemilu proporsional, lebih karena jumlah peserta pemilu sedikit, yakni 12 partai politik. Artinya, jika peserta pemilu lebih dari 15 partai politik, sebagaimana terjadi pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2019, maka dampak ambang batas parlemen 1% akan signifikan dalam menurunkan Indeks LSq dan Indeks LHI.

Fleksibilitas Penggunaan Rumus

Penetapan besaran ambang batas parlemen dalam undang-undang (Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%)), tidak memiliki basis argumentasi jelas. Jika tujuan penggunaan ambang batas parlemen adalah untuk

menyederhanakan sistem kepartaian, maka variabel teknis pemilu ini gagal mencapai tujuannya. Ambang batas parlemen tidak menurunkan ENPP sehingga tiga pemilu terakhir tetap menghasilkan sistem multipartai ekstrem.

Sementara itu dari sisi keterwakilan politik, penggunaan ambang batas parlemen justru menambah suara terbuang sehingga menghasilkan pemilu tidak proporsional. Jelas hal ini menyalahi prinsip utama sistem pemilu proporsional.

Meskipun demikian penggunaan ambang batas parlemen tetap diperlukan guna menyaring partai-partai politik yang tidak memiliki dukungan signifikan masuk parlemen agar tidak menambah kerumitan dalam pengambilan keputusan.

Pada titik inilah diperlukan ambang batas parlemen optimal: di satu pihak, mampu menyaring partai politik yang memiliki dukungan signifikan; di lain pihak, dapat memperkecil suara terbuang agar hasil pemilu tetap proporsional. Taagepera (1989) menemukan rumus itu: $T_o = 75\% / ((M+1)^{\sqrt{E}})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1)^{\sqrt{E}}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E)^{\sqrt{E}}$, di mana **M** rata-rata besaran daerah pemilihan, **S** jumlah kursi parlemen, dan **E** jumlah daerah pemilihan.

Penerapan rumus tersebut pada Pemilu DPR menghasilkan angka ambang batas parlemen optimal 1%. Penggunaan ambang batas parlemen optimal 1% pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2019 memang tetap menghasilkan pemilu tidak proporsional, namun terjadi penurunan pada Indeks LSq dan Indeks LHI sehingga hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2019 mendekati semiproporsional. Oleh karena itu penggunaan ambang batas parlemen optimal tetap direkomendasikan.

Oleh karena itu undang-undang pemilu lebih baik mencantumkan rumus $T_o = 75\% / ((M+1)^{\sqrt{E}})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1)^{\sqrt{E}}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E)^{\sqrt{E}}$ dalam mengatur dalam mengatur ambang batas parlemen daripada mencantumkan angka tanpa dasar logika dan argumentasi jelas. Pencantuman rumus itu juga memiliki fleksibilitas, karena besaran ambang batas parlemen optimal ditentukan oleh jumlah kursi parlemen, jumlah daerah pemilihan, dan rata-rata besaran daerah pemilihan. Dengan pencantuman rumus tersebut dalam undang-undang berarti membuka penerapan ambang batas parlemen pada semua jenis pemilu parlemen: DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Penutup

Ambang batas parlemen bukan variabel teknis sistem pemilu yang efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Jika ingin menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen (dari multipartai ekstrem ke multipartai moderat)

maka gunakan variabel besaran daerah pemilihan. Misalnya ditetapkan besaran daerah pemilihan adalah 3-6 kursi sehingga setiap daerah pemilihan paling banyak terdapat 6 partai politik yang masuk parlemen, sehingga bila diakumulasi secara nasional bisa terbentuk sistem multipartai moderat.

Penyederhanaan sistem kepartaian bisa “dipaksakan” lewat undang-undang parlemen melalui mekanisme penyederhanaan fraksi. Misalnya, dengan membentuk tiga fraksi: pendukung pemerintah, oposisi pemerintah, dan netral. Atau misalnya, Indeks ENPP bisa jadi patokan untuk membentuk jumlah fraksi. Maksudnya, jika Indeks ENPP 5,2 maka parlemen maksimal terdiri dari 5 fraksi.

Ambang batas parlemen tetap perlu digunakan dengan tujuan menyaring partai-partai politik yang tidak memiliki dukungan signifikan masuk parlemen agar tidak menambah kerumitan dalam pengambilan keputusan. Namun penggunaan ambang batas parlemen jangan sampai memperbanyak suara terbuang karena hal ini berdampak pada proporsionalitas hasil pemilu.

Oleh karena itu gunakan ambang batas parlemen optimal dengan rumus: $T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$. Rumus ini fleksibel bila dicantumkan dalam undang-undang karena besar kecilnya ambang batas parlemen optimal tergantung pada jumlah kursi parlemen, jumlah daerah pemilihan, dan rata-rata besaran daerah pemilihan. Rumus ini juga bisa diberlakukan ke semua jenis pemilu legislatif: DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah melalui email pada tanggal 29 Januari 2024 kemudian dokumen fisiknya diterima Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2024, pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon dalam pengujian undang-undang *a quo* secara materiil, DPR RI memberikan pandangan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang sejalan dengan Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan MK Nomor 001/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional sebagai berikut:

1. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945

Bahwa Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional yang dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil tersebut, DPR RI memberikan tanggapan sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai warga negara melainkan mengatur tentang Indonesia merupakan negara hukum.
- 2) Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pasal tersebut memberikan pernyataan bahwa pemilihan umum yang selama ini dilaksanakan di Indonesia harus berpegang teguh terhadap pasal tersebut, yaitu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dengan ketentuan waktu lima tahun sekali. Sehingga pasal tersebut bukanlah merupakan pasal yang mengatur mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional.
- 3) Selain itu, pasal UU *a quo* yang diajukan oleh Pemohon sama sekali tidak menghalangi Pemohon untuk memiliki kedaulatan dan mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan oleh Pemohon sebagai batu uji.

2. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang

- 1) Bahwa pada dasarnya kerugian yang didalilkan Pemohon tidak diuraikan dengan jelas karena Pemohon hanya menyebutkan hak konstitusional Pemohon yang dimiliki, dijamin dan dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945 dan dirugikan dengan berlakunya Pasal *a quo*. Argumentasi lebih lanjut dari Pemohon atas kerugian konstitusionalnya adalah hanya menyatakan asumsi. Bahwa DPR RI perlu menanggapi pula bahwa uraian kedudukan hukum Pemohon *obscuur libels* (tidak jelas/kabur). Hal ini disebabkan karena Pemohon tidak mencantumkan keterkaitan

kerugian dengan kedudukan dengan profesi Pemohon. Hal ini menyebabkan menjadi bias untuk mengklasifikasikan kerugian konstitusional klien sebagaimana diatur UUD NRI Tahun 1945.

- 2) Dengan demikian, jelas tidak terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang telah dirugikan oleh ketentuan UU *a quo*. Sehingga, patut dinyatakan bahwa tidak ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon atas berlakunya ketentuan UU *a quo*.

3. Terkait adanya kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi

Sehubungan dengan kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang spesifik, aktual, dan potensial terjadi, DPR RI mengemukakan bahwa secara jelas UU *a quo* secara substantif ditujukan untuk mengatur dan menjaga integritas serta representasi dalam proses pemilihan umum. Dalam uraian kedudukan hukumnya, tidak terlihat adanya kerugian spesifik yang secara langsung dialami oleh Pemohon akibat keberlakuan UU tersebut. Oleh karena itu, tidak dapat ditarik batasan kerugian dan kesimpulan terkait akan terjadinya kerugian yang spesifik, aktual, atau setidaknya potensial akan terjadi.

Bahwa karena tidak adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dirugikan maka sudah dapat dipastikan tidak ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Pemohon tidak menguraikan secara jelas dan lengkap atas kerugian yang ditimbulkan dari ketentuan UU *a quo* tersebut dan hanya menyatakan asumsi bahwa ketentuan UU *a quo* akan berpotensi menimbulkan kerugian hak konstitusionalnya, sehingga dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi kerugian aktual maupun potensial yang akan dialami oleh Pemohon.

4. Terkait adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian

DPR RI berpandangan bahwa dengan tidak adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon maka tidak ada hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya pasal-pasal *a quo*.

5. Terkait adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi

Bahwa karena tidak ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional baik yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan tidak ada hubungan sebab akibat (i) atas kerugian konstitusional dengan penjelasan pasal-pasal *a quo* maka sudah dapat dipastikan bahwa bila permohonan Pemohon dikabulkan justru akan menimbulkan tidak adanya jaminan, perlindungan dan kepastian hukum, maka dikabulkan atau tidak permohonan *a quo* oleh Mahkamah Konstitusi tidak akan berimplikasi apapun bagi Para Pemohon, sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan permohonan Para Pemohon.

Bahwa sebagaimana berlakunya adagium hukum “tiada gugatan tanpa hubungan hukum” (*no action without legal connection*), Mahkamah Konstitusi telah menggariskan syarat adanya kepentingan hukum/kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang dibacakan pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang dibacakan pada tanggal 20 September 2007, yang kemudian telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Namun demikian, terhadap kedudukan hukum Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki

kedudukan hukum dalam pengajuan pengujian UU 6/2023 [sic!] terhadap UUD NRI Tahun 1945.

B. PANDANGAN UMUM

1. Bahwa untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.
3. Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di Lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat komperisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

4. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Secara prinsipil, UU 7/2017 ini dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan Pemilu yang termuat dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan, penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang.
5. Bahwa norma *parliamentary threshold* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 secara substansi sama dengan norma yang dimuat dalam Undang-Undang Pemilihan Umum sebelumnya, baik dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 maupun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 10/2008) menyatakan, "Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR". Kemudian Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 8/2012) menyatakan, "Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota." Dengan demikian pengaturan *parliamentary threshold* bukanlah pengaturan yang baru dalam sistem pemilihan.

6. Efektivitas lembaga perwakilan tidak terlepas dari banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di DPR. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan maka efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih baik. Keberadaan *parliamentary threshold* adalah sebagai langkah untuk menghilangkan praktik reinkarnasi partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* untuk mengikuti pemilu berikutnya. Selain itu, keberadaan *parliamentary threshold* juga untuk mendorong sebuah pembangunan partai politik yang lebih sehat karena peran dan fungsi partai politik yang sangat luar biasa yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang (Khairul Fahmi, 2016:7).

C. KETERANGAN DPR RI TERHADAP POKOK PERMOHONAN

Bahwa pengujian UU 7/2017 tentang materi muatan ambang batas perolehan suara (*parliamentary threshold*) ke MK telah diajukan beberapa kali dan telah diputus oleh MK di antaranya putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020, 20/PUU-XVI/2018, dan 48/PUU-XIX/2021, yang pada intinya MK telah menyatakan bahwa ketentuan mengenai ambang batas perolehan suara (*parliamentary threshold*) adalah *open legal policy* dari pembentuk Undang-Undang. Dalam perkara *a quo* pada hakikatnya sama dengan apa perkara-perkara tersebut yang telah diputus oleh MK dan secara esensi yang dimohonkan dalam perkara *a quo* adalah sama dengan perkara terdahulu, yakni mempersoalkan mengenai *Parliamentary Threshold*, oleh karenanya sudah sepatutnya MK menolak permohonan *a quo* dan menyatakan *ne bis in idem*.

Namun meskipun demikian, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa mengutip pendapat MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009:

“Pendapat Mahkamah (3.16) huruf d

Bahwa untuk menilai konstitusional tidaknya kebijakan PT yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tersebut, kiranya perlu ditelaah lebih dahulu ketentuan normatif tentang Pemilu yang tercantum dalam Pasal 22E UUD 1945 sebagai berikut: Ayat (1): “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Ayat (2): “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ayat (3): “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.” Ayat (4): “Peserta pemilihan umum untuk

memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.” Ayat (5): “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Ayat (6): “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.” Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa yang menjadi rambu-rambu Konstitusi mengenai Pemilu adalah: a) Pemilu dilakukan secara periodik setiap lima tahun sekali; b) dianutnya asas Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; c) tujuan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden; d) peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sedangkan peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan; dan e) penyelenggara Pemilu adalah suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian, ketentuan selebihnya yang berkaitan dengan Pemilu, misalnya tentang sistem Pemilu, Daerah Pemilihan, syarat-syarat untuk ikut Pemilu, hak pilih, dan sebagainya, oleh UUD 1945 didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya dalam undang-undang secara bebas sebagai kebijakan hukum (legal policy) pembentuk Undang-Undang, sudah barang tentu sepanjang tidak menegasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945, seperti prinsip kedaulatan rakyat, prinsip persamaan, prinsip keadilan, dan prinsip non diskriminasi;”

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 memberikan rambu-rambu konstitusi mengenai pemilu dalam hal:

- 1) pemilu dilakukan secara periodik;
- 2) asas pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- 3) tujuan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden;
- 4) Peserta pemilu adalah partai politik untuk memilih anggota DPR dan DPRD sedangkan untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan; dan
- 5) Penyelenggara pemilu yang bersifat nasional

Sehingga, selain hal tersebut seperti sistem pemilu, daerah pemilihan, syarat-syarat untuk ikut pemilu, hak pilih, dan sebagainya merupakan hal yang didelegasikan kepada pembentuk undang-undang sebagai *open legal policy* untuk diatur dalam undang-undang yang tentu telah disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi yang ada pada saat ini melalui proses yang mendalam dengan melakukan kajian dan menyerap aspirasi dari berbagai pihak untuk kemudian dituangkan kedalam suatu norma pengaturan yang berlaku bagi

setiap orang dengan tujuan untuk mencapai suatu kondisi ideal dalam pelaksanaan pemilu. Oleh karena itu, keberadaan pasal *a quo* sama sekali tidak menghalangi ataupun merugikan hak konstitusional Pemohon 124 sebagai partai politik untuk dapat mengikuti pemilu.

2. *Parliamentary threshold* sebagai sebuah pilihan kebijakan yang lahir dari konsensus politik pembentuk undang-undang. Konsensus politik ini sesuai dengan norma-norma konstitusi. Semua partai politik yang mengikuti Pemilu mendapatkan perlakuan yang sama. Dalam konteks ini, konsensus politik harus dianggap sebagai sebuah pilihan kebijakan.
3. Tujuan dari penerapan *parliamentary threshold* adalah untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang kuat dengan ditopang lembaga perwakilan yang efektif. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari tujuan utamanya yakni untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena sistem pemerintahan suatu negara memiliki keterkaitan yang erat dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu yang diterapkan oleh negara tersebut. Jumlah partai politik yang terdapat di parlemen akan memengaruhi kerja pemerintahan. Peran *parliamentary threshold* sangat diperlukan sebagai instrumen penyederhanaan partai politik. Berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat mengurangi fragmentasi politik sehingga berdampak positif terhadap pengambilan keputusan di parlemen. Dengan begitu akan tercipta pemerintahan yang stabil.
4. *Parliamentary threshold* juga merupakan konsep penyederhanaan partai politik yang tidak mencederai demokrasi. Dari penerapan *parliamentary threshold* yang hanya berlaku di DPR RI saja memberikan kesempatan untuk partai-partai kecil mendapatkan suaranya di daerah. Selain itu tidak seperti *electoral threshold* yang menutup kemungkinan partai baru muncul dalam pemilu legislatif, *parliamentary threshold* memberi kesempatan partai-partai baru lahir. *Parliamentary threshold* juga memberikan tempat yang pantas bagi partai-partai memperoleh capaian suara berdasarkan batas yang ditentukan, yang kemudian akan mendorong terjadinya koalisi partai sedari awal sehingga kerja partai politik di parlemen akan lebih efektif.
5. Seperti yang sudah dijelaskan Para Pemohon dalam permohonannya melalui pendekatan historis yang pada intinya bahwa sejak tahun 1999 hingga saat ini, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak 5 kali dengan

ketentuan yang berbeda-beda maka perlu Pemohon 124 pahami bahwa pengaturan terkait dengan hal tersebut, selain dikarenakan memang merupakan *open legal policy* yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena hal tersebut merupakan *open legal policy*, maka tidaklah tepat bagi Pemohon 124 untuk melakukan pengujian *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, seharusnya hal tersebut merupakan ranah kewenangan *legislative review* yang dilaksanakan oleh DPR RI yang memiliki fungsi legislasi sebagai bentuk mekanisme evaluasi produk undang-undang.

6. Bahwa ada beberapa mekanisme yang bisa diberlakukan untuk melakukan penyederhanaan partai. Pemberlakuan PT juga dikenal di negara lain. Di Jerman ambang batasnya adalah 5%, sedangkan di Turki sebesar 10%. Dengan ambang batas 10% Turki hanya memiliki 3 atau 4 partai politik yang memiliki wakilnya di parlemen [https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=438:sistem-multi-partai-presidensial-dan-persoalan-efektivitas-pemerintah&catid=100&Itemid=180&lang=en]
7. Lebih lanjut, mengutip pertimbangan hukum MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009:

“[3.19] Menimbang bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai legal policy bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk ET maupun PT. Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi. Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas. Dengan demikian pula, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai adanya PT seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang a quo telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR. Di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam Undang-Undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat.”

Berdasarkan pertimbangan hukum MK di atas, penegasan penentuan ambang batas ataupun mekanisme pelaksanaan pemilu sebagai *open*

legal policy menjadi tidak terbantahkan. Keberadaan pasal *a quo* sama sekali tidak bertujuan untuk membatasi ataupun merugikan Pemohon 124 sebagai partai politik dalam mengikuti penyelenggaraan pemilu, justru keberadaan pasal *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik dengan tetap menyeleksi dan dibatasi secara rasional melalui *parliamentary threshold* untuk dapat memiliki wakil di DPR RI dan untuk tetap menjadikan sistem presidensial multi partai yang dianut oleh Indonesia dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

8. Untuk dapat mengefektifkan sistem pemerintah presidensial multi partai yang dianut tersebut, tentu pembentuk undang-undang terus berupaya untuk dapat mencapai suatu sistem dan mekanisme yang efektif dan efisien dengan melakukan pembatasan pada ambang batas tersebut. Pembatasan berdasarkan Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 menyatakan,

"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

Pasal yang diuji dalam perkara *a quo* merupakan pembatasan atau pengaturan terkait dengan prosedur dan mekanisme Pemilu serta ditetapkan pula dengan Undang-Undang, bukan dengan peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden. Pengaturan atau pembatasan demikian dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan Nomor 010/PUU-III/2005, yang menyatakan pembatasan-pembatasan dalam bentuk mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan hak-hak tersebut dapat dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

D. PETITUM DPR RI

Demikian keterangan DPR RI disampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus, dan mengadili Perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya atau paling tidak menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan DPR secara keseluruhan;
4. Menyatakan bahwa Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya

Apabila Yang Mulia Hakim Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden memberikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah melalui email pada tanggal 15 November 2023 dan didengarkan dalam persidangan pada tanggal 20 November 2023, kemudian dokumen fisiknya diterima Mahkamah pada tanggal 21 Desember 2023, pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 yang menyatakan “*Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR*” bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di dalam Pasal *a quo* yang dirumuskan sebesar 4% (empat persen) merupakan sebuah inkonsistensi dalam kerangka hukum Pemilu yang menyebabkan hasil Pemilu yang tidak proporsional. Jika antara norma pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dengan sistem Pemilu proporsional tidak konsisten, tentu berakibat kepada ketidakadilan terhadap proses dan hasil Pemilu, terutama

bagi pemilih dan peserta Pemilu, dimana ketidakadilan tersebut telah membuat ketidaksamaan kedudukan warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan, sebab telah mengurangi derajat keterwakilan pemilih ketika suaranya dihadapkan pada ketentuan ambang batas yang tidak dirumuskan dengan rasional dan mengabaikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Makna dari "*kedaulatan berada di tangan rakyat*", dalam mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut perlu adanya lembaga kedaulatan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih Anggota DPR sesuai dengan pilihannya. Pengaturan UU 7/2017 bertujuan agar calon Anggota DPR dapat memaksimalkan diri dalam melakukan pendekatan dan penyampaian visi misi kepada rakyat pemilihnya, serta mendorong partai politik mengajukan kader-kader terbaik, teruji, dan berkualitas untuk memenangkan kursi. Sehingga rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dapat memilih Anggota DPR yang benar-benar mewakilinya, serta dapat mewujudkan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan ketatanegaraan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
2. Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yaitu negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-perundang-undangan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang merupakan

pandangan hidup bangsa dan sumber dari segala sumber hukum. Hukum di Indonesia harus dilandasi dengan semangat menegakkan nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila. Dengan demikian pengaturan UU 7/2017 adalah salah satu cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan berdasarkan nilai-nilai Pancasila dalam penyelenggaraan pemerintahan dan ketatanegaraan, serta tercapainya cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Pembukaan UUD 1945.

3. Bahwa penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) merupakan instrumen untuk pengurangan jumlah partai politik pada parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian, guna mewujudkan kondisi politik yang stabil. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dapat membantu meningkatkan kinerja parlemen, ketika terjadi kenaikan persentase ambang batas parlemen, maka anggota fraksi termotivasi untuk menjadi lebih maksimal dalam mewujudkan aspirasi masyarakat. Hal terpenting yang menjadi alasan penyederhanaan partai politik adalah untuk melindungi demokrasi dari hal-hal negatif, yaitu kebebasan politik yang tidak mampu mewujudkan ide pemerintahan dari dan untuk rakyat, yaitu rakyat sebagai penerima manfaat pemerintahan.
4. Penyederhanaan jumlah partai politik dengan penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak bertentangan dengan demokrasi dan hak asasi manusia terutama hak untuk berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Partai politik merupakan salah satu sistem yang menjadi alat pendukung demokrasi. Oleh karena itu, banyak sedikitnya jumlah partai politik tidak dapat dijadikan tumpuan sebagai satu-satunya ukuran untuk menilai demokratis atau tidaknya sebuah Negara. Dengan demikian pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak menimbulkan ketidakadilan bagi pemilih dan peserta Pemilu ataupun mengurangi keterwakilan rakyat sebagai pemilih di parlemen, karena diberlakukannya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah untuk terciptanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan karena partai politik yang berada di parlemen merupakan partai politik yang di dukung secara baik oleh masyarakat, dibuktikan dari perolehan suara atau kursi yang didapatkan melalui pemilihan umum.

5. Bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) berfungsi untuk mendorong peningkatan fungsi-fungsi partai politik, sehingga partai politik akan mengimplementasikan seluruh fungsi-fungsi partai politik, agar dapat meningkatkan kualitas partai politik. Peningkatan kualitas partai politik akan memicu masyarakat untuk mendukung dan memberikan suaranya kepada partai politik yang berkualitas. Oleh karena Partai politik yang berkualitas akan menghasilkan anggota parlemen yang berintegritas dan kompeten, maka kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh parlemen merupakan kebijakan yang mewujudkan aspirasi rakyat guna terciptanya kesejahteraan rakyat.
6. Bahwa pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam UU 7/2017 merupakan salah satu tahapan yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, dan memberikan kepastian hukum bagi calon Anggota DPR, karena dengan adanya ambang batas parlemen yang sudah ditentukan, maka calon Anggota DPR akan maksimal dalam menyampaikan visi misi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, serta rakyat sebagai pemilih dapat mengetahui integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas calon Anggota DPR yang akan dipilihnya.
7. Bahwa dalam penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) telah dilakukan pembahasan secara intensif dan komprehensif dalam pembentukan UU 7/2017, dan disepakati bahwa ambang batas paling rendah 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR. Hal tersebut juga terjadi pada pembahasan terkait dengan sistem pemilu proporsional, alokasi kursi per daerah pemilihan, dan metode konversi suara ke kursi. Hal ini merupakan tujuan dari pembuat Undang-Undang menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, sehingga dengan mekanisme penetapan ambang batas, kinerja parlemen lebih efektif dan terbentuknya stabilitas pemerintahan.
8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 tanggal 13 Februari 2009, dalam permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008, dengan menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dengan amar putusan menyatakan menolak permohonan para

Pemohon untuk seluruhnya. Adapun pertimbangan hukum Mahkamah antara lain sebagai berikut:

- a. Kebijakan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian. Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas.
 - b. Ketentuan mengenai adanya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena undang-undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk dapat memiliki wakil di DPR.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 tanggal 29 Agustus 2012, dalam permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 208 UU 8/2012, dengan menggunakan dasar pengujian Pasal 22E ayat (1) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dengan amar putusan menyatakan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk Sebagian, dengan menyatakan ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen) yang diatur dalam Pasal 208 UU 8/2012 hanya berlaku untuk kursi DPR dan tidak mempunyai akibat hukum terhadap penentuan/penghitungan perolehan kursi partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi maupun di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota. Adapun pertimbangan hukum Mahkamah adalah karena pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas.
 10. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012 tanggal 29 Agustus 2012, dalam permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 208 UU 8/2012, dengan menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan amar putusan menyatakan

permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah berpendapat bahwa permohonan ternyata tidak didasarkan pada dasar pengujian konstusionalitas yang berbeda dari permohonan sebelumnya dan alasan-alasan permohonan telah pula dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 bertanggal 29 Agustus 2012, sehingga permohonan para Pemohon dinyatakan *ne bis in idem*.

11. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013 tanggal 7 Mei 2014, dalam permohonan pengujian konstusionalitas Pasal 208 UU 8/2012, dengan menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22B, Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, dengan amar putusan menyatakan menolak permohonan Pemohon, Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah menyatakan bahwa terhadap pasal atau ayat dari UUD 1945 yang telah dijadikan dasar pengujian dalam permohonan sebelum permohonan *a quo*, pertimbangan dalam permohonan tersebut *mutatis mutandis* menjadi pertimbangan pula dalam permohonan *a quo*. Dengan demikian masih terdapat dasar pengujian yang berbeda yakni Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22B, Pasal 22E ayat (2), Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Terhadap dasar pengujian yang berbeda tersebut, Mahkamah antara lain menegaskan kembali pertimbangan hukumnya bahwa ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen) merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang sebagai politik penyederhanaan kepartaian yang tidak bertentangan dengan UUD 1945.
12. Bahwa meski undang-undang yang di uji dalam permohonan *a quo* berbeda, akan tetapi norma yang diuji secara substansi tidak berbeda dengan norma yang telah dinilai oleh Mahkamah melalui putusan-putusan yang diuraikan di atas, khususnya putusan yang berkenaan dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk keanggotaan DPR, Mahkamah telah menegaskan pendiriannya bahwa hal tersebut berkaitan dengan politik penyederhanaan kepartaian dengan menyatakan *open legal policy* sepanjang tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas.

Demikian juga dengan dasar pengujian yang dipergunakan dalam permohonan *a quo* yaitu Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, telah dijadikan dasar pengujian dalam permohonan-permohonan sebelum permohonan *a quo* yang telah diputus melalui putusan-putusan sebagaimana diuraikan di atas. Selain itu, alasan-alasan permohonan *a quo* juga tidak didasarkan pada alasan-alasan konstusionalitas yang berbeda dengan permohonan-permohonan sebelum permohonan *a quo* dan telah pula dipertimbangkan dalam putusan-putusan sebagaimana diuraikan di atas. Dengan demikian berdasarkan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 42 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, permohonan Pemohon adalah *ne bis in dem*.

13. Dalam pengkajian atas putusan Mahkamah Konstitusi, ditemukan kondisi-kondisi yang menjadi dasar pembentukan dan/atau materi Undang-Undang yang dinilai bersifat *Open Legal Policy*, yaitu:
 - a. UUD 1945 memberikan mandat kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur suatu materi lebih lanjut, namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya.
 - b. UUD 1945 tidak memberikan mandat kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur suatu materi lebih lanjut.
14. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka pengaturan Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang, dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian ketentuan Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 merupakan *Open Legal Policy* pembentuk Undang-Undang.

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian materiil ketentuan *a quo*, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima keterangan Presiden secara keseluruhan.

2. Menyatakan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun apabila Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pemohon yang diterima Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2024 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya. Selengkapny sebagai berikut.

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa berdasarkan ketentuan di dalam UUD NRI 1945, UU Mahkamah Konstitusi, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Mahkamah Kontitusi yang mengatur terkait pengujian undang-undang, berdasarkan hal-, dikarenakan permohonan ini adalah permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 *in casu* Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terhadap Pasal Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 22E Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945 dan sebagaimana diatur oleh UUD 1945, UU Mahkamah Konstitusi, serta UU Kekuasaan Kehakiman, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan a quo.

B. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon

1. Bahwa **Pemohon** adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia;
2. Bahwa tugas dan peranan **Pemohon** dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendorong pelaksanaan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia, dalam hal ini telah mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis dan

demokratisasi di Indonesia. Hal ini sebagaimana tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon;

3. Bahwa dasar dan kepentingan hukum **Pemohon** dalam mengajukan Permohonan Pengujian undang-undang a quo dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon. Dalam Pasal 3 Akta Pendirian Yayasan Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) No. 279 tertanggal 15 November 2011 disebutkan, Perludem menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi;
4. Bahwa dalam mencapai maksud dan tujuannya Pemohon telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, dimana hal tersebut telah menjadi pengetahuan umum. Adapun bentuk kegiatan yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:
 - a. Menerbitkan Jurnal Pemilu dan Demokrasi, buku-buku terkait penegakan hukum Pemilu, buku tentang Alokasi Kursi dan Daerah Pemilihan, serta buku-buku terkait Pemilu lainnya;
 - b. Mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik;
 - c. Mendorong terbentuknya UU Penyelenggara Pemilu serta institusi penyelenggara Pemilu yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas;
 - d. Melakukan kajian terhadap proses pendaftaran pemilih yang akses, berkeadilan, non diskriminasi, dan demokratis selama penyelenggaraan Pemilu 2014 yang lalu;
 - e. Mengawal proses seleksi penyelenggara Pemilu yang transparan dan akuntabel; dan
 - f. Menyelenggarakan proses pemantauan pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.
5. Bahwa selain aktivitas yang disebutkan pada poin 10 dari poin a hingga f, Pemohon telah menghasilkan beberapa kajian, yang khusus terkait dengan ambang batas parlemen. Beberapa diantaranya adalah:

- I. ***Buku Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*** (Tahun 2011);
 - II. ***Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada Serentak 2015*** (Tahun 2016);
6. Bahwa kedua buku yang dihasilkan oleh Pemohon merupakan kajian yang berkaitan dengan ambang batas parlemen, pemilu proporsional, dan kaitannya dengan pemenuhan asas pemilu di dalam sebuah sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia, sebagaimana yang dimohonkan oleh pemohon di dalam permohonan ini;
 7. Bahwa di dalam kajian yang dihasilkan oleh Pemohon tersebut, menyoroti tentang pengaturan ambang batas parlemen yang tidak pernah dirumuskan secara terbuka dan menggunakan rumus yang rasional. Sehingga penentuan ambang batas parlemen yang serampangan dan hanya berdasarkan kehendak politik bebas para pembentuk undang-undang telah membuat hasil pemilu menjadi tidak proporsional;
 8. Bahwa persoalan yang menjadi objek pengujian yang diujikan oleh Pemohon merupakan persoalan setiap warga negara Indonesia, yang bukan hanya urusan **Pemohon**. Lebih jauh, pengajuan permohonan pengujian undang-undang a quo merupakan wujud kepedulian dan upaya **Pemohon** untuk mewujudkan Pemilu yang konstitusional, terutama kepastian hukum terkait pengaturan ambang batas parlemen, yang memiliki kaitan langsung dengan daulat rakyat, serta pemenuhan pemilu proporsional sebagaimana digunakan dalam sistem pemilu di Indonesia;
 9. Bahwa pemberlakuan Pasal a quo telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon, sebagai akibat penentuan angka ambang batas parlemen tidak pernah didasarkan pada basis perhitungan yang transparan, rasional, terbuka, dan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional, dan ini telah merugikan pemohon, karena sudah tidak bersesuaian dengan tujuan organisasi dari pemohon, untuk mewujudkan sebuah sistem kepemiluan yang adil, demokratis, dan proporsional, di mana ketentuan Pasal a quo pemohon anggap sudah bertentangan dengan tujuan organisasi pemohon, serta membuat aktifitas-aktifitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon untuk mencapai tujuan organisasi menjadi sia-sia;

10. Bahwa karena materi yang diajukan konstitusionalitasnya kepada Mahkamah oleh Pemohon di dalam perkara ini adalah perihal tentang ambang batas parlemen, yang merupakan salah satu variabel penting dari sistem pemilu, dan berdasarkan pula kepada putusan-putusan mahkamah sebelumnya terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon di dalam pengujian undang-undang terkait dengan kepemiluan dan kepala daerah, menurut pemohon, pemohon memiliki kedudukan hukum di dalam mengajukan permohonan ini;
11. Bahwa di dalam Pasal 16 angka 5 Akta Yayasan Perludem (**Bukti P-3**) menyebutkan "...pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian...";
12. Bahwa selanjutnya di dalam Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 menyebutkan, "Ketua Umum bersama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan";
13. Bahwa sesuai dengan Salinan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, Pengurus Yayasan terdiri dari Ketua sdr. Khoirunnisa Nur Agustyati, Sekretaris sdr. Fadli Ramadhanil, dan Bendahara sdr. Irmalidarti;
14. Bahwa merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 16 angka 5 dan Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem, yang berwenang untuk bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan adalah Ketua dengan seorang pengurus lainnya. Dalam permohonan ini, Yayasan Perludem diwakili oleh sdr. Khoirunnisa Nur Agustyati sebagai Ketua Pengurus, dan sdr. Irmalidarti sebagai anggota pengurus lainnya, yang dalam struktur pengurus adalah Bendahara;
15. Bahwa berdasarkan uraian argumentasi di atas tentang kedudukan hukum Pemohon di dalam mengajukan permohonan ini di Mahkamah Konstitusi, Pemohon meyakini bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan ini.

C. Alasan-alasan Permohonan

✓ Ruang lingkup pasal yang diuji

Bahwa permohonan ini mengajukan permohonan konstitusionalitas terhadap Pasal 414 ayat (1) "Partai Politik Peserta Pemilu harus

memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR sepanjang frasa **“paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional”** Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

✓ **Dasar konstitusional yang digunakan:**

1. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”;
2. Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum”
3. Pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”
4. Pasal 28D Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

✓ **ARGUMENTASI PERMOHONAN**

▪ **TENTANG PUTUSAN-PUTUSAN MAHKAMAH SEBELUMNYA PERIHAL KETENTUAN AMBANG BATAS PARLEMEN PERANAN MAHKAMAH KONSTITUSI UNTUK MEMBERIKAN BATASAN KONSTITUSIONAL DI DALAM PERUMUSAN AMBANG BATAS PARLEMEN**

1. Bahwa pengujian konstitusionalitas terkait dengan ketentuan ambang batas parlemen atau Parliamentary Treshold ke Mahkamah Konstitusi bukanlah permohonan yang pertama. Untuk detail dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel. 1

Putusan MK tentang ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)

No	Nomor Perkara	Pertimbangan Hukum	Putusan	Batu Uji
1.	Putusan No 3/PUU-VII/2009	I. Kebijakan ambang batas parlemen	Ditolak untuk seluruhnya	Pasal 1 Ayat (3) Pasal 2 Ayat (1)

	<p>bertanggal 13 Februari 2009</p>	<p><i>(parliamentary threshold)</i> diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhana an partai. Mengenai berapa besarnya, jadi wewenang bentuk undang- undang; II. Ketentuan mengenai adanya ambang batas parlemen <i>(parliamentary threshold)</i> tidak melanggar konstitusi karena kesempatan kepada setiap warga negara untuk membentuk parpol sekaligus diseleksi melalui ketentuan ambang batas</p>		<p>Pasal 27 Ayat (1) Pasal 28D Ayat (1) Pasal 28I Ayat (1) UUD NRI 1945</p>
--	--	---	--	--

		parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)		
2.	Putusan No 52/PUU-X/2012 tertanggal 29 Agustus 2012	I. Pemberlakuan ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas;	Mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian (membatalkan ketentuan ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) untuk pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Pasal 22E Ayat (1) Pasal 22E Ayat (3) Pasal 27 Ayat (1) Pasal 28 Pasal 28D Ayat (1) Pasal 28D Ayat (3) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD NRI 1945
3.	Putusan No. 51/PUU-X/2012 tertanggal 29 Agustus 2012	Permohonan Ne bis in idem	Permohonan tidak dapat diterima	Pasal 1 Ayat (2), dan Pasal 28I Ayat (2) Frasa pemberlakuan ambang batas parlemen secara nasional
4.	Putusan No.56/PUU-XI/2013 tertanggal 7 Mei 2013	Ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) merupakan kebijakan hukum	Permohonan pemohon ditolak untuk seluruhnya	Pasal 1 Ayat (2), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A Ayat (2), Pasal 19 ayat

		(legal policy) pembentuk undang-undang sebagai politik penyederhanaan kepartaian yang tidak bertentangan dengan UUD 1945		(1), Pasal 22B, Pasal 22E Ayat (1), Pasal 22E Ayat (2), Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28C Ayat (2), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3), dan Pasal 28I Ayat (5)
5.	Putusan No. 20/PUU-XVI/2018 bertanggal 4 April 2018	Permohonan Ne bis in idem	Permohonan tidak dapat diterima	Pasal 1 Ayat (3) Pasal 22E Ayat (2) Pasal 28D Ayat (1)
6.	Nomor 48/PUU-XVIII/2020	Mahkamah Tidak atau Belum Mempertimbangkan Pokok-Pokok Permohonan	Permohonan Tidak Dapat Diterima karena kekeliruan legal standing	Pasal Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 22E Ayat (1), Pasal 27 Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945

2. Bahwa berdasarkan uraian diatas, dan fakta persidangan yang sudah disampaikan oleh Pemohon selama persidangan, belum ada permohonan yang meminta kepada Mahkamah Konstitusi, **agar ketentuan parliamentary Treshold tetap konstitusional, hanya perlu diberikan penekanan dan batasan konstitusional oleh Mahkamah, perhitungan besaran ambang batas, mesti didasarkan pada basis teoritik dan akademik yang jelas,**

sehingga norma yang dibuat dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional dan memberikan kepastian hukum;

3. Bahwa terkait pentingnya batasan konstitusional untuk merumuskan ambang batas parliamentary treshold, juga ditemukan oleh ahli yang diajukan oleh Pemohon Didik Supriyanto yang mengatakan: “Besaran ambang batas parlemen selama ini tidak pernah jelas asal usulnya dari mana. Padahal besaran ambang batas parlemen ini menjadi sesuatu yang sangat penting, karena berdampak pada suara pemilih yang terbuang. Selama ini, ambang batas hanya berangkat dari selera dan kesempatan politik saja”.
4. Bahwa berangkat dari fakta tersebut, penting bagi Mahkamah untuk memutuskan batasan konstitusional yang relevan, berkaitan dengan perumusan ambang batas parlemen, mulai dari besaran daerah pemilihan, jumlah penduduk, serta variabel lain yang relevan untuk merumuskan besaran ambang batas parlemen.
 - **TENTANG KONSEPSI PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN DAN KEGAGALAN AMBANG BATAS PARLEMEN DI DALAM MEWUJUDKAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK DI PARLEMEN**
5. Bahwa konsepsi penyederhanaan sistem kepartaian di sebuah negara, tidaklah dapat dilihat dari seberapa banyak jumlah partai politik yang ada di lembaga legislatif. Melainkan, penyederhanaan sistem kepartaian mesti dilihat dari pendekatan seberapa banyak konsentrasi kursi parlemen tersebar ke partai politik;
6. Bahwa fakta di lembaga legislatif di Indonesia, meskipun sudah menaikkan angka ambang batas parlemen terus menerus, ternyata tidak menghadirkan efektifitas pengambilan keputusan di parlemen, dalam artian konsentrasi kursi masih tersebar ke lebih dari 6 partai politik di Indonesia, berdasarkan perhitungan dengan rumus ENPP (*effective number parties of parlemen*);
7. Bahwa tersebarnya kursi DPR kepada banyak partai politik di Indonesia, berdampak pada praktik pengambilan keputusan di DPR yang pada akhirnya tidak lagi berdasarkan perdebatan yang ideologis, programatik, melainkan menjadi perdebatan yang transaksional. Oleh sebab itulah, upaya untuk menyederhanakan sistem kepartaian tidak bisa hanya digantungkan kepada

menaikkan ambang batas parlemen atau parliamentary treshold secara terus menerus;

8. Bahwa salah satu ahli yang Pemohon ajukan di dalam perkara ini, Philips J. Vermonte mengatakan salah satu upaya yang paling efektif selain menata kembali perumusan besaran ambang batas parlemen, menyederhanakan sistem kepartaian dapat dilakukan dengan cara memperkecil daerah pemilihan;
9. Bahwa saat ini besaran daerah pemilihan untuk lembaga legislatif terbilang besar, karena berkisar dari 3-10 kursi untuk DPR RI, dan berkisar 3-12 kursi untuk DPR Provinsi dan DPR Kabupaten/Kota;
10. Bahwa jika besaran daerah pemilihan diperkecil, maka ruang kepada partai politik yang dapat memperoleh kursi di setiap daerah pemilihan juga akan lebih kecil jumlah dan variasinya. Sehingga persebaran kursi di lembaga perwakilan juga akan lebih sederhana.
11. Bahwa jika besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan di perkecil dari 3-10 menjadi 3-8 atau 3-6, sangat penting kemudian untuk menghitung ulang besaran ambang batas parlemen dengan menggunakan formula hitung ambang batas efektif karena jumlah kursi di daerah pemilihan merupakan variabel inti dalam menentukan besaran ambang batas serta untuk meminimalisir tingginya suara terbuang
 - **TENTANG KAPAN SEBAIKNYA PUTUSAN INI DITERAPKAN DAN APAKAH MAHKAMAH TIDAK MASUK TERLALU JAUH MENGATUR VARIABEL ELECTORAL ENGINEERING PUTUSAN MK YANG TIDAK DIPATUHI OLEH PEMBENTUK UNDANG-UNDANG**
12. Bahwa di dalam persidangan juga terungkap, bahwa Mahkamah sempat menanyakan kepada kedua ahli Pemohon, apakah perkara ini tidak membuat Mahkamah terlalu jauh masuk mengatur electoral engineering. Ahli Pemohon Didik Supriyanto mengatakan, Mahkamah tidak terlalu jauh masuk, karena ketentuan ambang batas parlemen atau parliamentary treshold adalah ketentuan yang berkaitan dengan kedaulatan rakyat, yang mesti dilindungi oleh Mahkamah secara konstitusional;
13. Bahwa di dalam persidangan Mahkamah juga bertanya, kapan sebaiknya putusan ini diterapkan, mengingat ini berkaitan langsung dengan tahapan Pemilu 2024, dan tahapan pemilunya sedang berjalan. Ahli Didik Supriyanto

dan Philips J. Vermonte mengatakan ini bisa diterapkan di Pemilu 2024, karena ini berkaitan nanti dengan proses penghitungan suara dan alokasi kursi ke DPR;

14. Bahwa dengan fakta tersebut, permohonan ini sangat beralasan hukum untuk dikabulkan oleh Mahkamah.

Berdasarkan fakta persidangan, permohonan pemohon, dan seluruh upaya pembuktian pemohon, pemohon memohon kepada Mahkamah untuk mengabulkan sebagai berikut:

D. Petitum

Berdasarkan alasan-alasan hukum dan argumentasi konstusionalitas norma hukum yang telah diuraikan tersebut diatas, maka Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

Dalam Provisi:

1. Mengabulkan Permohonan Provisi Pemohon;
2. Menjadikan Perkara Pengujian Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sepanjang frasa "**paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional**" yang diajukan oleh Pemohon sebagai perkara yang diprioritaskan untuk diperiksa di Mahkamah Konstitusi, dengan tetap mempertimbangkan ruang pembuktian secara maksimal.

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan oleh pemohon untuk seluruhnya;

Menyatakan Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sepanjang frasa "**paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional**" bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "***Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara efektif dengan ketentuan besaran sebagai berikut:***

- a. Bilangan 75% dibagi dengan hasil bagi jumlah kursi parlemen dengan jumlah daerah pemilihan, lalu dikalikan dengan akar pangkat dua dari jumlah daerah pemilihan;
- b. Dalam hal hasil bagi besaran ambang parlemen sebagaimana dimaksud

huruf a menghasilkan bilangan desimal, dilakukan pembulatan ke bawah”

2. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia untuk dimuat dalam Berita Negara;

Apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, Kami mohon putusan seadil-adilnya *ex aequo et bono*.

[2.6] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Dewan Perwakilan Rakyat yang diterima Mahkamah melalui email pada tanggal 29 Januari 2024 kemudian dokumen fisiknya diterima Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2024 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya. Selengkapnya sebagai berikut.

I. PARA PEMOHON DAN POKOK PERMOHONAN

Pemohon dalam permohonannya pada intinya mengemukakan bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dilanggar atas penentuan ambang batas parlemen saat ini hanya didasarkan atas kehendak politik bebas para pembentuk undang-undang telah membuat hasil pemilu menjadi tidak proporsional dan sudah bertentangan dengan tujuan organisasi Pemohon. Dan tolok ukur untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR adalah semata-mata berdasar atas perolehan suara sah nasional..

II. KETERANGAN YANG DISAMPAIKAN DALAM PROSES PERSIDANGAN

a. Keterangan Presiden

Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada hari Kamis tanggal 20 November 2023, Presiden menyampaikan pandangannya, antara lain:

1. Penerapan ambang batas parlemen, *parliamentary threshold*, merupakan instrumen untuk pengurangan jumlah partai politik pada parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian, guna mewujudkan kondisi politik yang stabil. Ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* dapat membantu meningkatkan kinerja parlemen.
2. Dalam penentuan ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* telah dilakukan pembahasan secara intensif dan komprehensif dalam pembentukan Undang-Undang 7/2017. Dan disepakati bahwa ambang batas paling rendah 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR. Hal tersebut juga terjadi pada pembahasan terkait dengan sistem pemilu proporsional, alokasi kursi per daerah pemilihan, dan metode konversi suara ke kursi.

3. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, pengaturan partai politik, peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR merupakan kebijakan hukum atau *legal policy* pembentuk undang-undang dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan demikian, ketentuan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 merupakan *open legal policy* pembentuk undang-undang.

Keterangan Presiden yang disampaikan dalam persidangan tersebut sejalan dengan pendapat DPR.

b. Keterangan Ahli

Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada hari Senin tanggal 22 Januari 2024, Para Ahli Pemohon yaitu Didik Supriyanto dan Philips J. Vermonte menyampaikan pandangannya, antara lain masalah sistem dan teknis kepemiluan, termasuk pilihan kebijakan terkait ambang batas parlemen.

DPR berpandangan bahwa konsep dan sistem kepemiluan yang pada akhirnya memunculkan pilihan kebijakan merupakan ranah pembentuk undang-undang, sehingga tidak tepat apabila hal ini kemudian diminta untuk diuji dan diputuskan di Mahkamah Konstitusi. Hal ini mengingat Mahkamah Konstitusi tidak dapat melakukan *judicial activism* sampai sejauh itu kecuali apabila terkait dengan hak-hak warga Negara untuk memilih.

III. KESIMPULAN

Dengan memperhatikan Keterangan Presiden dan Keterangan Ahli yang disampaikan dalam proses persidangan dan Keterangan Tertulis yang disampaikan oleh DPR RI maka dapat disimpulkan bahwa Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan dan Risalah Persidangan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma undang-undang, *in casu* 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, selanjutnya disebut UU 7/2017), sehingga Mahkamah berwenang menguji permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, Mahkamah mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mengajukan pengujian inkonstitusionalitas norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 yang menyatakan, “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”;
2. Bahwa menurut Pemohon, norma 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;
3. Bahwa Pemohon adalah Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) merupakan Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, yang didirikan dalam rangka turut serta mewujudkan pemilihan umum (pemilu) yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia. Dalam hal ini Pemohon telah mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia sesuai dengan Pasal 3 Akta Pendirian Pemohon. Untuk itu, Perludem dalam menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi. Pemohon juga telah menghasilkan kajian terkait dengan ambang batas parlemen yakni *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu (2011)*.
4. Bahwa berdasarkan Pasal 16 angka 5 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 menyebutkan Pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan di luar pengadilan. Selanjutnya Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem menyatakan, Ketua Umum bersama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan, termasuk mewakili di pengadilan. Adapun berdasarkan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, pengurus yayasan terdiri dari Ketua, yaitu Khoirunnisa Nur Agustyati, Sekretaris, yaitu Fadli Ramadhanil, dan Bendahara, yaitu Irmalidarti [vide Bukti P-3]. Sementara itu, Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo* diwakili oleh Ketua dan Bendahara;

5. Bahwa menurut Pemohon pemberlakuan norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya tidaknya 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 pemilihan yang adil, demokratis, dan proporsional, sehingga membuat aktivitas yang sudah dilakukan Pemohon untuk mencapai tujuan organisasi menjadi sia-sia.

Berdasarkan seluruh uraian yang dikemukakan oleh Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya tersebut, menurut Mahkamah, 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 perihal 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 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*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan permohonan provisi dan pokok permohonan.

Dalam Provisi

[3.7] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan permohonan provisi Pemohon yang memohon agar Mahkamah menjadikan permohonan *a quo* sebagai prioritas untuk diperiksa. Alasan Pemohon, *timeline* pelaksanaan Pemilu 2024 dan pentingnya substansi permohonan untuk meminimalisir suara terbuang demi menjaga prinsip pemilu proporsional.

Terhadap permohonan provisi Pemohon di atas, menurut Mahkamah, karena 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.

Dalam Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan norma 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, uraian dalil-dalil selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut Pemohon, penetapan angka atau persentase ambang batas parlemen dalam membahas UU 7/2017, tidak terdapat perdebatan dan pijakan akademik yang jelas dalam menentukan angka atau persentase ambang batas parlemen dimaksud. Perdebatan yang tampak hanya soal besaran angka, tanpa menghitung dampaknya terhadap prinsip pemilu proporsional dan suara pemilih yang terbuang. Bahkan, yang tidak kalah pentingnya untuk dikemukakan, pada salah satu rapat Pansus, tidak ada partai politik yang mengusulkan 4% (empat persen) besaran ambang batas parlemen dimaksud;
2. Bahwa menurut Pemohon, jumlah partai politik di parlemen tidak dapat menjadi satu-satunya alat ukur dalam membuat kategorisasi sistem kepartaian. Dalam hal ini, besaran kursi yang dimiliki partai politik juga menjadi salah satu indikator penting dalam membentuk sistem kepartaian karena interaksi antar partai yang menjadi definisi sistem kepartaian dipengaruhi oleh relevansi atau konsentrasi jumlah kursi yang dimiliki partai politik di parlemen. Sehingga, sekalipun terdapat

banyak partai politik di parlemen tetapi konsentrasi kursi mayoritas dikuasai oleh dua partai maka dapat diklasifikasikan ke dalam sistem dua partai, sedangkan jika terdapat banyak partai politik di parlemen namun konsentrasi kursi mayoritas hanya dimiliki tiga atau empat partai politik maka dapat diklasifikasi sebagai sistem multipartai sederhana;

3. Bahwa menurut Pemohon, ambang batas parlemen tidak cukup efektif dalam menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Dengan menggunakan faktor “interaksi antar partai yang menjadi definisi sistem kepartaian dipengaruhi oleh relevansi atau konsentrasi jumlah kursi yang dimiliki partai politik di parlemen” merujuk hasil pada pemilu sejak reformasi, Pemilu 1999 yang sama sekali tidak menerapkan ambang batas parlemen justru menghasilkan sistem multipartai sederhana. Sementara itu, hasil pemilu yang menggunakan ambang batas parlementer, yaitu: Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019 yang masing-masing dengan ambang batas parlemen Pemilu DPR 2,5% (dua setengah persen), 3,5% (tiga setengah persen), dan 4% (empat persen) justru menghasilkan sistem multipartai ekstrim. Akibatnya, ketiga pemilu dimaksud menciptakan disproporsionalitas hasil pemilu yang disebabkan ambang batas parlemen yang tidak dihitung secara terbuka, akurat, dan transparan, tentu mengakibatkan sistem pemilu proporsional menjadi tidak pasti;
4. Bahwa menurut Pemohon, ketentuan ambang batas parlemen sebagaimana kebijakan hukum pembentuk undang-undang adalah hal yang konstitusional, dan tidak dapat pula dihilangkan. Akan tetapi, persoalan mendasar yang perlu dipastikan dalam merumuskan ambang batas parlemen adalah memerhatikan prinsip proporsionalitas hasil pemilu sebagai konsekuensi sistem pemilu yang dianut di Indonesia, yaitu sistem pemilu proporsional;
5. Bahwa menurut Pemohon, ambang batas parlemen mesti dirancang dengan rumusan yang terukur, rasional, dan terbuka, sehingga tidak hanya bertujuan untuk menyeleksi partai politik yang akan diikuti di dalam proses konversi suara menjadi kursi, akan tetapi juga sangat penting untuk memerhatikan bagaimana agar suara pemilih yang terbuang sekecil mungkin. Hal ini sejalan dengan prinsip utama pemilu proporsional bahwa semakin kecil suara yang terbuang maka representasi pemilih semakin terwakili di lembaga perwakilan dan semakin proporsional pula hasil pemilu;
6. Bahwa menurut Pemohon, pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary*

threshold) sebesar 4% (empat persen) telah secara nyata dan faktual menyebabkan hasil pemilu menjadi tidak proporsional. Dengan hasil pemilu yang tidak proporsional menyebabkan inkonsistensi antara regulasi dengan kondisi faktual penghitungan proporsionalitas hasil pemilu terutama dengan tingginya persentase suara pemilih yang tidak terwakili di DPR menyebabkan ketidakpastian hukum yang tidak diperbolehkan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan pelanggaran terhadap prinsip negara hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta tidak memberikan keadilan pemilu sebagaimana dijamin dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945;

Berdasarkan dalil-dalil di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah agar menyatakan Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 sepanjang frasa paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara efektif secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan suara anggota DPR dengan ketentuan besaran sebagai berikut:

- a. Bilangan 75% (tujuh puluh lima persen) dibagi dengan rata-rata daerah pemilihan, ditambah satu, dan dikali dengan akar jumlah daerah pemilihan.
- b. Dalam hal hasil bagi besaran ambang batas parlemen sebagaimana dimaksud, huruf a menghasilkan bilangan desimal, dilakukan pembulatan".

[3.9] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-3 dan mengajukan 2 (dua) orang ahli bernama Philips J. Vermonte dan Didik Supriyanto yang telah menyerahkan keterangan tertulis diterima Mahkamah pada tanggal 18 Januari 2024 dan telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 22 Januari 2024. Pemohon juga telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2024 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyerahkan keterangan dan kesimpulan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2024 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa Presiden telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 15 November 2023 dan telah pula didengarkan keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 20 November 2023 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa setelah membaca dan memeriksa secara saksama permohonan Pemohon, alat-alat bukti surat/tulisan dan ahli, serta kesimpulan; keterangan DPR dan kesimpulan; dan keterangan Presiden, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

[3.13] Menimbang bahwa sebelum menilai konstitusionalitas Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017, terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan permohonan Pemohon dikaitkan dengan ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), sehingga terhadap norma *a quo* dapat diajukan kembali.

Pasal 60 UU MK menyatakan:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.

Pasal 78 PMK 2/2021 menyatakan:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam UU yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda atau terdapat alasan permohonan yang berbeda.

Bahwa norma *parliamentary threshold* sebagaimana diatur dalam Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 secara substansi sama dengan norma yang dimuat dalam Undang-Undang Pemilihan Umum sebelumnya, baik dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [vide Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008] maupun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [vide Pasal 208 UU 8/2012], yaitu sama-sama mengharuskan keterpenuhan ambang batas jumlah persentase suara minimal

yang harus dipenuhi oleh semua partai politik peserta pemilu untuk dapat disertakan dalam penentuan perolehan jumlah kursi di DPR. Sejak pembentuk undang-undang memperkenalkan rezim ambang batas parlementer dimaksud, semuanya pernah diajukan pengujian konstitusionalitasnya ke Mahkamah dan telah diputus dalam putusan-putusan sebagai berikut:

1. **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009** yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 13 Februari 2009, dalam permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008, dengan menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, amar putusan menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012** yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 29 Agustus 2012, dalam permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012 dengan dasar pengujian Pasal 22E ayat (1) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, amar putusan menyatakan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian, dengan menyatakan ketentuan ambang batas parlemen sekurang-kurangnya 3,5% (tiga setengah persen) yang diatur dalam Pasal 208 UU 8/2012 hanya berlaku untuk kursi DPR dan tidak mempunyai akibat hukum terhadap penentuan/penghitungan perolehan kursi partai politik di DPRD provinsi maupun di DPRD kabupaten/kota;
3. **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012** yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 29 Agustus 2012, dalam permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012 dengan menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, amar putusan menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;
4. **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013** yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 7 Mei 2014, dalam permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012, dengan dasar pengujian adalah Pasal 1 ayat (2), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22B, Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat

(1), Pasal 28C ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, amar putusan menyatakan menolak permohonan Pemohon.

Sementara itu, terhadap norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 juga pernah diajukan pengujian ke Mahkamah dan telah diputus dalam 2 (dua) putusan sebagai berikut:

1. **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVI/2018** yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 26 April 2018, dengan dasar pengujian adalah Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima karena permohonan Pemohon *ne bis in idem*.
2. **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVIII/2020** yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 27 Agustus 2020, dengan dasar pengujian adalah Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima karena Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum.

Bahwa meskipun substansi norma yang diuji konstiusionalitasnya adalah sama, 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. 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 konstiusional 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, 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.

[3.14] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon memenuhi persyaratan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021 guna dapat diajukan permohonan kembali pengujian konstiusionalitas Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

[3.15] Menimbang bahwa sebelum lebih jauh mempertimbangkan ihwal pokok permohonan Pemohon, Mahkamah akan menguraikan terlebih dahulu pengaturan ambang batas suara (*threshold*) dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana pernah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU 3/1999) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 12/2003), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 10/2008), dan yang berlaku sekarang ini dalam UU 7/2017. Selain itu, akan diuraikan pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan-putusan pengujian konstiusionalitas terkait ambang batas suara dalam pemilu anggota DPR dan DPRD sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemilu.

[3.15.1] Bahwa pada awal reformasi, pemilu diadakan pada masa transisi tahun 1999. Dibandingkan dengan peserta pemilu pada masa orde baru, terutama Pemilu 1977 sampai dengan Pemilu 1997 yang membatasi hanya 2 (dua) partai politik dan 1 (satu) golongan kekarayaan sebagai peserta pemilu, Pemilu 1999 diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik. Untuk itu, setelah Pemilu 1999 mulai diberlakukan ketentuan tentang ambang batas suara (*threshold*) dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD. Metode ambang batas suara yang digunakan yakni ambang batas pemilihan (*electoral threshold*) berupa syarat minimal tertentu yang harus diperoleh partai politik untuk dapat mengikuti/menjadi peserta pemilu berikutnya. Pengaturan *electoral threshold* diadopsi dalam Undang-Undang Nomor

3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU 3/1999). Dalam hal ini, Pasal 39 ayat (3) UU 3/1999 pada pokoknya mengatur untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya partai politik harus memiliki sebanyak 2 (dua) persen dari jumlah kursi DPR, atau memiliki 3 (tiga) persen kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar di setengah jumlah provinsi dan di setengah jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia. Akibatnya, partai politik yang tidak mampu memenuhi ambang batas yang ditentukan dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan cara bergabung dengan partai politik yang memenuhi syarat atau bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi syarat sehingga memenuhi perolehan suara minimal atau membentuk partai politik baru.

Ketentuan *electoral threshold* berlanjut namun persentasenya mengalami kenaikan pada Pemilu 2004 melalui UU 12/2003 yang menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2004. Pasal 9 ayat (1) UU 12/2003 menyebutkan partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila memperoleh minimal 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR, 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar di setengah jumlah provinsi di Indonesia atau 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di setengah jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia. Bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan ambang batas pemilihan hanya dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila bergabung dengan partai politik yang memenuhi ambang batas pemilihan atau dapat juga bergabung dengan partai politik yang memenuhi ambang batas pemilihan dengan menggunakan nama dan gambar salah satu partai politik yang bergabung atau membentuk partai politik baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi [vide Pasal 9 ayat (2) UU 12/2003].

Berkenaan dengan *electoral threshold* sebagaimana termuat dalam Pasal 9 UU 12/2003 tersebut, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 23 Oktober 2007 menyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- “d. Bahwa tambahan pula, berdasarkan UU Pemilu memang partai politik yang telah berstatus sebagai badan hukum menurut UU Parpol tidak secara serta-merta (otomatis) dapat mengikuti pemilu, karena masih harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU Pemilu, seperti verifikasi administratif dan verifikasi faktual oleh Komisi Pemilihan Umum (*vide* Pasal 7 UU Pemilu), sehingga eksistensi partai politik dengan keikutsertaan partai politik dalam pemilu memang merupakan dua hal yang berbeda dan tidak dapat dicampuradukkan. Setidak-tidaknya, hal itulah yang menjadi

- kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang dan kebijakan hukum demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena UUD 1945 nyatanya memberikan mandat bebas kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, termasuk mengenai persyaratan untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan ketentuan ET;
- e. Bahwa ketentuan tentang ET sudah dikenal sejak Pemilu 1999 yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diadopsi lagi dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, yang menaikkan ET dari 2% (dua persen) menjadi 3% (tiga persen), sehingga para Pemohon seharusnya sudah sangat memahami sejak dini bahwa ketentuan tentang ET tersebut memang merupakan pilihan kebijakan dari pembentuk undang-undang dalam rangka membangun suatu sistem multipartai sederhana di Indonesia. Menurut Mahkamah, kebijakan hukum (*legal policy*) di bidang kepartaian dan pemilu tersebut bersifat objektif, dalam arti sebagai seleksi alamiah dan demokratis untuk menyederhanakan sistem multipartai yang hidup kembali di Indonesia di era reformasi, setelah dianutnya sistem tiga partai pada era Orde Baru melalui penggabungan partai yang dipaksakan. Dalam hal ini, di antara para Pemohon bahkan ada yang ikut menentukan besaran ET tersebut, dan secara keseluruhan para Pemohon dengan mengikuti Pemilu 2004 berarti secara sadar sudah menerima adanya ketentuan tentang ET dalam UU Pemilu.
 - f. Bahwa memang di banyak negara pada umumnya yang dianut bukan ET sebagai syarat untuk ikut pemilu berikutnya, melainkan *parliamentary threshold* (PT) yang membatasi suatu partai politik untuk dapat mendudukkan wakilnya di parlemen dengan syarat perolehan jumlah persentasi tertentu (misal 5% di Jerman). Akan tetapi, apakah akan memilih model ET ataukah PT, hal itu adalah masalah pilihan kebijakan dalam rangka membangun sistem kepartaian dan sistem perwakilan yang kuat dalam kehidupan ketatanegaraan dan politik melalui cara-cara yang demokratis dan konstitusional;"

[3.15.2] Bahwa pada Pemilu 2009, UU 12/2003 digantikan dengan UU 10/2008 sebagai dasar penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan DPRD. Salah satu materi berkenaan dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang pertama kali diterapkan pada Pemilu 2009 untuk mengganti *electoral threshold*. Ketentuan *parliamentary threshold* termaktub dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 yang pada pokoknya menyatakan partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas pemilihan sekurang-kurangnya 2,5% (dua setengah persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Artinya, *parliamentary threshold* merupakan ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi di DPR. Pemikiran dasarnya, sebenarnya bukan jumlah partai politik peserta pemilu yang dibatasi karena akan bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul,

dan mengeluarkan pendapat, akan tetapi jumlah ideal partai politik di parlemen dalam rangka mendorong penyederhanaan partai politik. Karena dalam praktiknya, pemerintah berhadapan dengan partai politik yang berada di parlemen, bukan seluruh partai politik peserta pemilu. Oleh karena itu, penerapan *parliamentary threshold* dipandang lebih efektif dibandingkan dengan penerapan *electoral threshold*.

Berkenaan dengan perubahan *electoral threshold* menjadi *parliamentary threshold*, pembentuk undang-undang melalui aturan peralihan Pasal 316 huruf d UU 10/2008 memberikan pengecualian kepada partai politik peserta pemilu sebelumnya untuk menjadi peserta Pemilu 2009 sepanjang memiliki kursi di DPR meskipun tidak memenuhi ketentuan *electoral threshold* dan tanpa harus melalui proses verifikasi oleh KPU. Terhadap aturan peralihan *a quo*, telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 10 Juli 2008. Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya berpendapat Pasal 316 huruf d UU 10/2008 merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama partai politik peserta Pemilu 2004 sehingga oleh Mahkamah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;

Sementara itu, berkenaan dengan ketentuan *parliamentary threshold* sebagaimana ditentukan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 antara lain mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.19] Menimbang bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk ET maupun PT. Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi. Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas. Dengan demikian pula, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai adanya PT seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara

rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR. Di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam Undang-Undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat”

Berdasarkan pertimbangan hukum putusan di atas, kebijakan penyederhanaan kepartaian baik melalui *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* tidak dilarang oleh konstitusi. Demikian juga mengenai besaran angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas.

[3.15.3] Bahwa *parliamentary threshold* kembali diberlakukan pada Pemilu 2014, namun dengan menaikkan persentasenya dan memperluas keberlakuannya secara nasional, yakni menjadi sekurang-kurangnya 3,5% (tiga setengah persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 208 UU 8/2012. Ihtwal *parliamentary threshold* yang juga memberlakukan bagi penghitungan perolehan kursi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, Mahkamah menyatakan hal tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, Mahkamah menyatakan besaran *parliamentary threshold* hanya berlaku untuk pemilihan umum anggota DPR, tanpa diikutkan untuk perolehan kursi calon anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dalam pertimbangan hukum Putusan *a quo*, Mahkamah berpendapat pemberlakuan *parliamentary threshold* secara nasional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 208 UU 8/2012 tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman, juga berpotensi menghalangi aspirasi politik di tingkat daerah serta bertentangan dengan kebhinekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah. Lebih lanjut, menurut Mahkamah dalam Putusan *a quo* dengan diberlakukannya *parliamentary threshold* secara nasional maka dapat mengurangi, membatasi, dan menghilangkan hak berpolitik masyarakat di daerah. Karena, dapat terjadi suatu partai politik tidak lolos *parliamentary threshold*, namun di beberapa daerah partai politik tersebut memperoleh suara secara signifikan atau bahkan menjadi peraih suara mayoritas. Tentunya, hal ini bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas.

Adapun mengenai konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012 sebagaimana telah dimaknai dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 tidak

termasuk dalam penentuan kursi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013 kembali menegaskan, ketentuan *parliamentary threshold* 3,5% (tiga setengah persen) merupakan kebijakan (*legal policy*) pembentuk undang-undang sebagai politik penyederhanaan kepartaian yang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah dalam Putusan *a quo* antara lain mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.16] Menimbang bahwa terhadap pasal atau ayat dari UUD 1945 yang telah dijadikan dasar pengujian dalam permohonan sebelum permohonan *a quo*, pertimbangan dalam permohonan tersebut *mutatis mutandis* menjadi pertimbangan pula dalam permohonan *a quo*. Selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dasar pengujian Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22B, Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 disertai alasan sebagai berikut:

- 1) Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai kekuasaan pemerintahan negara; Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 mengatur mengenai pencalonan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik dan pelaksanaan Pilpres; Pasal 22B UUD 1945 mengatur mengenai pemberhentian anggota DPR. Menurut Mahkamah, pasal-pasal tersebut tidak ada kaitannya dengan ketentuan PT 3,5%;
- 2) Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang pemilihan anggota DPR yakni melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 berkaitan dengan Pasal 22E UUD 1945 yang merupakan rambu-rambu Konstitusi mengenai Pemilu yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009, bertanggal 13 Februari 2009, yang antara lain menyatakan bahwa hal-hal di luar yang diatur Pasal 22E UUD 1945, diantaranya mengenai sistem Pemilu, daerah pemilihan, syarat-syarat untuk ikut Pemilu, hak pilih, dan sebagainya, oleh UUD 1945 didelegasikan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya dalam Undang-Undang secara bebas sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang, sepanjang tidak menegasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945, seperti prinsip kedaulatan rakyat, prinsip persamaan, prinsip keadilan, dan prinsip non-diskriminasi. Ketentuan PT 3,5% merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang sebagai politik penyederhanaan kepartaian yang tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- 3) Pasal 208 UU 8/2012 tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tentang persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, karena pasal *a quo* hanya memuat persyaratan objektif bagi semua parpol tanpa kecuali untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR;"

[3.16] Menimbang bahwa *parliamentary threshold* kembali diberlakukan dan dinaikkan persentasenya pada Pemilu 2019. Dalam hal ini, Pasal 414 ayat (1) UU

7/2017 pada intinya menyatakan partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Konsekuensinya, partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 maka tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan [vide Pasal 415 ayat (1) UU 7/2017].

Bahwa sementara itu, berkenaan dengan pengujian konstusionalitas norma *parliamentary threshold* paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional dalam UU 7/2017, baik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVI/2018 maupun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVIII/2020 menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Artinya, dalam kedua permohonan *a quo* Mahkamah belum mempertimbangkan pokok permohonan sekalipun dalam beberapa putusan sebelum berlakunya UU 7/2017 Mahkamah telah menyatakan ambang batas parlemen sebagai kebijakan hukum terbuka. Namun demikian, dengan adanya dinamika ketersambungan antara suara pemilih dengan komposisi kursi di DPR, terutama apabila dikaitkan dengan kedaulatan rakyat, keadilan pemilu, dan kepastian hukum sebagaimana didalilkan Pemohon, Mahkamah memiliki alasan yang kuat untuk mempertimbangkan kembali rezim ambang batas parlemen, termasuk ambang batas parlemen yang diatur dalam Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017.

[3.17] Menimbang bahwa setelah menguraikan pengaturan ambang batas suara dalam pemilihan umum anggota DPR/DPRD baik dengan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* serta putusan-putusan Mahkamah yang terkait sebagaimana telah diuraikan dalam Paragraf **[3.15]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil Pemohon yang menilai penentuan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen paling sedikit 4%(empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional, yang menurut Pemohon tidak didasarkan pada basis teoritik dan akademik yang jelas, sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan secara konstusional dan tidak memberikan kepastian hukum, oleh karenanya bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Mahkamah, sekalipun yang hendak diuji konstusionalitasnya adalah besaran angka atau persentase ambang batas parlemen paling sedikit 4% (empat persen), namun

secara substansi Pemohon pun sekaligus berupaya menguji konstusionalitas rezim ambang batas dalam pemilihan umum anggota DPR.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.17.1] 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). Indonesia sebagai negara yang menjamin hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia tentu tidak dapat melarang warga negara untuk mendirikan partai politik. Berkenaan dengan hal tersebut, Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Sehingga, yang dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang salah satunya adalah membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum dan menyederhanakan jumlah partai politik di DPR melalui kebijakan ambang batas parlemen. Terkait dengan kebijakan hukum penyederhanaan jumlah partai di DPR, selama ini jamak dipahami, didasarkan pada pandangan bahwa jika partai politik disederhanakan maka sistem presidensial Indonesia akan lebih kuat serta berjalan efektif dan stabil.

[3.17.2] Bahwa secara komparatif ambang batas parlemen bukanlah sesuatu yang terlarang terutama di negara-negara yang menganut sistem multipartai. 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.

[3.17.3] Bahwa selain argumentasi di atas, 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.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah penentuan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen yang tidak didasarkan pada dasar metode dan argumen yang memadai, secara nyata telah menimbulkan disproporsionalitas 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 disproporsionalitas 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. Berdasarkan hal tersebut, dalil Pemohon yang pada pokoknya menyatakan ambang batas parlemen dan/atau besaran angka atau persentase ambang batas parlemen yang tidak disusun sesuai dengan dasar metode dan argumen yang memadai pada dasarnya dapat dipahami oleh Mahkamah.

[3.19] Menimbang bahwa sekalipun Mahkamah telah menyatakan dalil Pemohon yang pada pokoknya menghendaki ambang batas parlemen dan/atau besaran angka atau persentase ambang batas parlemen yang tidak disusun sesuai dengan dasar metode dan argumen yang memadai 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.

[3.20] Menimbang bahwa berkenaan dengan hal di atas, 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.

[3.21] Menimbang bahwa dalil Pemohon yang menyatakan adanya persoalan konstitusionalitas terhadap norma Pasal 414 ayat (1) UU 7/2017 sepanjang berkaitan dengan tata cara penentuan ambang batas parlemen dan besaran angka atau persentase ambang batas parlemen tidak berdasarkan pada metode dan argumen yang memadai dapat dibuktikan. Namun, terhadap petitum Pemohon yang menghendaki adanya pemaknaan terhadap norma *a quo* menjadi "Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara efektif secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan suara anggota DPR dengan ketentuan besaran sebagai berikut: a. bilangan 75% (tujuh puluh lima persen) dibagi dengan rata-rata daerah pemilihan, ditambah satu, dan dikali dengan akar jumlah

daerah pemilihan; dan b. dalam hal hasil bagi besaran ambang batas parlemen sebagaimana dimaksud, huruf a menghasilkan bilangan desimal, dilakukan pembulatan”, adalah petitum yang 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.

[3.22] Menimbang bahwa oleh karena dalil permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian, namun berkenaan dengan 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.

[3.23] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, telah ternyata ketentuan 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.

[3.24] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain, tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Permohonan provisi tidak beralasan menurut hukum;

[4.4] Pokok permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

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.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra,

Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Ridwan Mansyur, dan Arsul Sani, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **lima**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu dua puluh empat** yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh sembilan**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, selesai diucapkan pukul **12.53 WIB** oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Ridwan Mansyur, dan Arsul Sani, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Syukri Asy'ari sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Arsul Sani

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Syukri Asy'ari



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110

Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177

Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya

- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.