

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada era modern saat ini, hampir di setiap negara menerapkan konsep negara hukum dalam menyelenggarakan sistem ketatanegaraan, yaitu adanya pemisahan/pembagian kekuasaan. Dengan tujuan untuk melindungi hak-hak asasi manusia, maka kekuasaan di dalam negara harus dipisah-pisahkan atau dibagi-bagikan ke dalam beberapa organ negara.<sup>1</sup>

Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan **John Locke** dikembangkan oleh **Baron de Montesquieu** dalam karyanya *L'Esprit des Loix* (*The Spirit of the Laws*). Dalam uraiannya, **Montesquieu** membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu: kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh **Montesquieu** diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang dikembangkan **Montesquieu** lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm.13.

<sup>2</sup>Romi Librayanto, 2008. *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Pupuk, Makassar, hlm.18.

Jika dibandingkan konsep pembagian kekuasaan **Locke** (1632-1704) dan **Montesquieu** (1689-1785), perbedaan mendasar pemikiran keduanya: **Locke** memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif sedangkan **Montesquieu** memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri.<sup>3</sup>

Sebagai sebuah negara modern, Indonesia merupakan salah satu negara yang pernah menganut atau mempraktikkan dua model sistem pemerintahan, yaitu sistem parlementer dan sistem presidensial. Dalam negara-negara modern diatur interaksi yang mendasar antara lembaga negara termasuk fungsi legislatif yang diatur oleh konstitusi. Berbicara mengenai fungsi legislatif negara, pelaksanaannya di tiap-tiap negara tidak lepas dari sistem pemerintahan di negara yang bersangkutan.

Selama kurang lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga legislasi merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik di negara-negara modern. Melihat perkembangan lembaga-lembaga negara yang ada, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat<sup>4</sup>. Adanya lembaga legislasi di setiap negara adalah sebagai kunci pembentukan sistem hukum yang dilakukan oleh organ khusus untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Negara Indonesia dan Amerika Serikat memiliki kesamaan sistem pemerintahan, yakni sama-sama menggunakan sistem pemerintahan presidensial dengan cabang kekuasaan yang dipisahkan satu sama lain atau

---

<sup>3</sup>Benny K. Harman, 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*. Elsam, Jakarta, hlm. 49.

<sup>4</sup>Saldi Isra, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Rajawali Press, Jakarta, hlm. 2.

pemisahan kekuasaan yang sudah lazim dalam sistem pemerintahan presidensial. Indonesia dan Amerika Serikat juga merupakan negara yang memiliki bentuk parlemen yang sama, yakni bikameral. Sebagai sesama negara hukum yang demokrasi dan menetapkan sistem pemerintahan presidensial didalamnya, tentunya dalam pelaksanaan fungsi legislasi antara Indonesia dan Amerika Serikat memiliki persamaan maupun perbedaan. Dalam Konstitusi Amerika Serikat secara tegas menentukan, bahwa hubungan antara *House of Representative* dan *Senate* di *Congress* (Parlemen) meletakkan keduanya pada fungsi legislasi yang seimbang, dimana dalam pembentukan undang-undang harus mendapat persetujuan keduanya.

Sedangkan di Indonesia, dalam hal pembentukan undang-undang, yang mempunyai fungsi legislasi hanya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan fungsi legislatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya sebatas mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta pajak, pendidikan dan agama. Kewenangan DPD dalam hal pengajuan undang-undang tersebut secara faktualnya masih cenderung sangat lemah, bahkan menjauhi konotasi fungsi legislasi yang sesungguhnya, hal ini dapat dilihat dari beberapa undang-undang yang telah disebutkan di atas yang diajukan oleh DPD namun tidak ada

kelanjutan pembahasannya oleh DPR dan Presiden. Namun tidak bisa dipungkiri, sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari Negara Amerika Serikat. Dalam literatur dinyatakan, Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran sistem presidensial, tetapi juga contoh ideal sistem pemerintahan presidensial, karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial.

Adapun ciri-ciri dari negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial yaitu :<sup>5</sup>

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.
- c. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
- d. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- e. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen.
- f. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.

Dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasannya, maka diperlukan suatu mekanisme *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Keseimbangan dan *checking* kekuasaan oleh masing-masing pusat kekuasaan diharapkan akan memperkecil peluang munculnya kekuasaan otoriter yang sering sulit

---

<sup>5</sup>Jimmy Asshiddiqie, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, hlm. 316.

dikontrol. Selain itu, dalam *checks and balances system* juga merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur keamanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.

Dalam konteks bernegara, norma menyajikan skema perilaku fungsionaris-fungsionaris semua organ penyelenggara negara. Bukan tidak penting dua organ lainnya, tetapi organ kekuasaan legislatif inilah yang mengkonstruksikan dan mengotorisasikan kewenangan mereka.<sup>6</sup>

Kehendak negara yakni, tatanan hukum yang demokratis, dibuat menurut suatu prosedur yang terdiri dari beberapa tahapan. Oleh karena itu, pertanyaan tentang metode pembuatan, yakni pertanyaan tentang demokratis-tidaknya pembentukan hukum harus dirumuskan untuk masing-masing tahapan secara sendiri-sendiri dan kepada lembaga mana yang diberikan wewenang dalam pembentukan undang-undang tersebut, sehingga dalam pembentukan undang-undang akan semakin mencerminkan kedaulatan rakyat dan demokratis.

Pembentukan undang-undang di suatu negara memang tidak lepas dari aspek politik yang ada di dalamnya. Hal ini terlihat jelas dari segi lembaga yang membentuk undang-undang tersebut. Di negara manapun, baik yang menganut sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer atau sistem pemerintahan campuran, kewenangan dalam pembentukan undang-undang selalu diberikan kepada lembaga yang berporos pada politik di dalamnya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi komponen dasar negara hukum sebagai pembuat aturan yang kokoh guna menunjang

---

<sup>6</sup>Margarito Kamis, 2014. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*. Setara Press, Malang, hlm. 2.

kehidupan masyarakat itu sendiri haruslah dinamis dan senantiasa merujuk pada perkembangan masyarakat tersebut dengan tidak melepaskan diri dari legitimasi lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang.

Sebagai *the mother of the presidential system*, Amerika Serikat merupakan negara pertama yang memisahkan secara tegas antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam proses pembentukan undang-undang. Di dalam konstitusi Amerika Serikat menegaskan, bahwa badan legislatif yang bernama *congress* terdiri dari dua kamar, yaitu *senate* dan *house of representative*.<sup>7</sup> Selain itu, konstitusi Amerika Serikat juga menyebutkan bahwa dalam pembentukan perundang-undangan kedua lembaga legislatif tersebut yakni *senate* dan *house of representative* memiliki kewenangan mulai dari pengajuan, pembahasan, dan pengesahan sehingga semua kekuasaan legislatif harus mendapatkan penetapan dari *senate* dan *house of representative*.

Sedangkan di Indonesia, kekuasaan legislatif itu diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga yang mempunyai fungsi legislasi yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, yang mana telah disebutkan dalam Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyebutkan bahwa, *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*. Sedangkan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa, *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*.

---

<sup>7</sup>Bambang Cipto, 2007. *Politik dan Pemerintahan Amerika*. Lingkar. Yogyakarta, hlm. 115.

Pada dasarnya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga termasuk kedalam lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi seperti DPR. Namun kenyataan yang ada dalam ketentuan UUD NRI 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Sehingga kedudukan DPD hanya dapat disebut sebagai “*co-legislator*”, daripada “*legislator*” yang kedudukannya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR. Padahal DPD itu dibentuk sudah sesuai dengan latar belakang ide pembentukannya, yakni DPD memang dimaksudkan untuk bekerja di bidang legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat, karena persyaratan untuk menjadi anggota DPD saja lebih berat daripada persyaratan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat.<sup>8</sup>

Selain itu, sebagai bagian dari lembaga legislatif, hak legislasi DPD begitu terbatas dan sangat bergantung kepada DPR. Dengan terbatasnya kewenangan DPD dalam fungsi legislasi, kekuasaan membuat undang-undang di lembaga legislatif akhirnya menjadi monopoli DPR.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem yang dianut ini memiliki persamaan dengan sistem pemerintahan dengan Negara Amerika Serikat. Hal ini diperkuat setelah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945.

---

<sup>8</sup>Dahlan Thaib, 2004. *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, hlm. 9.

Salah satunya dalam hal proses pembentukan undang-undang di Negara Indonesia dan Amerika Serikat sama-sama mengedepankan aspek kedaulatan rakyat. Namun perbedaan dalam proses pembentukan undang-undang di Negara Indonesia dan Negara Amerika Serikat ialah bahwa DPD tidak memiliki kewenangan dalam fungsi legislasi layaknya senat yang ada di Amerika Serikat. Maka untuk menjawab pertanyaan tersebut diperlukan adanya penelitian dengan melakukan perbandingan diantara kedua negara tersebut.

Melihat dari berbagai uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti dengan studi perbandingan dan mengangkat judul yakni “**Kekuasaan Legislatif dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Amerika Serikat)**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas maka penulis memberikan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana perbandingan hukum kekuasaan legislatif dalam pembentukan undang-undang di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Amerika Serikat?
- b. Mengapa DPD di Indonesia tidak memiliki kekuasaan Legislatif?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, maka penulisan skripsi hukum ini mempunyai tujuan sebagai berikut :



- a. Untuk mengetahui bagaimana perbandingan hukum kekuasaan legislatif dalam pembentukan undang-undang di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Amerika Serikat.
- b. Untuk mengetahui mengapa DPD di Indonesia tidak memiliki kekuasaan legislatif.

Di dalam melakukan penelitian ini, penulis mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil baik bagi penulis maupun bagi masyarakat pada umumnya. Besarnya manfaat positif yang diberikan menunjukkan nilai dan kualitas dari penelitian tersebut.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

- a. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan ilmu hukum tata negara formal dan materil, khususnya dalam Perbandingan Kekuasaan Legislatif dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Amerika Serikat) ”.

- b. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu, hasil penelitian ini berguna untuk mengevaluasi eksistensi (kedudukan, tugas, wewenang) semua institusi penegak hukum dalam hubungan dengan pelaksanaan tugas-tugasnya berdasarkan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM).

## D. Kerangka Teori

Adapun teori-teori yang berkaitan dengan judul di atas ialah:

### 1. Teori Trias Politica

Menurut konsep “*Trias Politica*” kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga bidang kekuasaan, yaitu kekuasaan yang melaksanakan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan perundang-undangan (legislatif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif). *Trias politica* menganggap bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan oleh pihak yang berkuasa. Teori ini memiliki sinkronisasi dengan pembahasan penelitian karya ilmiah ini mengingat bahwa dalam kekuasaan perundang-undangan itu merupakan kewenangan kekuasaan legislatif sehingga dalam pelaksanaan tidak adanya pemusatan kekuasaan yang terjadi dan juga mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lain, seperti yang dikemukakan oleh **Montesquieu**.<sup>9</sup>

### 2. Teori Pembatasan Kekuasaan

Salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, yang mana pembatasan kekuasaan negara itu diatur sedemikian rupa dalam legalitas hukum. Pembatasan itu dilakukan dengan

---

<sup>9</sup>Dahlan Thaib, *Op. Cit*, hlm.44.

hukum, yang kemudian menjadi ide dasar pemahaman konstitusionalisme modern dan mutlak harus ada.<sup>10</sup>

Mengacu pada teori ini, maka dalam penyelenggaraan suatu negara itu harus adanya pembatasan kekuasaan, sebelum kekuasaan dalam penyelenggaraan suatu negara itu terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang, sehingga diperlukan adanya upaya pembatasan kekuasaan untuk mengadakan pembedaan dan pembagian kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda.

### 3. Teori *Separation of Power* (Pemisahan Kekuasaan)

**Montesquieu** dalam ajaran trias politica telah menegaskan mengenai teori pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti, bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Dengan demikian kekuasaan negara itu wajib untuk memberikan jaminan kebaikan dan kesejahteraan berdasarkan atas hukum kepada rakyat suatu negara.

Dengan adanya konsep pemisahan kekuasaan memiliki sinkronisasi terhadap penelitian karya ilmiah ini yang menekankan, bahwa dalam menjalankan kekuasaan suatu negara itu harus dipisahkan secara utuh dan menyeluruh atau absolut. Sehingga tiap-tiap organ kekuasaan negara itu memiliki bagian dalam kekuasaannya sendiri. Dengan demikian, masing-masing organ

---

<sup>10</sup>Jimly Asshidiqie, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Press. Jakarta, hlm. 299.

kekuasaan atau cabang kekuasaan itu tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ atau cabang kekuasaan lainnya.<sup>11</sup>

#### 4. Teori Kameralism

**Giovanni Sartori** membagi model bikameral menjadi 3 jenis yaitu : (1) sistem bikameral yang lemah (*asymetric bicameralism/weak bicameralism, soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar lebih dominan atas kamar lainnya, (2) sistem bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (*symmetric bicameralism atau strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat, dan (3) *perfect bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.<sup>12</sup>

Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh **Giovanni Sartori** di atas, dapat dikemukakan bahwa teori ini memiliki kaitan dengan kedudukan DPD di dalam fungsi legislatif di Indonesia, sehingga DPD menggambarkan arahan sistem *cameralism* parlemen Indonesia dengan membandingkannya pada negara Amerika Serikat.

---

<sup>11</sup>Jimly Assihiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 289.

<sup>12</sup>Saldi Isra, *Op. Cit*, hlm. 236.

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah yuridis normatif yang membahas doktrin atau asas dalam ilmu hukum. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin untuk menjawab permasalahan yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>13</sup>

### 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), komparatif (*comparative approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Selanjutnya adalah pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Sedangkan yang terakhir adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin yang

---

<sup>13</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*. Kencana Penada Media Group. Jakarta, hlm. 15.

berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum, penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi, serta sebagai patokan dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.<sup>14</sup>

### 3. Sumber Data

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis data yang dibutuhkan, yaitu data sekunder yang dapat diperoleh dari penelitian kepustakaan dari bahan-bahan pustaka sedangkan data tersier yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu untuk memperoleh bahan-bahan yang digunakan untuk mengumpulkan data-data yang ada di kepustakaan atau data sekunder dan data primer serta tersier dalam bidang hukum antara lain :

#### a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) *The Constitution of the United States of America*
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>14</sup>*Ibid.*

4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Perubahan Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang memberi kejelasan pada bahan baku primer, bahan hukum sekunder seperti, buku atau literature, buku elektronik atau *e-book*, jurnal, makalah, artikel dari *website* yang dapat dipercaya dari internet, dan hasil karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini.

c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberi petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia-Inggris, *ensiklopedia*, dan kamus hukum elektronik.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data melalui studi pustaka, yaitu mendapatkan data melalui bahan-bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori, atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku literatur, bahan bacaan ilmiah, dan lain-lainnya.

## 5. Metode Analisis Data

Analisis Data yang digunakan adalah analisis data kualitatif, cara pengolahan dan analisisnya naratif, adalah rangkaian kalimat yang bersifat narasi atau bersifat menguraikan dan menjelaskan.

