

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Problematika secara khusus berasal dari kata *problem*. Kamus Besar Bahasa Indonesia (Suharso dan Retnoningsih, 2011:391) memberi batasan pengertian *problem* sebagai soal, masalah. *Problem* atau *problematika* dengan demikian dapat diartikan sebagai sesuatu atau hal yang mengandung masalah atau persoalan yang berakibat pada sesuatu. Sementara itu, kata penentuan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menentukan; penetapan (<http://www.arti.kata.com>).

Ambang batas parlemen atau lebih dikenal dengan *parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik peserta pemilihan umum untuk bisa mengirimkan wakilnya ke parlemen. *Parliamentary* berasal dari kata benda *parliament* yang secara khusus diartikan dengan parlemen, Dewan Perwakilan Rakyat (Echols dan Shadily, 1976:418). Kata *threshold* diartikan sebagai permulaan, ambang (Echols dan Shadily, 1976:589). *Threshold* merupakan konsep netral mengenai batasan perolehan suara partai. *Threshold* juga dapat diartikan sebagai instrumen yang digunakan untuk mengurangi laju pertumbuhan partai dan mempersempit rentang ideologis partai (Prihatmoko, 2008:148).

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara umum diartikan sebagai “persentase minimal suara yang harus diperoleh partai untuk diikutkan dalam penghitungan kursi di parlemen” (Veri Junaidi, dkk., 2013:116). Pengaturan tentang *parliamentary threshold* di berbagai negara berbeda satu dengan yang lainnya. Jati (2013:155) menguraikan bahwa penentuan angka ambang batas tidak ada formulasi yang baku dan hal ini tergantung pada pembuat kebijakan. Rata-rata negara demokrasi dunia menganut prinsip penentuan angka ambang batas dari 2,5% sampai 3%.

Junaidi dkk., (2013:116) berkaitan dengan pemberlakuan ambang batas parlemen, menguraikan bahwa:

Pemberlakuan ambang batas parlemen atau batas representasi perwakilan tersebut sangat dimungkinkan dalam sistem pemilu. Artinya, akan ada tingkat dukungan minimal yang diperlukan partai untuk memperoleh perwakilan. Penerapannya bisa secara legal (formal) -- dicantumkan dalam undang-undang-- atau semata *de facto* secara matematis (efektif). Ambang batas formal (*legal threshold*) umumnya dikembangkan di negara-negara yang memakai sistem pemilu proporsional.

Pemberlakuan ambang batas parlemen tentunya selalu memiliki maksud dan kepentingan tertentu. Pemberlakuan ambang batas parlemen secara umum dimaksudkan untuk membatasi jumlah partai politik masuk dalam parlemen. Pembatasan partai politik yang masuk dalam parlemen diyakini mampu meningkatkan kinerja parlemen bersama pemerintah. Sementara itu, besaran ambang batas parlemen pada masing-masing negara berbeda-beda tergantung pada maksud atau tujuan yang hendak dicapai.

Hasil studi yang dilakukan oleh Powell sebagaimana dikutip oleh Sudrajat dkk., (<http://reformasihukumindonesia.blogspot.com>) menunjukkan bahwa di beberapa negara yang mengadopsi sistem pemilu proporsional, besaran ambang batas parlemen cukup beragam. Belanda menerapkan ambang batas parlemen sebesar 0,7 persen, Denmark (1,6 persen), Italia (2 persen), Austria (2,6 persen), Yunani (3,3 persen), Norwegia (4 persen), Swedia (4 persen), Belgia (4,8 persen), Jerman (5 persen), dan Finlandia (5,4 persen). Besaran ambang batas yang beragam ini tentunya sesuai dengan konsensus pembuat kebijakan dan tentunya juga berdasarkan maksud dan tujuan tertentu dibalikinya.

Indonesia menerapkan ambang batas parlemen sebesar 3,5 persen. Hal ini ditentukan dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan Pasal 208 tersebut adalah:

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.

Ketentuan Pasal 208 ini telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, sepanjang frase anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Ambang batas parlemen sebesar 3,5 persen dengan demikian hanya berlaku untuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,

sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak berlaku ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).

## **B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum**

Pemilihan umum merupakan salah satu syarat penting dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi. Pelaksanaan pemilihan umum menjadi cara yang umum sebagai sarana penyaluran kedaulatan rakyat. Rakyat yang memiliki hak dan wewenang untuk menentukan siapa wakilnya yang dilaksanakan dalam pemilihan umum. Sukardja (2012:156) menguraikan bahwa pemilihan umum dalam sistem modern seperti sekarang ini merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat, karena rakyat diberi kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah menguraikan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang mana dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya pelaksanaan pemilihan umum sebagai sarana kedaulatan rakyat.

Penegasan tentang pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat (1). Secara

umum, Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan pemilihan umum sebagai berikut:

- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang.

Pemilihan umum dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat yang nantinya duduk di parlemen dan wakil rakyat tersebut akan memperjuangkan aspirasi rakyat. Pelaksanaan pemilihan umum merupakan salah satu syarat utama dalam sebuah negara demokrasi. Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia diarahkan untuk menghasilkan wakil rakyat yang berkualitas dan mampu memperjuangkan aspirasi rakyat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya alinea keempat.

C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil (2008: 261) menjelaskan asas dalam pemilihan umum sebagai berikut:

- a. Langsung  
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa melalui perantara.

b. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti Pemilu. Pemilu bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.

c. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani kepentingannya.

d. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilihan umum bagi negara yang menganut sistem demokrasi, dilaksanakan sesuai dengan sistem tertentu yang disepakati bersama. Secara umum dikenal dua sistem pemilihan, yakni sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis.

### 1) Sistem pemilihan organis

Wolhoff dalam Firdaus (2011:104) menguraikan bahwa sistem pemilihan organis dilandasi oleh beberapa pokok pikiran sebagai berikut:

- a) Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beranekaragam persekutuan hidup seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan sosial (buruh, tani) dan lembaga-lembaga sosial (LSM).
- b) Persekutuan-persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengurus hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah persekutuan-persekutuan hidup tersebut.
- c) Partai-partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup tersebut.

### 2) Sistem pemilihan mekanis

Wolhoff dalam Firdaus (2011:104-105), mengemukakan sistem pemilihan mekanis dilandasi oleh pemikiran sebagai berikut:

- a) Rakyat di dalam suatu negara dipandang sebagai individu-individu yang sama.
- b) Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
- c) Masing-masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat.
- d) Dalam negara liberal mengutamakan individu-individu sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual. Sedangkan di dalam negara sosialis komunis lebih mengutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkkan peranan individu-individu dalam totaliteit ini.

- e) Partai politik atau organisasi politik sangat berperan dalam mengorganisir pemilih, sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai ataupun multipartai.

Sistem pemilihan mekanis dapat dilaksanakan melalui dua cara, yakni sistem distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem proporsional (*proportional representation*).

a) Sistem distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan umum yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis (wilayah). Setiap distrik memiliki satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat (Sukardja, 2012:162). Dinamakan sistem distrik karena wilayah negara dibagi atas distrik-distrik yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih (Asshiddiqie, 2012:424). Sistem distrik ini juga dinamakan sistem mayoritas karena untuk menentukan siapa yang mewakili sebuah distrik, ditentukan melalui siapa yang memperoleh suara terbanyak (Sukardja, 2012:162).

Sistem distrik memiliki keuntungan dan kelemahan sebagaimana diuraikan oleh Handoyo (2009:244-245) sebagai berikut. Keuntungan dari sistem distrik adalah:

- (1) Hubungan antara rakyat dengan wakil relatif dekat. Hal ini disebabkan partai-partai politik tidak mungkin mencalonkan wakil rakyat yang tidak populer di masing-masing distrik. Dampak lebih lanjut dari hal ini adalah wakil yang terpilih tidak akan mengatasnamakan partai politik, karena dalam pemilihan di



masing-masing distrik, rakyat memilih orang bukan partai politik.

- (2) sistem ini mendorong terjadinya penyatuan partai-partai (khususnya jika suatu negara mempergunakan sistem multipartai). Hal ini disebabkan calon yang terpilih di masing-masing distrik hanya satu atau lebih dari satu, dan terpilihnya mereka hanya karena kepopuleran dan kredibilitasnya.
- (3) Organisasi dan penyelenggaraan pemilu dengan sistem distrik relatif sederhana, artinya untuk menyusun kepanitian pemilu tidak memerlukan banyak orang dengan struktur birokrasi yang bertingkat-tingkat. Biayanya relatif murah dan penyelenggaraannya relatif singkat. Sisa suara yang terbuang tidak perlu diperhitungkan.
- (4) Dengan mempergunakan sistem distrik, maka ada kemungkinan pertumbuhan partai politik yang cenderung sektarian, ideologis/aliran, serta primordialisme menjadi berkurang. Hal ini mengingat tokoh-tokoh politik yang terpilih di masing-masing distrik akan lebih mengedepankan kepentingan rakyat di masing-masing distrik daripada kepentingan kelompok partai politik.

Selain memiliki kelebihan, sistem distrik juga memiliki kelemahan. Kelemahan dari sistem distrik dapat dirumuskan sebagai berikut (Handoyo, 2009:245-246):

- (1) Banyak suara yang terbuang, bahkan kemungkinan terjadi fenomena *low representative versus high representative*. Artinya, calon yang menjadi wakil dari suatu distrik, sebenarnya hanya memperoleh suara minoritas (*low representative*) bila dibandingkan dengan gabungan suara yang diperoleh calon-calon yang ada di distrik bersangkutan.
- (2) Menyulitkan bagi partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas untuk mempunyai wakil di Lembaga Perwakilan Rakyat, apalagi mereka ini terpencar dalam berbagai distrik pemilihan.

## b) Sistem proporsional

Sistem proporsional merupakan metode transfer suara pemilih ke kursi di parlemen sesuai dengan proporsi perolehan suara pemilih. Sistem proporsional ini disebut juga dengan sistem berimbang. Sistem pemilihan ini banyak digunakan oleh negara-negara di dunia (Firdaus, 2011:106) karena lebih banyak memiliki kelebihan. Asshiddiqie (2012:426) menguraikan salah satu contoh kelebihan dari sistem ini adalah tidak ada suara pemilih yang hilang dan diabaikan dalam mekanisme penentuan wakil rakyat yang akan dipilih.

Secara ideal, sistem pemilihan proporsional ini mengandung kebaikan diantaranya adalah memberikan kesempatan kepada parta-partai kecil memperoleh wakil di parlemen dan jumlah suara pemilih yang terbuang hanya sedikit (Saragih, 1985:143). Selain itu juga, sistem ini mengandung kelemahan, di antaranya adalah (Handoyo, 2009: 248-249):

- (1) Sistem ini mempermudah terjadinya fragmentasi partai politik dan menimbulkan partai-partai baru. Dengan keadaan yang demikian ini, maka akan menjurus pada munculnya bermacam-macam partai politik, sehingga lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada di lingkungan masyarakat. Pendek kata, dengan mempergunakan sistem ini peta politik justru mengarah pada politik aliran yang sarat dengan konflik ideologi.
- (2) Wakil-wakil yang terpilih justru merasa lebih dekat dengan induk organisasi partai politik. Kurang memiliki loyalitas kepada rakyat pemilih.

- (3) Dengan membuka peluang munculnya banyak partai politik, maka sistem ini justru mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, sebab pada umumnya penentuan pemerintahan di dasarkan pada koalisi dari dua partai atau lebih.

Bertolak dari beberapa sistem pemilihan umum di atas, Indonesia lebih cenderung menggunakan sistem campuran antara sistem distrik dan sistem proporsional. Hal ini secara khusus ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota menggunakan sistem proporsional terbuka” (ayat 1). Dengan demikian, para calon legislatif harus berusaha sedemikian rupa demi merebut hati rakyat agar bisa memperoleh suara yang signifikan. Suara mayoritas dukungan menjadi syarat utama bagi seorang calon legislatif untuk duduk di parlemen. Perhitungan suara tiap calon legislatif dalam sebuah Pemilihan Umum tidak mengikuti nomor urut seperti pada pemilihan umum sebelumnya, melainkan berdasarkan suara terbanyak.

### **C. Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga menentukan hal yang sama bahwa Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari partai politik yang secara khusus dipilih oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan tugasnya memiliki tiga fungsi utama yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 20A ayat (1). Ketiga fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat ini merupakan bukti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan representasi rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Fokus utama dalam tesis ini hanya menyoroti salah satu fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat yakni fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat merupakan wujud nyata dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya memiliki beberapa wewenang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wewenang yang diutarakan dalam bagian ini hanya berkaitan dengan wewenang di bidang legislasi. Adapun wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 71 huruf a sampai huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagai berikut:

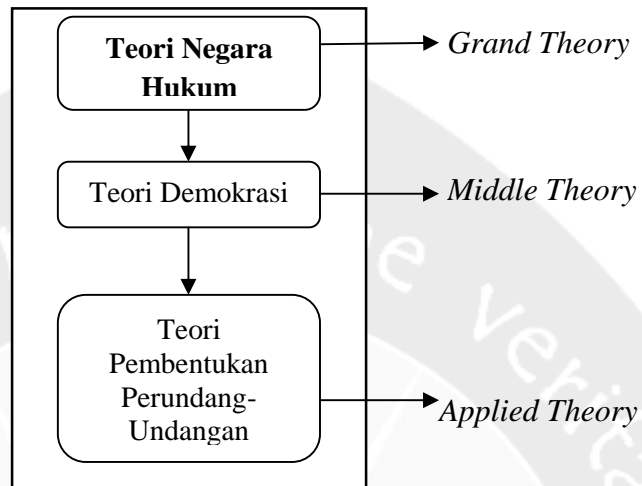
- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;

- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

Bertolak dari wewenang Dewan Perwakilan Rakyat di atas, jika dianalisis sebenarnya memperlihatkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki wewenang yang sangat besar khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat ini bukan berarti Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi (membentuk undang-undang) berlaku dan bertindak sewenang-wenang. Kekuasaan tersebut tentunya didasarkan pada batasan-batasan tertentu dan terutama demi kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya alinea ke IV.

#### D. Landasan Teori

Tabel 1: Penggunaan Landasan Teori



Penelitian ini secara khusus menggunakan ketiga landasan teori di atas, yakni teori negara hukum, teori demokrasi dan teori pembentukan perundang-undangan. Teori negara hukum digunakan oleh penulis sebagai *grand theory* sebab dalam sebuah negara tentunya memiliki aturan hukum yang menjadi dasar kehidupan berbangsa dan bernegaranya. Teori negara hukum memiliki keterkaitan erat dengan teori demokrasi, dimana dalam sebuah negara yang memiliki aturan hukum tentunya memberikan jaminan hukum terhadap warga negaranya. Aturan hukum yang dibentuk tersebut tentunya sesuai dengan kemauan dan kehendak masyarakat yang menjadi inti dari demokrasi itu sendiri, sehingga teori demokrasi dijadikan sebagai *middle theory*. Demokrasi tanpa aturan hukum akan kehilangan legitimasi dan sebaliknya hukum tanpa demokrasi akan membawa warga negara pada kediktatoran.

Pembentukan sebuah aturan hukum dalam sebuah negara yang berdasarkan atas hukum dan menganut sistem demokrasi tentunya memiliki

standar-standar tertentu, maka selanjutnya penulis akan menggunakan teori pembentukan perundang-undangan sebagai *applied theory*. Penulis melalui teori ini akan mengkaji unsur-unsur yang menjadi dasar dalam pembentukan sebuah produk perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai dengan kehendak rakyat.

### 1. Teori Negara Hukum

Plato dalam salah satu karyanya yang terkenal, yaitu *Nomoi* memberikan perhatian yang besar pada hukum dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum (Marzuki, 2011:73). Dengan demikian, hukum sejak dahulu telah diakui sebagai sarana penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Pandangan Plato di atas, kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Aristoteles. Aristoteles dalam pandangannya lebih mempertegas makna substansial pandangan gurunya (Plato), dengan mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur yang harus dipenuhi dalam pemerintahan yang berkonstitusi sebagai berikut (Marzuki (2011:73):

*Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasar pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintahan dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan.

Konsep negara hukum juga berkaitan dengan paham *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Paham *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX,

meskipun pemikiran tentang konsep tersebut sudah lama ada. Friedrich Julius Stahl dalam Anwar C. (2011:46), mengemukakan unsur-unsur *rechtsstaat* sebagai berikut:

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *Trias Politica*;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Paham *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey (1885) yang berjudul: *Introduction to the study of the law the constitution*. Dicey dalam Anwar C. (2011:46-47), memberikan tiga pengertian *the rule of law* sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjamin hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Berdasarkan kedua paham berkaitan dengan konsep negara hukum di atas, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang antara kedua konsep tersebut, namun pada dasarnya kedua konsep tersebut berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil warga negara, dan perlindungan terhadap hak-hak dasar.



Konsep negara hukum juga dianut oleh konstitusi Indonesia. Asshiddiqie (2010:57) menguraikan bahwa “dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*)”. Berkaitan dengan negara Indonesia adalah Negara Hukum, lebih lanjut Asshiddiqie (2010:57) menguraikan bahwa:

Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Sejalan dengan konsep negara hukum sebagaimana diuraikan Asshiddiqie di atas, Ismail Sunny dalam C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil (2008: 87) berpendapat bahwa negara hukum Indonesia, memuat empat unsur sebagai berikut:

- a. mejunjung tinggi hukum;
- b. adanya pembagian kekuasaan;
- c. adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remidi-remidi prosedural untuk mempertahankannya;
- d. dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Melalui teori ini, kajian dan analisis dilakukan terhadap penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Artinya, dengan teori negara hukum ini, kajian dan analisis diarahkan pada bagaimana penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam pemilihan umum Dewan

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan kedaulatan hukum yang berlaku di Indonesia.

## 2. Teori Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang merupakan penyatuan dari dua kata yakni, *demos* dan *kratos* atau *kratein*. *Demos* berarti rakyat dan *kratos* atau *kratein* berarti kekuasaan atau berkuasa. Berdasarkan akar kata tersebut, maka demokrasi berarti rakyat yang berkuasa (Firdaus, 2011:100).

Pericles (negarawan Yunani) sebagaimana dikutip oleh Firdaus (2011:100-101), mendefinisikan demokrasi berdasarkan beberapa kriteria sebagai berikut:

- a. Pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- b. Kesamaan di depan hukum;
- c. Pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan, dan pandangan;
- d. Penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kehidupan individu.

Berdasarkan uraian konsep demokrasi di atas, dapat dikatakan bahwa demokrasi berarti kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang berdaulat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hans Kelsen dalam C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil (2008:91), mengatakan bahwa demokrasi pada dasarnya adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat.

Representasi pelaksanaan demokrasi tersebut dalam negara dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih. Rakyat memberikan kekuasaannya

melalui wakil-wakilnya karena rakyat yakin bahwa wakil-wakil yang duduk di parlemen mampu memperjuangkan aspirasinya. Dengan demikian, anggota parlemen yang merupakan wakil rakyat harus mampu berperan sesuai dengan harapan dan kemauan rakyat demi mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Seiring dengan berbagai ulasan di atas, negara Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Paham kedaulatan rakyat dapat terwujud dengan baik sesuai dengan cita-cita demokrasi apabila didukung oleh berbagai unsur. Asshiddiqie (2010:58) menguraikan bahwa perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum, efektivitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang seimbang dan berkeadilan.

### 3. Teori Pembentukan Perundang-undangan

Ibnu Elmi Pelu sebagaimana dikutip oleh Utsman (2010:369) berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi asas-asas dan norma-norma tertentu. Lebih lanjut, Ibnu Elmi Pelu mengungkapkan bahwa pembahasan undang-undang merupakan penciptaan hukum baru dalam arti umum, yaitu dapat berupa penambahan ataupun perubahan atas aturan-aturan yang sudah berlaku. A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Yuliandri (2009:24), menguraikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya dalam ranah keindonesiaan yakni cita hukum Indonesia, asas negara berdasarkan hukum, dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Berkaitan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan juga tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Penulis melalui teori ini melakukan kajian dan analisis terhadap proses pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif sebagai lembaga pembuat undang-undang terkhusus berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.