

PENAFSIRAN KONSTITUSI TERHADAP PUTUSAN NOMOR 116/PUU-XXI/2023 TENTANG AMBANG BATAS PARLEMEN

ADY SUPRYADI^{1)*}, AESTHETICA FIORINIMANTIKA²⁾, RENA AMINWARA³⁾,
FAHRURROZI⁴⁾, IMAWANTO⁵⁾

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram

adysupryadi8@gmail.com (corresponding)

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menganalisis penafsiran konstitusi terhadap Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 tentang ambang batas parlemen. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 mengabulkan untuk sebagian terhadap permohonan uji materil yang diajukan oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) atas ketentuan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yaitu partai politik harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, namun tafsir konstitusi terhadap putusan tersebut tidak membatalkan ambang batas parlemen sebesar 4%, melainkan tafsir putusan tersebut memberikan legitimasi bahwa Mahkamah Konstitusi memutuskan konstitusional bersyarat. Putusan konstitusional bersyarat mengandung tafsir konstitusi bahwa ambang batas 4% parlemen tetap berlaku baik pada pemilu DPR 2024 maupun pemilu DPR 2029, sepanjang penentuan ambang batas tersebut tidak didasarkan pada metode dan argumen serta persyaratan sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci: Penafsiran, Ambang Batas, Parlemen

ABSTRACT

The aim of this research is to find out and analyze the constitutional interpretation of Decision Number 116/PUU-XXI/2023 concerning parliamentary thresholds. The method used in this research is normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach. The results of this research show that the Constitutional Court through Decision Number 116/PUU-XXI/2023 partially granted the application for material review submitted by the Association for Elections and Democracy (Perludem) regarding the provisions of Article 414 paragraph (1) of Law Number 7 of 2017 regarding General Elections, namely that political parties must meet the threshold for obtaining a vote of at least 4% of the number of valid votes nationally to be included in determining the acquisition of seats for members of the DPR, however, the constitutional interpretation of the decision does not cancel the parliamentary threshold of 4%, but rather the interpretation of the decision providing legitimacy that the Constitutional Court decides on conditional constitutionality. The conditional constitutional decision contains a constitutional interpretation that the 4% parliamentary threshold remains valid for both the 2024 DPR elections and the 2029 DPR elections, as long as the determination of the threshold is not based on methods, arguments and requirements as determined in the Constitutional Court decision.

Keywords: Interpretation, Threshold, Parliament

PENDAHULUAN

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini pertama kali diterapkan pada Pemilu 2009. Threshold merupakan persyaratan minimal dukungan yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan yang biasanya dilihat dari presentase perolehan suara di pemilu (Hanta Yuda AR, 2010). Parliamentary threshold dalam kamus Oxford Advanced Learner's Dictionary, terdiri dari kata parliament yang berarti sekumpulan orang yang terpilih

untuk membuat dan mengubah hukum di suatu negara (*the group of people who are elected to make and change the laws of a country*) dan threshold yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu (*the level at which sth starts to happen*), (Sholahuddin Al-Fatih, 2018).

Secara teoritis, ambang batas parlemen diartikan sebagai salah satu instrumen teknis pemilu yang ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional, termasuk di Indonesia. Setiap partai politik yang ingin mendapatkan kursi DPR harus memperoleh suara sah nasional sebesar persentase ambang batas parlemen yang berlaku. Sedangkan bagi partai politik yang tidak memenuhi ambang batas tersebut tidak bisa diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi legislatif. Akibatnya, suara yang terkumpul untuk partai politik tersebut terbuang begitu saja (*wasted vote*). (<https://nasional.kompas.com/read/2020/06/26/09362411/ketentuan-ambang-batasparlemen-di-uu-pemilu-digugat-ke-mk?page=all>., diakses : 5 Maret 2024).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan adanya “Kedaulatan ada di tangan rakyat”. Secara konstitusional dan fundamental bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang tidak dapat dibantah. Kata “Kerakyatan” dan “Kedaulatan di tangan rakyat” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat. Sekalipun kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, bukan berarti setiap rakyat berhak turut andil dalam pemerintahan, peradilan dan bahkan pembentukan peraturan, melainkan kedaulatan rakyat yang menghendaki agar setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat. Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Pada konteks Indonesia sebagai penjelmaan Negara Republik, maka kedaulatan tertinggi adalah ada di tangan rakyat. sehingga rakyatlah sebagai pemilik kedaulatan tertinggi dan kedaulatan tersebut di wakili oleh legislatif (dalam hal ini adalah DPR). Oleh karena itu, “kedaulatan tertinggi adalah ada di tangan legislatif, sebagai penjelmaan dari rakyat secara umum”. Dalam fenomena ketata negaraan Indonesia justru bukan kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat, namun kedaulatan tertinggi ada di partai politik. Hal ini terlihat dengan jelas bahwa penerapan parliamentary threshold untuk keanggotaan DPR telah mengeliminasi ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Penerapan parliamentary threshold menunjukkan bahwa hampir semua kebijakan pemerintahan ditentukan oleh kekuatan partai politik yang berkuasa dalam pemerintahan, sehingga tujuan kedaulatan rakyat tidak bermuara untuk kepentingan rakyat secara umum.

Baru-baru ini Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mengeluarkan Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023. Putusan yang dibacakan pada tanggal 5 Februari 2024 cukup mengejutkan publik, karena MK mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan oleh Khoirunnisa Nur Agustyati dan Irmalidarti yang tergabung dalam Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Dalam uji materi tersebut undang-undang yang diuji adalah ketentuan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur tentang ambang batas parlemen sebesar 4 %. Berdasarkan ketentuan 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. Implikasi terhadap putusan tersebut mengejutkan publik, dan menimbulkan spekulasi negatif termasuk adanya dugaan yang berkembang ditengah-tengah masyarakat bahwa putusan tersebut diperuntukan bagi partai-partai politik kontestan Pemilu 2024, yang dalam rekapitulasi Komisi Pemilihan Umum, sementara masih memperoleh ambang batas dibawah 4 %.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yaitu bagaimanakah tafsir konstitusi terhadap putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 tentang ambang batas parlemen ?

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menganalisis tafsir konstitusi terhadap putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 tentang ambang batas parlemen. Manfaat dari penelitian ini sebagai bahan acuan bagi semua pemerhati hukum tata negara secara khusus hukum kepemiluan untuk menafsirkan putusan mahkamah konstitusi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian ini disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas (Soejono, 2005). Pendekatan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah sebagaimana yang diuraikan tersebut yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Analisis data yang penulis gunakan yaitu

keseluruhan data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum serta bahan hukum tersier diolah dan dianalisis secara kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan tahap penelitian yang melampaui berbagai tahapan berfikir kritis ilmiah, dimana penelitian dilakukan secara induktif, yaitu mengungkap berbagai fakta atau fenomena-fenomena yang diperoleh dari opini masyarakat, lalu menganalisisnya. Selanjutnya berupaya menarik kesimpulan terhadap isu hukum tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, pemilu juga merupakan metode yang secara universal digunakan untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan dan memilih pemimpin. Penyelenggaraan pemilu merupakan realisasi dari hak keterlibatan rakyat untuk ikut dalam pemerintahan sekaligus menjadi bukti adanya demokrasi di Indonesia. Demokrasi didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan dengan mengikut sertakan rakyat, bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata sebagaimana dikutip dalam banyak teori bahwa pemerintahan yang demokrasi pada hakikatnya bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pada konsep inilah sebenarnya kedaulatan tertinggi ada pada tangan rakyat (Khairul Fahmi, 2011).

Dalam membangun sistem pemerintahan tentu ada keterkaitan yang erat dengan bangunan sistem kepartaian dan sistem pemilunya. Oleh karena itu, sistem pemerintahan yang dianut Indonesia berdasarkan UUDNRI 1945 adalah sistem presidensial, dan sesuai dengan pola budaya masyarakatnya yang plural, maka sistem presidensial diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan kebijakan sistem kepartaian, sistem pemilu legislatif dan sistem pemilu presiden.

Ambang batas parlemen (*Parliamentary threshold*) merupakan besaran angka suara sah partai politik agar bisa mengirimkan wakilnya di parlemen. Sebenarnya pemberlakuan tentang *parliamentary threshold* merupakan sebuah kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang (*open legal policy*) yang dibuat untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana. Sistem multipartai sederhana akan memberikan efektivitas kinerja bagi para wakil rakyat yang bekerja di parlemen (Teta Anisah, 2019).

Hal ini, karena partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat strategis dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dan warga negara. Partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, karena itu partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis (Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017).

Adapun Mahkamah Konstitusi dalam amar putusan memutuskan sebagai berikut :

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.

Berdasarkan amar putusan tersebut, jika mencermati secara lebih lanjut, menurut hemat penulis bahwasanya putusan Mahkamah Konstitusi itu tidak membatalkan ambang batas parlemen, melainkan hal tersebut didasarkan pertimbangan Mahkamah bahwa penentuan ambang batas parlemen sebesar 4% sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 414 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut 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 penyerderhanaan 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.

Selain itu juga, Putusan Mahkamah konstitusi tersebut bersifat konstitusional bersyarat. Putusan konstitusional bersyarat memiliki karakteristik sebagai berikut (Maruarar Siahaan, 2010):

1. Putusan konstitusional bersyarat bertujuan untuk mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi;
2. Syarat-syarat yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang;
3. Membuka peluang adanya pengujian Kembali norma yang telah diuji, dalam hal pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan MK dalam putusannya;
4. Putusan konstitusional bersyarat menjadi acuan atau pedoman bagi MK dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama;
5. Dilihat dari perkembangannya pencantuman konstitusional bersyarat, pada mulanya MK mengalami kesulitan dalam merumuskan amar putusan dikarenakan terjadi pada perkara yang tidak beralasan, sehingga putusannya sebagian besar ditolak, namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terjadi karena permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya;
6. Putusan konstitusional bersyarat membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam undang-undang;
7. Putusan konstitusional bersyarat untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum;
8. Kedudukan MK yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang, dengan adanya putusan model konstitusional bersyarat sekaligus sebagai pembentuk undang-undang secara terbatas.

Berdasarkan argumentasi tersebut, penulis berpendapat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-XXI/2023 kurang memberikan ketegasan dalam amar putusan tersebut, seharusnya Mahkamah berani secara tegas menyatakan bahwa ketentuan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur tentang ambang batas parlemen sebesar 4 % bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan dinyatakan inkonstitusional (*conditionally unconstitutional*) artinya bahwa pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah tidak dipenuhi. Dengan demikian pasal yang dimohonkan diuji tersebut pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana ditetapkan oleh MK dipenuhi oleh addressat putusan MK.

Oleh karena itu, menurut hemat penulis, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir undang-undang dasar (*the sole judicial interpreter of the constitution*), tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “originalisme” dengan mendasarkan diri hanya kepada “*original intent*” perumusan pasal UUD 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi Undang-Undang Dasar itu sendiri secara keseluruhan berkaitan dengan tujuan yang hendak diwujudkan. Mahkamah Konstitusi harus memahami UUD 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (*spirit*) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya mencapai cita negara (*staatsidee*), yaitu mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa tafsir konstitusi terhadap putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 tentang ambang batas parlemen belum didasarkan atas pertimbangan hukum secara komprehensif terutama dalam menentukan sifat putusan. Mahkamah harusnya berani untuk menyatakan bahwa judicial review terhadap permohonan tersebut adalah inkonstitusional bersyarat bukan konstitusional bersyarat, dikarenakan dua istilah tersebut berbeda penafsiran. Jika putusan tersebut berbunyi inkonstitusional bersyarat berarti bahwa pasal yang dimohonkan untuk diuji, dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Saran

Disarankan kepada Pemerintah dan DPR untuk segera mengakomodir syarat-syarat penentuan ambang batas parlemen sebagaimana yang diamanatkan dalam putusan Mahkamah, agar dapat dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemilu di tahun 2029.

DAFTAR PUSTAKA

- Hanta Yuda AR. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Khairul Fahmi. (2011). *Pemilihan Umum Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Maruarar Siahaan, (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Ni'matul Huda dan Imam Nasef (2017), *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Soejono dan H. Abdurahman, (2003). *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sholahuddin Al-Fatih. (2018). *Implementasi Parliamentary Threshold Dalam Pemilihan Anggota DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota*, Jurnal Ahkam, Vol. 6, No. 2.
- Teta Anisah "Dinamika pengaturan parliamentary threshold dalam sistem ketatanegaraan Republik indonesia"
Skripsi S1 Fakultas Hukum Universitas Lampung 2019.
- <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/26/09362411/ketentuan-ambang-batasparlemen-di-uu-pemilu-digugat-ke-mk?page=all>, diakses : 5 Maret 2024
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi