



KONSEP PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD NRI TAHUN 1945

THE CONCEPT OF STRENGTHENING THE LEGISLATIVE FUNCTION OF HOUSE OF REPRESENTATIVES AFTER THE AMANDMENT OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA YEAR 1945

Galang Asmara

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jln. Majapahit, Nomor 62 Mataram
Email: galang_alkawoi@yahoo.com

Muh.Risnain

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jln. Majapahit, Nomor 62 Mataram
Email: risnain82@gmail.com

Zunnuraeni

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jln. Majapahit, Nomor 62 Mataram
Email: zunnuraeni17@unram.ac.id

Sri Karyati

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jln. Majapahit, Nomor 62 Mataram
Email: srikaryati84@gmail.com

Abstract

The legal politics of the legislative function of the Republic of Indonesia House of Representatives are stressed in the Constitution which underwent fundamental changes after the amendment. President held legislative authority according to the Constitution before amended. However, after the amendment of the Constitution, the legislative authority is held by the House of Representatives. Changes in the legislative authority intended to create a check and balance process in the process of forming laws and to answer the need for quality national legal development. The legislative function of the Republic of Indonesia House of Representatives cannot be implemented optimally. It is indicated by the lack of legislative products and the inadequate laws produced by the House of Representatives. Legislative achievements that have not been reached according to legislative targets and the number of laws submitted for judicial review before the Constitutional Court are the benchmarks of the legislative functions of the House of Representatives. The concept of strengthening the legislative function of the House of Representatives can be carried out by repositioning the House of Representative Legislative Body as the Law center, strengthening the House of Representative Supporting system, make a blueprint for strengthening the implementation of the legislative function of the House of Representative. The optimal implementation of the legislative function of the House of Representatives must be supported by the House of Representative functional apparatus and supported by a reliable supporting system. Therefore, the House of Representatives and the President should design an institutional and supporting system for implementing the legislative functions of the House of Representatives in the Law Concerning Peoples' Consultative Board, House of Representatives,

Regional Representative Board, Regional House of Representatives. The policy of repositioning the House of Representatives Legislative Body as a Law center, strengthening the House of Representatives Supporting system, making a blueprint for strengthening the implementation of the House of Representatives legislative function should be carried out by the House of Representatives by making changes to Law Concerning Peoples' Consultative Board, House of Representatives, Regional Representative Board, Regional House of Representatives.

Keywords: *strengthening, legislative function, blue print*

Abstrak

Politik hukum fungsi legislasi DPR RI terdapat dalam konstitusi yang mengalami perubahan yang fundamental pasca amandemen. Fungsi legislasi yang sebelum diamandemen dipegang oleh presiden, setelah perubahan konstitusi kewenangan legislasi dimiliki oleh DPR. Perubahan kewenangan tidak saja dimaksudkan untuk terciptanya proses *check and balance* dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi juga dihatikan untuk menjawab kebutuhan pembangunan hukum nasional yang berkualitas. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI setelah perubahan konstitusi tidak dapat dijalankan secara maksimal karena diindikasikan dengan minimnya produk legislasi dan tidak berkualitasnya undang-undang yang dihasilkan DPR. Capaian legislasi yang tidak tercapai sesuai target legislasi dan banyaknya UU yang diajukan *judicial review* di MK menjadi tolok ukur pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Konsep penguatan fungsi legislasi DPR RI dapat dilakukan dengan mereposisi Badan Legislasi DPR RI sebagai *Law center*, memperkuat *Supporting system* DPR RI, melakukan pembuatan *blue print* penguatan pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI yang optimal harus didukung oleh kelembagaan pada alat kelengkapan DPR RI yang fungsional dan didukung oleh *supporting system* yang handal. Oleh karena itu DPR dan Presiden hendaknya mendesain kelembagaan dan *supporting system* pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI dalam UU MD3. Kebijakan reposisi Badan Legislasi DPR RI sebagai *Law center*, memperkuat *Supporting system* DPR RI, melakukan pembuatan *blue print* penguatan pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI hendaknya dilakukan DPR RI dengan melakukan perubahan terhadap UU MD3.

Kata Kunci: *Penguatan, Fungsi legislasi dan Blue Print*

PENDAHULUAN

Era reformasi membawa perubahan besar dalam segala bidang kehidupan, termasuk sistem ketatanegaraan Indonesia. Arus perubahan yang disuarakan pada awal reformasi tahun 1998 juga memberikan dampak terhadap pandangan masyarakat pada kinerja lembaga negara khususnya DPR. Pada era orde baru, DPR dianggap sebagai pelengkap dalam menjalankan roda pemerintahan berbanding terbalik dengan besarnya peran Pemerintah yang memegang kendali utama terhadap jalannya pemerintahan. Era reformasi membawa harapan baru terhadap lembaga-lembaga Negara untuk ikut serta menjalankan roda pemerintahan sehingga tercipta keseimbangan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan Pemerintah.

UUD NRI tahun 1945 menegaskan bahwa DPR RI sebagai lembaga mempunyai 3 (tiga) fungsi utama, yang *pertama* fungsi legislasi yakni terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, *kedua*, fungsi pengawasan dan yang ketiga yakni fungsi anggaran (*budgeting*) yang secara bersamaan harus mampu dilaksanakan dan diwujudkan dalam setiap langkah yang dilakukan DPR RI sebagai lembaga perwakilan

rakyat. Dari ketiga fungsi tersebut, peneliti menitik beratkan kajian pada fungsi legislasi DPR RI yang mengalami perubahan mendasar pasca amandemen UUD NRI tahun 1945. Selain itu fungsi legislasi menjadi titik tolak penilaian publik bekerjanya lembaga perwakilan rakyat dengan produk perundang-undangan yang dihasilkan.

Pada orde reformasi DPR hendak dikembalikan pada fungsi utamanya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi (pembentukan undang-undang), selain juga menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*) yang berasal dari inisiatif DPR RI. Padahal sebagai lembaga perwakilan rakyat DPR RI dituntut untuk memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu tugas utama yaitu pembentukan perundang-undangan.

Perubahan UUD NRI tahun 1945 tahun 1999-2003 menempatkan DPR sebagai lembaga pemilik kekuasaan dalam pembentukan undang-undang. Jika sebelum amandemen dinyatakan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI tahun 1945 bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR” Ketentuan tersebut bermakna bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan legislasi sedangkan DPR hanya memiliki fungsi legislasi yang semu. Setelah perubahan UUD NRI tahun 1945 pemegang kekuasaan legislasi mengalami perubahan drastis. Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menentukan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Sehingga terjadi perubahan signifikan terhadap siapa yang memegang kendali terhadap proses pembentukan undang-undang yang semula kekuasaannya ada di tangan Presiden namun saat ini berada dalam kendali DPR.

Perubahan kekuasaan legislasi ini telah berjalan hampir 17 (tujuh belas) tahun (2002-2019), namun dalam perjalanannya tidak berjalan sesuai dengan maksud perubahan UUD NRI 1945. Berbagai persoalan masih mewarnai DPR dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Dua persoalan yang menjadi sorotan public terhadap fungsi legislasi DPR adalah minimnya kuantitas dan kualitas legislasi DPR. Dari segi kuantitas fungsi legislasi DPR RI tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal karena target legislasi dalam program legislasi nasional (prolegnas) dari selama 4 periode (Periode 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014 dan 2014-2019) tidak pernah tercapai. Dari segi kualitas undang-undang yang diinisiatif dan disahkan oleh DPR sering menjadi obyek *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

Secara filosofis fungsi legislasi yang dimiliki DPR RI memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan hajat hidup rakyat banyak. Setiap undang-undang yang dihasilkan mengikat rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Disinilah peran serta DPR dalam menjalankan fungsi legislasi menjadi sorotan utama mengingat lembaga ini mengemban tanggung jawab sebagai wadah berdemokrasi dan partisipasi public dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasca amandemen, publik menilai kualitas fungsi legislasi DPR RI buruk dan secara kuantitas jumlah produk undang-undang yang dihasilkan tidak pernah sesuai dengan

yang ditargetkan. Selain itu undang-undang yang sudah ditetapkan oleh DPR bersama Presiden dianggap belum memenuhi rasa keadilan masyarakat sehingga publik menilai undang-undang tersebut merugikan dan/atau bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 sehingga memungkinkan masyarakat menggugat ke Mahkamah Konstitusi.

Selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, ada beberapa undang-undang yang dianggap berkualitas sangat buruk sehingga sudah menarik perhatian publik sejak masih dalam proses pembahasan dan setelah di sahkan menjadi undang-undang yang paling sering di gugat ke mahkamah Konstitusi¹. Undang-undang yang paling menarik perhatian publik dan menjadi salah satu tolak ukur public menilai kinerja legislasi DPR RI yaitu undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan undang-undang Pilkada, kedua produk legislasi tersebut menjadi undang-undang yang paling banyak digugat oleh publik dan dianggap produk legislasi yang sama sekali tidak pro rakyat.²

DPR periode 2014-2019 dinilai sangat rendah kinerjanya terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia. Namun fungsi ini ternyata berjalan tidak maksimal. DPR dinilai kurang produktif karena sedikitnya RUU yang disahkan yang berasal dari inisiatif dewan. Idealnya sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR dituntut untuk memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu kewajiban anggota DPR.

Pada tahun 2015 DPR RI hanya berhasil menyusun 2(dua) Undang-undang dari 37(tiga puluh tujuh) RUU yang direncanakan (26 RUU usulan DPR, 10 RUU usulan pemerintah dan 1 RUU usulan DPD). Dua Undang-undang tersebut merupakan revisi dari undang-undang yang telah ada sebelumnya, yaitu UU tentang Pilkada dan UU tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa situasi politik mempengaruhi kinerja di DPR, mulai dari pertarungan merebut kursi pimpinan maupun alat kelengkapan DPR. Proses tersebut mempengaruhi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR terutama fungsi legislasi.

Berbagai persoalan yang mewarnai pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI di atas merupakan persoalan ketatanegaraan yang hingga kini belum terpecahkan. Oleh karenanya perlu pemikiran mendalam secara akademik yang memberikan solusi bagi peningkatan fungsi legislasi DPR RI. Pada konteks demikian perlu dilakukan sebuah penelitian yang memberikan hakikat pergeseran fungsi legislasi DPR RI dari presiden ke DPR RI dan menemukan konsep baru baik bersifat teoritikal maupun praktikal terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI.

¹ <https://beritagar.id/artikel/berita/deretan-undang-undang-yang-kebanjiran-gugatan-selama-2018/> diakses tanggal 9 Januari 2018.

² *Ibid.*

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normative/penelitian doktrinal. Penelitian ini berusaha untuk menemukan dua politik hukum pergeseran fungsi legislasi DPR RI dari presiden ke DPR RI dan menemukan konsep baru baik bersifat teoritikal maupun praktikal terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan untuk menemukan jawaban politik hukum pergeseran fungsi legislasi DPR RI, juga pendekatan konseptual guna menemukan jawaban konseptual tentang peningkatan pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Analisis dilakukan dengan metode yuridis kualitatif. Penerikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode deduktif.

PEMBAHASAN

Politik Hukum Pengaturan Fungsi Legislasi DPR RI

Di dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, hukum bukan hanya merupakan perangkat norma yang mewadahi nilai-nilai sosial dan aturan berperilaku, tetapi juga merupakan suatu instrumen untuk menggerakkan dan mengarahkan dinamika sosial untuk mewujudkan tujuan negara. Berdasarkan pertimbangan di atas, pelaksanaan pembangunan bidang hukum mau tidak mau harus melalui proses perencanaan yang matang sehingga memudahkan penerapan, penegakan dan evaluasi pelaksanaannya. Hanya dengan cara ini hukum dapat menjalankan peran utamanya, yaitu menciptakan ketertiban serta mengendalikan pembangunan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional³.

Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan berdasarkan RPJP 2005-2025 jika⁴:

1. Terciptanya supremasi hukum dan penegakkan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif.
2. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia.
3. Terciptanya landasan konstitusional untuk memperkuat kelembagaan demokrasi.
4. Makin kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan politik.
5. Makin mantapnya pelembagaan nilai-nilai demokrasi yang menitikberatkan pada prinsip-prinsip toleransi, non-diskriminasi, dan kemitraan.

³ Rencana Pembangunan Jangka Panjang tahun 2005-2025, hlm. 6.

⁴ *Ibid*, hlm.42.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum dengan argumentasi bahwa politik adalah juga aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Dalam hukum, kita juga berhadapan dengan persoalan yang serupa, yaitu dengan keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Semua itu termasuk dalam bidang studi politik hukum⁵. Lebih lanjut, Padmo Wahjono menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk⁶.

Legislasi merupakan proses dan juga produk sekaligus, adalah salah satu mekanisme utama di dalam sebuah republik untuk mengelola persoalan kenegaraan dan kemasyarakatan. Legislasi secara keseluruhan menggambarkan kekuatan-kekuatan yang sedang menggenggam kemudi kekuasaan, arus ide yang dominan, dan kepentingan-kepentingan politik ekonomi yang dikandungnya, serta akan menuju kemana rombongan orang banyak dibawa. Legislasi, dengan begitu, tak bisa mengelak dari konteks yakni bagian dari pergulatan politik dalam suatu ruang dan waktu yang spesifik⁷.

Selanjutnya, Moh. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945⁸.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 terjadi perubahan pola kekuasaan dari yang semula kekuatan berada pada kekuasaan eksekutif (*executive heavy*) bergeser menuju penguatan legislative (*legislative heavy*)⁹. Dengan adanya pergeseran tersebut, maka Presiden tidak berada dalam kekuasaan penuh ketika membentuk undang-undang. Pergeseran ini terdapat dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (1) dan tercermin juga dalam Pasal 20 Ayat (1) yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini menjadikan DPR mempunyai tanggung jawab yang lebih banyak dalam hal pembentukan undang-undang. Oleh karena itu DPR mempunyai tanggung jawab lebih besar atas keberhasilan atau kegagalan legislasi.

Perubahan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat jika ditinjau dari perspektif hak sebagai kekuasaan dapat dimaknai bahwa antara kekuasaan dan

⁵ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.398-399.

⁶ Padmo Wahjono, 1986, *Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.160.

⁷ Bivitri Susanti.dkk, 2006, *Catatan PSHK Tentang Legislasi DPR tahun 2005*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, hlm.14.

⁸ Moh. Mahfud M.D., 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

⁹ Komisi Hukum Nasional, 2001, *pemantauan dan pengkajian legislasi serta permasalahan actual di bidang hukum (suatu Rekomendasi)*, Cet. I, Desember, Jakarta, hlm. 3.

hak terdapat titik pertautan atau keseimbangan yang dapat disebut sebagai kesetaraan yang dimaksud dalam prinsip *check and balances*¹⁰. Keseimbangan dan kesetaraan antara presiden dan DPR RI tercipta melalui proses pembentukan undang-undang yang memberikan kesempatan yang sama kepada DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU, pembahasan undang-undang dilakukan secara bersama dan menyetujui bersama RUU menjadi UU.

Desain konstitusional pembentukan perundang-undangan yang demikian pada titik yang lain dihindarkan agar pembentukan undang-undang dapat dilakukan dengan inisiatif dua lembaga yang berbeda dan bertemu ketika proses pembahasan dan persetujuan. Harapan besarnya adalah RUU yang direncanakan dalam proses legislasi nasional dapat terealisasi dengan baik untuk menjawab kebutuhan hukum masyarakat. Pergeseran kewenangan yang diberikan kepada DPR diharapkan DPR sebagai pemilik fungsi legislasi memiliki kesempatan yang sama besarnya dengan eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Pada titik tertentu DPR mampu menjalankan fungsi sejatinya sebagai lembaga legislasi yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang.

Legislasi adalah proses pembentukan undang-undang sekaligus undang-undang itu sendiri. Ia adalah proses sekaligus juga produk. Legislasi adalah satu bagian dari keseluruhan sistem hukum yang secara spesifik membahas proses pembentukan serta substansi undang-undang. Dengan demikian, dapat diperoleh pengertian bahwa politik legislasi juga merupakan subpembahasan dari politik hukum sehingga landasan epistemologis dalam kajian politik hukum juga menjadi dasar yang sama bagi kajian politik legislasi¹¹. Wujud dari politik legislasi dapat ditemui pada Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis¹².

Upaya perwujudan sistem hukum nasional terus dilanjutkan mencakup beberapa hal¹³, Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis telah mempunyai mekanisme untuk membentuk hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, yaitu berdasarkan Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan ditetapkannya undang-undang tersebut, proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan.

¹⁰ James N. Danziger, 1984, *Understanding The Political World: A Comparative Introduction to Political Science*, New York, Longman, hlm.4.

¹¹ Rachmad Maulana Firmansyah, 2013, *Catatan Kinerja Dpr 2012 :Fondasi Tahun Politik*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (Pshk), Jakarta, hlm.25

¹² Pasal 1 Angka 9, Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹³ Lampiran Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025, hlm.16-17.

Selanjutnya mengenai perubahan materi muatan UUD NRI tahun 1945 yang berkaitan dengan fungsi legislasi DPR RI diatur lebih lanjut dalam ketentuan UU no.2 tahun 2018 tentang perubahan kedua atas uu no. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) serta ketentuan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Didalam ketentuan UU No. 17 tahun 2014 tentang MD3 Pasal 69 disebutkan DPR mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; c. pengawasan, selain itu diatur pula mengenai kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang serta hak lembaga DPR dan anggota DPR¹⁴. Undang-undang MD3 menyerahkan pengaturan yang lebih detail mengenai tata cara pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang kepada Peraturan Tata tertib DPR.

Fungsi legislasi DPR RI juga secara jelas disebutkan di dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU ini mengatur secara proposional kelembagaan dan hak yang melekat didalamnya khususnya dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam BAB IV tentang perencanaan peraturan perundang-undangan, Pasal 16 dan Pasal 17 dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam suatu program legislasi nasional yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Berkaitan dengan itu, di dalam Pasal 21 ayat (1) tegas dinyatakan bahwa penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI

a. Kelembagaan fungsi legislasi DPR RI

Menurut Jimly Assididqie, fungsi legislasi menyangkut empat kegiatan, yaitu : (1) prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative intiation*); (2) pembahasan rancangan Undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan (4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)¹⁵.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI di implementasikan melalui alat kelengkapan DPR RI yakni badan legislasi yang bersifat tetap dan mulai ada ketika periode 1999-2004 berdasarkan peraturan tata tertib DPR. Anggota badan legislasi pada periode 1999-2004 berjumlah 58 orang yang terdiri dari 10 fraksi. Di dalam ketentuan peraturan tata tertib DPR tahun 2004-2005 secara tegas dinyatakan bahwa badan legislasi berkedudukan sebagai pusat pembentukan UU/hukum nasional.

¹⁴ Ketentuan BAB III UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁵ Jimly Assididqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hlm. 300.

Pada tahun 2005-2006¹⁶ anggota badan legislati berjumlah 50 orang yang terdiri dari 10 fraksi dengan pimpinan berjumlah 5 orang terdiri dari seorang ketua dan 4 orang wakil ketua. Sejak tahun 2005 Badan legislati mempunyai tugas menyusun dan mengajukan RUU serta melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU serta menyusun dan menetapkan program legislati nasional. Namun selama kurun waktu 2004-2009 tidak satupun RUU yang ditugaskan pembahasannya kepada badan legislati, badan legislati hanya diposisikan untuk mengkoordinasikan penyusunan dan penetapan prolegnas, melakukan pengharmonisasian RUU yang diajukan anggota atau komisi serta penyiapan RUU dari DPR¹⁷.

b. Capaian Fungsi Legislati DPR RI

Fungsi legislati DPR RI yang telah terlembaga dalam sebuah alat kelengkapan DPR RI yaitu badan legislati pada kenyataannya tidak membuat peningkatan yang signifikan pada meningkatnya pelaksanaan fungsi legislati DPR RI hal ini terlihat dari evaluasi legislati yang dilakukan berbagai pihak.

Pada bidang legislati, kinerja DPR maupun pemerintah tidak memiliki capaian yang signifikan. Bahkan dalam pembentukan undang-undang memiliki catatan tidak baik. Dari sisi penyusunan Prolegnas Prioritas 2013, patut diakui bahwa sudah ada korelasi antara arah dan kebijakan legislati yang ingin dituju dengan rancangan undang-undang yang dijadikan prioritas. Rancangan undang-undang prioritas bidang hukum dan HAM secara kuantitas tampak mendominasi dengan jumlah 13 (tiga) belas rancangan undang-undang¹⁸. Hal ini tampak sejalan dengan arah dan kebijakan legislati 2013, yaitu: (a) memperkuat kelembagaan dan meningkatnya kinerja di bidang hukum dengan sarana dan prasarana yang memadai serta mendukung kinerja lembaga sesuai dengan fungsi masing-masing dan (b) mewujudkan pemenuhan, perlindungan, penghormatan hak asasi manusia. Apabila ditelusur lebih rinci, pada capaian 2013, undang-undang tentang pemekaran wilayah menempati posisi pertama secara kuantitas. Prolegnas yang seharusnya menjadi instrumen perencanaan yang terpadu sekaligus mencerminkan arah dan kebijakan legislati, pada pelaksanaannya hanya menjadi daftar nomor urut undang-undang dan daftar keinginan semata.

Dari 50 RUU yang menjadi prioritas tahun 2018 hanya lima RUU yang dihasilkan. Seolah tak belajar dari kegagalan, 2019 yang merupakan periode akhir keanggotaan DPR 2014-2019, prioritas tahunan justru bertambah menjadi 55 RUU¹⁹.

Capaian fungsi legislati menjadi indikator berperannya DPR karena dalam tata tertib DPR RI telah disebutkan bahwa tugas pokok DPR adalah tugas legislati dan tugas

¹⁶ Lihat Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR Republik Indonesia.

¹⁷ Pataniari Siahaan, 2010, *Politik Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 337.

¹⁸ Pusat Studi Hukum dan Keadilan, 2013, *Catatan Kinerja legislati tahun 2013*, PSHK, Jakarta, hlm.137.

¹⁹ <http://parlemen.net/2007/11/13/menyoal-kompetisi-politik-dalam-proseslegislasi-di-indonesia/> diakses tanggal 10 Januari 2019.

pengawasan sehingga dukungan-dukungan teknis yang dibutuhkan oleh DPR perlu benar-benar diperhitungkan. DPR perlu dilengkapi dengan aparatur teknis tidak saja dalam bentuk staf ahli atau tim-tim ahli yang diperbantukan secara ad-hoc tetapi apabila perlu dukungan-dukungan teknis yang lebih terlembagakan²⁰.

Konsep Peningkatan Fungsi Legislasi DPR RI

Pada akhirnya DPR dan pemerintah harus merumuskan kembali konsep perencanaan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaca dari kegagalan berulang pencapaian prioritas tahunan undang-undang dan program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Perencanaan peraturan perundang-undangan bukan semata daftar keinginan (rancangan peraturan) untuk kebutuhan menyusun anggaran pembentukannya, namun juga dokumen yang menunjukkan arah kebijakan politik peraturan perundang-undangan. DPR dan pemerintah perlu menentukan kembali RUU yang paling mendesak dan perlu diselesaikan pada setiap periode keanggotaan. Dasar penentuannya adalah mengutamakan RUU yang materi muatannya memberi manfaat besar bagi masyarakat dan mengejar penyelesaian RUU yang hampir selesai.

Fungsi legislasi yang melekat baik secara kelembagaan DPR RI maupun pada diri anggotanya secara formil telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Namun dalam tataran praktis kelemahan-kelemahan yang mengiringi pelaksanaan fungsi legislasi DPRRI menurut pemikiran penulis bahwa perlu dilakukan beberapa langkah untuk mengoptimalkan dan meningkatkan fungsi legislasi DPR RI. Salah satu langkah untuk peningkatan fungsi legislasi yaitu dengan melakukan penguatan kelembagaan legislasi di DPR RI, mereposisi *law center* DPR serta memperkuat supporting system DPR RI, dan redesain blueprint fungsi legislasi DPR RI dalam peraturan perundang-undangan dan pembangunan hukum.

Reposisi DPR sebagai *Law center* dan memperkuat *Supporting system* DPR RI

Pergeseran fungsi legislasi dari presiden ke DPR setelah perubahan UUD NRI 1945 berimplikasi pada besarnya kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang, namun kewenangan yang besar tersebut tidak linear kualitas dan kuantitas produk legislasi yang dihasilkan DPR. Kualitas legislasi yang dihasilkan DPR cenderung menurun yang dibuktikan dengan banyaknya undang-undang yang dihasilkan DPR yang dijudicial review dan dibatalkan mahkamah konstitusi, sedangkan dari segi kuantitas capaian prolegnas tidak selalu tercapai setiap tahun maupun lima tahunan. Oleh karena itu menurut penulis perlu dukungan kelembagaan DPR yang menunjang pelaksanaan fungsi legislasi melalui penguatan fungsi alat kelengkapan DPR di bidang legislasi.

Kelembagaan DPR yang ada melalui badan legislasi selama ini memang telah dibentuk, namun fungsi dan kewenangannya mengalami pasang surut karena kadang diberikan kewenangan untuk mengajukan RUU namun kadang tidak diberikan.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *format kelembagaan...*, op.,cit., hlm. 198-201.

Oleh karena itu menurut penulis perlu kebijakan hukum melalui UU MD3 yang memberikan kewenangan yang luas kepada badan legislati untuk mengajukan RUU, tanpa kewenangan ini maka fungsi legislati DPR dapat dilaksanakan dengan baik. Badan legislati tidak hanya diberikan kewenangan harmonisasi dan sinkronisasi dan koordinasi prolegnas, tetapi juga kewenangan untuk mengajukan RUU sebagaimana alat kelengkapan lain di DPR seperti Komisi. Badan legislati dapat berfungsi sebagai dapur lahirnya undang-undang sebagaimana kementerian hukum dan HAM di bawah presiden yang diberi fungsi untuk *law center* presiden. Dengan demikian keberadaan Badan legislati dalam pembentukan undang-undang yang bersifat *check and balances* dengan presiden dapat terwujud secara kelembagaan.

Di samping itu, Badan legislati sebagai *law center* didukung penuh dengan sumber daya yang profesional karena menurut Levelt membuat peraturan perundang-undangan merupakan pekerjaan yang sulit, sehingga harus didukung ilmu pengetahuan hukum tata Negara, hukum administrasi dan perundang-undangan termasuk penguasaan materi yang diatur dan pengalaman empirik yang rutin²¹. Badan legislati DPR sebagai *law center* menurut penulis tidak hanya didukung oleh tenaga ahli kontrak yang saat ini berjumlah 15-20 orang saja, untuk menunjang kinerja badan legislati yang maksimal, perlu disusun ulang system pendukung legislati DPR.

Redesain *blue print* fungsi legislati DPR RI dalam peraturan perundang-undangan legislati

Tidak tercapainya pelaksanaan fungsi legislati DPR setelah perubahan undang-undang dasar 1945 perlu diatasi dengan membuat *blue print* pelaksanaan fungsi legislati dihubungkan dengan pembangunan hukum nasional. Selama ini pembentukan undang-undang yang didasarkan pada perintah konstitusi, putusan mahkamah konstitusi dan kebutuhan masyarakat yang dituangkan dalam program legislati nasional kadang tidak sejalan dengan rencana pembangunan jangka panjang terutama dalam pembangunan hukum. Oleh karena itu DPR sebagai pemilik kekuasaan di bidang legislati harus membuat *blue print* legislati DPR yang dituangkan dalam rencana strategis DPR sehingga capaian legislati setiap periode tidak hanya memperbanyak jumlah RUU namun secara kualitas harmonis dengan rencana pembangunan hukum nasional yang ada dalam RPJP. Selain itu dengan adanya *blue print* legislati DPR, *supporting system* di DPR dapat lebih fokus terhadap capaian kualitas RUU sehingga sesuai dengan tujuan system hukum nasional.

²¹ I Gde Pantja Astawa&Suprin Na'a, 2008, *Dinamika hukum dan ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT.Alumni, Bandung, hlm.v.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal yaitu: pertama, Politik hukum fungsi legislasi DPR RI terdapat dalam konstitusi yang mengalami perubahan yang fundamental pasca amandemen. Fungsi legislasi yang sebelum diamandemen dipegang oleh presiden, setelah perubahan konstitusi kewenangan legislasi dimiliki oleh DPR. Perubahan kewenangan tidak saja dimaksudkan untuk terciptanya proses *check and balance* dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi juga dihatatkan untuk menjawab kebutuhan pembangunan hukum nasional yang berkualitas. Kedua, Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI setelah perubahan konstitusi tidak dapat dijalankan secara maksimal karena diindikasikan dengan minimnya produk legislasi dan tidak berkualitasnya undang-undang yang dihasilkan DPR. Capaian legislasi yang tidak tercapai sesuai target legislasi dan banyaknya UU yang diajukan *judicial review* di MK menjadi tolok ukur pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. ketiga, Konsep penguatan fungsi legislasi DPR RI dapat dilakukan dengan mereposisi Badan Legislasi DPR RI sebagai *Law center*, memperkuat *Supporting system* DPR RI, melakukan pembuatan *blue print* penguatan pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI yang optimal harus didukung oleh kelembagaan pada alat kelengkapan DPR RI yang fungsional dan didukung oleh *supporting system* yang handal. Oleh karena itu DPR dan Presiden hendaknya mendesain kelembagaan dan *supporting system* pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI dalam UU MD3. Kebijakan reposisi Badan Legislasi DPR RI sebagai *Law center*, memperkuat *Supporting system* DPR RI, melakukan pembuatan *blue print* penguatan pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI hendaknya dilakukan DPR RI dengan melakukan perubahan terhadap UU MD3.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Kadir Muhammad, (2004), *Hukum Dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cet.I, Bandung.
- Bagir Manan, (1992), *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta.
- Bivitri Susanti.dkk, (2006), *Catatan PSHK Tentang Legislasi DPR tahun 2005*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta.
- I Gde Pantja Astawa&Suprin Na'a, (2008), *Dinamika hukum dan ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT.Alumni, Bandung.
- James N. Danziger, (1998), *Understanding the Political World: A Comparative Introduction to Political Science*, Longman, New York.
- Jimly Ashidiqqie, (2007), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana

Ilmu Populer, Jakarta.

-----, (2009), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2009.

Komisi Hukum Nasional, (2001), *Pemantauan Dan Pengkajian Legislasi Serta Permasalahan Actual Di Bidang Hukum (Suatu Rekomendasi)*, Cet. I, Desember, Jakarta.

M. Solly Lubis, (1989), *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung.

Moh. Mahfud M.D, (2012), *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Padmo Wahjono, (1986), *Negara Berdasarkan atas hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Pataniari Siahaan, (2012), *Politik Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.

Rachmad Maulana Firmanshah, et all,(2013), *Catatan Kinerja Dpr 2012 :Fondasi Tahun Politik*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (Pshk), Jakarta.

Satjipto Rahardjo, (2012), *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

B. Artikel dan Jurnal

Padmo Wahjono, *Indonesia ialah Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besa FH UI, 17 November 1979.

C. Internet

<https://beritagar.id/artikel/berita/deretan-undang-undang-yang-kebanjiran-gugatan-selama-2018/> diakses tanggal 9 Januari 2018.

[http://parlemen.net/2019/01/10/menyoal-kompetisi-politik-dalam-proseslegislasi-di-indonesia/diakses tanggal 10 Januari 2019](http://parlemen.net/2019/01/10/menyoal-kompetisi-politik-dalam-proseslegislasi-di-indonesia/diakses%20tanggal%2010%20Januari%202019).

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR Republik Indonesia.