

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Pertama, berdasarkan penelitian (Tumuhu, 2018), fungsi legislasi DPR RI mempunyai banyak peranan dalam proses pembuatan UU sejak awal direncanakan sampai dengan distribusi. Beberapa tahapan dalam proses penyusunan Undang-Undang ini sebagai salah satu cara pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI dapat terdampak oleh berbagai permasalahan sehingga menyebabkan tidak efektifnya pelaksanaan fungsi tersebut. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi fungsi legislasi DPR RI antara lain kurangnya pedoman dasar dan prinsip pembuatan Per-UU yang baik, adanya ketidaksesuaian dalam penyusunan Program Legislasi Nasional dengan apa yang sebenarnya dibutuhkan, dan aspek lainnya.

Kedua, pernyataan yang tidak jauh berbeda diutarakan oleh badan legeslatif dari Inggris. Dalam buku berjudul “The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament” setidaknya terdapat beberapa penting dalam proses penyusunan kebijakan melalui proses legeslatif berupa persiapan Undang-Undang untuk Parlemen, pengesahan Undang-Undang melalui Parlemen, pendelegasian wewenang, serta persetujuan Kerajaan. Dalam perumusan Undang-Undang, parlemen Inggris melalui proses telaah terhadap suatu persoalan dalam tenggat waktu yang cukup lama “*There are, therefore, formal hurdles that need to be cleared before a department can bring forward a legislative*

proposal. In addition, there are clearly other reasons why departments might try to avoid legislation unless absolutely necessary: taking a bill through Parliament is resource-intensive, slow, and policies can become politicised during the process” (House of Lords Select Committee on the Constitution, 2017).

Ketiga, berdasarkan penelitian (Ramadhan & Purnama, 2017) terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara Indonesia jika dibandingkan dengan negara demokrasi tertua yaitu Amerika Serikat. Pendekatan yang digunakan dalam pembahasan RUU Amerika Serikat berbeda dengan yang digunakan di Indonesia. Anggota Senat atau Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengedarkan rancangan undang-undang atau mengundang anggota lain untuk menandatangani menggunakan Surat Rekan Kerja yang Terhormat untuk menunjukkan dukungan kuat mereka. Keputusan tersebut kemudian akan diserahkan kepada komite yang mempunyai yurisdiksi atas RUU tersebut oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat atau Senat, berdasarkan rekomendasi dari anggota parlemen non-partisan. Di Amerika, undang-undang biasanya diserahkan kepada satu komisi; jika terdapat banyak komisioner yang bersinggungan, maka komisi-komisi yang bersangkutan hanya dapat berfungsi sesuai kewenangan komisi tersebut. Kemudian, di antara komisi-komisi tersebut, akan dipilih satu orang sebagai ketua utama/komite besar, yang akan mengambil alih jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan.

Keempat, berdasarkan penelitian (Diyani, 2020) banyaknya waktu yang dibutuhkan untuk membentuk Undang-Undang disebabkan karena permasalahan publik yang dibahas dalam pembahasan legislatif menjadi pilihan politik. Variasi pembahasan terjadi antara satu partai dengan partai lain, serta antara pemerintah dan parlemen. Pada akhirnya, kita mencapai konsensus politik demi kebaikan yang lebih besar. Dari segi keterwakilan, fraksi (partai politik) yang memperoleh kursi dalam jumlah besar memiliki kekuatan politik yang lebih besar dibandingkan fraksi dengan jumlah kursi yang sedikit. Namun, gagasan-gagasan yang paling cerdas dan cemerlang seringkali berasal dari fraksi-fraksi dengan jumlah suara yang sedikit dan dianut oleh fraksi-fraksi yang lebih besar.

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh (Rajab, 2017) menyatakan bahwasanya dalam perumusan kebijakan, DPR RI memerlukan tim yang dinamakan Badan Keahlian DPR RI yang dibentuk untuk optimalisasi *supporting system* bagi DPR dalam rangka merancang regulasi yang mampu menciptakan rasa adil dan menciptakan kedamaian sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi Indonesia. Badan Keahlian DPR RI dibentuk berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2014, khususnya Pasal 413 ayat (2), yang mana pergerakannya serupa dengan *Office of Legislative Advisor* di Amerika Serikat.

Keenam, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Nalle & Kristina, 2020) ditemukan adanya kendala yang dihadapi dalam proses legislasi. Kesulitan ini terkait dengan teknik legislasi karena belum ada standar penelitian untuk menerapkan pendekatan analisis dampak dalam

perumusan rancangan undang-undang. Sekalipun regulasi mengenai pedoman dalam menyusun naskah akademik telah ada, nyatanya persoalan mengenai metodologi penelitian masih belum termaktub di dalamnya.. polemik tersebut menghasilkan adanya ketidakjelasan pada metode penelitian terutama penggunaan metodologi untuk menunjang keabsahan naskah akademik. Kebijakan yang muncul tidak memberikan kontribusi yang mendalam dalam menangani polemik yang ada.

Ketujuh, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Hakim, 2023) ditemukan kendala lainnya terkait kesulitan yang dihadapi dalam perumusan Undang-Undang dalam aspek kompetensi pegawai. Hambatan kompetensi ketiga adalah kurangnya SDM yang mengerti secara mendalam hal-hal yang berbaur kuantitatif ataupun ekonomi, dalam perancangan UU. Para PNS di Badan Keahlian DPR RI mayoritas memiliki keahlian mendalam di bidang keilmuan HTN, yang membuat muatan akademis RUU tersebut cenderung dipandang menjadi dokumen pengkajian yang bersifat doktrinal.

Kedelapan, menurut (Solihah & Witianti, 2016) saat ini kinerja dari DPR RI dalam menjalankan tugas legeslatifnya berada pada kondisi yang kurang produktif, Peran legislatif dijalankan sebagai perwujudan DPR yang mempunyai kemampuan membuat undang-undang. Peran ini paling mendominasi dan signifikan karena memungkinkan DPR mempengaruhi seluruh sektor negara Indonesia. Namun, fungsi ini tampaknya tidak berjalan dengan baik. DPR dinilai kurang produktif karena hanya sedikit rancangan undang-undang yang dihasilkan dari

usulan dewan, yang sejatinya sebagai representasi rakyat, harus diperuntukkan dalam penyejahteraan rakyat.

Kesembilan, kondisi penelitian sebelumnya diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh (Junaidi & Reininda, 2020) yang menyatakan bahwasanya Data mengenai kinerja DPR dalam pengembangan legislasi yang bekerja sama dengan Presiden kurang menjanjikan. Rata-rata setiap periode pemerintahan, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak cukup besar. Kecuali pada tahap awal SBY-JK, proporsinya jarang melebihi 50%. Bahkan pada saat itu, undang-undang yang paling banyak jumlahnya dan signifikan yang mengatur pembentukan dan pemekaran daerah telah disahkan. Sisa realisasinya masing-masing sebesar 34,23% dan 29,44%. Jika Presiden dan DPR gagal membuat undang-undang, maka manfaat kemitraan keduanya akan diragukan. Kemitraan kedua lembaga tidak efektif dalam menjalankan rencana legislasi yang telah disusun. Tentu saja hal tersebut akan dipengaruhi oleh berbagai hal. Namun, kedua organisasi tersebut tidak dapat menggunakan pengaruh politiknya untuk melaksanakan perencanaan legislatif.

Kesepuluh, penelitian lainnya mengenai kinerja DPR RI dalam menjalankan tugasnya diangkat oleh (Sulistiyowati, 2020) yang menyatakan bahwa masyarakat menilai negatif tiga fungsi besar DPR RI. Terutama yang berkaitan dengan tugas legislatif dan keuangan. Dari segi fungsi legislatif, hasilnya sangat berbeda dengan jumlah yang dikeluarkan. Selain itu, dana yang digunakan untuk melakukan

kunjungan kerja ke luar negeri terkadang tidak mencukupi dan mungkin tidak membuahkan hasil. Demikian pula, debat legislatif biasanya diadakan di luar gedung dewan, terutama di hotel-hotel mewah. Begitu pula dengan perilaku anggota dewan yang sering tidak memenuhi jam sidang yang direncanakan, turut mempengaruhi lambatnya penyelesaian pembuatan undang-undang.

2.2.Kajian Teori

2.2.1. Teori Legeslasi

Teori Legislatif merupakan kajian atau analisis terhadap tata cara atau strategi yang digunakan untuk membuat Undang-Undang (Putri & Subekti, 2022). Perkembangan peraturan hukum tersebut dikendalikan oleh Undang-Undang UU Nomor 12 Tahun 2011 yang secara spesifik membahas perkembangan Per-UU (Peraturan.bpk.go.id, 2011).

Selain itu, teori perundang-undangan digambarkan sebagai suatu proses pembuatan undang-undang yang menghasilkan hukum positif (undang-undang atau peraturan perundang-undangan) yang secara runut terdiri atas perencanaan, kemudian berlanjut pada penulisan, pengembangan, perdebatan, pengesahan, dan pengundangan pokok-pokok hukum sebelum disosialisasikan.

Teori perundang-undangan dipandang sangat penting karena dapat diperuntukkan dalam menentukan latar belakang pembentukan UU yang sejalan dengan teori. Teori legislatif

berfokus pada proses pengembangan peraturan perundang-undangan dan proses-proses yang terlibat dalam pengembangannya.

Jadi, dalam arti luas, teori proses legislasi adalah teori yang menganggap setiap pekerja memberikan kinerja terbaiknya guna mempelajari strategi pengembangan undang-undang dan menentukan dapat atau tidaknya suatu peraturan diterapkan. Dalam pembahasan RUU ASN, teori perundang-undangan harus memuat prinsip-prinsip sebagai berikut: (1) kejelasan tujuan, (2) lembaga atau organ pembentuk yang tepat, (3) kesesuaian antara jenis dan isi materi, (4) dapat dilaksanakan, (5) efektivitas dan kemanfaatan, (6) kejelasan rumusan, dan (7) transparansi. (Ditjenpp.kemenkumham.go.id, 2022).

Di Indonesia, proses legislasi atau proses pembuatan undang-undang dibagi menjadi empat tahap, yang setidaknya diperlukan tiga landasan utama berupa (Dianisa & Suprobowati, 2022):

- a. Landasan Filosofis yang digambarkan sebagai faktor atau argumentasi yang menunjukkan bahwa peraturan yang dibuat mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan nilai-nilai hukum, yang melingkupi lingkungan spiritual dan filosofi bangsa Indonesia. Jika permasalahan hukum tersebut diperhatikan, maka landasan filosofis pembuatan hukum Indonesia adalah menjamin perlindungan hak dan kewajiban seluruh

warga negara Indonesia. Perlindungan ini meliputi upaya preventif dan represif. Tujuan dari perlindungan ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (KHAIR, 2022).

b. Landasan Yuridis adalah suatu pertimbangan atau alasan yang menunjukkan bagaimana suatu peraturan dibuat untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kesenjangan hukum dengan memperhatikan peraturan yang sudah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan kesejahteraan masyarakat. rasa keadilan. Landasan yuridis tersebut menjawab tantangan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibuat peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa kesulitan hukum tersebut berupa (1) peraturan yang sudah ketinggalan zaman (2) Peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih (3) Jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga lemah legitimasinya (4) Peraturan yang sudah ada. namun tidak mencukupi (5) Peraturan yang tidak ada sama sekali (KHAIR, 2022).

c. Landasan Sosiologis adalah sebuah gagasan yang menunjukkan bagaimana hukum dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat dalam berbagai cara. Landasan

sosiologisnya benar-benar terkait dengan fakta-fakta realistis mengenai perkembangan persoalan dan kebutuhan dalam masyarakat dan negara. Konteks sosial lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011. Landasan sosiologis terbentuknya UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah untuk menjawab kebutuhan masyarakat akan aturan hukum yang efektif dan melaksanakan ketentuan berupa (1) metode dan teknik tertentu. (2) Standar dan Standar. (3) berlaku bagi semua badan yang berhak membuat peraturan hukum (KHAIR, 2022)

Pada hakekatnya tujuan pembuatan Per-UU adalah untuk mengatur kepentingan manusia, dan Per-UU yang dibuat harus dapat dilaksanakan baik oleh penegak hukum maupun masyarakat luas. Gagasan hukum yang baik harus diperhatikan dalam menyusun dan membuat Per-UU. Untuk menilai asas hukum yang lebih unggul, perlu dilakukan perbandingan asas hukum yang ditetapkan dalam setiap peraturan, terutama mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, materi muatan peraturan perundang-undangan serta asas hukum lainnya.

2.2.2. Teori Konflik Politik

Konflik merupakan suatu keadaan dari seseorang atau kelompok yang memiliki perbedaan dalam memandang suatu hal dan diwujudkan dalam perilaku yang tidak atau kurang sejalan dengan pihak lain yang terlibat di dalamnya ketika akan mencapai tujuan

tertentu. Sedangkan menurut (Subakti, 2010), konflik dapat dipahami sebagai upaya mendapatkan dan atau mempertahankan nilai-nilai. Konflik Politik dapat disebut sebagai perbedaan pendapat, persaingan dan juga pertentangan yang timbul antara beberapa individu, kelompok maupun organisasi sebagai usaha mendapatkan dan atau mempertahankan sumber daya dari keputusan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Pada hakekatnya, persoalan yang ada dalam konflik politik menyangkut dengan kepentingan orang banyak dan bukan hanya orang-orang tertentu.

Berdasarkan penggolongannya konflik politik dapat dikelompokkan menjadi dua golongan yaitu konflik politik yang positif dan konflik politik yang negatif. konflik politik positif merupakan konflik yang tidak mengancam dari pada keberadaan sistem politik, yang mana biasanya disalurkan melalui mekanisme penyelesaian konflik yang disepakati bersama dalam konstitusi. Sebaliknya, konflik politik negatif merupakan konflik yang mampu mengancam eksistensi sistem politik yang biasanya disalurkan dengan cara-cara non-konstitusional, seperti kudeta, separatisme, terorisme dan revolusi.

Dalam konteks demokrasi ada perubahan pemahaman mengenai konflik politik, dimana konflik tidak lagi dipahami sebagai aktifitas yang negatif, buruk, dan merusak, tetapi sebaliknya konflik merupakan aktifitas yang positif dan dinamis. Hal ini

berlanjut pada perubahan konsepsi penyelesaian konflik menjadi pengelolaan konflik (*management conflict*), sehingga penyelesaian konflik menunjuk pada penghentian atau penghilangan suatu konflik, dengan demikian implikasinya adalah konflik merupakan sesuatu yang negatif, yang bisa diselesaikan, diakhiri, bahkan dihapuskan.

Adapun menurut Ramlan Subakti, terdapat lima macam gaya manajemen konflik, yakni :

a. Tindakan Menghindari

Dalam gaya ini, seseorang melakukan pendekatan dalam menghadapi situasi konflik dengan bersikap tidak kooperatif dan tidak asertif. Menarik diri dari situasi yang mulai berkembang.

b. Kompetisi atau Komando Otoritatif

Bersikap tidak kooperatif tetapi asertif. Bekerja dengan keinginan menentang keinginan pihak lain. Memaksakan segala sesuatunya agar sesuai dengan kesimpulan tertentu.

b. Akomodasi atau Meratakan

Bersikap kooperatif namun tidak asertif. Berusaha untuk membiarkan pihak lain untuk dominan agar tetap terjadinya harmonisasi di antara keduanya.

c. Kompromis

Bersikap cukup kooperatif dan asertif. Melakukan tawar-menawar untuk mencapai pemecahan namun tidak secara optimal. Sehingga hasilnya tidak seorangpun merasa bahwa menang ataupun kalah secara mutlak.

d. Kolaborasi (kerja sama) atau Pemecahan Masalah

Bersikap kooperatif dan asertif. Gaya merupakan bentuk upaya dalam mencapai kepuasan dari masing-masing pihak yang berkonflik atau yang berkepentingan. Mencari solusi dari permasalahan yang ada sehingga menemukan keuntungan sebagai hasilnya.

2.2.3. Teori Politik Kepentingan

Politik kepentingan menurut (Borg, 2022) mengacu pada studi tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat minat individu terhadap politik. Hal ini merupakan indikator utama partisipasi politik dan dianggap penting bagi warga negara yang demokratis. Namun, penyebab kepentingan politik masih di bawah teori dan belum diteliti. Para ahli telah menyelidiki bagaimana variasi dalam sifat politik, seperti adanya pemilihan presiden atau pemilu sela, partai presiden yang menjabat, dan polarisasi elit, dapat berdampak pada kepentingan politik. Kepentingan politik juga dipengaruhi oleh karakteristik individu dan sosialisasi politik. Telah ditemukan

bahwa minat terhadap politik cenderung berhubungan dengan partisipasi politik yang lebih besar (Goldberg & Sciarini, 2023).

Kepentingan politik juga dapat ditinjau dari konsep sosiologi, dimana politik kepentingan merupakan komponen utama dalam motivasi politik. Kepentingan politik membuat masyarakat mempertimbangkan posisi ideologis, untuk menilai pro dan kontra, dan akhirnya membuat komitmen dan mencapai identitas politik (Rosana, 2015). Tanpa kepentingan politik, politik identitas akan terhambat dan menyebabkan masyarakat: tidak mengetahui apa yang harus dipikirkan, tidak mengetahui apa yang harus diyakini, tidak mengetahui di mana komitmen diri sendiri. Menurut Robenstorf, 2004 dalam (Ferrín et al., 2020), politik kepentingan dapat dipengaruhi oleh beberapa aspek, seperti:

- (1) Hubungan antar individu.
- (2) Cara pandangnya terhadap dunia politik.
- (3) Potensi yang ditawarkan dari adanya relasi.

Konsep kepentingan jelas merupakan salah satu konsep yang sangat penting baik dalam praktik politik maupun teori politik. Pertama, kepentingan adalah sebuah konsep yang sering digunakan dalam pembenaran dan kritik terhadap kebijakan dan pengaturan politik serta praktik sosial secara umum. Kedua, kepentingan memainkan peranan yang sama pentingnya dalam menjelaskan peristiwa-peristiwa politik dan peristiwa-peristiwa sosial lainnya.

Namun, meskipun penting, tampaknya masih ada banyak ketidaksepakatan mengenai analisis yang benar (Rosana, 2015). Dari perspektif klasik, ada sebagian orang yang, apa pun alasannya, menyukai politik atau merasa tertarik atau penasaran terhadapnya, dan ada pula yang tidak. Selera ini sangat stabil dan menjelaskan dengan baik mengapa sebagian orang mencurahkan lebih banyak waktu dibandingkan yang lain untuk aktivitas politik.

Pada dasarnya, dalam berpolitik maka tidak akan dapat dipisahkan dari adanya kepentingan-kepentingan dari individu ataupun kelompok. (Ferrín et al., 2020) bahkan menyangkut pautkan politik sebagai alat untuk meraih banyak kepentingan, yang digerakkan oleh individu, kelompok, golongan, dan sebagainya. Politik kepentingan memiliki potensi besar untuk membentuk kelompok kepentingan dalam dunia politik. Kelompok kepentingan adalah sebuah kelompok yang punya kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan tujuan, dan anggotanya sepakat untuk bisa bersatu untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan kelompok tersebut.

Selain berpotensi membentuk kelompok kepentingan, adanya kepentingan politik dapat menentukan arah keberlangsungan kebijakan yang akan dirumuskan. Dunia politik yang kental akan penghimpunan kekuatan sebagaimana pendapat Assad dalam (Larsen, 2022) sangat erat kaitannya dengan kepentingan-

kepentingan yang muncul dibelakangnya dengan diiringi kekuatan-kekuatan untuk menjaga keberlangsungan kepentingan politik.

