

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi memiliki makna adanya partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara. Hal itu sejalan dengan pengertian Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*”. Sehingga rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi, artinya kekuasaan atau kedaulatan sesungguhnya berasal dari rakyat, begitu juga dengan pelaksanaannya, rakyatlah yang akan menjalankan kedaulatan itu untuk mewujudkan kesejahteraan.

Jadi demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan adalah dari, oleh dan untuk rakyat atau *government by the people*, (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Oleh karena itu, rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan, atau yang disebut dengan kedaulatan milik rakyat.¹

Dalam pelaksanaan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan yang diserahkan kepada satu organ, yaitu sebuah parlemen atau organ negara dalam kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif. Istilah legislatif berasal dari “*legislate*” yaitu membuat undang-undang. Namun, perkembangan negara modern menunjukkan bahwa membuat undang-undang adalah salah satu saja dari tugas lembaga perwakilan rakyat.

Bahkan pranata demokrasi seperti parlemen merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang dapat menyuarakan aspirasi dan partisipasi rakyat dalam

¹ Jimly Assidique, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi press, hal. 241.

menentukan kebijakan, maka hal itu tentu saja akan menghasilkan kebijakan yang pro rakyat.

Sedangkan mengenai sistem parlemen, biasanya dikenal adanya dua sistem, yaitu sistem satu badan/kamar (*unicameral*) dan dua badan/kamar (*bicameral*). Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan di mana-mana. Karena itu dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun literatur ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.² Terkait dengan hal tersebut, tentu menjadi sesuatu yang menarik untuk membandingkan pelaksanaan sistem parlemen di dua negara yang sama-sama menerapkan bentuk negara kesatuan, seperti Indonesia dan Filipina.

Dalam konteks Indonesia, salah satu implikasi hasil Perubahan UUD 1945 adalah reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Akan tetapi, berbeda kedudukan antara lain di Amerika Serikat dengan di Indonesia, sebab MPR sendiri memiliki kelembagaan yang bersifat mandiri, serta hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945. Sehingga secara struktur ketatanegaraan menjadi lembaga tinggi tersendiri sejajar dengan DPR dan DPD.

Struktur keanggotaan MPR mengalami perubahan yang di dalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dalam sistem ketatanegaraan modern disebut dengan sistem dua kamar (*bikameral*). Dalam sistem *bikameral* Indonesia, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah (daerah).

Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*),

² Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hal. 33.

sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).³

Namun, kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini hanya memiliki kekuasaan yang terbatas. Apalagi pengaturan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (2), dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan yang kuat, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan. Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bargaining terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral.

Peran DPD sangat minimal, padahal prosedur pemilihan anggotanya justru sangat rumit dan sulit. Seseorang baru dapat menjadi anggota DPD apabila ia benar-benar tokoh yang dikenal luas di daerahnya dan ia bukan orang partai, sehingga benar-benar dapat dikenal di luar konteks mesin politik yang bernama partai.⁴

Oleh karena itu, perlu adanya kajian menyangkut kedudukan, fungsi, kewenangan DPD yang lebih memberikan penguatan bagi DPD, memberikan peran strategis kepada DPD dalam konstrubusinya membangun daerah.

B. Identifikasi Masalah

Dengan melihat latar belakang sebagaimana di atas, maka penulis mendapatkan beberapa identifikasi masalah sebagai berikut:

³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan II, Jakarta: Kepaniteraan dan Setjen MKRI, hlm 138.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, hal. 32.

1. Sistem parlemen bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Efektivitas pelaksanaan fungsi DPD menuju sistem parlemen bikameral di Indonesia.

C. Batasan Masalah

Batasan Masalah dalam penelitian ini bertujuan untuk membatasi pembahasan pada pokok permasalahan penelitian saja. Ruang lingkup menentukan konsep utama dari permasalahan sehingga masalah-masalah dalam penelitian dapat dianalisa dengan mudah dan baik.

Oleh karena itu, agar penelitian ini dapat lebih terarah, terfokus, dan tidak meluas, penulis membatasi penelitian ini pada dua hal yaitu *pertama*, sistem parlemen bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 194, dan *kedua*, efektivitas pelaksanaan fungsi DPD dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia. Hal ini agar tidak terjadi kerancuan ataupun kesimpangsiuran dalam menginterpretasikan hasil penelitian.

D. Rumusan Masalah

Untuk memperjelas permasalahan yang akan diteliti, Penulis merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana sistem parlemen bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan fungsi DPD menuju sistem parlemen bikameral di Indonesia?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana efektivitas fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem bikameral di Indonesia.

Disamping itu, penelitian ini secara khusus ditujukan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis sistem parlemen bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan fungsi DPD menuju sistem parlemen bikameral di Indonesia.

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sumbangan pemikiran dalam hukum ketatanegaraan. Serta penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan studi, teori-teori serta menambahkan pengetahuan hukum tata negara, khususnya pada kelembagaan DPD.

2. Manfaat Praktis

Manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pihak, antara lain:

- a. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis dan mengembangkan cakrawala berpikir penulis, khususnya menyangkut kelembagaan DPD.
- b. Bagi masyarakat dan khalayak umum, penelitian ini diharapkan dapat salah satu upaya untuk menambah dan meningkatkan pengetahuan masyarakat terhadap DPD.
- c. Bagi Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam membuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD.
- d. Bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Tata Negara, hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat serta memberikan sumbangan pemikiran bagi Hukum Tata Negara, khususnya dalam kajian mengenai DPD.

G. Kerangka Teori

1. Konsep Negara Hukum

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan, hal itu sebagai konsekuensi atas perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945). Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa dan berujung pada runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1998. Hal ini bisa diartikan bahwa masyarakat tidak lagi melihat faktor penyebab otoritarian Orde Baru hanya pada manusia sebagai pelakunya.⁵ Tetapi juga disebabkan karena adanya kelemahan dari sistem hukum.

Salah satu amanat reformasi yang lahir di penghujung Mei 1998 adalah agenda untuk menegakkan negara hukum. Ide negara hukum sendiri, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang berkembang di Amerika Serikat dengan jargon "*the Rule of Law, and not of Man*".⁶

Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) secara tegas menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Mengenai konsep negara hukum Indonesia, Muhammad Yamin memberikan penjelasan, sebagai berikut:⁷

⁵ Hendarmin Ranadirekta, 2002, *Visi Politik Amandemen UUD 1945: Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, hal. 105.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.

⁷ Muhammad Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi*, Djakarta: Djembatan. Dalam Wahyudi Djafar, 2010, *Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas*

“Kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah Republik itu hanya berdasarkan dan berasal dari pada undang-undang dan sekali-kali tidak berdasarkan kekuasaan senjata. Kekuasaan sewenang-wenang atau kepercayaan, bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan segala pertikaian dalam negara. Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku; bukanlah negara polisi atau negara militer, ... bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*), ... Republik Indonesia ialah negara yang melaksanakan keadilan yang dituliskan dalam undang-undang, ... warga negara diperintah dan diperlakukan oleh undang-undang keadilan yang dibuat oleh rakyat sendiri, ...”

Menurut Jimly Assiddiqie, ide negara hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai suatu kesatuan sistem. Apalagi, negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai negara hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat, (1) elemen kelembagaan (*elemen institutional*), (2) elemen kaedah aturan (*elemen instrumental*), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*). Ketiga elemen hukum tersebut mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Biasanya, kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*) yang dibidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat, dan kehakiman atau bidang perdata melibatkan peran advokat (pengacara) dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan

dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.⁸

Negara hukum dan demokrasi adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.

2. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat atau *government by the people*, (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Dan oleh karena itu, rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁹

Berdasarkan pengertian tersebut, demokrasi adalah adanya partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara, dalam pelaksanaan demokrasi maka kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan yang diserahkan kepada organ, yaitu parlemen. Bentuk sistem parlemen yang ada di dunia ini biasanya dikenal adanya dua sistem, yaitu sistem satu badan/kamar (*unikameral*) dan dua badan/kamar (*bicameral*).

Berbagai kriteria demokrasi pun dibuat untuk menggambarkan bagaimana demokrasi di implementasikan di berbagai negara. Dalam pelaksanaan, demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua yaitu: *Pertama*, Demokrasi langsung (*directe democratie*), yaitu apabila semua rakyat berkumpul bersama-

⁸ Jimly Ashiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hal. 310-311.

⁹ Jimly Assidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi press, hal. 241.

sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di swiss dengan sistem referendum. *Kedua*, Demokrasi perwakilan (*representative democratie*), yaitu apabila rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan pemerintahan.

Dalam pelaksanaan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan yang diserahkan kepada satu organ, yaitu sebuah parlemen. Mengenai sistem parlemen, di dunia dikenal dua macam sistem parlemen, yaitu sistem parlemen unikameral dan sistem parlemen bikameral

Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen satu kamar, sistem ini tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Tetapi sistem unikameral hanya terdiri dari satu badan legislatif yang terpusat. Sedangkan sistem parlemen bikameral, yaitu sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar/badan. Kamar pertama (*First Chamber*) biasa disebut dengan Majelis Rendah (*Lower House*) atau DPR atau *House of Commons* atau *House of Representatives*, sedangkan kamar kedua (*Second Chamber*) disebut Majelis Tinggi (*Upper House*) atau Senate atau *House of Lords*.

3. Teori Efektifitas Hukum

Istilah teori efektifitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *effectiveness of the legal theory*, bahasa Belanda disebut dengan *effectiviteit van de juridische theorie*, bahasa jermannya, yaitu *wirksamkeit der rechtlichen theorie*.¹⁰

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektifitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya (1) ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya), (2) manjur atau mujarab, (3) dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha, tindakan), (4) mulai berlaku (tentang undang-

¹⁰ Salim HS, Erlies Septiana Nurbani. 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.cet. ke 3, hlm 301

undang, peraturan). Keefektifan artinya (1) keadaan berpengaruh, hal berkesan, (2) kemanjuran; kemujaraban, (3) keberhasilan (usaha, tindakan), dan (4) hak mulai berlakunya (undang-undang, peraturan).¹¹

Definisi efektifitas hukum menurut Hans Kelsen adalah, “*apakah orang – orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.*”¹²

Konsep efektifitas dalam definisi Hans Kelsen di fokuskan pada subjek dan sanksi. subjek yang melaksanakannya, yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyinya norma hukum. Bagi orang yang dikenai sanksi hukum, maka sanksi hukum benar-benar dilaksanakan atau tidak.

Hukum diartikan norma hukum, baik yang tertulis maupun norma hukum yang tidak tertulis. Norma hukum tertulis merupakan norma hukum yang di tetapkan oleh lembaga yang berwenang untuk itu, lembaga yang berwenang untuk itu, yaitu DPR RI dengan persetujuan bersama presiden, sedangkan norma hukum tidak tertulis merupakan norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat adat.

Sedangkan Anthony Allot mengemukakan tentang efektifitas hukum, yaitu, “*hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. jika sesuatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya.*”¹³

¹¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta:Balai Pustaka, 1989, hlm 219

¹² Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung; Nusa Media, 2006, hlm 39.

¹³ Feliks Thadeus Liwupung, *Eksistensi dan Efektivitas Fungsi Du'a Mo'ang (Lembaga Peradilan Adat) Dalam Penyelesaian Sengketa Adat Bersama Hakim Perdamaian Desa di Sikkon Flores NTT*, tanpa tahun, dikutip dari Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, cet. ke 3, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.

Konsep Anthony Allot tentang efektifitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

Kedua pandangan di atas hanya menyajikan tentang konsep efektifitas hukum, namun tidak mengkaji tentang konsep teori efektifitas hukum dengan melakukan sintesis terhadap kedua pandangan di atas, maka dapat dikemukakan konsep tentang teori efektifitas hukum, teori efektifitas hukum adalah, “*Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan kegagalan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum.*”

Teori efektifitas hukum juga dikemukakan oleh Lawrence M Friedman yaitu ada tiga unsur yang harus diperhatikan dalam penegakkan hukum, ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.¹⁴ Adapun struktur sistem hukum terdiri dari:

1. Unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (yaitu jenis kasus yang mereka periksa dan bagaimana serta mengapa);
2. Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya; dan
3. Bagaimana badan legislatif di tata, berapa banyak orang yang duduk di Komisi Dagang Federal, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, prosedur yang harus diikuti.

Sedangkan yang dimaksud dengan pengertian substansi hukum, meliputi:

1. Aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum;
2. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang

¹⁴ Lawrence M. Friedman. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal Sistem A Social Science Perspective)*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Bandung: Nusa Media, 2009. Hlm. 7-9

memberikan pengaruh positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Adapun budaya hukum dibedakan menjadi dua macam, yaitu:¹⁵

1. kultur hukum eksternal; dan
2. kultur hukum internal.

Kultur hukum eksternal adalah kultur hukum yang ada pada populasi umum. Kultur hukum internal adalah kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas-tugas hukum yang terspesialisasi. Semua masyarakat memiliki kultur hukum, tetapi hanya, masyarakat dengan para, spesialis hukum yang memiliki suatu kultur hukum internal. Esmiwarasi Puji Rahayu mengemukakan bahwa, *“Budaya hukum seorang hakim (internal legal culture) akan berbeda dengan budaya hukum masyarakat (External legal culture). Bahkan perbedaan pendidikan, jenis kelamin, suku, kebangsaan, pendapatan, dan lain-lain dapat merupakan faktor yang mempengaruhi budaya hukum seseorang. Budaya hukum merupakan kunci memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalam sistem hukum yang lain.*

Selanjutnya dikemukakan bahwa, *“penerapan suatu sistem hukum yang tidak berasal atau ditumbuhkan dari kandungan masyarakat merupakan masalah, khususnya di negara-negara yang sedang berubah karena terjadi ketidakcocokan antara nilai-nilai yang menjadi pendukung sistem hukum dari negara lain dengan nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat itu sendiri”.*

Struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan hukum. Di Indonesia, lembaga yang berwenang melakukan penegakan hukum adalah seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, sementara itu, substansi berkaitan isi norma hukum. Norma hukum ini ada yang dibuat oleh negara (*state law*) dan ada juga hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (*living law* atau disebut juga *non state law*). Sedangkan kultur hukum berkaitan dengan budaya hukum masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto mengemukakan terdapat lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-

¹⁵ *Ibid.* hlm.293

kaidah yang mantab dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan perdamaian dalam masyarakat. Kelima faktor itu, meliputi:¹⁶

1. Faktor hukum atau undang-undang;
2. Faktor penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas;
4. Faktor masyarakat; dan
5. Faktor kebudayaan.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman dalam pembahasan dan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi tesis, penulis menjabarkan dalam bentuk sistematika tesis sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini penulis menguraikan mengenai latar belakang permasalahan, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab tinjauan pustaka ini penulis menguraikan mengenai parlemen yang di dalamnya menguraikan sistem parlemen unikameral dan sistem parlemen bikameral, kemudian bikameral dalam negara kesatuan yang di dalamnya menguraikan tentang parlemen philipina dan parlemen bikameral di indonesia

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab metode penelitian ini penulis menguraikan mengenai jenis penelitian dan pendekatan, sumber pengumpulan bahan hukum, pengolahan bahan hukum, dan analisa bahan hukum.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2008. hlm.8

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab hasil penelitian dan pembahasan ini penulis membahas dan menganalisa bahan yang telah terkumpul dan telah diuraikan dalam bab II dan bab III terhadap sistem parlemen bikameral menurut UUD 1945 dan Efektifitas Pelaksanaan Fungsi DPD Menuju Sistem Parlemen Bikameral di Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab penutup ini adalah bab terakhir dimana penulis membuat kesimpulan dan saran mengenai materi penelitian yang telah disajikan dalam bab-bab sebelumnya.