

RINGKASAN PERBAIKAN PERMOHONAN PERKARA

Nomor 48/PUU-XVIII/2020

“Pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% menyebabkan hasil pemilu tidak proporsional”

I. PEMOHON

Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), yang dalam hal ini diwakili oleh Khoirunnisa Nur Agustyati selaku Ketua Pengurus Yayasan.

Kuasa Hukum:

Fadli Ramadhani, S.H., M.H., dkk berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 26 Mei 2020.

Selanjutnya disebut Pemohon.

II. OBJEK PERMOHONAN

Pengujian materiil frasa “*paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional*” dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

III. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pemohon menjelaskan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang adalah:

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi (MK) mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan serupa ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 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 berdasarkan hal-hal tersebut diatas, dikarenakan permohonan ini adalah permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 *in casu* Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu terhadap Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan *a quo*.

IV. KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON (*LEGAL STANDING*)

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan 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.*

Selanjutnya Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, “Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

2. Bahwa sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 (lima) syarat adanya kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK 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-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) 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.
3. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-XII/2014, disebutkan bahwa warga masyarakat pembayar pajak (*tax payers*) dipandang memiliki kepentingan sesuai dengan Pasal 51 UU MK. 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".
4. Bahwa Pemohon sebagai badan hukum privat adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan Pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia. 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 sebagaimana tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon.

5. 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, terbuka, dan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional, dan ini telah merugikan pemohon, karena sudah tidak bersesuaian dengan tujuan organisasi dari pemohon, serta membuat aktifitas-aktifitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon untuk mencapai tujuan organisasi menjadi sia-sia.

V. NORMA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN DAN NORMA UUD 1945

A. NORMA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Pengujian materiil UU Pemilu

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.

B. NORMA UNDANG-UNDANG DASAR 1945.

1. Pasal 1 ayat (2)

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

2. Pasal 1 ayat (3)

Negara Indonesia adalah negara hukum.

3. Pasal 22E ayat (1)

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

4. Pasal 27 ayat (1)

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

5. Pasal 28D ayat (1)

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

VI. ALASAN PERMOHONAN

1. Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

- Bahwa terkait pengujian konstusionalitas ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), paling tidak terdapat lima putusan Mahkamah terkait dengan pengujian konstusionalitas ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), mulai dari tahun 2009 hingga tahun 2018. 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*).
- Bahwa terkait dengan Pasal 60 UU MK dimana terhadap materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali. Meskipun permohonan *a quo* memiliki kesamaan, terdapat pula beberapa dasar konstusional yang sama, akan tetapi tidak semua daftar konstusional yang digunakan sama, selain itu alasan hukum permohonan dan petitumnya pun berbeda.
- Bahwa berpijak kepada argumentasi yang disampaikan oleh para Pemohon dalam perkara-perkara sebelumnya, dan mencermati pula secara detail tentang segala pertimbangan hukum yang disampaikan oleh Mahkamah, Pemohon dalam perkara ini tidak lagi menyoal eksistensi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).
- Bahwa tentang apakah penetapan angka 4% sebagai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sudah sesuai dengan prinsip sistem pemilu proporsional, adalah pertanyaan konstusional yang sangat penting untuk dijawab oleh MK, karena hal tersebut akan berkaitan dengan konsistensi pengaturan di dalam UU Pemilu yang akan menentukan kepastian hukum 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) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

- 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 1945.
- 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, sebab pada ketentuan ambang batas yang tidak dirumuskan dengan rasional dan mengabaikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

2. Tentang Konsepsi Penyederhanaan Sistem Kepartaian

- Bahwa menyederhanakan sistem kepartaian selalu menjadi salah satu tujuan dari upaya peningkatan besaran ambang batas parlemen. Menjadi pertanyaan apakah ambang batas parlemen mampu menyederhanakan sistem kepartaian.
- Bahwa berdasarkan perkembangan klasifikasi sistem kepartaian dapat disimpulkan bahwa jumlah partai politik di parlemen tidak menjadi satu-satunya alat ukur dalam membuat kategorisasi sistem kepartaian. Sehingga sekalipun terdapat banyak partai politik di parlemen tetapi konsentrasi kursi mayoritas dikuasi oleh dua partai maka dapat diklasifikasikan kedalam 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. Tentang Ambang Batas Parlemen yang Terus Naik Tidak Mampu Membangun Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia

- Bahwa tujuan ambang batas parlemen adalah menyederhanakan sistem kepartaian, tetapi setelah melihat penjelasan beberapa ahli mengenai sistem kepartaian, maka menyederhanakan sistem kepartaian di DPR tidak

- selalui identik dengan mengurangi jumlah partai politik di DPR. Sebab, sistem kepartaian tidak ditentukan oleh berapa jumlah partai politik di DPR, melainkan oleh berapa besar konsentrasi kursi ke partai politik di DPR.
- Bahwa apabila menghitung jumlah partai politik di DPR dan perolehan kursi masing-masing partai politik, berdasarkan Indeks ENPP hasil Pemilu DPR pasca-Orde Baru nampak jika ambang batas parlemen tidak mampu membangun efektifitas dan menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia.
4. Tentang Sistem Pemilu Proporsional, Kaitannya dengan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Treshold*), dan Konsistensi Kerangka Hukum Pemilu di Indonesia
- Bahwa 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 dekat kaitannya dengan proporsionalitas hasil pemilu, dan konsistensi pengaturan di dalam sebuah regulasi pemilu.
 - Bahwa di dalam Pasal 168 ayat (2) UU Pemilu diatur “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.
 - Bahwa salah satu penyebab terjadinya kesalahan fatal dalam mewujudkan sistem pemilu proporsional karena banyaknya suara yang terbuang yang disebabkan oleh pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tidak dirumuskan secara tepat. Akibatnya membuat inkonsistensi antara pengaturan pemilu proporsional dan ambang batas menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga menyebabkan hasil pemilu yang tidak proporsional.
 - 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. 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 1945.

- 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.
 - Bahwa 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. Selain mengakibatkan ketidakpastian hukum karena hasil pemilu justru tidak proporsional, tentu saja pengaturan UU *a quo* telah mengakibatkan pertentangan dengan asas pemilu di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, bertentangan dengan prinsip negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, serta bertentangan dengan prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.
5. Tentang Hasil Pemilu di Indonesia yang Tidak Proporsional
- 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. 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 proporsionalitas 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.

- 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 disproportionalitas hasil pemilu setelah diterapkannya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).
- Bahwa menurut Pemohon, meskipun terdapat persoalan proporsionalitas dan hilangnya suara sebagai akibat pemberlakuan ambang batas parlemen, ambang batas parlemen masih menjadi sesuatu yang wajar untuk diatur 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. 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.
- Bahwa ambang batas parlemen harus dirancang dengan rumusan yang terukur, rasional, dan terbuka, sehingga tidak hanya bertujuan untuk menyeleksi partai politik yang akan diikutkan dalam proses konversi suara menjadi kursi, tetapi juga memperhatikan supaya sekecil mungkin suara pemilih terbuang. 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.
- Bahwa hasil pemilu yang tidak proporsional ini, telah menyebabkan pengaturan sistem pemilu proporsional menjadi inkonsisten antara regulasi di dalam undang-undang pemilu dengan kondisi factual perhitungan proporsionalitas pemilu.

- Bahwa berdasarkan uraian, data, dan argumentasi Pemohon, pengaturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% telah secara nyata dan faktual menyebabkan hasil pemilu menjadi tidak proporsional, telah secara nyata pula menyebabkan ketidakpastian hukum di dalam undang-undang *a quo*. Hal tersebut 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 1945.
- 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 konstitusional yang sudah diberikan oleh konstitusi, utamanya berkaitan dengan kedaulatan rakyat, jaminan prinsip negara hukum Indonesia, persamaan kedudukan warga negara dihadapan hukum, pemenuhan asas pemilu, dan kepastian hukum.
- Bahwa berdasarkan uraian dan argumentasi diatas, telah secara terang dan jelas, bahwa ketentuan dalam UU *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dan mesti dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

VII. PETITUM

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan oleh pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 414 ayat (1) 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 yang ditetapkan berdasarkan perhitungan rasional matematis dan dilakukan secara terbuka, jujur, dan adil sesuai dengan prinsip sistem pemilu proporsional*"
3. 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*.