

ABSTRAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023

Tentang Pengujian Pasal 414 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

IDENTITAS PUTUSAN

Lembaga Peradilan : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Nomor Putusan : 116/PUU-XXI/2023
Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945
Pemohon : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
Objek Pengujian : Pasal 414 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
Materi Pokok : Ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) 4%
Batu Uji Konstitusi : Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945
Tahun Putusan : 2024

ABSTRAK : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-XXI/2023 merupakan salah satu putusan penting dalam perkembangan hukum tata negara Indonesia, khususnya dalam pengaturan sistem pemilu proporsional dan ambang batas parlemen (parliamentary threshold). Permohonan ini diajukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Permohonan tersebut pada pokoknya mempertanyakan rasionalitas dan konstitusionalitas penetapan ambang batas parlemen sebesar 4% suara sah nasional untuk penentuan perolehan kursi DPR. Menurut Pemohon, pengaturan tersebut telah mengakibatkan hilangnya suara pemilih dalam jumlah besar dan menimbulkan ketidaksesuaian dengan prinsip sistem pemilu proporsional yang dianut Indonesia. Dalam argumentasinya, Pemohon mendasarkan permohonan pada prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Menurut Pemohon, penghilangan jutaan suara pemilih akibat ambang batas parlemen mengakibatkan tereduksinya makna kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi perwakilan. Selain itu, Pemohon juga mendasarkan argumentasinya pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengenai prinsip negara hukum. Dalam konteks ini, Pemohon berpendapat bahwa pengaturan ambang batas parlemen sebesar 4% tidak memiliki dasar akademik yang jelas, tidak dirumuskan secara rasional, dan tidak dilakukan dengan metode penghitungan yang transparan. Akibatnya, norma tersebut dianggap bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan rasionalitas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemohon juga menggunakan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam pandangan Pemohon, sistem pemilu proporsional seharusnya menghasilkan distribusi kursi yang proporsional dengan suara rakyat. Namun keberadaan parliamentary threshold justru menyebabkan banyak suara rakyat tidak dikonversi menjadi kursi sehingga menimbulkan ketidakadilan elektoral. Selanjutnya, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dijadikan dasar argumentasi mengenai hak atas kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pemohon menilai bahwa ambang batas parlemen menyebabkan suara pemilih yang memilih partai tertentu menjadi tidak bernilai karena tidak diperhitungkan dalam konversi kursi DPR.

Dalam persidangan, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa parliamentary threshold pada dasarnya merupakan kebijakan hukum terbuka (open legal policy) yang berada dalam kewenangan pembentuk undang-undang. Mahkamah menegaskan bahwa pengaturan ambang batas parlemen merupakan instrumen untuk menyederhanakan sistem kepartaian dan memperkuat efektivitas pemerintahan presidensial.

Mahkamah juga mempertimbangkan bahwa Indonesia menganut sistem multipartai sehingga diperlukan mekanisme penyederhanaan partai politik agar tercipta stabilitas pemerintahan dan efektivitas fungsi legislatif. Oleh sebab itu, parliamentary threshold dianggap sebagai instrumen konstitusional sepanjang dirumuskan secara rasional dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah mengacu pada berbagai putusan sebelumnya yang berkaitan dengan parliamentary threshold, antara lain Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009, Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, Putusan Nomor 56/PUU-XI/2013, dan Putusan Nomor 20/PUU-XVI/2018. Dalam putusan-putusan tersebut Mahkamah secara konsisten menyatakan bahwa ambang batas parlemen merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Meskipun demikian, Mahkamah memberikan penegasan penting bahwa pembentuk undang-undang tidak boleh menetapkan angka parliamentary threshold secara sewenang-wenang tanpa dasar rasional dan akademik. Mahkamah menilai bahwa penentuan besaran threshold harus memperhatikan prinsip proporsionalitas, representasi politik, efektivitas pemerintahan, serta perlindungan terhadap suara rakyat. Mahkamah kemudian menyoroti fakta bahwa dalam proses pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017 terdapat dinamika politik mengenai besaran parliamentary threshold. Dalam pembahasan di DPR, terdapat berbagai usulan mulai dari 3,5%, 5%, bahkan 10%, namun tidak ditemukan metodologi akademik yang jelas dalam menentukan angka final sebesar 4%. Terhadap hal tersebut, Mahkamah memberikan catatan konstitusional bahwa pembentuk undang-undang pada masa mendatang harus melakukan evaluasi komprehensif mengenai parliamentary threshold agar tidak menimbulkan ketidakproporsionalan hasil pemilu dan pemborosan suara rakyat.

Dalam aspek hukum tata negara, putusan ini mempertegas doktrin open legal policy yang selama ini digunakan Mahkamah Konstitusi dalam menilai kebijakan legislasi yang berkaitan dengan desain sistem pemilu. Mahkamah menegaskan bahwa selama kebijakan tersebut tidak melanggar prinsip-prinsip konstitusi secara nyata, Mahkamah tidak dapat menggantikan kebijakan pembentuk undang-undang. Namun demikian, putusan ini juga memperlihatkan adanya batasan terhadap open legal policy. Mahkamah mengingatkan bahwa pembentuk undang-undang tetap terikat pada prinsip negara hukum, demokrasi, dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Putusan ini memiliki implikasi besar terhadap sistem kepartaian Indonesia. Dengan tetap dipertahankannya parliamentary threshold, sistem multipartai di Indonesia diarahkan menuju penyederhanaan partai politik di parlemen. Di sisi lain, putusan ini juga membuka ruang kritik mengenai potensi hilangnya representasi politik kelompok minoritas dan partai kecil. Dalam perspektif demokrasi konstitusional, putusan ini menunjukkan adanya upaya Mahkamah untuk menjaga keseimbangan antara efektivitas pemerintahan dan representasi politik rakyat. Mahkamah berupaya mempertahankan stabilitas sistem presidensial tanpa mengabaikan pentingnya perlindungan terhadap hak pilih warga negara. Putusan ini juga penting karena mempertegas hubungan antara sistem pemilu proporsional dan parliamentary threshold. Mahkamah mengakui bahwa penerapan threshold dapat mengurangi tingkat proporsionalitas hasil pemilu, tetapi hal tersebut masih dapat dibenarkan secara konstitusional sepanjang memiliki tujuan yang sah dalam sistem demokrasi.

Dengan demikian, Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 menjadi salah satu putusan penting dalam perkembangan hukum pemilu di Indonesia karena memperkuat prinsip

bahwa desain sistem pemilu merupakan bagian dari kebijakan hukum terbuka, namun tetap harus tunduk pada prinsip konstiusionalitas, rasionalitas, dan perlindungan hak rakyat.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Pasal 1 ayat (2)

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Pasal ini menjadi dasar utama bahwa seluruh proses pemilu harus mencerminkan kehendak rakyat. Parliamentary threshold yang menyebabkan hilangnya suara rakyat harus diuji apakah masih sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.

2. Pasal 1 ayat (3)

“Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Prinsip negara hukum menuntut setiap kebijakan pembentuk undang-undang dilakukan secara rasional, transparan, dan berdasarkan pertimbangan akademik yang jelas.

3. Pasal 22E ayat (1)

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

Ketentuan ini menjadi dasar pengujian apakah parliamentary threshold tetap sesuai dengan prinsip pemilu yang jujur dan adil.

4. Pasal 28D ayat (1)

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Norma ini dijadikan dasar bahwa setiap suara pemilih harus memperoleh perlindungan yang adil dalam sistem konversi suara menjadi kursi.

B. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Pasal 414 ayat (1)

“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.”

Ketentuan ini merupakan objek utama pengujian konstiusionalitas.

C. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Pasal 10 ayat (1)

Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 51 ayat (1)

Mengatur mengenai legal standing pemohon dalam perkara pengujian undang-undang.

Pasal 60 ayat (2)

Memungkinkan pengujian kembali terhadap norma yang sama sepanjang batu uji konstiusional berbeda.

CATATAN : 1. Parliamentary Threshold sebagai Open Legal Policy
Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini kembali menegaskan bahwa parliamentary threshold merupakan open legal policy pembentuk undang-undang. Doktrin ini memberikan ruang kepada DPR dan Presiden untuk menentukan desain sistem pemilu. Namun demikian, open legal policy bukan berarti kebijakan legislasi bebas dari pengujian konstiusional. Mahkamah tetap dapat menguji apabila kebijakan tersebut nyata-nyata melanggar hak konstiusional warga negara.

2. Perlindungan Suara Rakyat

Putusan ini memperlihatkan adanya ketegangan antara tujuan penyederhanaan partai politik dan perlindungan terhadap suara rakyat. Di satu sisi threshold diperlukan untuk menciptakan pemerintahan efektif, namun di sisi lain jutaan suara rakyat menjadi tidak terkonversi menjadi kursi.

3. Sistem Pemilu Proporsional

Mahkamah mengakui bahwa Indonesia menggunakan sistem proporsional. Namun penerapan parliamentary threshold menyebabkan hasil pemilu tidak sepenuhnya proporsional. Dalam praktiknya, partai yang memperoleh suara di bawah 4% kehilangan kesempatan memperoleh kursi DPR meskipun memperoleh dukungan jutaan suara.

4. Pentingnya Basis Akademik

Salah satu poin penting dalam putusan ini adalah kritik terhadap proses pembentukan UU Pemilu yang tidak memiliki dasar akademik kuat dalam menentukan angka threshold. Mahkamah memberikan peringatan bahwa pembentuk undang-undang harus menggunakan metode rasional dan akademik dalam menentukan angka parliamentary threshold.

5. Efektivitas Sistem Presidensial

Mahkamah berpandangan bahwa parliamentary threshold diperlukan untuk mendukung efektivitas sistem presidensial. Sistem multipartai ekstrem dinilai dapat menghambat stabilitas pemerintahan dan menyulitkan pembentukan koalisi politik.

6. Konsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan ini memperlihatkan konsistensi Mahkamah dalam mempertahankan keberadaan parliamentary threshold. Sejak Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009 hingga Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023, Mahkamah tetap memandang threshold sebagai instrumen konstitusional.

7. Implikasi Politik

Secara politik, putusan ini memperkuat kecenderungan penyederhanaan partai politik di parlemen. Partai-partai kecil akan menghadapi tantangan besar untuk memperoleh kursi DPR apabila tidak mampu melewati ambang batas nasional.

8. Implikasi Demokrasi

Putusan ini menimbulkan perdebatan mengenai kualitas demokrasi representatif di Indonesia. Sebagian pihak menilai threshold memperkuat efektivitas pemerintahan, sedangkan pihak lain menilai threshold mengurangi representasi politik rakyat.

9. Kepastian Hukum Pemilu

Mahkamah menegaskan bahwa sistem pemilu harus dibangun secara konsisten dan rasional. Perubahan threshold tanpa dasar akademik berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan elektoral.

10. Arah Reformasi Sistem Pemilu

Putusan ini membuka ruang evaluasi terhadap desain sistem pemilu Indonesia pada masa mendatang. Pembentuk undang-undang diharapkan melakukan reformasi sistem pemilu dengan mempertimbangkan keseimbangan antara efektivitas pemerintahan dan representasi rakyat.

Dalam perspektif hukum tata negara, parliamentary threshold merupakan instrumen yang lazim digunakan dalam sistem multipartai untuk mencegah fragmentasi politik yang berlebihan. Namun penerapan threshold harus tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional. Mahkamah Konstitusi melalui putusan ini pada dasarnya menegaskan dua hal penting. Pertama, desain sistem pemilu merupakan wilayah kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Kedua, kebijakan tersebut tetap harus tunduk pada prinsip konstitusionalitas.

Secara teoritik, parliamentary threshold dapat dibenarkan sepanjang memiliki tujuan konstitusional yang sah seperti efektivitas pemerintahan dan penyederhanaan partai politik. Akan tetapi, apabila threshold ditetapkan tanpa dasar rasional, maka berpotensi bertentangan dengan prinsip negara hukum. Dalam konteks Indonesia, keberadaan threshold juga harus dipahami dalam kerangka sistem presidensial multipartai. Sistem presidensial memerlukan dukungan parlemen yang stabil agar pemerintahan dapat berjalan efektif. Namun demikian, pembatasan representasi politik melalui threshold tetap harus proporsional. Jangan sampai tujuan penyederhanaan partai politik justru menghilangkan esensi kedaulatan rakyat.

Mahkamah dalam putusan ini tampak berhati-hati untuk tidak masuk terlalu jauh ke dalam wilayah kebijakan legislasi. Hal ini menunjukkan penghormatan Mahkamah terhadap prinsip separation of powers. Meskipun demikian, Mahkamah tetap memberikan warning constitutional kepada pembentuk undang-undang agar melakukan evaluasi rasional terhadap parliamentary threshold. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-XXI/2023 merupakan putusan penting dalam perkembangan hukum pemilu Indonesia. Mahkamah menegaskan bahwa parliamentary threshold merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang yang konstitusional sepanjang tetap memperhatikan prinsip demokrasi, negara hukum, dan perlindungan hak rakyat. Putusan ini juga menunjukkan bahwa Mahkamah tetap konsisten mempertahankan keberadaan parliamentary threshold sebagai instrumen penyederhanaan sistem kepartaian. Namun Mahkamah memberikan catatan penting bahwa penentuan besaran threshold harus dilakukan secara rasional, transparan, dan berbasis kajian akademik. Dengan demikian, putusan ini menjadi pedoman penting bagi pembentuk undang-undang dalam merancang sistem pemilu yang demokratis, efektif, dan tetap menjamin perlindungan terhadap suara rakyat.

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVI/2018
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVIII/2020
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-XXI/2023

Abstrak ini menunjukkan bahwa perdebatan mengenai parliamentary threshold bukan hanya persoalan teknis pemilu, tetapi juga menyangkut prinsip dasar demokrasi konstitusional, representasi politik, efektivitas pemerintahan, dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi melalui putusan ini berupaya menjaga keseimbangan antara kepentingan penyederhanaan partai politik dan perlindungan suara rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia. Dalam perkembangan ke depan, pembentuk undang-undang dituntut untuk lebih hati-hati dan berbasis akademik dalam menentukan desain sistem pemilu agar benar-benar mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan elektoral.