



Journal of Sharia and Law

Vol. 2, No. 2 April 2023, h. 350-364

Editorial Office: Faculty of Syari'ah and Law Sultan Syarif Kasim State Islamic University, Riau-Indonesia. Jl. H.R Soebrantas KM. 15 Pekanbaru, Riau. Website: <https://jom.uin-suska.ac.id/index.php/jurnalfsh/login>.

E-ISSN: 2964-7636

Dandi Saputra, Firdaus, Nur'aini Sahu : Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau Dari Pemberlakuan Trias Politica

ANALISIS FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DITINJAU DARI PEMBERLAKUAN *TRIAS POLITICA*

Dandi Saputra¹

¹Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim
E-mail: 11920711477@students.uin-suska.ac.id

Firdaus²

²Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim
E-mail: firdausumar66@gmail.com

Nur'aini Sahu³

³Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim
E-mail: nurainisahu1959@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi dengan penerapan konsep *trias politica* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep *trias politica* atau pemisahan kekuasaan merupakan prinsip dasar dalam sistem pemerintahan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu pihak atau lembaga pemerintahan. Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632- 1704) dan Montesquieu (1689-1775) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Hasil dari penelitian ini adalah bahwa Indonesia menerapkan konsep *trias politica* seperti yang dikehendaki oleh Montesquieu, dapat dilihat di Indonesia adanya pembagian kekuasaan dalam bentuk legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berdasarkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ditinjau dari pemberlakuan *trias politica* berdasarkan teori *distribution of power* dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ditinjau dari pemberlakuan *trias politica* berdasarkan teori *distribution of power*.

Kata Kunci: DPR RI, Legislasi, *Trias Politica*, *Distribution Of Power*.

Abstract

The background of this research is the application of the concept of trias politica in the Indonesian constitutional system. The concept of trias politica or separation of powers is a basic principle in a government system that aims to prevent abuse of power by one party or government institution. This doctrine was first put forward by John Locke (1632-1704) and Montesquieu (1689-1775) and at that level was interpreted as a separation of powers. The results of this study are that Indonesia applies the concept of trias politica as stated by Montesquieu, it can be seen in Indonesia that there is a division of powers in the form of the legislature, executive and judiciary. Based on the legislative function of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia in terms of the implementation of trias politica based on the distribution of power theory and the factors that influence the implementation of the legislative function of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia in terms of the implementation of trias politica based on the distribution of power theory.

Keywords: DPR RI, Legislation, Trias Politica, Distribution Of Power.

PENDAHULUAN

Indonesia dikenal sebagai Negara Hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memiliki sanksi yang tegas. Hukum adalah sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian dalam kekuasaan kelembagaan.¹ Salah satu ciri negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.² Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu konsep negara hukum juga disebut konstitusional, yaitu negara yang dibatasi konstitusi.

Upaya pembatasan juga dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan kekuasaan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri, yaitu dengan membedakan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Konsep *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Artinya bahwa konsep *Trias Politica* dari

¹ Abu Samah, Ali. B Embi, *Filsafat Hukum*, (Pekanbaru: Cahaya Penerbit, 2019), h. 61.

² Rahmat Robuwan, "Redistribusi Kekuasaan Negara Dan Hubungan Antar Lembaga Negara Di Indonesia" dalam *Hukum Progresif*, Volume XII.,No. 1., (2018), h. 1.

Montesquieu yang ditulis dalam bukunya *L'esprit des lois (The Spirit of Laws)* menawarkan suatu konsep mengenai kehidupan bernegara dengan melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balances*), selain itu harapannya dapat membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewenang-wenangan.³

Menurut Montesquieu cabang kekuasaan:

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan pembuat undang-undang.
2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan pelaksana undang-undang.
3. Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan yang mengadili (badan peradilan).⁴

Secara Implisit Negara Indonesia menerapkan pembagian kekuasaan sesuai Teori *Trias Politica* yang dianut oleh Montesquieu dimana adanya pembagian kekuasaan berdasarkan fungsi negara baik Legislatif, Eksekutif maupun Yudikatif kedalam lembaga-lembaga negara di Indonesia, namun selain dari tiga fungsi Negara itu, Indonesia membagi kekuasaan lagi yaitu Kekuasaan Eksaminatif atau pemeriksaan keuangan Negara.⁵

Pembagian kekuasaan merupakan hal yang bermanfaat bagi jalannya pemerintahan yang lebih efektif dan lebih adil. Walaupun pemisahan kekuasaan secara absolut sulit untuk dijalankan, pemerintah harus tetap bekerja keras untuk menjalankan pemisahan kekuasaan yang ada. Indonesia harus menjalankan pemerintahan yang bersih. Hal itu merupakan upaya pemerintah dalam menjamin tegaknya hak rakyat dalam sebuah negara. Untuk mengawasi ketiga lembaga yang berfungsi secara terpisah tersebut, maka pemerintahan harus giat melaksanakan *check and balances* sehingga fungsi dan tujuan utama dari negara untuk memakmurkan rakyatnya dapat terwujud.

Undang-Undang di negara Indonesia telah memberikan kekuasaan berupa pembentukan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi tetap memberikan hak kepada pemerintah untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuan dari kebijakan pergeseran kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat didasarkan keinginan untuk menerapkan sistem pemerintahan yang

³ Evi Yulistyowati, Endah, et.al., "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen" dalam *Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18., No., 2., (2016), h. 330.

⁴ Rahman Mulyawan, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Bandung: Unpad Press, 2015), Cet. Ke-1, h. 34.

⁵ Fadjar Tri Skati, *Pengantar Ilmu Politik Keamanan Kesejahteraan*, (Bandung: Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2020), h. 89.

demokratis berdasarkan konsep *distribution of power* dan tegaknya mekanisme *checks and balances* antar lembaga Negara.

Keberadaan DPR berdasarkan penerapan teori *trias politica* sudah tidak relevan. Teori *trias politica* sudah tidak relevan karena tidak mungkin lagi mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Hal ini dapat dilihat bahwa hubungan antar cabang kekuasaan (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif) itu tidak mungkin saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balance*.⁶

Sebagai lembaga representasi rakyat guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis serta berkualitas. DPR diberikan hak untuk membuat undang-undang, sebagaimana fungsi DPR yaitu memiliki fungsi legislasi. Oleh karena itu anggota DPR harus memaksimalkan inisiatifnya untuk menggunakan dan melaksanakan fungsinya sebagai lembaga legislatif yaitu membuat undang-undang.

Melihat pada penggunaan hak inisiatif fungsi legislasi DPR dalam membuat undang-undang dapat dilihat tidak maksimalnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR. Pelaksanaan fungsi legislasi ternyata lebih banyak di perankan oleh lembaga eksekutif. Padahal DPR merupakan wakil rakyat yang bertindak sebagai penampung aspirasi rakyat yang seharusnya lebih banyak menggunakan hak inisiatif dalam membuat undang-undang.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif. Istilah penelitian hukum normatif berasal dari bahasa Inggris, normatif *legal research* dan bahasa Belanda yaitu normatif *juridisch onderzoek*. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum *doctrinal* atau penelitian hukum dogmatik atau penelitian *legistis* yang dalam kepustakaan Anglo America disebut sebagai *legal research* merupakan penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum. Serta norma-norma yang berlaku di masyarakat atau juga yang menyangkut kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat.⁷

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan melakukan analisa bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau bahkan bahan hukum tersier diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa,

⁶ Karina Romaliani, " *Check And Balance Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*", (Artikel: Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan, 2020), h. 1.

⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataran University Press, 2020), Cet., Ke-1., h.45.

sehingga dapat ditampilkan dalam penulisan yang lebih sistematis untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan secara deduksi yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum ke suatu permasalahan yang bersifat khusus atau yang lebih kongkrit.

PEMBAHASAN

A. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau dari Pemberlakuan *Trias Politica* Berdasarkan Teori *Distribution Of Power*

Berdasarkan konstitusi Undang-undang Dasar Negara RI 1945 sebagaimana dimuat dalam batang tubuhnya bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).⁸ Salah satu ciri negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.⁹ Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu konsep negara hukum juga disebut konstitusional, yaitu negara yang dibatasi konstitusi.

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Oleh karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan kedalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.¹⁰

Kekuasaan identik dengan negara, hal ini dikarenakan negara mencakup berbagai unsur didalamnya diantaranya wilayah, penduduk, kedaulatan, pengakuan dan adanya pemerintah. Unsur-unsur tersebut

⁸ Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta Timur: Nagamedia, 2013), Cet. Ke-1, h. 44.

⁹*Ibid.*, h. 1.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018), Cet. Ke-5, h. 129.

yang dikelola dengan kekuasaan. Seperti yang diungkapkan oleh Sumantri yang mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi bernama negara, selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya.¹¹

Secara Implisit Negara Indonesia menerapkan pembagian kekuasaan sesuai Teori *Trias Politica* yang dianut oleh Montesquieu dimana adanya pembagian kekuasaan berdasarkan fungsi negara baik Legislatif, Eksekutif maupun Yudikatif kedalam lembaga-lembaga negara di Indonesia, namun selain dari tiga fungsi Negara itu, Indonesia membagi kekuasaan lagi yaitu Kekuasaan Eksaminatif atau pemeriksaan keuangan Negara.¹²

Indonesia sebagai negara yang menganut dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang sesuai termaktub dalam UUD 1945 tentunya harus memiliki lembaga yang merepresentasikan masyarakat. Kelaziman ketatanegaraan Indonesia lembaga negara yang mewakili masyarakat dalam pemerintahan adalah lembaga legislatif seperti DPR RI, DPRD dan DPD RI. Sesuai dengan tugas dan fungsi yang diamanatkan oleh undang-undang bahwa tugas lembaga legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif, melakukan pembuatan produk hukum dan penganggaran keuangan negara.

Menurut amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. DPR RI dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus sesuai dengan UU yang telah mengaturnya. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pasal 69 DPR mempunyai fungsi a. legislasi, b. anggaran dan c. pengawasan. Pasal 70 ayat (1), Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Sebagai lembaga perwakilan, adapun fungsi lembaga perwakilan rakyat menurut Brich, sebagai berikut:

1. Fungsi yang bersifat umum adalah (a) *popular control* (atas nama rakyat mengawasi tindakan dan kegiatan pemerintah); (b) *leadership* (menumbuhkan kepemimpinan dan pertanggungjawaban

¹¹ Yusri Munaf, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing, 2015), h.38.

¹² *Ibid*,h. 89.

dalam pengambilan keputusan); (c) *system maintenance* (ikut membina kesinambungan dan kelancaran sistem politik melalui penumbuhan dukungan masyarakat);

2. Fungsi yang bersifat khusus yaitu: (a) *popular control*, terdiri dari (1) *responsiveness* (tanggap), agar para pembuat keputusan mengindahkan kepentingan dan pendapat masyarakat; (2) *accountability* (pertanggungjawaban), agar para pemimpin/penyelenggara negara dapat memberikan pertanggungjawaban atas tindakan-tindakannya; dan (3) *peaceful change* (penggantian secara damai), menentukan mekanisme penggantian para pemimpin/penyelenggara negara tanpa penggunaan kekerasan. (b) fungsi *leadership*, terdiri dari: (1) *leadership*, ikut dalam penemuan dan pengemblengan pemimpin/calon pemimpin politik dan memobilisasi dukungan bagi mereka; (2) *responsibility*, mendorong para pemimpin politik agar mengurus kepentingan nasional baik jangka panjang maupun jangka pendek; dan (c) fungsi *system maintenance*, yang terdiri atas: (1) *legitimation*, memberikan legitimasi kepada sistem politik, pemerintah, dan aturan-aturan permaian; (2) *consent*, menyediakan/menemukan garis-garis komunikasi dan meningkatkan serta memelihara agar pemerintah dapat memobilisasi dukungan bagi kebijaksanaan-kebijaksanaannya; (3) *relief of pressure*, menyalurkan dan memberikan jalan keluar bagi aspirasi dan rasa dongkol para warga negara, dan mencegah tindakan-tindakan inkonstitusional dengan melibatkan mereka dalam roda kegiatan konstitusi.

Fungsi badan legislatif yang paling penting menurut Miriam Budiardjo ada dua, yaitu:

1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama dibidang budget atau anggaran;
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.¹³

Legislator sendiri dalam pengertian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pembuat undang-undang, anggota dewan legislatif.

¹³ Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Medan: CV. Pustaka Prima, 2018), h.39-40.

Legislasi dan legislator dapat dibedakan dari pemahaman makna, legislasi sendiri adalah fungsi dari sebuah lembaga, dan legislator adalah yang menjalankan fungsi legislasi.

Tugas dan fungsi legislatif dalam merealisasikan dapat dilihat dari Program Legislasi Nasional (Prolegknas). Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang didasarkan pada cita-cita Proklamasi dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai negara hukum, harus menjunjung tinggi supremasi hukum, persamaan hak dan kedudukan di hadapan hukum, menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan pemerintahan, kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa.¹⁴

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara¹⁵

No	Tahun	UU	PERPU	PP	PERPRES	KEPPRES	INPRES	PERMENSENEG
1	2019	24	0	90	96	19	4	3
2	2020	13	2	81	120	16	9	7
3	2021	11	0	122	112	22	3	3
4	2022	29	2	63	134	19	8	5
Total		77	4	356	462	76	24	18

Sumber Data: JDIH Kementerian Sekretariat Negara

Berdasarkan tabel diatas, terlihat adanya kepincangan fungsi legislasi DPR, yakni rancangan inisiatif DPR dalam membuat undang-undang. Sejak tahun 2019 hingga tahun 2022 program legislasi di dominasi rancangan peraturan atau usul dari eksekutif.

Hak inisiatif atau hak untuk mengajukan rancangan undang-undang merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPR RI untuk melaksanakan fungsinya dalam bidang legislasi. Pelaksanaan hak inisiatif DPR RI dapat dilihat dari produk yang dihasilkan daripada DPR RI dalam setiap tahun atau dalam suatu periode.

Pencapaian DPR RI dalam memaksimalkan fungsi legislasi melalui Program Legislasi Nasional (Prolegknas) masih belum mengembirakan. Dominasi eksekutif dalam pengambilan peran legislasi yang bukan merupakan ruang lingkup utama dari eksekutif menyebabkan tidak berjalan dengan baiknya fungsi legislasi. Peran dan fungsi legislasi seolah-

¹⁴ Erina Pane, *Legal Drafting*, (Bandar Lampung: Harakindo Publishing, 2019), h. 136.

¹⁵ Arsip JDIH Kementerian Sekretariat Negara, "Matriks", <https://jdih.setneg.go.id/>. Diakses pada 3 Februari 2023.

olah tidak lagi menjadi ruang lingkup utama dari legislatif. Secara de facto (pada kenyataan atau pada praktiknya), Indonesia menganut konsep trias politica. Namun, pada saat ini peran dan fungsi legislatif lebih didominasi oleh eksekutif.

Melihat pada penggunaan hak inisiatif fungsi legislasi DPR dalam membuat undang-undang dapat dilihat tidak maksimalnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR. Padahal DPR merupakan wakil rakyat yang bertindak sebagai penampung aspirasi rakyat yang seharusnya lebih banyak menggunakan hak inisiatif dalam membuat undang-undang.

Undang-Undang Dasar sebagai landasan hierarki ketatanegaraan yang paling menentukan bahwa, di dalam negara Indonesia lembaga-lembaga negara saling bekerja sama dan saling mengontrol antar lembaga yang satu dengan lembaga yang lainnya, hal ini tentunya tidak berarti adanya campur tangan kewenangan dari lembaga lain terhadap lembaga lainnya dalam hal menjalankan tugas dan menjalankan kewenangannya, hal ini dikarenakan setiap lembaga negara yang disebutkan di dalam konstitusi bersifat mandiri dan tidak dibawah atau tidak berada di bawah suatu institusi tertentu.¹⁶

Artinya bahwa konsep *Trias Politica* dari Montesquieu yang ditulis dalam bukunya *L'esprit des lois (The Spirit of Laws)* menawarkan suatu konsep mengenai kehidupan bernegara dengan melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balances*), selain itu harapannya dapat membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewenang-wenangan.

Konsep *Trias Politica* adalah suatu konsep yang mengatur pembagian kekuasaan dalam suatu negara, yang terdiri dari tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Setiap cabang kekuasaan memiliki tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Pengaruh eksekutif dalam konsep *Trias Politica* sangatlah penting karena kekuasaan eksekutif memiliki peran yang sangat besar dalam menjalankan pemerintahan negara. Sebagai cabang kekuasaan yang mengendalikan pelaksanaan kebijakan negara, kekuasaan eksekutif bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan keuangan negara, kebijakan luar negeri, keamanan dan pertahanan, serta berbagai kebijakan publik lainnya.

¹⁶ Jufri Hardianto Zulfan, *Catatan-Catatan Istimewa Untuk Penyelenggara Negara "Upaya Membangun Konsep Welvaartstaat (Negara Kesejahteraan) Indonesia"*, (Yogyakarta: Yayasan AZ-Zahrani Lil Ummah, 2022), h. 148..

Sebagai lembaga legislatif, DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasi dan merupakan lembaga yang independen adalah lembaga negara yang mandiri (*state auxiliary agencies*). Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).¹⁷

Sebagai lembaga yang independen, hendaknya DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasi dapat di maksimalkan. Tetapi pada kenyataannya sebagai motor penggerak fungsi legislasi belum sesuai dengan harapan masyarakat banyak. Pemberlakuan konsep *trias politica* yang tidak lagi murni dengan konsep yang dikemukakan oleh Montesquieu yang diterapkan di Indonesia menjadikan fungsi legislasi tidak dapat berjalan maksimal.

Peran dan fungsi legislasi seolah-olah tidak lagi menjadi ruang lingkup utama dari legislatif. Secara *de facto* (pada kenyataan atau pada praktiknya), Indonesia menganut konsep *trias politica*. Namun, pada saat ini peran dan fungsi legislatif lebih didominasi oleh eksekutif. Betul memang dikatakan eksekutif mempunyai kewenangan membuat Perpres ataupun Kepres tapi secara teori hal tersebut bukan ruang lingkup utama dari eksekutif. Hari ini terjadinya eksekutif heavy (eksekutif lebih dominan).

Sehingga terjadinya fenomena dimana penerapan *trias politica* yang tidak murni lagi seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu yang terjadi pada Indonesia saat ini. Segala masalah ini adalah para pembuat undang-undang, bahwa mereka tidak tanggap terhadap suara masyarakat.

Sehingga terjadi disorientasi fungsi legislasi DPR berdasarkan teori *distribution of power*. Dapat dilihat dari kewenangan dari eksekutif dalam membuat Undang-undang atau Peraturan pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan pemerintah, Peraturan presiden maupun Kepmen. DPR yang seharusnya menjadi wadah menerima aspirasi rakyat telah direnggut dengan adanya kebijakan yang dibuat oleh eksekutif. Kebijakan yang dibuat oleh eksekutif tidak sedikit yang bersifat mementingkan golongan tersendiri atau kepentingan kelompok. Walaupun kewenangan tersebut

¹⁷ Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Dan Perkembangan Ketatanegaraan Di Indonesia*, (Ponorogo: CV. Senyum Indonesia, 2016), h.109.

telah diatur dalam UU namun negara kita memiliki hierarki atau urutan perundang-undangan sesuai dengan UU nomor 12 tahun 2011 yang dimana urutan dari hierarki tersebut tidak harus bertentangan dengan urutan di atasnya. Seperti fungsi legislasi DPR yang telah diamatkan oleh UUD 1945.

B. Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau dari Pemberlakuan *Trias Politica* Berdasarkan Teori *Distribution Of Power*

Indonesia sebagai negara yang menerapkan konsep *trias politica* secara *de facto* (pada praktek), konsep *trias politica* merupakan sebuah konsep yang di kemukakan oleh Montesquieu. Teori pembagian kekuasaan, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya. Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai *Trias Politica*. *Tri* berarti tiga, *As* berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *Trias Politica* berarti tiga poros kekuasaan.¹⁸

DPR RI sebagai lembaga negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan menjadi ruang lingkup DPR dalam menerima aspirasi rakyat, menjadi kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alenia keempat Pembukaan Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta kewajiban negara dan pemerintah untuk mengatur dan mewujudkan kesejahteraan sosial.¹⁹

Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI tidak terlepas dari adanya faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), faktor hal (keadaan, peristiwa) yang ikut menyebabkan (mempengaruhi) terjadinya sesuatu.

Terdapatnya faktor yang mengakibatkan tidak efektifnya fungsi DPR RI akibat penerapan *Trias Politica*, sebagai berikut:

1. Pertama, tidak efektifnya fungsi kontrol DPR RI hal ini dikarenakan eksekutif terkadang dominan, contoh pada hari ini di Indonesia eksekutif (Presiden) partainya sama dengan pemenang pemilu di DPR RI juga, maka dikawatirkan kontrol DPR RI terhadap eksekutif

¹⁸ Syofan Hadi, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9., No. 18., (2013), h.78.

¹⁹ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), Cet, Ke-1, h. 85.

semakin melemah karena kekuasaan presiden satu tampuk dengan kekuasaan DPR RI.

2. Kedua mandulnya legislasi atau produk legislasi DPR RI itu terkesan menunggu usulan dari eksekutif padahal awalnya adalah DPR RI itu merupakan lembaga yang murni pembuat undang-undang bukan penerima usul undang-undang.
3. Ketiga anggaran yang ditetapkan oleh DPR RI itu kemungkinan besar dipengaruhi oleh pola pikir kekuasaan eksekutif.
4. Sistem Pemilihan yang Tidak Memadai Sistem pemilihan anggota DPR RI di Indonesia masih menggunakan sistem proporsional, di mana setiap partai politik yang mencapai ambang batas tertentu akan mendapatkan kursi di DPR RI. Hal ini menyebabkan keberadaan partai politik yang terlalu banyak dan tidak jelas arah politiknya, sehingga sulit untuk mencapai konsensus dalam membuat keputusan legislatif.
5. Kurangnya Keterlibatan Masyarakat Masyarakat Indonesia sering tidak terlibat dalam proses legislatif dan kebijakan publik yang dibuat oleh DPR RI. Hal ini menyebabkan kurangnya tekanan publik untuk membuat DPR RI bertindak efektif dan akuntabel.
6. Kurangnya Keterbukaan dan Transparansi Proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di DPR RI masih kurang transparan dan tidak terbuka untuk publik. Hal ini menyebabkan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislatif dan sulit untuk mengetahui alasan di balik keputusan yang dibuat.
7. Kurangnya Sumber Daya Manusia Anggota DPR RI dan staf yang bekerja di DPR RI seringkali kurang memiliki keterampilan dan pengetahuan yang memadai dalam membuat kebijakan dan mengambil keputusan legislatif. Hal ini menyebabkan kualitas keputusan legislatif yang dihasilkan kurang baik.
8. Interferensi Eksternal DPR RI seringkali terpengaruh oleh kepentingan politik dan kepentingan eksternal, seperti kepentingan bisnis atau kepentingan kelompok tertentu. Hal ini menyebabkan keputusan legislatif yang dihasilkan tidak selalu berpihak pada kepentingan publik.

Dimana DPR RI itu dalam *trias politica* itu merupakan *distribution of power* (pembagian kekuasaan) ternyata hari ini sudah tidak begitu adil pembagiannya DPR terlihat dibawah eksekutif, dimana mereka sama-sama lembaga yang sejajar (eksekutif sejajar dengan legislatif, sejajar dengan yudikatif) tapi hari ini terkesan DPR RI terkesan dibawah eksekutif, kenapa? Karena pimpinan DPR RI itu mayoritas anggotanya adalah partai

yang sama dengan presiden, sehingga *trias politica* Indonesia hari ini tidak lagi murni *trias politica* yang dimaksudkan oleh Montesquieu”.

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²⁰

Di dalam fungsi pembentukan undang-undang atau fungsi legislasi, parlemen bertugas membuat undang-undang yang mengatur warga negara baik di dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana dicita-citakan dalam pembentukan UUD 1945. Lembaga-lembaga negara (dan pemerintah) memiliki peran dan wewenangnya masing-masing untuk membuat perundang-undangan (kebijakan publik) sesuai dengan kedudukannya dalam sistem pemerintahan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau dari Pemberlakuan Trias Politica (Berdasarkan Teori Distribution of power). Setelah penjelasan dari Bab 1 sampai dengan Bab 4 maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau dari Pemberlakuan *Trias Politica* Berdasarkan Teori *Distribution Of Power* adalah memaksimalkan dan mengefektifkan fungsi kontrol DPR RI agar tidak didominasi oleh eksekutif, memaksimalkan kembali legislasi atau produk legislasi DPR RI itu agar legislatif tidak terkesan menunggu usulan dari eksekutif dan memaksimalkan fungsi legislasi DPR RI itu merupakan lembaga yang murni pembuat undang-undang bukan penerima usul undang-undang, dan memaksimalkan anggaran yang ditetapkan oleh DPR RI itu agar tidak dipengaruhi oleh pola pikir kekuasaan eksekutif.
2. Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau dari Pemberlakuan *Trias Politica* Berdasarkan Teori *Distribution Of Power* adalah tidak maksimalnya dan efektifnya fungsi kontrol DPR RI hal ini

²⁰ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), Cet, Ke-3, h.31.

dikarenakan eksekutif terkadang dominan, mandulnya legislasi atau produk legislasi DPR RI itu terkesan menunggu usulan dari eksekutif padahal awalnya adalah DPR RI itu merupakan lembaga yang murni pembuat undang-undang bukan penerima usul undang-undang, dan anggaran yang ditetapkan oleh DPR RI itu kemungkinan besar dipengaruhi oleh pola pikir kekuasaan eksekutif.

REFERENSI

Buku

- Abu Samah, Ali. B Embi, *Filsafat Hukum*, Pekanbaru: Cahaya Penerbit, 2019.
- Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Medan: CV. Pustaka Prima, 2018.
- Erina Pane, *Legal Drafting*, Bandar Lampung: Harakindo Publishing, 2019.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018.
- Jufri Hardianto Zulfan, *Catatan-Catatan Istimewa Untuk Penyelenggara Negara "Upaya Membangun Konsep Welvaartstaat (Negara Kesejahteraan) Indonesia"*, Yogyakarta: Yayasan AZ-Zahrani Lil Ummah, 2022.
- Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Dan Perkembangan Ketatanegaraan Di Indonesia*, Ponorogo: CV. Senyum Indonesia, 2016.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataran University Press, 2020.
- Rahman Mulyawan, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bandung: Unpad Press, 2015.
- Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jakarta Timur: Nagamedia, 2013.
- Yusri Munaf, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing, 2015.

Jurnal

- Evi Yulistyowati, Endah, et.al., "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen" dalam *Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18., No., 2., 2016.
- Rahmat Robuwan, "Redistribusi Kekuasaan Negara Dan Hubungan Antar Lembaga Negara Di Indonesia" dalam *Hukum Progresif*, Volume XII., No. 1., 2018.
- Syofan Hadi, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9., No. 18., 2013.

Karina Romaliani, “ *Check And Balance Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*”,
Artikel: Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan, 2020.

Fadjar Tri Skati, *Pengantar Ilmu Politik Keamanan Kesejahteraan*, Bandung:
Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN
Sunan Gunung Djati Bandung, 2020.