

# BAB I PENDAHULUAN

## A. LATAR BELAKANG

Lembaga negara merupakan suatu elemen penting dalam berdirinya suatu negara yang mana lembaga negara tersebut yang akan melaksanakan fungsi-fungsi negara. Selain untuk menjadi instrumen dalam menjalankan pemerintahan, keberadaan lembaga negara juga merupakan cerminan dari bergeraknya sebuah negara. Dalam menjalankan pemerintahan itu juga tiap-tiap lembaga negara tersebut memiliki kewenangan yang diatur dalam konstitusi.<sup>1</sup> Setiap Kewenangan lembaga negara harus didasarkan pada sumber kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Melalui norma-norma yang tertuang didalamnya kewenangan itu yang kemudian dapat dilaksanakan.<sup>2</sup>

Mekanisme pengawasan terhadap penerapan norma hukum pada dasarnya dapat diimplementasikan melalui pengawasan politik, pengendalian administratif atau juga dapat dilakukan melalui kontrol hukum. Tujuannya adalah untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat di dalam peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan.<sup>3</sup> Adanya peraturan perundang-undang tersebut merupakan salah satu bentuk dari pembangunan hukum di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum itu sendiri.<sup>4</sup> Dengan adanya peraturan perundang-undangan diharapkan nantinya akan menjadi pedoman hidup masyarakat, sehingga dengan itu diperlukan suatu pemahaman yang mendalam mengenai berbagai hal terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk juga kewenangan pembentukannya yang diberikan oleh

---

<sup>1</sup>Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok : Rajawali Pers, 2018), hlm. 197

<sup>2</sup>Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2018), hlm. 15

<sup>3</sup>Mohammad Mahrus, *Tafsir konstitusi*, (Depok : Rajawali Pers, 2019), hlm. 1

<sup>4</sup>Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik Di indonesia*, (Depok : Rajawali Pers, 2018), hlm. 71

konstitusi.<sup>5</sup> Undang-Undang yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang mana telah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga utama pemegang kekuasaan untuk membuat undang-undang.<sup>6</sup> Dalam undang-undang telah disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara<sup>7</sup> yang mempunyai kewenangan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana hal ini cukup jelas disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang berbunyi: *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”.

Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan salah satu lembaga negara yang bergerak dalam lingkup politik hukum, dan undang-undang sebagai manifestasi dari politik hukum tersebut yang memegang kekuasaan sebagai pembentuk undang-undang sebagaimana telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tepatnya dalam Pasal 20 ayat (1), secara sosiologis kekuasaan tersebut merupakan amanat dari seluruh rakyat Indonesia kepada lembaga perwakilan. Pada hakikatnya, rakyat memiliki andil dalam memerintah. Hal ini merupakan karakteristik yang esensial dalam pemerintahan yang berlandaskan demokrasi, singkatnya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan serta rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu<sup>8</sup> Fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelemde functi*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat

---

<sup>5</sup>Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2018), hlm. 3

<sup>6</sup>King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2017), hlm. 33

<sup>7</sup>Lihat Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, RPR, DPD, dan DPRD

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), h. 414

warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.<sup>9</sup>

Fungsi legislasi atau pengaturan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat tersebut sebagai bentuk perwujudan sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang.<sup>10</sup> Jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*” yang mana bunyi Pasal 5 ayat (1) ini sebelum dilakukan perubahan berbunyi: *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Melalui pasal tersebut kekuasaan untuk membentuk undang-undang telah mengalami perubahan yang signifikan yang mana mengalihkan kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentuk undang-undang dari yang sebelumnya berada di tangan Presiden menjadi berpindah ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>11</sup> Pergeseran kewenangan dalam membentuk undang-undang tersebut merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai dengan kewenangannya masing-masing yang mana Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).<sup>12</sup>

Namun dalam praktik ketatanegaraan Indonesia lembaga pembentuk undang-undang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah. Ketiga lembaga ini terlibat dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari tahap

---

<sup>9</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h.32.

<sup>10</sup>Lihat Pasal 70 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1014 Tentang MPR, RPR, DPD, dan DPRD

<sup>11</sup>Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006), hlm. 77

<sup>12</sup>Lintje Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta : Andi, 2018), hlm. 90

perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, sampai dengan pengundangan dan/atau penyebarluasan.<sup>13</sup>

Keberadaan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menunjukkan adanya keterlibatan 2 (dua) lembaga negara dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Keterlibatan lembaga-lembaga lain dalam proses pembentukan undang-undang dilakukan untuk terwujudnya *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang. Walaupun kekuasaan pembentukan undang-undang ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Presiden dapat berperan dalam mengawasi dan mengimbangi setiap proses pembentukan undang-undang.<sup>14</sup> Namun, peran yang diberikan kepada Presiden sebagai lembaga eksekutif dapat dinilai sangat besar dalam menentukan apakah suatu rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang, sehingga menjadikan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif menjadi begitu lemah dan tidak dapat menjalankan kekuasaannya secara penuh sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Jika pembuat undang-undang hanya mempunyai kekuasaan kecil, maka ini menggambarkan bahwa kurangnya sifat demokratis suatu negara.<sup>15</sup> Lemahnya kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat juga tergambar melalui produk undang-undang, dimana setiap undang-undang yang telah diundangkan selalu menggunakan kepala surat Presiden Republik Indonesia, padahal Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan utama untuk membentuk undang-undang yang seharusnya menjadikan undang-undang sebagai produk legislatif sesuai dengan yang diamanahkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>13</sup>Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), hlm. 14

<sup>14</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2019), hlm. 61

<sup>15</sup>I.C. Van Der Vlies ahli bahasa Linus Doludjawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta : Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), hlm. 28

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembentuk undang-undang bukan berarti setiap naskah rancangan undang-undang tersebut haruslah berkepal surat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sehingga hal tersebut tidak dapat dijadikan pegangan. Menurutnya praktik yang selama ini terjadi menggunakan kepala surat Presiden Republik Indonesia itu disebabkan karena meneruskan apa yang sudah dipraktikkan sejak dahulu sebagaimana ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap undang-undang selalu berkepal surat Presiden Republik Indonesia. Jika jalan pikiran ini dijadikan pegangan, maka pengesahan Presiden menurut Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanyalah bersifat penetapan administratif saja (*beschikking*), bukan mengubah format undang-undang sebagai produk legislatif.<sup>16</sup> Hal ini menandakan bahwa praktik ketatanegaraan yang selama ini dijalankan dalam produk legislatif masih menggunakan praktik dan kebiasaan yang terjadi sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilakukan.

Bahkan praktik tersebut tetap berlaku dan dipertahankan hingga sekarang, meskipun UUD NRI Tahun 1945 sudah mengalami beberapa kali amandemen. Pemberlakuan kepala surat yang digunakan dalam setiap undang-undang adalah Presiden Republik Indonesia yang mana praktek tersebut telah dilakukan sejak tahap awal perencanaan naskah rancangan undang-undang tersebut.<sup>17</sup> Presiden adalah sebagai pemegang dan menjalankan kekuasaan eksekutif telah menjadi sesuatu yang diterima umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia termasuk juga kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Namun dalam praktek ketatanegaraan Indonesia yang selama ini terjadi kekuasaan eksekutif juga menjalankan fungsi *regelen* termasuk juga turut serta dalam membentuk undang-undang. Hal ini sebagaimana

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok : Rajawali Pers, 2017), hlm.232

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 232-234

ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>18</sup> Dengan telah terjadinya pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang yang sebelumnya berada pada tangan Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi berpindah kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sejatinya juga membawa perubahan kepada format dan bentuk undang-undang yang merupakan produk legislatif.

Di satu sisi, dengan adanya ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia sangat tegas menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang sebagaimana sejalan dengan konsep teori *trias politica* itu sendiri, Namun, disisi lain dengan adanya keberadaan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak sejalan dengan konsep teori *trias politica* yang sejatinya semua fungsi cabang-cabang kekuasaan dalam negara harus berjalan sesuai dengan hakikatnya. Sehingga dengan adanya norma-norma hukum yang dinilai inkonsisten tersebut yang menjadikan penulis sangat menarik untuk mengkaji lebih dalam terkait dengan : **Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Membentuk Undang-Undang Dalam Perspektif Teori Hukum.**

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Fokus kajian pada penelitian ini adalah Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Membentuk Undang-Undang Dalam Perspektif Teori Hukum. Untuk membantu menjawab dari fokus kajian di atas, maka diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

---

<sup>18</sup> Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan Di Indonesia*, (Bandung : PT Refika Aditama, 2017), hlm. 111

1. Bagaimana teori kekuasaan dalam membentuk undang-undang ?
2. Bagaimana kesesuaian teori legislasi dan norma hukum pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan Penelitian adalah:

1. Untuk menganalisis bagaimana teori kekuasaan dalam membentuk undang-undang.
2. Untuk menganalisis bagaimana kesesuaian teori legislasi dan norma hukum pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat Penelitian adalah:

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan terutama dalam memahami Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Membentuk Undang-Undang Dalam Perspektif Teori Hukum;
2. Manfaat Praktis. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi, saran dan masukan yang berguna serta bisa memberikan penjelasan kepada pembentuk undang-undang yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan kewenangannya sebagai lembaga yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **E. KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL**

#### **1. Kerangka Teori**

- a. Teori Pemisahan Kekuasaan (*Trias Politica*)

Teori pemisahan kekuasaan ini di Indonesia di kenal sebagai ajaran *Trias Politica*. *Trias Politica* merupakan

suatu prinsip normatif yang memandang bahwa kekuasaan-kekuasaan dalam suatu negara sebaiknya diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalagunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>19</sup> Para pemikir dari teori ini diantaranya adalah John Locke dan Montesqieu. John Locke yang memisahkan kekuasaan 3 (tiga) cabang yaitu:<sup>20</sup> Kekuasaan legislatif, Kekuasaan eksekutif dan Kekuasaan federatif.

Sementara Montesqieu membaginya menjadi 3 (tiga) kekuasaan diantaranya adalah *Pertama*, Kekuasaan legislatif memiliki kekuasaan untuk membuat, mengubah dan menghapus undang-undang; *Kedua*, Kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang menyatakan perang atau damai, mengirim atau menerima duta, menjamin keamanan umum serta menghalau musuh yang masuk; dan *Ketiga*, Kekuasaan yudisial memiliki kekuasaan menghukum para penjahat atau memutuskan perselisihan yang timbul diantara orang perseorangan.

Persamaan antara teori yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesqieu adalah bahwa kekuasaan dalam negara tidak diperbolehkan hanya dimiliki oleh satu orang atau satu lembaga. Persamaan lainnya yaitu adanya kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam negara yang masing-masing secara umum memiliki kekuasaan membuat undang-undang dan melaksanakan undang-undang. Sementara perbedaan teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dengan Montesquieu yaitu antara lain :<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2019), hlm. 57

<sup>20</sup>Isharyato, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Deepublish, 2016), hlm. 15-16

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 16-17

- 1) John Locke membagi cabang kekuasaan dalam negara menjadi legislatif, eksekutif dan federatif, sedangkan Montesquieu membaginya menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif, dimana John Locke memasukkan kekuasaan yudisial menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif, sedangkan menurut Montesquieu kekuasaan yudikatif yang merupakan kekuasaan yang harusnya terpisah dan berdiri sendiri. Sementara Montesquieu memasukkan kekuasaan federatif menjadi bagian kekuasaan eksekutif.
- 2) Montesquieu memisahkan ketiga kekuasaan tersebut secara tegas sesuai dengan cabang kekuasaan masing-masing, eksekutif hanya mempunyai bagian dalam pembentukan undang-undang sedangkan menurut John Locke kekuasaan eksekutif tersebut turut ikut membahas dan menyetujui undang-undang.
- 3) Montesquieu menjelaskan secara rinci tentang kekuasaan legislatif baik dari segi fungsi, susunan, struktur organisasi maupun sistem pemilihannya.

C. van Vollenhoven seorang sarjana Belanda yang mengembangkan pandangannya mengenai konsep *trias politica* berpendapat bahwa fungsi dari kekuasaan negara terdiri atas 4 (empat) yaitu:<sup>22</sup> *Pertama, regeling* (pengaturan); *Kedua, bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); *Ketiga, rechtsspraak* atau peradilan; dan *Keempat, politie* yaitu yang berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan.

Menurut Goodnow, yang membagi menjadi 2 (dua) fungsi yaitu:<sup>23</sup> *Policy making function* (fungsi pembuat

---

<sup>22</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta Sinar Grafika, 2016), hlm. 29-30

<sup>23</sup>*Ibid.*

kebijakan) dan *Policy executing function* (fungsi pelaksana kebijakan).

Dari keempat para pemikir dari teori pemisahan kekuasaan dalam negara di atas, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah pandangan yang dikembangkan oleh Montesquieu yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara diantaranya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Namun, konsepsi *trias politica* yang dikembangkan oleh Montesquieu tersebut dipandang tidak relevan lagi untuk saat ini, mengingat sangat tidak mungkin ketiga kekuasaan tersebut tidak saling bersentuhan satu sama yang lain dan hanya berhubungan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga kekuasaan tersebut. Kenyataan saat ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan tersebut sangat erat dan saling berhubungan, serta ketiganya mempunyai kedudukan yang sejajar dan saling mengendalikan satu sama lain dengan prinsip *checks and balances*.<sup>24</sup>

Di Indonesia sendiri berdasarkan hasil amandemen ke-4 UUD 1945 telah menetapkan ada 4 (empat) cabang kekuasaan dengan 7 (tujuh) lembaga negara yang terdiri atas .<sup>25</sup>

- 1) Kekuasaan eksaminatif (inspektif) yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- 2) Kekuasaan legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- 3) Kekuasaan eksekutif (pemerintahan negara) yaitu Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-Menteri Negara

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 30-31

<sup>25</sup>Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2005), hlm. 125-126

- 4) Kekuasaan yudikatif (kehakiman) yang meliputi Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Yudikatif (MY).

Konsep *trias politica* yang sering disebut dengan *separation of power* lawan dari *distribution of power*, jika dilihat dari sisi pelaksanaan *trias politica* sebagaimana yang telah dicetuskan oleh Montesquieu maka dapat kita ketahui bahwa masing-masing lembaga negara tersebut tetap saja tidak dapat dipisahkan, karena itu di Indonesia *trias politica* lebih tepat dimaknai sebagai pembagian kekuasaan. Karena baik secara konsep maupun pelaksanaannya tidak ada lembaga kekuasaan yang dapat berdiri sendiri. Dimana lembaga-lembaga kekuasaan tersebut jelas saling memiliki hubungan satu dengan yang lainnya. Bahkan lebih bahaya lagi jika makna pemisahan kekuasaan dijadikan sebagai alasan politis dimana seorang Presiden atau pemerintah yang seharusnya ikut turun tangan untuk menyelesaikan suatu persoalan hukum akan menolak karena dengan alasan tidak mau mencampuri masing-masing lembaga kekuasaan.<sup>26</sup>

b. Teori Pembentukan Undang-Undang

Tahapan pembentukan undang-undang sama dengan Peraturan Perundang-undangan pada umumnya, undang-undang yang merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum serta dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>27</sup> Dengan demikian, dapat ditarik benang merah bahwa unsur dari pembentukan undang-undang ialah haruslah berbentuk tertulis, memuat

---

<sup>26</sup> Abd Halim, *Relasi Islam, Politik, dan Kekuasaan*, (Yogyakarta, LkiS Printing Cemerlang, 2013), hlm. 17

<sup>27</sup>Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

norma hukum yang mengikat secara umum, dan dibentuk oleh lembaga negara yang berwenang sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Dalam pembentukan undang-undang lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang adalah salah satu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama dengan Presiden.<sup>28</sup> Ada 2 (dua) teori pembentukan undang-undang diantaranya:<sup>29</sup>

- 1) Teori Momentum (*Momentum Theory*), teori ini hasil pemikiran dari Meuwissen mengenai strategi pembentukan undang-undang, menjelaskan proses keterkaitan empat momen diantaranya:
  - a) Momen idiil filosofis, yang berupa pandangan hidup, kultur, budaya, keyakinan keagamaan, filsafat hukum, kesadaran hukum dan wawasan kebangsaan. Momen idiil ini secara kontekstual diwarnai oleh kenyataan alamiah serta sejarah kemasyarakatan suatu bangsa dan kesadaran hukum.
  - b) Momen politik aspiratif, yang mana kepentingan dan tujuan politik ditentukan oleh aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat. Aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat memerlukan artikulasi politik menjadi kepentingan dan tujuan politik.
  - c) Momen normatif, yang komponennya terdiri atas cita hukum, nilai-nilai, Undang-Undang Dasar, asas-asas, norma-norma dan pranata hukum. Secara normatif yuridis inilah yang menjadi

---

<sup>28</sup>Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>29</sup>Dewa Gede Atmadja dan Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, (Malang : Setara Press, 2018), hlm. 148-150

sentral agar peraturan perundang-undangan dapat mencerminkan tujuan hukum yakni keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

- d) Momen teknis, yang merupakan karya keterampilan dan kemahiran hukum yakni legal drafting (teknik perundang-undangan), singkatnya keterampilan dan kemahiran dalam menyusun sistematika dan penormaannya baik mengenai struktur normanya maupun merumuskan setiap norma dalam undang-undang.

2) Teori Segi Tiga (*Three Angle Theory*), teori ini merupakan hasil pemikiran dari Robert B. Seidmann yang pada intinya sebagai berikut :

- a) Interaksi Politik, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan proses saling mempengaruhi dan intervensi eskponen-eksponen yang terkait dalam kewenangan legislasi antara lembaga pembentuk huku, birokrasi penegak hukum dan pemegang peran.
- b) Dipersepsikan bahwa undang-undang dalam proses pembentukannya merupakan produk politik dan konfigurasi politik dipandang sebagai variable bebas, tipe hukum yang dihasilkan dari proses legislasi diposisikan pada variable tergantung.
- c) Indikator dari konfigurasi politik ditentukan oleh kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan juga peran pers, sedangkan indikator proses pembentukan peraturan perundang-undangan, publikasi rancangan undang-undang, partisipasi

masyarakat, komplain publik sebagai pemegang peran dan juga eskponen birokrasi penegak hukum.

- d) Proses pembentukan dalam konfigurasi politik demokratis untuk selalu mengarahkan pada pembentukan hukum responsif terhadap aspirasi, keinginan-keinginan, kebutuhan-kebutuhan, dan kepentingan masyarakat, dikaitkan dengan bekerjanya hukum.
- e) Dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya keterkaitan lembaga pembentuk undang-undang dan kekuasaan-kekuasaan lainnya dan umpan balik dari pemegang peran dan birokrasi.

c. Teori *Checks and Balances*

Kata *checks* dalam istilah *Checks and Balances* mempunyai arti pengontrolan antara yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak bertindak sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Sedangkan kata *blances* mengandung arti keseimbangan kekuasaan agar masing-masing kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani kekuasaan. Dengan demikian *Checks and Balances* merupakan suatu prinsip untuk saling mengimbangi dan mengawasi yang digunakan oleh antarcabang kekuasaan yang satu dengan yang lain yang bertujuan untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu.<sup>30</sup>

Prinsip *checks and balances* ini di dalam sistem ketatanegaraan diharapkan agar kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), eksekutif, (menjalankan

---

<sup>30</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 57

undang-undang) dan yudikatif (mengawasi undang-undang) sama-sama sederajat dan saling mengontrol antara yang satu dengan yang lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.<sup>31</sup> Prinsip pemisahan kekuasaan dapat dijalankan melalui mekanisme *checks and balances*, hal tersebut merupakan suatu kewajiban, bahkan sangat diperlukan dalam negara demokrasi. Diperlukan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.<sup>32</sup> Prinsip ini dapat dioperasionalkan melalui beberapa cara, diantaranya:<sup>33</sup>

- 1) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
- 2) Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- 3) Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif yang diawasi oleh legislatif; dan
- 4) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara.

---

<sup>31</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: SinarGrafika, 2010), hlm. 61.

<sup>32</sup>Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: PustakaPelajar, 2006) h. 89

<sup>33</sup>Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Refika Aditama, 2009) hlm.124

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Kekuasaan

Konsep kekuasaan merupakan suatu konsep yang dipertentangkan karena tidak dapat dicapainya suatu konsensus. Menurut Max Weber, kekuasaan merupakan kemampuan dalam suatu hubungan sosial untuk melaksanakan kemauan sendiri sekalipun menghadapi perlawanan dalam bentuk apapun. Dapat diketahui bahwa kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk dapat memaksakan kehendaknya kepada orang lain dan diikutinya atas dasar kehendak dari pemegang kekuasaan.<sup>34</sup>

Esensi dari kata kekuasaan itu merupakan hak maka dari itu sanksi menjadi alat utamanya. Sementara menurut Miriam Budiardjo, cara untuk menyelenggarakan kekuasaan itu setiap orang berbeda-beda, upaya yang paling ambuh adalah melalui kekerasan fisik, melalui ancaman serta sampai dengan penjatuhan sanksi. Ada juga yang melalui ajakan, imbalan, insentif maupun kompensasi. Singkatnya, kekuasaan itu merupakan kemampuan seseorang maupun sekelompok orang untuk dapat memaksakan kemampuan dan kehendaknya kepada orang lain dan orang lain tersebut harus mengikutinya atas dasar kehendak dari pemegang kekuasaan.<sup>35</sup>

Setiap kekuasaan tersebut memiliki sumber dari mana kekuasaan tersebut berasal atau diperoleh. Secara umum, ada 3 (tiga) sumber kekuasaan: *Pertama*, kedudukan, dimana kedudukan lahir dari adanya realita seseorang yang kedudukannya lebih tinggi dibanding dengan lainnya sehingga dengan diberikannya kedudukan tersebut

---

<sup>34</sup> Nurul Qamar, Amiruddin dkk, *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan*, (Makasar: CV. Sosial Politic Genius, 2018), hlm. 82

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 83

seseorang memiliki hak untuk memaksakan kehendak dan kemauannya pada orang lain; *Kedua*, kekayaan, lahir dari realitas seseorang karena memiliki kekayaan yang jauh melebihi kekayaan orang lain dapat membuat orang tersebut memaksakan haknya kepada orang lain; *Ketiga*, kepercayaan, lahir dari adanya kehormatan kepatutan yang dimiliki oleh seseorang yang dapat membuat seseorang memaksakan kehendaknya pada orang lain untuk mengikuti ajaran-ajaran dan kepercayaannya. Dalam konsep kekuasaan ada ruang lingkup kekuasaan dan wilayah kekuasaan. Ruang lingkup kekuasaan ini berkaitan dengan kegiatan, perilaku, sikap dan keputusan-keputusan yang menjadi objek dari kekuasaan. Sedangkan wilayah kekuasaan berkaitan dengan siapa-siapa saja yang berada di bawah dikenai kekuasaan dari pemegang kekuasaan.<sup>36</sup> Kekuasaan sendiri meskipun telah mendapatkan legitimasi konstitusional tetap saja belum bisa dijalankan secara konsekuen. Legitimasi atau kepercayaan seseorang belum mampu menjadi jaminan atas terselenggaranya kekuasaan dengan baik dan benar. Dalam faktanya kekuasaan yang sudah diberikan tersebut masih bisa diselewengkan sehingga tidak sesuai dengan legitimasinya.<sup>37</sup>

Dalam negara demokratis seperti Indonesia, kekuasaan merupakan amanah dari seluruh rakyat yang diberikan kepada orang-orang terpilih untuk mengurus rakyat dengan sebaik-baiknya, melindunginya serta menyejahterakan hidupnya. Ambisi kekuasaan bagi negara demokrasi adalah suatu panggilan untuk seseorang menjadi pemimpin dan mengemban amanah dari rakyat. Kekuasaan dapat didapatkan melalui arena pertarungan program kerja, ide, gagasan, kebijakan yang akan dilakukan untuk dapat menarik

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Abd Halim, *Relasi Islam, Politik, dan Kekuasaan*, (Yogyakarta, LkiS Printing Cemerlang, 2013), hlm. 14

hati rakyat yang akan memilihnya.<sup>38</sup> Kekuasaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kekuasaan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat bersumber dari kepercayaan dan amanah seluruh rakyat Indonesia, setelah terpilih, Dewan Perwakilan Rakyat yang kedudukannya sebagai lembaga legislatif tunduk terhadap konstitusi. Kekuasaan suatu lembaga negara tidak dapat dipisahkan dari mana kekuasaan tersebut bersumber, peran konstitusi juga sangat penting untuk menjamin terlaksananya dengan baik atau benar suatu kekuasaan yang telah diamanahkan oleh rakyat tersebut.

Konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang berarti membentuk. Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dari dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama sedangkan bentuk jamaknya *constitutiones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>39</sup> Dengan demikian, istilah konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Sistem yang dimaksud berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah negara baik tertulis maupun tidak tertulis. Istilah konstitusi sesuai perkembangannya memiliki dua pengertian yaitu, *Pertama*, dalam arti luas konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar. Hukum dasar tersebut tidak selalu merupakan hukum tertulis atau tidak tertulis melainkan dapat pula campuran dari dua unsur tersebut. *Kedua*, dalam arti sempit konstitusi berarti piagam dasar atau UUD 1945 yang mana memuat dokumen lengkap

---

<sup>38</sup> Joko Santoso HP, *Jalan Tikus Menuju Kekuasaan*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. xxxiii

<sup>39</sup> Isharyato, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Deepublish, 2016), hlm. 12

mengenai peraturan-peraturan dasar negara.<sup>40</sup> Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara yang mana dapat berupa hukum dasar tertulis lazimnya disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis.<sup>41</sup>

Negara yang konstitusional merupakan negara yang pemerintahannya didasarkan pada sistem konstitusional yaitu suatu sistem tertentu yang pasti dan jelas di mana hukum yang hendak di tegakkan oleh negara dan yang membatasi kekuasaan pemerintahan. Agar pelaksanaannya bisa teratur dan tidak simpang siur, maka ia harus sesuai dengan tujuan konstitusi yang merupakan hukum dasar bagi suatu negara. Konstitusi menjadi tolak ukur dari semua peraturan hukum yang ada baik tertulis ataupun yang tidak tertulis.<sup>42</sup> Indonesia yang merupakan bagian dari negara konstitusional, di mana segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penyelenggara pemerintahan dalam membuat sebuah kebijakan tidak boleh menyimpang dari konstitusi.

Menurut Taufiqurrohman Syahuri negara konstitusional adalah suatu negara yang dapat melindungi dan bisa menjamin terselenggaranya hak-hak asasi manusia dan hak-hak sipil lainnya termasuk juga membatasi kekuasaan pemerintahannya secara berimbang antara kepentingan penyelenggara negara dan warga negaranya, pembatasan yang dimaksud sebagaimana tertuang di dalam konstitusi.<sup>43</sup>

b. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

---

<sup>40</sup>Berchah Pitoewas, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta : Suluh Media, 2017), hlm.5

<sup>41</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), hlm. 117

<sup>42</sup>Mukthie Fadjar, *Negara Hukum dan Pembangunan Teori Hukum*, (Malang : Intrans Publishing, 2018), hlm . 147

<sup>43</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 36

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang dimaksud dalam penelitian ini adalah lembaga yang berwenang untuk membuat undang-undang atau legislasi.<sup>44</sup> Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan wadah atau sarana sebagai penyalur aspirasi rakyat, serta memiliki fungsi diantaranya:<sup>45</sup>

- 1) Fungsi legislasi, dimana Dewan Perwakilan Rakyat membuat undang-undang dan dibahas bersama Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama
  - 2) Fungsi anggaran, dimana Dewan Perwakilan Rakyat membahas dan memberikan persetujuan atau tidak terhadap Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan oleh Presiden tanpa menghiraukan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah.
  - 3) Fungsi pengawasan, dimana Dewan Perwakilan Rakyat mengawasi kebijakan pemerintah (Presiden) atas pelaksanaan UUD 1945, undang-undang, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang telah dibahas bersama Presiden.
- b. Kekuasaan Membentuk Undang-Undang

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada pada tangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Yang mana sebelumnya kekuasaan tersebut dipegang oleh Presiden

---

<sup>44</sup> Freddy Poernomo, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), hm. 57

<sup>45</sup> Salman Maggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Bekasi : Gramata Publishing, 2016), hlm. 48-49

dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun rancangan undang-undang tersebut telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk menjadi undang-undang, namun hal tersebut bukanlah tahapan final dimana atas permintaan pihak tertentu dapat dilakukan uji materil atas undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>46</sup>

Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut telah memberikan dan menetapkan otoritas kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada di tangan kekuasaan legislatif. Dengan demikian konstitusionalitas kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>47</sup> Sedangkan Presiden adalah lembaga pelaksana undang-undang, yang mana nantinya harus terlibat aktif dalam pembahasan undang-undang. Karena setiap rancangan undang-undang sebelum di sahkan oleh Presiden harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan peranan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sama-sama penting. Hanya saja, pemegang kekuasaan utama untuk membentuk undang-undang berada pada tangan Dewan Perwakilan Rakyat, dapat dikatakan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai legislator sedangkan Presiden *co-legislator*.<sup>48</sup> Presiden sebagai *co-legislator* tercermin dalam kewenangannya untuk mengesahkan, membahas, serta mengajukan usul terhadap rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam posisinya sebagai

---

<sup>46</sup>Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 47

<sup>47</sup>Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), hlm. 130

<sup>48</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok : Rajawali Pers, 2017), hlm.261-262

*co-legislator* tersebut, Presiden tidak dapat menetapkan suatu norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat secara umum, kecuali jika pembentukan norma hukum tersebut diperintahkan melalui undang-undang oleh legislator.<sup>49</sup>

Dengan adanya ketentuan-ketentuan baru tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa rancangan undang-undang yang telah disahkan menjadi undang-undang bukan merupakan sesuatu yang telah final. Undang-undang tersebut tetap masih bisa dipersoalkan oleh masyarakat yang merasa haknya dirugikan sehingga undang-undang tersebut dinilai melanggar dan bertentangan dengan norma-norma hukum yang ada di atasnya yaitu Undang-Undang Dasar.<sup>50</sup>

c. Teori Hukum

Teori hukum merupakan meta-ilmu hukum yang tidak hanya sebatas memahami norma-norma yang ada dalam dogmatik hukum tendensi ke sifatnya yang preskriptif. Dalam pemahaman teori hukum selain memiliki sifat preskriptif juga bersifat deskriptif dan eksplanatif. Teori hukum sendiri berkembang secara eksplisit mensituasikan hukum dalam konsteks historikal, sosial, politik, ekonomikal dan lain sebagainya. Fakta bahwa berbagai disiplin non hukum meneliti hukum dengan menggunakan berbagai bentuk pendekatan ilmiahnya masing-masing, maka teori hukum meneliti hukum dengan menggunakan suatu penanganan interdisipliner yang dapat menempatkan diri pada tataran suatu disiplin dengan pendekatan ilmiah penuh. Aspek interdisipliner ini mengandung arti bahwa teori hukum dalam derajat yang besar akan menggunakan hasil penelitian dari berbagai disiplin yang mempelajari hukum

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 48

baik sejarah hukum, logika hukum, antropologi hukum, politik hukum maupun yang lain sebagainya.<sup>51</sup>

Teori hukum dapat dipengaruhi oleh nilai-nilai agama, filsafat, etika dan juga politik. Sebelum abad ke-19, para ahli hukum, politisi dan juga pendeta memengaruhi lahirnya teori hukum sehingga masyarakat menaati hukum sebagaimana ketaatan mereka pada ideologi negara dan juga ajaran-ajaran agama yang disebarkan oleh para pendeta. Namun, pada abad ke-19 dan ke-20 teori hukum lebih didominasi oleh teori hukum murni yang mandiri, dimana hukum hanyalah hukum dan tidak dicampuradukkan oleh pendekatan selian hukum yang normatif dan apa adanya. Pada perkembangan berikutnya, teori hukum tidak mampu mempertahankan pendekatannya yang murni karena Immanuel Kant dengan filsafat etikanya memengaruhi lahirnya teori hukum etik, Karl Marx mengembangkan teori hukum dengan pendekatan ekonomi, kaum buruh, kapitalis. Demikian juga teori hukum scholastik yang lebih menekankan peran agama dalam pembentukan hukum di masyarakat dan juga teori hukum realisme yang memahami hukum secara empiris, eksperimental dan berdasarkan fakta-fakta ilmiah.<sup>52</sup>

Salim dan Erlies Septiana Nurbani, dalam bukunya menyebutkan bahwa teori hukum, ialah mengkaji dan menganalisis hukum dari dimensi normatif, empirik dan kekuatan mengikat dari hukum. Kajian teori hukum yang normatif merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis norma-norma dan aturan-aturan hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan

---

<sup>51</sup>Ilham Yuli Isdiyanto, *Rekonstruksi Hukum & Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 2016), hlm. 34

<sup>52</sup>Abdul Hamid, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung : Pustaka setia, 2016), hlm. 32

pengadilan, maupun doktrin. Teori hukum dari dimensi empirik merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis hukum dari keberlakuannya dalam masyarakat. Sedangkan teori hukum dari kekuatan mengikat adalah teori yang mengkaji dan menganalisis mengapa masyarakat mematuhi aturan hukum, konsep tentang keadilan, dan lain-lain.<sup>53</sup> Teori hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah teori hukum yang mengkaji dan menganalisis hukum dari dimensi normatif yaitu dari norma-norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.

## F. METODE PENELITIAN

Dalam menyusun penelitian, metode penelitian merupakan salah satu alat untuk mengkaji mengenai tata cara pelaksanaan suatu penelitian. Dimana penelitian tersebut merupakan suatu proses pengumpulan dan menganalisis data yang dilakukan secara sistematis untuk mencapai maksud dan tujuan-tujuan tertentu.<sup>54</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Dimana penulis memfokuskan terhadap penerapan aturan hukum yang didukung oleh teori-teori dan konsep-konsep dibidang hukum dan dihadapkan dengan fakta-fakta hukum yang terjadi, yang memunculkan ketidakpaduan antara kajian teoretis dengan penerapan hukum positif. Adanya ketidakpaduan antara *das sollen* (apa yang diharapkan) dengan *das sein* (apa yang kenyataan).<sup>55</sup> Metode pendekatan yang penulis gunakan adalah metode pendekatan perundang-undangan. Dimana yang akan diteliti adalah aturan hukum kemudian dihubungkan dengan teori-teori hukum yang ada sehingga dapat memberikan solusi untuk perbaikan hukum yang seharusnya di masa mendatang (*ius constituendum*).

---

<sup>53</sup>Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2014), hlm. 7-8

<sup>54</sup>Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Depok: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 2- 3.

<sup>55</sup>*Ibid.*, hlm. 124

Penelitian hukum ini dimulai dengan melakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum yang menjadi dasar untuk dapat membuat suatu keputusan hukum terhadap kasus-kasus hukum yang kongkret.<sup>56</sup>

Bahan hukum utama dalam penelitian ini adalah penulis menggunakan peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD NRI Tahun 1945**”), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (“**UU MD3**”), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang perubahan Kedua Atas Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang (“**UU P3**”) dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Bahan Hukum Sekunder penulis mengambil data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, seperti buku-buku hukum, hasil penelitian dalam bentuk jurnal hukum, berita hukum, laporan penelitian, skripsi, tesis, maupun disertasi. Sedangkan untuk Bahan Hukum Tersier yang penulis gunakan adalah berupa petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yaitu berasal dari kamus-kamus hukum, ensiklopedi, majalah, surat kabar dan hal-hal lain yang berkaitan dengan objek penelitian yang dikaji.

---

<sup>56</sup>*Ibid.*, hlm. 130-132