



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**PELAKSANAAN TUGAS BADAN LEGISLASI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2004 - 2009
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG - UNDANG**

SKRIPSI



**RIZKI JAYUSKA
05140274**

**PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2011**

**PELAKSANAAN TUGAS BADAN LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2004-2009 DALAM MEMBENTUK UNDANG-
UNDANG**

(Rizki Jayuska, 05140274, Hukum Tata Negara)

ABSTRAK

Fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Setelah amandemen UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat mengalami perubahan fungsi legislasi secara drastis perubahan itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Kemudian, perubahan pasal 20 ayat (1) diikuti dengan mengubah Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/I/2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPR, Badan Legislasi berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang/ hukum nasional yang dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini adalah Bagaimanakah pelaksanaan tugas Badan legislasi, kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Badan Legislasi, dan upaya apa saja yang dilakukan pelaksanaan tugas Badan Legislasi untuk meminimalisir kendala tersebut. Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (empiris), yaitu pendekatan terhadap masalah dengan melihat dan memperhatikan norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penelitian dengan lokasi penelitian di Jakarta. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah Pelaksanaan tugas Badan Legislasi DPR RI dalam membentuk undang-undang sebagian sudah berjalan dengan semestinya, namun masih terdapat beberapa faktor yang menjadi tantangan dan kendala yaitu kapasitas anggota DPR RI yang belum memadai, lemahnya tingkat koordinasi atau antar kelembagaan, inventarisasi, harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan, lemahnya diseminasi peraturan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang serta anggota Badan Legislasi yang terdiri dari fraksi-fraksi yang masing-masing mempunyai kepentingan. Saran dalam Penelitian ini Badan legislasi sebaiknya meningkatkan kapasitas dirinya yang berkaitan dengan tugas dan wewenangnya sebagai anggota Badan Legislasi. Baleg juga seharusnya mempunyai sistem pendukung yang memadai seperti staf ahli yang profesional serta informasi dan data yang komprehensif sehingga tidak tertinggal dengan pemerintah

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alamin penulis ucapkan kepada Allah Azza Wa Jalla, yang telah menyehatkan dan menguatkan, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 Dalam Pembentukan Undang-Undang”**, memiliki tujuan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh ijazah dan gelar sarjana (strata 1) di Fakultas Hukum Universitas Andalas. Salawat dan Salam tetap tercurah kepada pemimpin dunia Nabi Besar Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat serta pengikutnya yang setia hingga hari kiamat.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, baik moral maupun materil. Oleh karena itu penulis ingin mengucapkan terima kasih terutama kepada kedua Orang Tua Penulis Jamarus (alm), Yusneti (almh) dan nenek Kartina (almh). Selain itu penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr Yuliandri, S.H, M.H) sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak. Yoserwan, S.H, M.H, LLM sebagai Pembantu Dekan 1 Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak Frenadin Adegustara, S.H, M.H sebagai Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Dr Kurniawarman, S.H, M.H sebagai Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak Ketua Bagian Hukum Tata Negara Bpk Dian Bakti, S.H, M.H yang telah menyetujui dan menunjuk dosen pembimbing.
6. Ibuk Delfina Gusman, S.H, M.H sebagai Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara.

7. Bpk Drs Intizhanm Jamil, S.H, MS selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu dan nasehat yang terbaik bagi penulisan skripsi ini.
8. Bpk Charles Simabura, S.H, M.H yang bertindak sebagai Pembimbing II penulis, beliau menjadi partner diskusi yang menyenangkan dan fleksibel sehingga penulis tidak merasa gugup untuk menyampaikan pokok pikiran.
9. Bpk Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA selaku Penguji 1 penulis, selain itu buku-buku beliau juga banyak membantu penulisan skripsi penulis.
10. Ibuk Henny Andriani, SH, MH selaku Penguji II penulis, yang banyak memberikan nasehat terbaik untuk memperbaiki penulisan skripsi.
11. Seluruh dosen bagian Hukum Tata Negara serta seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas.
12. Bpk Ganjar Pranowo, Bpk Almuzzmil Yusuf, Abg Widodo, dan Bg Barus yang bersedia menjadi narasumber penulis.
13. Da Al, Da Gani, Da Mal, Bg Ik, Da Can, Da Wan, Da Ta, Da Rif banyak hal yang kuimpikan dari persaudaraan kita salah satunya kita berkumpul secara utuh.
14. Kawan-kawan KAMMI Sumbar beserta komisariatnya, PMTN, Liberte Institute, InCost dan LPI.
15. Penghuni istana hijau rafnel, syukur, sardi, dan bg yendra.
16. Papang, Bg Indrayadi, Aldo, walim, aan, budi, apoel, yudha, Fadli², Gemil, Mek², Hendra Tanjung, Agi, Evan, adek, phan, yuzi, winda, dewi, icha, yeni, net, dek, jal, pak dam (alm), Anggi, ari, randu, topan, ni dewi, ni mul, ni ta, ni wardah dan mbak ning.
17. Seluruh rekan-rekan seperjuangan di Kampus Merah khususnya angkatan 2005 yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Dengan segala keterbatasan, penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi penulis susun tidak luput dari kekurangan dan masih jauh dari kesempurnaan karena kesempurnaan

hanya milik Allah Ta'ala. Penulis mengharapkan masukan, kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini. Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya.

Padang, 27 januari 2011



Penulis

BAB III : PEMBAHASAN DAN PERMASALAHAN

A. Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 Dalam Membentuk Undang-Undang.....	31
1. Program Legislasi Nasional.....	31
2. Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR RI.....	40
3. Harmonisasi RUU Usul Inisiatif DPR RI.....	44
B. Kendala Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 Dalam Membentuk Undang-Undang	48
1. Kendala Dalam Penyusunan Prolegnas.....	48
2. Kendala Dalam Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR RI.....	52
3. Kendala Dalam Proses Pengharmonisasian.....	54
C. Upaya Dalam Mengatasi Kendala Dalam Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 Dalam Membentuk Undang-Undang.....	56
1. Upaya Mengatasi Kendala Dalam Prolegnas.....	56
2. Upaya Mengatasi Kendala Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR RI.....	57
3. Upaya Mengatasi Kendala Harmonisasi.....	57

BAB IV : PENUTUP

A. KESIMPULAN.....	60
B. SARAN.....	61

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

<u>Tabel</u>		<u>Halaman</u>
1	Rincian Jumlah Dalam List Prolegnas 2005-2009 yang Telah Disahkan Menjadi Undang-Undang Menurut Tahun Anggaran.	39
2	Jumlah RUU dan Peraturan DPR RI yang Telah Dikerjakan Oleh Badan Legislasi	43
3	Jumlah RUU Yang Telah Disahkan Menjadi Undang-Undang Menurut Pengusul	43



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Cabang kekuasaan legislatif merupakan cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat di parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara¹. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut diatas hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*). Namun, fungsi pembuatan undang-undang ini pada hakikatnya adalah fungsi pengaturan (*regelende functie*). Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga Negara. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang di maksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Maka, peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan di tetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif².

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta; 2010 hal 298

² *Ibid* hal 299

Sebelum perubahan UUD 1945, rumusan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan penjelasannya tentang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, telah menimbulkan persoalan mengenai siapakah sebenarnya yang memegang kekuasaan menyusun dan menetapkan undang-undang. Ketentuan pasal tersebut bukan saja membingungkan tetapi mengandung anomali. Presiden adalah pemegang dan pelaksana kekuasaan eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan demokratis umumnya kekuasaan menetapkan undang-undang berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.³

Namun dalam prakteknya di Indonesia selama puluhan tahun, semua RUU yang di usulkan oleh pemerintah pasti mendapat persetujuan dari DPR. Dominasi eksekutif terhadap legislatif selama orde baru semacam itu menyebabkan hilangnya dinamika yang konstruktif dalam pembahasan setiap RUU. Tidak ada pengawasan dan tanpa kontroversial apalagi penolakan terhadap RUU yang di usulkan oleh pemerintah, bahkan RUU yang merugikan masyarakat sekalipun⁴.

Akibatnya, DPR pada masa Orde Baru benar-benar menjadi alat pemerintah untuk melegitimasi semua produk kebijakan yang dikehendaki pemerintah. Dengan posisi DPR seperti demikian, memang stabilitas politik lebih terkendali dan ekonomi berjalan. Namun stabilitas tersebut sangat rapuh karena stabilitas yang dibangun adalah stabilitas semu.

Terdapat persoalan perundang-undangan pada zaman Orde Baru dulu:

1. Pembuatan peraturan perundang-undangan didominasi oleh lembaga eksekutif. Selain perencanaannya terpusat yang sudah disetujui DPR pun bisa dimentahkan.

³ Formappi, Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia *Studi Analisis Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Formappi Dan AusAid, Jakarta, 2005 hal 81

⁴ *Ibid* hal 82

2. Produk perundang-undangan tidak dapat di-review secara operasional melalui pengujian yudisial⁵.

Dengan demikian, pada masa lalu undang-undang di Indonesia didominasi oleh lembaga eksekutif sejak dari perencanaan sampai pelaksanaan, bahkan pengesahannya tergantung pada Presiden.

Setelah perubahan UUD 1945, DPR mengalami perubahan fungsi legislasi secara drastis perubahan itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dari *presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*, menjadi *presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*. Akibat dari pergeseran itu, berkurangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Kemudian, perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan mengubah Pasal 20 UUD 1945 menjadi: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; dan (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib di undangkan.⁶

⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009 hal 259

⁶ Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006 hal 86

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam pasal 20 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bahwa "*dewan perwakilan rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan*". Artinya kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran, dan kekuasaan pengawasan, berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut pasal 20 A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 "*dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat*" ayat (3)-nya menyatakan "*selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas*".

Perubahan radikal terhadap ketentuan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dengan mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang menjadi proses politik di DPR sebagai kekuatan paling dominan dalam menerjemahkan rumusan –rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945. Ini berarti bahwa DPR mempunyai kedudukan yang sangat kuat sebagai badan pembentukan undang-undang, bahkan begitu kuat kekuasaan DPR ini dikatakan bahwa meskipun "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah di setuju bersama untuk menjadi undang-undang", namun bila dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak di sahkan dalam waktu waktu 30 hari rancangan undang-undang tersebut disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang jadi wajib diundangkan. Jadi rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang jadi wajib diundangkan tanpa

disahkan/tanpa ditandatangani Presiden (Pasal 20 Undang-undang dasar 1945 setelah amandemen)⁷. Padahal sebelum dilakukan Amandemen, DPR hanya mempunyai fungsi legislasi semu karena lebih di posisikan sebagai “tukang stempel” dalam membuat undang-undang⁸. Seharusnya, penguatan posisi DPR dalam proses membentuk undang-undang tersebut harus di ikuti dengan kualitas undang-undang sehingga undang-undang yang diproduksi berdasarkan kepentingan masyarakat bukan kepentingan golongan maupun partai politik.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 (tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) yang selain mengatur jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya diatur juga materi muatan masing-masing serta prosedur yang harus ditempuh melalui koordinasi tertentu. Didalam UU No 10 Tahun 2004 itu pula diperkenalkan atau dimasukkan secara resmi ketentuan mengenai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dimaksudkan agar ada jaminan konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan terutama agar setiap peraturan perundang-undangan dapat menjadi aliran nilai (*derivasi*) kaidah-kaidah Penuntun Hukum Nasional yang bersumber pada Pancasila.

Berdasarkan pemahaman tersebut maka DPR membutuhkan sebuah badan yang menangani bidang legislasi untuk menjamin kesinambungan dan konsistensi peraturan perundang-undangan. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sudah mengatur semuanya dengan membentuk badan legislasi. Menurut Pasal 39 Keputusan DPR No.08/DPR-RI/2005-2006 tersebut badan legislasi merupakan badan kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang berkedudukan sebagai pusat

⁷ Rahimulaah, *Ilmu Perundang-undangan Versi Amandemen UUD 1945*, PT Gramedia, 2006, hal 41.

⁸ Saldi Isra, *op.cit.* hal 68

pembentukan undang-undang/hukum nasional dan pasal 42 menyebutkan tugas Baleg sebagai pusat pembentukan undang-undang adalah:

Menyusun Program Legislasi Nasional yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-undang untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, menyiapkan Rancangan Undang-undang Usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah di tetapkan, melakukan pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, memberikan pertimbangan terhadap pengajuan Rancangan Undang-Undang, melakukan pembahasan, perubahan dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah, melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk Rancangan Undang-Undang yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi Undang-Undang yang telah disahkan, mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi Undang-Undang melalui koordinasi dengan komisi, melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik, Memberikan masukan kepada Pimpinan DPR atas Rancangan Undang-Undang Usul DPD, memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR, dan Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Legislasi dalam melaksanakan tugasnya, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat : Mengadakan rapat dengan Pimpinan Fraksi, Komisi, Alat Kelengkapan DPD yang menangani bidang legislasi dan rapat dengar pendapat umum dengan masyarakat,

mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah, DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut tugasnya melalui Pimpinan DPR, memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi undang-undang, mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum, mengadakan Kunjungan Kerja dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan studi banding untuk penyiapan Rancangan Undang-Undang dengan Persteujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan dalam rapat Badan Legislasi untuk ditentukan tindak lanjutnya, membentuk Panitia Kerja atau Tim dan Mengusulkan kepada Badan musyawarah hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.

Dengan adanya badan legislasi yang telah disebutkan sebelumnya maka perlu melihat pelaksanaan tugasnya di lapangan dalam pembentukan undang-undang yang terdiri dari 3 tugas utamanya , yaitu: dalam Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar RUU untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran; menyiapkan RUU usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan dan melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan anggota, komisi atau gabungan komisi.

Semestinya dengan mekanisme, pedoman dan tugas yang menjadi kewenangan Baleg dapat diharapkan agar menghasilkan berbagai undang-undang yang baik, sinkron dan terarah. Namun, dalam kenyataannya harapan baik itu tidaklah terwujud. Prolegnas tidak dijadikan sebagai instrumen utama pembentukan undang-undang karena banyaknya RUU diluar Prolegnas yang muncul tiba-tiba kemudian menjadi prioritas untuk dibahas dan belum terpenuhinya target jumlah penyelesaian RUU yang ditetapkan dalam

Prolegnas selain itu, undang-undang hasil hak inisiatif DPR belum memperlihatkan kemampuan DPR dalam memperjuangkan pemenuhan aspirasi dan kepentingan masyarakat secara luas. Sebab, sebagian besar undang-undang hasil dari inisiatif DPR terkait dengan undang-undang pemekaran wilayah. Dalam banyak kasus, inisiatif dan pembahasan tentang pemekaran wilayah cukup mudah dan tidak memerlukan waktu yang cukup lama dalam pembahasannya, dibandingkan dengan inisiatif maupun pembahasan RUU pada umumnya⁹, serta adanya undang-undang yang isinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat akibat putusan Mahkamah Konstitusi Karena secara vertikal tidak konsisten dengan UUD 1945 atau karena secara horizontal tumpang tindih dengan undang-undang lain sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Hal ini dapat dilihat dari undang-undang yang dimohonkan/diusulkan untuk diujikan terhadap UUD 1945 kepada MK dapat menjadi contoh kasus dari UU bermasalah dari hasil pengujian yang dilakukan oleh MK didapat beberapa catatan sebagai berikut:

1. Jumlah UU produk 2004-2009 yang dimohonkan pengujiannya terhadap UUD 1945 selama tahun 2004-2009 (sampai dengan maret) sebanyak 33 UU dari 170 UU (19,4%).
2. UU yang paling banyak dimintakan pengujiannya ke MK adalah produk 2004 (20 UU), disusul kemudian produk 2007 dan 2008 (masing-masing 5 UU), dan produk 2005 (2 UU) serta produk 2006 (1 UU).
3. Satu UU yang paling banyak dimintakan pengujiannya adalah UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (8 kali dimohonkan), disusul UU No 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (dimohonkan sebanyak 7 kali); dan UU No 7/2004 tentang Sumber Daya Air (dimohonkan 6 kali)
4. 18 UU dikabulkan sebagian tuntutan (misalnya UU No 10/2008 tentang Pemilu, UU APBN, khususnya masalah 20% APBN untuk anggaran Pendidikan, UU No 32/2004 tentang syarat parpol yang dapat mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah), atau seluruhnya (misalnya UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi).¹⁰

⁹ Artikel TA. Legowo, Kinerja Legislasi DPR 2004-2009: Kurang Optimal

¹⁰ *Ibid* hal 2

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2004-2009 dalam pembentukan undang-undang?
2. Apakah kendala yang dihadapi oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2004-2009 dalam pembentukan undang-undang?
3. Upaya apa saja yang dilakukan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 untuk mengatasi kendala-kendala dalam pembentukan undang-undang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan di capai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009 dalam pembentukan undang-undang.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009 dalam pembentukan Undang-Undang.
3. Untuk mengetahui cara mengatasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009 dalam pembentukan undang-undang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis nantinya diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran-pemikiran, membuka wawasan guna perkembangan disiplin ilmu hukum tata negara itu sendiri, khususnya mengenai fungsi legislasi di parlemen.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat secara praktis untuk pengembangan kerja DPR RI kedepan khususnya Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan Undang-Undang.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif.

1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan secara yuridis sosiologis (empiris) yaitu pendekatan terhadap masalah dengan melihat dan memperhatikan norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penelitian¹¹ pada pelaksanaan fungsi Badan Legislasi DPR RI (2004-2009)

1. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan pada Badan Legislasi DPR RI (2004-2009) adalah bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap mengenai suatu keadaan sehingga dapat dihasilkan suatu pembahasan¹². Keadaan yang digambarkan dalam penelitian adalah pelaksanaan fungsi Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009

¹¹ Bambang sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajagarfindo Persada, Jakarta, 2007, hal 72-79.

¹² *Ibid* hal 38

2. Sumber dan Jenis Data

Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan dimana penelitian itu dilakukan¹³. Data primer yang dikumpulkan adalah data yang berkenaan dengan pelaksanaan tugas Badan Legislasi DPR RI (2004-2009) dalam pembentukan Undang-Undang

b. Data Sekunder

Data yang sudah diolah dan diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa buku-buku, jurnal-jurnal hukum, dan peraturan perundang-undangan¹⁴. Data sekunder terdiri atas:

1) Bahan hukum primer, yaitu: bahan-bahan yang isinya mengikat, mempunyai kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh legislator, pemerintah dan lainnya yang berwenang untuk itu antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPRD
- c. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹³ Rianto adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hal 57

¹⁴ *Ibid* hal 57

- d. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia No 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintahan dan Rancangan Peraturan Presiden.

2) Bahan Hukum sekunder, yaitu: bahan-bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, bahan hukum yang meliputi buku-buku, literatur-literatur, dan karya ilmiah lainnya.

Sumber Data:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Reseach*)

Data yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan, buku-buku, dan literatur-literatur serta bacaan lain.

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data yang diperoleh dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang bertempat di Jakarta

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data maka tindakan teknis yang dilakukan yaitu:

- a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yakni dengan

cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di perpustakaan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.¹⁵

b. Wawancara

Agar data yang diperoleh lebih konkrit, maka penulis melakukan teknik wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subjek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.¹⁶

Penulis mewawancarai subjek penelitian dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur atau semi terpimpin yaitu wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya.¹⁷ Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden yang terkait dengan tema dari penelitian penulis, yaitu Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009 Drs Almuzzmil Yusuf, Anggota Ganjar Pranowo S.H, staf ahli Widodo, S.H, M.H dan Sabari Barus S.H,M.H.

4. Pengolahan dan Analisis Data

A. Pengolahan Data

Teknik *editing* yaitu meneliti, menyesuaikan atau mencocokkan data yang diperoleh, seta merapikan data tersebut. Data yang telah tersusun, dikoreksi lagi, apakah data tersebut baik, dan mampu menunjang pembahasan masalah pada penelitian ini, seta terjamin kebenarannya. Bila telah yakin dan mampu

¹⁵ Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006, hal 21

¹⁶ Burhan Ashofa, *op. cit.*, hal 95

¹⁷ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal 228

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Badan Legislasi

1. Sejarah Badan Legislasi

Tantangan Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan yang diikuti dengan pengesahan UUD 1945 adalah melaksanakan tata pemerintahan sesuai dengan konstitusi. Dengan UUD 1945 itu, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensiil dimana Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Secara konstitusional, lembaga kepresidenan ini bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang keanggotaannya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan golongan-golongan. UUD 1945 tidak secara eksplisit menyatakan bahwa keanggotaan harus dipilih berdasarkan melalui suatu pemilihan umum. Demikian juga halnya dengan utusan golongan-golongan. Inilah konstruksi rancang bangun perwakilan rakyat dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia menurut UUD 1945.¹⁹

Pada saat pemerintahan Soekarno-Hatta terbentuk untuk pertama kalinya, MPR dan DPR, serta utusan golongan-golongan belum terbentuk. Dalam keadaan seperti ini, Aturan Peralihan UUD 1945 memberi kekuasaan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan Negara dengan dibantu oleh sebuah Komite Nasional, yang kemudian dikenal dengan Komite Nasional Indonesia Pusat.²⁰

Namun, masa itu tidak berlangsung lama seiring dengan dinamika politik yang dipicu oleh rencana pembentukan Partai Nasional Indonesia (PNI) sebagai partai tunggal oleh PPKI tetapi mendapat penolakan dari sejumlah tokoh pergerakan. Gagasan

¹⁹Formappi, op. cit, hal 17

²⁰ *Ibid* hal 18

TINJAUAN PUSTAKA

A. Badan Legislasi

1. Sejarah Badan Legislasi

Tantangan Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan yang diikuti dengan pengesahan UUD 1945 adalah melaksanakan tata pemerintahan sesuai dengan konstitusi. Dengan UUD 1945 itu, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensiil dimana Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Secara konstitusional, lembaga kepresidenan ini bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang keanggotaannya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan golongan-golongan. UUD 1945 tidak secara eksplisit menyatakan bahwa keanggotaan harus dipilih berdasarkan melalui suatu pemilihan umum. Demikian juga halnya dengan utusan golongan-golongan. Inilah konstruksi rancang bangun perwakilan rakyat dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia menurut UUD 1945.¹⁹

Pada saat pemerintahan Soekarno-Hatta terbentuk untuk pertama kalinya, MPR dan DPR, serta utusan golongan-golongan belum terbentuk. Dalam keadaan seperti ini, Aturan Peralihan UUD 1945 memberi kekuasaan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan Negara dengan dibantu oleh sebuah Komite Nasional, yang kemudian dikenal dengan Komite Nasional Indonesia Pusat.²⁰

Namun, masa itu tidak berlangsung lama seiring dengan dinamika politik yang dipicu oleh rencana pembentukan Partai Nasional Indonesia (PNI) sebagai partai tunggal oleh PPKI tetapi mendapat penolakan dari sejumlah tokoh pergerakan. Gagasan pembentukan PNI ini didukung oleh Presiden Soekarno. Tetapi rencana itu ditentang oleh

¹⁹Formappi, op. cit, hal 17

²⁰ *Ibid* hal 18

sejumlah tokoh pergerakan lainnya. Sutan Sjahrir, misalnya, memandang bahwa pembentukan partai tunggal itu dapat membawa Indonesia yang baru diproklamasikan itu terperangkap menuju otoritarianisme atau bahkan fasisme. Pembentukan Partai Nasional Indonesia tidak sempat direalisasikan. Sebagai gantinya, sejumlah tokoh pergerakan anggota KNIP mengusulkan kepada pemerintah agar KNIP diberi hak legislatif selama MPR dan DPR belum terbentuk, dan menganjurkan pembentukan Badan Pekerja (BP) KNIP untuk melaksanakan pekerjaan KNIP sehari-hari. Usulan KNIP itu diterima pemerintah dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X pada tanggal 16 oktober 1945

Dengan Maklumat, KNIP mengalami pergeseran fungsi dari dewan penasihat pemerintah menjadi dewan yang mempunyai kekuasaan legislatif serta ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara. KNIP membentuk BP KNIP dan memilih Sutan Sjahrir dan Amir Sjarifuddin sebagai ketua dan wakil ketua BP KNIP. Badan Pekerja KNIP diberi hak untuk memilih anggota-anggotanya dan bertanggungjawab kepada KNIP.²¹

Perubahan politik selanjutnya yang berdampak pada perubahan sistem pemerintahan adalah diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), yang menggantikan UUD 1945, sebagai hasil perundingan Konpres Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda. Dengan Konstitusi RIS, Indonesia menjadi negara federasi dengan sistem pemerintahan parlementer. Konstitusi RIS tidak berlangsung lama. Setelah pengakuan kedaulatan negara oleh Belanda, Indonesia memberlakukan Konstitusi baru yaitu Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Bentuk negara dikembalikan menjadi negara kesatuan dengan sistem pemerintahan parlementer.²² Sistem pemerintahan

²¹ *Ibid* hal 19

²² *Ibid* hal 21

pada waktu itu masih mencari formatnya sehingga belum muncul baleg atau badan yang serupa disana.

Pada bulan maret 1960 Presiden membubarkan parlemen diikuti dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) dengan mengangkat orang-orang dari partai dan menghidupkan kembali perwakilan fungsional. Partai-partai disederhanakan, Masyumi dan PSI dinyatakan sebagai partai terlarang akibat keterlibatan tokoh-tokohnya pada PRRI/Permesta. Partai harus mengikuti prinsip ideologi yang ditetapkan oleh pemerintah. Pemberontakan yang terjadi mengakibatkan pemerintahan pada waktu itu tidak stabil dan anggota DPR hanya ditunjuk dan diangkat oleh Presiden hal ini juga mengganggu konsentrasi Pemerintah dan DPR untuk memunculkan gagasan Baleg.

Konstruksi sistem politik Orde Baru dialaskan pada upaya pemulihan situasi keamanan dan percepatan stabilitas politik. Presiden Soeharto menjalankan stabilisasi politik dengan menekan perbedaan-perbedaan ideologi yang ada di dalam masyarakat dengan mengelompokkan dan menggabungkan yang memiliki kemiripan ideologi. Sebelum Pemilu tahun 1971 dilaksanakan, upaya mengontrol lembaga DPR terlebih dahulu dilaksanakan. Misalnya, dari 460 orang anggota DPR, 100 orang diantaranya tidak dipilih dalam Pemilu, melainkan diangkat dari unsur Angkatan Bersenjata (TNI/ABRI). Komposisi DPR ini lahir dari kesepakatan politik antara pemerintah dan partai-partai politik. Pemerintah mengajukan sistem yang digunakan dalam Pemilu pada saat itu adalah sistem distrik. Acuan menggunakan sistem distrik pada saat itu dimaksudkan untuk menyederhanakan partai secara alamiah tanpa intervensi dari

pemerintah. Sementara, partai-partai politik menghendaki sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem proposional.

Setelah Pemilu 1971, terjadi perubahan secara fundamental dalam sistem kepartaian di Indonesia. Presiden Soeharto pada tahun 1973 mengajak kesembilan partai politik dan sekber Golkar yang bertarung pada Pemilu 1971 untuk memfusikan diri atas dasar Golongan Spritual, Golongan Nasionalis, dan Golongan Karya. Fusi ini menghasilkan tiga partai Politik: PPP, PDI, dan Golkar.²³

Kuatnya pemerintahan orde baru mengakibatkan segalanya terpusat termasuk pembentukan undang-undang. Akibatnya DPR RI pada waktu itu mandul untuk memproduksi undang-undang bahkan gagasan untuk memunculkan Baleg belum terlihat, Oleh karena itu, agar DPR dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu agar dapat menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lain berdasarkan prinsip *check and balances*. Jika lembaga tersebut tidak memiliki tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain, akan cenderung terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat serta lemahnya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.²⁴

Adanya perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD Tahun 1945 membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang, yaitu perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan

²³ *Ibid* hal 340

²⁴ Badan Legislasi DPR RI, *Badan Legislasi DPR RI Kinerja dan Evaluasi Periode 2004-2009*, Baleg DPR RI, 2009, hal 1

peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Salah satu bentuk dari tanggapan dari DPR atas peningkatan peran dan tanggung jawab tersebut ialah pembentukan Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Pembentukan badan tersebut tidak dimaksudkan untuk mengambil alih hak-hak anggota DPR untuk mengajukan RUU usul inisiatif tetapi hanya berfungsi untuk memberikan dukungan, dan/atau membantu, baik secara teknis maupun pengembangan substansi RUU.²⁵

Badan Legislasi DPR, pertama kali dibentuk pada tahun 1999 berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR yang ditetapkan oleh DPR pada tanggal 23 September 1999. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut, ketentuan yang mengatur mengenai kelembagaan Badan Legislasi DPR ada dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 46. Dalam Pasal 46 Peraturan Tata Tertib DPR, Badan Legislasi DPR mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, baik yang datang dari Pemerintahan maupun usul inisiatif DPR, untuk (1) masa keanggotaan DPR dan setiap tahun sidang;
- b. Membantu menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR;
- c. Mengikuti perkembangan dan mengawasi pelaksanaan undang-undang dan peraturan perundang-undang lainnya berkoordinasi dengan komisi-komisi;
- d. Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan rancangan undang-undang;
- e. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Pembentukan Badan Legislasi DPR secara tersirat juga sesuai dengan

Rekomendasi Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, yang antara lain merekomendasikan sebagai berikut: *“mengenai pelaksanaan fungsi legislasi Dewan, Majelis*

²⁵ *Ibid* hal 2

*merekomendasikan agar Dewan meningkatkan produktifitas undang-undang sebagai tindak lanjut dari Perubahan UUD Tahun 1945.*²⁶

Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang relatif baru dibandingkan dengan alat kelengkapan DPR lainnya, terdiri dari unsur pimpinan dan anggota. Pimpinan Badan Legislasi DPR periode tahun 1999-2004 terdiri dari ketua: Zein Badjeber (Fraksi PPP) dan tiga orang wakil ketua: Azhar Muchlis (Fraksi Partai Golkar), I Nyoman Gunawan (Fraksi PDI-P), dan Handoyo P (Fraksi PDI-P). Handoyo P selaku wakil ketua Badan Legislasi digantikan oleh Hj Tumbu Saraswati (Fraksi PDI-P), dan Hj Tumbu Saraswati kemudian diganti oleh Dwi Ria Latifah (Fraksi PDI-P). Adapun anggota Badan Legislasi DPR berasal dari masing-masing perwakilan fraksi yang ada di DPR dengan jumlah ditentukan secara proposional.²⁷

Selama Tahun 1999-2004, kegiatan yang ditangani oleh Badan Legislasi DPR antara lain: menyusun mekanisme kerja, menyusun perencanaan dan program prioritas pembahasan RUU untuk tahun 1999-2004, menyusun rancangan perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dan mempersiapkan berbagai RUU usul inisiatif. Selain itu dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi DPR juga melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah dan/atau alat kelengkapan DPR yang lainnya.²⁸

Memasuki periode kedua yaitu tahun 2004-2009, Badan Legislasi DPR, baik secara kelembagaan maupun tugasnya mengalami penguatan dan peningkatan. Apabila pada periode pertama (1999-2004) merupakan masa awal pembentukan dan penataan kelembagaan maka pada periode kedua (2004-2009) sudah ada upaya untuk perbaikan kelembagaan yang mengarah pada penyempurnaan. Salah satunya ialah penetapan

²⁶ *Ibid* hal 2

²⁷ *Ibid* hal 3

²⁸ *Ibid*

kedudukan Badan Legislasi DPR sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, Badan Legislasi DPR juga merekrut tenaga ahli sebanyak 19 orang yang berfungsi sebagai sistem pendukung guna membantu tugas-tugas Badan Legislasi DPR. Dalam hal tugas, jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, tugas-tugas Badan Legislasi juga mengalami peningkatan yang signifikan. Apabila pada periode pertama (1999-2004), Badan Legislasi DPR hanya mempunyai lima jenis tugas maka pada periode kedua (2004-2009), Badan Legislasi DPR mempunyai 11 jenis tugas.

Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap terdiri dari unsur pimpinan dan anggota. Pimpinan Badan Legislasi DPR periode tahun 2004-2009 terdiri atas seorang ketua dan 3 orang wakil ketua. Sementara setelah adanya perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dengan Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/2005.2006, maka jumlah Pimpinan Badan Legislasi DPR mengalami perubahan yakni menjadi seorang ketua dan empat orang wakil ketua.

Pada periode tahun 2004-2009 terjadi beberapa kali perubahan pimpinan Badan Legislasi, yaitu:

- a. Tahun 2004-2005 terdiri atas: Ketua: A.S Hikam, Ph.D.,APU. (Fraksi PKB), dengan Wakil Ketua: Prof.Drs.H. Rustam E. Tamburaka, M.A.,Ph.D(Fraksi Partai Golkar), Pataniari Siahaan (Fraksi PDI-P), dan Pastor Saut M. Hasibuan (Fraksi PDS)
- b. Tahun 2005-2007 terdiri atas: Ketua: F.X Soekarno, S.H (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Bomer Pasaribu (Fraksi Partai Golkar), Pataniari Siahaan (Fraksi PDI-P), Nursyahbani Katjasungkana S.H (Fraksi PKB), dan Drs. Mutamimul Ula (Fraksi PKS)
- c. Tahun 2007-2008 terdiri atas: Ketua: F.X Soekarno, S.H (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Bomer Pasaribu (Fraksi Partai Golkar), Pataniari Siahaan (Fraksi PDI-P), Prof. Dr. Mahfud MD., SU (Fraksi PKB), dan Drs Al Muzzamil Yusuf (Fraksi PKS).
- d. Tahun 2007-2008 terdiri atas: Ketua: F.X Soekarno, S.H. (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Bomer Pasaribu (Fraksi Partai Golkar), Pataniari Siahaan (Fraksi PDI-P), Dr. Imam Anhsori (Fraksi PKB), dan Drs Al Muzzamil Yusuf (Fraksi PKS).

- e. Tahun 2008-2009 terdiri atas: Ketua: F.X Soekarno, S.H, (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Drs Ferry Mursyidan Baldan (Fraksi Partai Golkar), Pataniari Siahaan (Fraksi PDI-P), Nursyahbani Katjasungkana S.H. (Fraksi PKB), dan Drs Al Muzzamil Yusuf (Fraksi PKS).²⁹

Adapun anggota Badan Legislasi DPR terdiri atas 50 orang anggota yang berasal dari masing-masing perwakilan fraksi yang ada di DPR dengan jumlah ditentukan secara proposional.

Selama tahun 2004-2009, kegiatan yang ditangani oleh Badan Legislasi DPR antara lain: menyusun mekanisme kerja, menyusun Program Legislasi Nasional tahun 2005-2009 dan Program Legislasi Nasional prioritas setiap tahun, menyusun rancangan perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dan mempersiapkan berbagai RUU usul inisiatif. Selain itu dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi DPR juga melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah dan/atau alat kelengkapan DPR yang lainnya.³⁰

2.Kedudukan dan Susunan Badan Legislasi

Perubahan UUD Tahun 1945 secara fundamental telah mengubah format kelembagaan negara dan perubahan kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Di bidang legislasi misalnya, kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada pada Presiden berubah menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Hal itu ditandai dengan terjadinya perubahan dalam pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

²⁹ *Ibid* Hal 7

³⁰ *Ibid*

Sebelum diubah, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan perwakilan Rakyat.*" Setelah Perubahan, Pasal 5 ayat (1) tersebut menjadi "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*" Sebaliknya sebelum perubahan, Pasal 20 ayat (1) mengatur, "*Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Namun setelah perubahan Pasal 20 ayat (1) tersebut menjadi "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*"

Adanya perubahan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tersebut, secara normatif menghendaki agar DPR mempunyai struktur kelembagaan yang bersifat tetap guna menjalankan kekuasaannya tersebut. Itu sebabnya, setelah setelah dilakukan perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999, DPR membentuk satu alat kelengkapan bersifat tetap yang dinamakan Badan Legislasi. Badan ini secara historis didirikan pada masa keanggotaan DPR RI periode 1999-2004. Susunan keanggotaan Badan Legislasi ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR, untuk satu periode masa keanggotaan dan ditetapkan dalam rapat Paripurna DPR berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Keanggotaan Badan Legislasi tidak boleh dirangkap dengan keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) dan Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP). Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi.³¹

Berdasarkan Keputusan DPR Nomor: n 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR, Badan Legislasi berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-

³¹ *Ibid* hal 8

undang hukum nasional yang dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

3. Tugas Badan Legislasi

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No:08/DPR RI/I/2005.2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pasal 42:

1. Tugas Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang adalah:
 - a. Menyusun Program Legislasi Nasional yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-undang untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna yang ditetapkan dengan Keputusan DPR;
 - b. Menyiapkan Rancangan Undang-undang Usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
 - c. Melakukan pengharmonisasian pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diajukan Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan;
 - d. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi diluar Rancangan Undang-Undang yang terdaftar dalam Program Legislasi Nasional atau prioritas Rancangan Undang-Undang tahun berjalan;
 - e. Melakukan pembahasan, perubahan dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah;
 - f. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk Rancangan Undang-Undang yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi Undang-Undang yang telah disahkan.
 - g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi Undang-Undang, melalui koordinasi dengan komisi;
 - h. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik;
 - i. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPR atas Rancangan Undang-Undang Usul DPD;
 - j. Memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR; dan
 - k. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

2. Badan Legislasi dalam melaksanakan tugasnya, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat :

- a. Mengadakan rapat dengan Pimpinan Fraksi, Komisi, Alat Kelengkapan DPD yang menangani bidang legislasi dan rapat dengar pendapat umum dengan masyarakat;
- b. Mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah, DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut tugasnya melalui Pimpinan DPR;
- c. Memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah da/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi undang-undang;
- d. Mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum;
- e. Mengadakan Kunjungan Kerja dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan studi banding untuk penyiapan Rancangan Undang-Undang dengan Perstujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan dalam rapat Badan Legislasi untuk ditentukan tindak lanjutnya;
- f. Membentuk Panitia Kerja atau Tim; dan
- g. Mengusulkan kepada Badan musyawarah hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.

3. Badan Legislasi menyusun rancangan anggaran dalam rangka pelaksanaan tugas DPR untuk penyusunan Program Legislasi Nasional, penyusunan prioritas Rancangan Undang-Undang penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, sosialisasi Rancangan Undang-Undang dan pelaksanaan tugas Badan Legislasi untuk evaluasi dan penyempurnaan Tata Tertib, inventarisasi hukum dan perundang-undangan serta melakukan kunjungan kerja dan studi banding, untuk selanjutnya disampaikan kepada BURT.

Peran Badan Legislasi yang begitu besar dalam menentukan arah pembentukan undang-undang dan sebagai pintu koordinasi dan harmonisasi penyusunan RUU. Diharapkan produk perundang-undangan yang akan dihasilkan tersebut benar-

benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat, menjamin kepastian hukum, mampu memberi dukungan terhadap proses pemulihan ekonomi, sosial, politik, dan keamanan, memberi perlindungan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dan tidak diskriminatif.

B. Pembentukan Undang-Undang

1. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 menyebutkan dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan dan
- g. Keterbukaan.

2. Materi Muatan Undang-Undang

Dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 8: materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 1. Hak-hak asasi manusia
 2. Hak dan kewajiban warga negara
 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara
 4. Wilayah negara dan pembagian daerah
 5. Kewarganegaraan dan kependudukan

6. Keuangan negara
- b. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

3. Tahapan Pembentukan Undang-Undang

1. Pengajuan Rancangan Undang-Undang

Setelah perubahan UUD 1945, sebagai bagian dari purifikasi sistem pemerintahan presidensial, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dapat dikatakan sebagai upaya menempatkan fungsi legislasi sebagai hak eksklusif lembaga legislatif, yaitu dengan menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebagaimana gagasan yang berkembang dalam proses perubahan UUD 1945, untuk membatasi presiden dalam proses legislasi, keterlibatan dibatasi dengan frasa “presiden berhak” untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dihubungkan dengan pasal 21 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”, posisi presiden sama dengan anggota DPR, yaitu sama-sama berhak mengajukan rancangan undang-undang. Meski demikian frasa “presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang” tidak lazim dalam sistem pemerintahan presidensial. Sebagaimana dikemukakan di atas, dengan adanya frasa “presiden berhak” maka akan memberikan kewajiban kepada DPR. Padahal, tidak semua rancangan undang-undang yang berasal dari presiden wajib diterima atau disetujui oleh DPR.³²

2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”. Terkait dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal 20 ayat (2) UUD 1945 itu,

³² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, op cit hal 210

Bagir Manan mengemukakan bahwa ketentuan ini mengandung makna: *pertama*, setiap rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan presiden. Pandangan Bagir Manan yang memaknai pembahasan pembahasan “pembahasan” dalam pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menjadi “pembahasan bersama” merupakan konsekuensi logis dari frasa “persetujuan bersama”. Bagaimanapun, persetujuan bersama hanya bisa dicapai setelah terlebih dahulu dilakukan pembahasan bersama.³³

3. Persetujuan Rancangan Undang-Undang

Bila dibandingkan dengan “pembahasan bersama”, frasa persetujuan bersama” lebih eksplisit disebut dalam pasal 20 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan, “jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Kedua ketentuan ini menggambarkan bahwa posisi DPR dan presiden adalah *fifty-fifty* dalam persetujuan rancangan undang-undang yang sebelumnya telah dibahas bersama. Dalam pengertian itu, persetujuan bersama merupakan syarat konstitusional yang dibagi bersama antara DPR dan presiden. Artinya, tidak akan pernah ada sebuah undang-undang tanpa persetujuan bersama antara DPR dan presiden. Dalam hal ini, Wicipto setiadi menambahkan: dalam pembentukan undang-undang DPR tidak bisa jalan sendiri tanpa ada persetujuan dari presiden. Kedua-duanya, baik DPR maupun presiden harus setuju, tidak bisa DPR setuju tetapi presiden tidak setuju. Keduanya harus seiring untuk setuju bersama.³⁴

³³ Saldi Isra Ibid 215

³⁴ Ibid hal 220

4. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Setelah fase persetujuan bersama, rancangan undang-undang memasuki tahapan pengesahan oleh presiden. Dalam hal ini, Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan, “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Dibandingkan dengan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur secara *expressis verbis* ketentuan pengesahan rancangan undang-undang.³⁵ Artinya, sebelum perubahan, pengesahan rancangan undang-undang didasarkan pada bunyi Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan, jika rancangan itu, meskipun disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Dalam pandangan Bagir Manan, rumusan yang terdapat dalam Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan itu secara *a contrario* mengandung makna kalau presiden menyetujui maka rancangan undang-undang yang bersangkutan akan atau haruslah disahkan. Sebaliknya jika presiden tidak menyetujui, rancangan yang bersangkutan tidak dapat lagi dimajukan dalam sidang DPR masa itu.³⁶

5. Pengundangan Undang-Undang

Kata “pengundangan” atau diundangkan tidak terdapat dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Meski kata “pengundangan” juga tidak terdapat dalam UUD 1945 setelah perubahan, kata “diundangkan” dapat ditemukan dalam pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 dalam bentuk frasa “wajib diundangkan”. Pengundangan merupakan tindakan atau

³⁵ Bagir Manan, op. cit hal 28

³⁶ Saldi Isra op .cit hal 226

pemberitahuan secara formal suatu peraturan perundang-undangan dengan menempatkan dalam penerbitan resmi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.³⁷

Pengundangan tidak hanya dimaksudkan agar setiap orang dianggap mengetahui, tetapi juga dimaksudkan untuk menentukan waktu berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Prinsipnya, setiap peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada saat diundangan. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan bersangkutan pada saat diundangan, hal ini hendaknya dinyatakan secara tegas didalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.³⁸



³⁷ *Ibid* hal 230

³⁸ Lampiran UU No. 10/2004, Angka 125

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undan-Undang.

1. Program Legislasi Nasional

a. Penyusunan Prolegnas

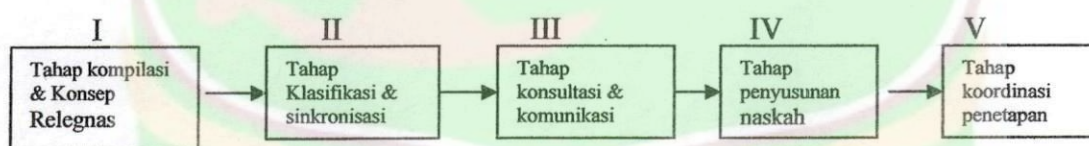
Dalam Pasal 22A UUD 1945 dinyatakan bahwa “Ketentuan mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 22A tersebut, diundangkan dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan UU 10 Tahun 2004, pembentukan sebuah undang-undang dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasan. Dalam Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004, diatur bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat daftar undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan.

Prolegnas disusun bersama oleh DPR dengan Pemerintah secara terkoordinasi, terarah dan terpadu³⁹.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas (PP Nomor 61 Tahun 2005), penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sedangkan dilingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham).

Dilingkungan Pemerintah, penyusunan Prolegnas dilakukan dalam 5 (lima) tahapan. Tahap pertama, merupakan tahap kompilasi dan Konsep Rencana Legislasi Nasional (Relegnas). Tahap kedua, merupakan tahap klasifikasi dan sinkronisasi Relegnas. Tahap ketiga, merupakan tahap konsultasi dan komunikasi Relegnas. Tahap keempat, merupakan tahap penyusunan naskah. Tahap kelima, merupakan tahap koordinasi dan penetapan Prolegnas⁴⁰. Berikut digambarkan skema alur penyusunan Prolegnas dilingkungan Pemerintah:

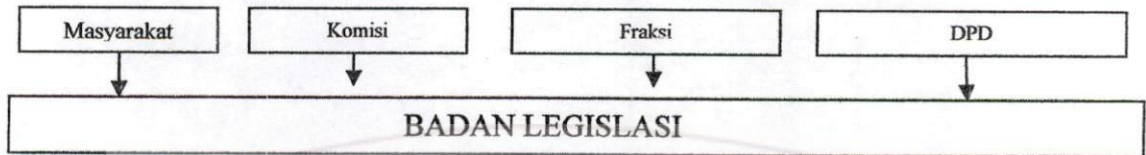


Menkumham dalam mengoordinasikan Prolegnas meminta kepada menteri lain dan pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) untuk menyerahkan dokumen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansi masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya.

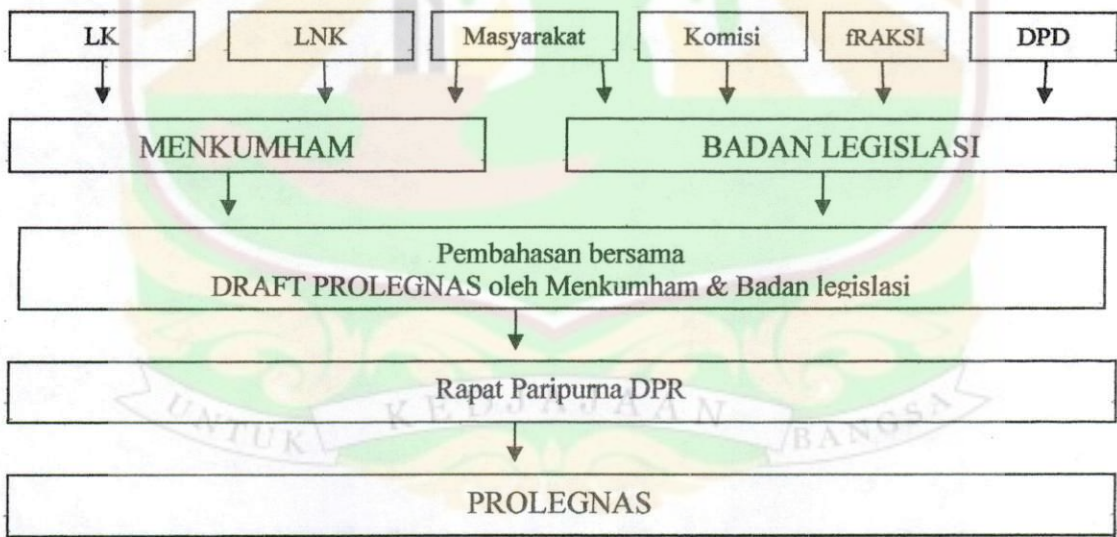
³⁹ Badan Legislasi, op cit hal 12

⁴⁰ *Ibid* hal 12

Badan Legislasi dalam mengoordinasikan penyusunan Prolegnas dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari masyarakat, komisi, fraksi, dan/atau DPD⁴¹. Berikut digambarkan skema alur penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR.



Hasil penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR dan pemerintah dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR melalui Badan Legislasi⁴². Prolegnas yang disusun dilingkungan DPR dan Pemerintah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah, dilaporkan pada Rapat Paripurna DPR untuk mendapatkan penetapan. Berikut digambarkan skema alur penetapan Prolegnas:



Sumber: Evaluasi dan kinerja Badan Legislasi DPR-RI 2009

⁴¹ Keputusan DPR RI No 08/DPR RI/2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI pasal 42

⁴² Hasil wawancara dengan Al-Muzzmil Yusuf Wakil Ketua Badan Legislasi 2007-2009 pada tanggal 2 November 2010 di Gedung DPR RI Nusantera I Lt 4

Berdasarkan Keputusan DPR Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang persetujuan penetapan Prolegnas tahun 2005-2009, telah ditetapkan sebanyak 284 Rancangan Undang-Undang (RUU). Penetapan RUU tersebut dilakukan berdasarkan kerangka pikir, maksud dan tujuan, visi, misi, serta arah kebijakn Prolegnas. Daftar RUU tersebut setiap tahun dapat dievaluasi, diverifikasi, dan dimutakhirkan sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat.⁴³ Bingkai Prolegnas ini menjadi sangat penting untuk memberikan arah rencana legislasi dan pedoman hukum nasional sehingga memudahkan Dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Pemerintah dalam mengelola legislasi.⁴⁴

b. Kerangka Pikir Prolegnas

Prolegnas sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Secara operasional, Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.⁴⁵

Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari system pembangunan nasional yang bertujuan mewujudkan negara yaitu melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, melalui sistem hukum nasional.

⁴⁴ Hasil wawancara dengan Ganjar Pranowo pada hari senin, tanggal 1 November 2010 di Hotel Golden, Jakarta.

⁴⁵ Op cit, *Badan Legislasi DPR RI Kinerja dan Evauasi periode 2004-2009*, hal 12

Pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Di samping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut tentu menuntut adanya penataan system dan kerangka hukum untuk melandasinya.⁴⁶

Atas dasar itulah, Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa harus didasarkan pada cita-cita proklamasi dan landasan konstitusional yang menyatakan bahwa Negara Indonesia negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

c. Maksud dan Tujuan Prolegnas

Maksud penyusunan Prolegnas adalah:

- a. Memberikan gambaran objektif tentang kondisi umum di bidang peraturan perundang-undangan ditingkat pusat;
- b. Menyusun skala prioritas penyusunan rancangan undang-undang sebagai suatu program yang berkesinambungan dan terpadu sebagai pedoman bersama dalam pembentukan undang-undang oleh lembaga yang berwenang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional; dan
- c. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.⁴⁷

Tujuan penyusunan Prolegnas adalah:

- a. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasi fungsi hukum sebagai sarana perekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegahan/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasi fungsi hukum sebagai

⁴⁶ *Ibid* hal 15

⁴⁷ *Ibid* hal 16

- sarana perekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegahan/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengitegrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;
 - d. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan
 - e. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

d. Visi dan Misi Prolegnas

Visi Prolegnas adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁴⁸

Untuk mencapai visi tersebut maka misi Prolegnas adalah:

- a. Mewujudkan materi hukum disegala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
- b. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
- c. Mewujudkan aparat hukum yang berkualitas profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; dan
- d. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegritas, dan berwibawa.⁴⁹

e. Arah Kebijakan Prolegnas

⁴⁸ *Ibid* hal 16

⁴⁹ Mahfud MD op cit 297

Kebijakan Prolegnas diarahkan untuk:

- a. Membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman;
- c. Mempercepat proses penyelesaian rancangan undang-undang yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan oleh undang-undang;
- d. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme dan kejahatan transnasional;
- e. Meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup;
- f. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan jaman;
- g. Memberikan landasan yuridis bagi penegak hukum secara tegas profesional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
- h. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan disegala bidang yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bangsa dan Negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi, dan keadilan.⁵⁰

f. Skala Prioritas Prolegnas

Berdasarkan kerangka pikir, maksud dan tujuan, visi, misi serta arah kebijakan Prolegnas, Badan Legislasi dalam jangka pendek menetapkan RUU prioritas setiap tahunnya. Penentuan skala prioritas ditetapkan berdasarkan pertimbangan yaitu:

- a. Merupakan perintah dari UUD 1945;
- b. Merupakan perintah dari ketetapan MPR;
- c. Terkait dengan pelaksanaan suatu undang-undang;
- d. Mendorong percepatan reformasi;
- e. Merupakan warisan dari Prolegnas periode sebelumnya yang disesuaikan dengan kondisi saat ini;
- f. Menyangkut perubahan terhadap suatu undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya;

⁵⁰ *Ibid* hal 17

- g. Merupakan ratifikasi terhadap perjanjian Internasional;
- h. Berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender;
- i. Mendukung pemulihan dan pembangunan dan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan; dan
- j. Secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat⁵¹.

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut diatas, ditetapkan RUU prioritas yaitu:

- a. Tahun 2005 sebanyak 55 RUU; tetapi DPR dan Pemerintah sepakat menambah 17 RUU lagi sehingga jumlah total RUU sepanjang tahun 2005 sebanyak 72 RUU;
- b. Tahun 2006 sebanyak 43 RUU;
- c. Tahun 2007 sebanyak 32 RUU;
- d. Tahun 2008 sebanyak 31 RUU;
- e. Tahun 2009 sebanyak 36 RUU.⁵²

Dalam perjalanannya, Prioritas tahunan yang ditetapkan dalam sidang paripurna DPR dapat mengalami perubahan atau tambahan karena UU Nomor 10 Tahun 2004 membuka adanya kemungkinan untuk mengajukan usul inisiatif RUU diluar Prolegnas. Sebagai contoh misalnya, pada tahun 2006 dari 43 RUU Prioritas ada tambahan 4 RUU tambahan yang ditetapkan melalui penetapan DPR pada tanggal 3 oktober 2006 dan pada tahun 2007 dari 30 RUU prioritas mendapat tambahan 3 RUU melalui penetapan DPR pada tanggal 23 Februari 2007 dan 25 September 2007.

Selain berasal dari daftar Rancangan Undang-Undang Prolegnas Tahun 2005-2009, RUU juga dapat berasal dari luar daftar tersebut. dalam keadaan tertentu. Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun RUU diluar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan izin kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU. Yang dimaksud dengan keadaan tertentu adalah:

⁵² *Ibid* hal 18

- a. Untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
- b. Untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- c. Untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
- d. Untuk mengatasi keadaan luar biasa;
- e. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri Hukum dan HAM⁵³

Namun jika RUU dalam Prolegnas merupakan prioritas untuk diselesaikan dalam kurun lima tahun masa bhakti DPR, maka sebenarnya terdapat sejumlah besar RUU lain yang dalam kenyataan merupakan RUU super prioritas. RUU ini tidak terdapat dalam daftar RUU Prolegnas, tetapi dengan sangat cepat dapat diselesaikan oleh proses legislasi DPR.

Tabel 1. Rincian Jumlah RUU yang telah disahkan menjadi Undang-Undang menurut tahun anggaran

KETERANGAN	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Jumlah RUU dalam list Prolegnas 2005-2009	5	16	13	20	23	76
Jumlah RUU Non-Prolegnas 2005-2009			3	5	3	11
Daftar RUU kumulatif terbuka ttg Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota		16	15	27		58
Daftar RUU kumulatif terbuka akibat putusan Mahkamah Konstitusi		2	4	2	1	9
Daftar RUU tentang APBN	3	4	3	3	3	16
Daftar RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi	4					4
Daftar RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang	2	1	2	3	4	12
TOTAL	14	39	40	61	39	193

Sumber: Baleg DPR RI Evaluasi Prolegnas 2005-2009

Jika dilihat dari tabel 4. Sebagian besar adalah UU tentang pemekaran wilayah, dan sebagian kecil lainnya terkait dengan UU APBN dan Revisinya, UU terkait dengan

⁵³ Badan Legislasi DPR RI, *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, hal 31

ratifikasi hukum internasional, UU pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu), dan sejumlah kecil UU lainnya. Karena sifatnya yang dikesankan mendesak dan segera, sehingga mampu mengalahkan prioritas pembahasan RUU Prolegnas. Ini mengisaratkan bahwa DPR penuh dengan kepentingan politis dan beralih demi kepentingan umum untuk memantulkan pembahasan Prolegnas.

2. Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR

Pembentukan undang-undang merupakan suatu proses yang dinamis sesuai dengan perkembangan sosial, politik, ekonomi dan berbagai aspek lain yang terjadi dalam masyarakat. Dalam pembentukan undang-undang perlu memperhatikan heterogenitas hukum yang terdiri dari hukum adat, hukum islam hukum agama lainnya, hukum kontemporer, serta Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi.

Di samping itu, dalam pembentukan undang-undang perlu dipegang teguh 3 (tiga) prinsip, yaitu:

- a. Kesetiaan kepada cita-cita sumpah pemuda, Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, serta nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, serta nilai-nilai konstitusional sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Terselenggaranya negara hukum Indonesia yang demokratis, adil, sejahtera dan damai; dan
- c. Dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka mendukung dan melandasi masyarakat secara berkelanjutan, tertib, lancar, dan damai serta mengayomi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia.⁵⁴

Dengan berpegang teguh pada prinsip tersebut, proses transformasi hukum positif yang heterogen dan transformasi hukum *ius constituendum* (cita-cita hukum) menjadi *ius constitutum* (realisasi hukum) dalam rangka mewujudkan sistem hukum

⁵⁴ *Ibid* hal 25

nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, perlu dilakukan secara otomatis, berharap, dan berencana.

Dalam Pasal 21 UUD 1945 diatur bahwa "*anggota Dewan perwakilan Rakyat berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang.*" Tata cara pelaksanaan hal tersebut kemudian diatur dalam UU Nomor. 10 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam UU No 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa RUU yang berasal dari DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Namun dalam keadaan tertentu, DPR dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR diatur juga bahwa sekurang-kurangnya 13 orang anggota DPR dapat mengajukan usul inisiatif RUU. Usul inisiatif RUU sebagaimana dimaksud disampaikan kepada Pimpinan DPR disertai dengan daftar nama dan tandatangan pengusul serta nama fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Selain itu, penyampaian RUU tersebut juga disertai dengan penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis.

Dalam rapat Paripurna DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota mengenai masuknya usul RUU tersebut dan membagikannya kepada seluruh anggota. Rapat Paripurna memutuskan, apakah usul RUU tersebut dapat diterima secara prinsip setelah diberikan kesempatan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya. Keputusan rapat Paripurna tersebut dapat menyetujui tanpa perubahan, atau menyetujui dengan perubahan, atau penolakan. Dalam hal RUU disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus (Pansus) untuk menyempurnakan RUU tersebut. Dalam hal disetujui tanpa perubahan atau RUU sudah disempurnakan, maka RUU tersebut langsung disampaikan kepada Presiden oleh

Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR. RUU juga disampaikan kepada pimpinan DPD jika terkait dengan kewenangan DPD.

Usul inisiatif RUU sebagaimana dimaksud dapat juga diajukan oleh Badan Legislasi. Khusus RUU yang menjadi usul Inisiatif Badan Legislasi, maka RUU tersebut disampaikan oleh pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai dengan daftar nama dan tandatangan pengusul serta nama fraksinya. Selain itu, penyampaian RUU tersebut juga disertai dengan penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis. Badan Legislasi dalam menyusun RUU usul inisiatif DPR dapat melibatkan masyarakat.

Dalam penyusunan RUU usul inisiatif, Badan Legislasi bersikap proaktif dengan mencermati berbagai persoalan yang muncul terkait dengan peraturan perundang-undangan kemudian mbingkainya dalam rumusan RUU inisiatif⁵⁵, seperti ketika muncul wacana tentang calon independen atau calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah, maka Badan Legislasi kemudian mengusulkan RUU inisiatif perubahan atas UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan menjadi UU No. 12 Tahun 2008. Selain penyusunan, Badan Legislasi diminta oleh pimpinan DPR atau alat kelengkapan DPR untuk membuat kajian terkait dengan UU paket politik, kajian atas munculnya calon perseorangan, kajian atas putusan MK dan MA, dan lain sebagainya⁵⁶.

Selama periode tahun 2004-2009 Badan Legislasi telah melakukan beberapa penyusunan RUU inisiatif dan peraturan DPR RI yaitu:

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Widodo SH, MH Koordinator staf ahli Baleg, pada hari kamis Tgl 28 Oktober 2010 di Gedung DPR RI Nusantara Lt 3

⁵⁶ Badan Legislasi, *Kinerja dan Evaluasi 2004-2009*, hal 28

Tabel 2. Jumlah RUU dan Peraturan DPR Yang Telah Dikerjakan Oleh Badan Legislasi

Tahun	RUU	Rancangan Peraturan DPR	Jumlah
	Perancangan		
2005	2	-	2
2006	3	2	5
2007	6	-	6
2008	7	1	8
2009	7	-	7
Jumlah Total Dari Tahun 2005-2009			28

Sumber: Badan Legislasi 2004-2009 Kinerja dan Evaluasi

Sedangkan jika dilihat dari keseluruhan RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang, bisa diketahui apakah undang-undang tersebut diusulkan oleh DPR atau Presiden. Berdasarkan hal tersebut maka jumlah RUU usul inisiatif DPR dan Presiden yang telah disahkan menjadi undang-undang dalam periode 2005-2009 adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Jumlah RUU Yang Telah Disahkan Menjadi Undang-Undang Menurut Pengusul

NO	PENGELOMPOKAN DAFTAR RUU	JUMLAH UNDANG-UNDANG	
		USUL DPR	USUL PRESIDEN
A	Jumlah RUU dalam list Prolegnas 2005-2009	31	45
B	Jumlah RUU Non-Prolegnas 2005-2009	1	10
C	Daftar RUU kumulatif terbuka ttg Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten /Kota	54	4
D	Daftar RUU kumulatif terbuka ttg pengesahan perjanjian internasional (diluar	0	9

	daftar prolegnas)		
E	Daftar RUU kumulatif terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi	6	1
F	Daftar RUU tentang APBN	0	16
G	Daftar RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama	4	0
H	Daftar RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	0	12
Total		96	97

Sumber: Baleg DPR RI 2009 Evaluasi Prolegnas

Berdasarkan data diatas, maka produktifitas Pemerintah dalam membentuk undang-undang lebih besar dari DPR walaupun dalam UUD 1945 Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tetapi walaupun demikian RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang yang merupakan inisitif DPR RI periode 2004-2009 lebih unggul dari DPR RI periode sebelumnya.

3. Harmonisasi RUU Usul Inisiatif DPR RI

Istilah harmonisasi berasal dari kata *harmony* yang berarti keselarasan, keserasian, kesesuaian, kecocokan, kerukunan atau *harmonize* yang artinya berpadanan, seimbang, cocok, dan berpadu. Istilah harmoni (*armony*) muncul pertama kali pada abad 14 masehi yang menunjukkan struktur musik (melodi) yang komposisi dan kombinasi antar notnya melahirkan alunan musik yang padu, merdu dan indah untuk didengarkan (*Merriam-webster's 11th Collegiate Dictionary, 2003*). Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998), harmonisasi memiliki arti serasi, selaras, sepadan, dan sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidakselarasan. Selain itu, harmonisasi juga berarti mencocokkan hal-hal yang tidak tertata baik secara proposional agar membentuk suatu keseluruhan sebagai satu sistem, sehingga tercipta suatu keselarasan dan keserasian.

Dalam ilmu hukum, harmonisasi atau pengharmonisasian hukum merupakan ilmu, teknik perancangan, seni, penerapan metode dalam melihat asas, norma, dan pranata hukum dalam peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian dilakukan untuk mengetahui apakah ada konflik, kontradiksi, tumpangtindih, kesenjangan (*gap/disparity*), inkonsistensi, dan inkompatibilitas (*mismatch*) didalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Jika ditemukan adanya ketidakharmonisan atau ketidaksinkronan, maka harus dilakukan perbaikan dan penyempurnaan, sehingga akan terwujud suatu peraturan perundang-undangan yang norma hukumnya memiliki: a) keintegrasian; b) keteraturan; c) keutuhan; d) keorganisasian; e) koherensi antara komponen satu dengan komponen lain; f) keterkaitan antara satu dengan komponen lain; dan g) kesirnegisian antara komponen satu dengan komponen lain.⁵⁷

Dalam konteks pembentukan undang-undang, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang atau yang lazim disebut pengharmonisasian dilakukan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang lebih tinggi, sederajat maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).⁵⁸

Mekanisme dan Teknis Pengharmonisasian

Pengharmonisan secara umum dilakukan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu Rancangan Undang-

⁵⁷ Badan Legislasi Tahun 2009.

⁵⁸ Hasil wawancara dengan Ganjar Pranowo pada hari senin, tanggal 1 November 2010 di Hotel Golden, Jakarta.

Undang, tetapi secara prinsipil ada 3 (tiga) alasan diperlukan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undang adalah bagian integral dari sistem hukum. Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan agar dapat berfungsi efektif dalam kesatuan sistem yang integral. Pengharmonisasian dilakukan mengingat bahwa peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem hierarki yang memiliki keterkaitan dan saling tergantung dalam satu kebulatan yang utuh. Dalam konteks hukum negara, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, dan karena itu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Sementara UUD 1945 merupakan hukum dasar negara dan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Selanjutnya, kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Sistem hierarki peraturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.
- b. Peraturan perundang-undangan dapat diuji baik secara materil maupun formal. Kekuasaan kehakiman memiliki kewenangan untuk menguji (*judicial review*) atas Undang-Undang. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Kemudian Pasal 24 c ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Dalam konteks ini pengharmonisasian dilakukan sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.
- c. Pembentukan Peraturan Perundang-Undang harus dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, memiliki kepastian hukum, dan memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampain dan pembahasan, teknis penyusunan, serta pemberlakuannya dilakukan dengan membuka akses dan peran serta masyarakat. Dengan adanya kepastian hukum, maka tujuan negara menciptakan tujuan bersama yang dinamis, tertib, dan teratur dalam kesatuan sistem yang integral akan terwujud. Untuk itulah perlu dilakukan pengharmonisasian terhadap peraturan perundang-undangan, sehingga akan dapat menjamin proses pembentukan dan kualitas produk peraturan perundang-undangan yang taat asas dan memiliki kepastian hukum⁵⁹.

⁵⁹ *Ibid* hal 32

Dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan berkaitan dengan dua aspek, yaitu:

1. Materi Muatan Rancangan Undang-Undang

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan berkaitan dengan aspek konsepsi materi muatan yang mencakup:

- a. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan Pancasila;
- b. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan UUD 1945;
- c. Pengharmonisasian RUU dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan;
- d. Pengharmonisasian materi muatan RUU secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, sebab hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya;
- e. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan konvensi/perjanjian internasional;
- f. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian terhadap undang-undang; dan
- g. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan teori hukum, pendapat para ahli, yurisprudensi, hukum adat, norma-norma tidak tertulis, rancangan pasal demi pasal dalam RUU yang bersangkutan, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan undang-undang yang akan disusun.⁶⁰

2. Teknik Penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan berkaitan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, mencakup: kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa, dan bentuk peraturan perundangan sebagaimana diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004⁶¹.

Badan Legislasi dalam melakukan pengharmonisasian suatu RUU dapat memanggil para pengusul RUU untuk dimintakan keterangannya, atau memanggil para pakar baik akademisi ataupun praktisi guna dimintakan masukannya atas berbagai rumusan kaidah yang ada dalam RUU tersebut. Kemudian dalam realisasinya,

⁶⁰ Op cit Badan Legislasi hal 33

⁶¹ *Ibid*

pelaksanaan pengharmonisasian RUU usul anggota, komisi, dan gabungan komisi oleh Badan Legislasi dilakukan 2 tahap pembahasan. Tahap pertama dilakukan dalam bentuk Panitia Kerja (Panja), dan Tahap Kedua dilakukan dalam rapat pleno. Setiap RUU yang akan dilakukan pengharmonisasian oleh Badan Legislasi dibuat suatu kajian terlebih dahulu secara utuh, baik terkait dengan materi muatan maupun teknis penyusunannya. Selanjutnya dilakukan teknis pengharmonisasian sesuai UU No Tahun 2004 didalam rapat panja Badan Legislasi. Kemudian hasil pengharmonisasian di rapat panja diteruskan kepembahasan tahap kedua dalam rapat pleno Badan Legislasi. Disinilah masing-masing pengharmonisasian: apakah menyetujui atau menyetujui dengan catatan atau menolak RUU yang diusulkan untuk diharmonisasikan tersebut.

B. Kendala Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 Dalam Pembentukan Undang-Undang.

a. Kendala Dalam Penyusunan Prolegnas.

Sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang, Prolegnas disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dan didalamnya termuat daftar undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Prolegnas berisi program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan yang disusun bersama oleh DPR dan Pemerintah secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu. Dengan demikian, Prolegnas sudah barang tentu dapat menjadi arah pelaksanaan pembangunan hukum nasional dalam rangka mewujudkan

Indonesia menjadi sebuah negara hukum, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: Negara Indonesia adalah negara hukum, yang menjunjung tinggi supremasi hukum sebagai landasan penting bagi pembangunan nasional. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, supremasi hukum dapat memastikan bahwa proses pembangunan nasional akan berjalan secara teratur, mewujudkan distribusi manfaat hasil pembangunan dan rasa keadilan masyarakat, serta menjalin adanya kepastian hukum.

Selain itu, supremasi hukum juga dapat dijadikan landasan perekat kehidupan berbangsa dan bernegara yang bermakna bahwa adanya satu kesatuan sistem hukum nasional didalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang berasaskan kenusantaraan sehingga tetap mengakui keanekaragaman atau heterogonitas hukum yang masih berlaku dan hidup didalam masyarakat. Untuk itu diperlukan sistem hukum yang kondusif bagi keberagaman subsistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang yang dibutuhkan masyarakat, serta kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat, kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai aturan yang berlaku. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan sebuah perencanaan pembangunan hukum yang akurat dan komprehensif, yang dalam Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 disebut Prolegnas.

Berdasarkan UU No 10 Tahun 2004 diatas, DPR menetapkan Prolegnas jangka menengah 2005-2009, yang merupakan Prolegnas yang pertama dalam sejarah perundang-undangan di Indonesia, melalui kputusan DPR tanggal Februari 2005 yang memuat 284 judul RUU. Meskipun Prolegnas tersebut telah disusun bersama oleh Pemerintah bersama DPR berdasarkan metode dan parameter tertentu secara

terkoordinasi, terarah, dan terpadu namun ternyata penyusunan Prolegnas tersebut masih memiliki beberapa kelemahan. Antara lain sebagai berikut:

1. Terlalu banyaknya jumlah RUU yang ditetapkan dalam Prolegnas 2005-2009, yang mencapai 284 RUU. Jumlah tersebut ternyata jauh melebihi kapasitas DPR, baik dari segi waktu dan daya dukung, untuk diselesaikan dalam satu periode. Ini berarti proses penyusunan Prolegnas belum secara cermat mempertimbangkan aspek ketersediaan kapasitas dimaksud. Prolegnas 2005-2009 menetapkan sebanyak 284 RUU dengan perincian 150 RUU yang tidak diajukan dalam Prolegnas, 130 RUU yang masuk Prolegnas tahunan, dan 27 RUU non Prolegnas.⁶² Dengan jumlah RUU sebanyak itu, DPR RI periode 2004-2009 berhasil menyelesaikan 193 RUU yang dapat disahkan sampai berakhirnya masa keanggotaan dengan perincian 96 RUU inisiatif DPR RI dan 97 RUU inisiatif Pemerintah.
2. Dalam Prolegnas 2005-2009 juga ditemukan 4 judul RUU yang merupakan duplikasi karena memiliki judul yang sama. Ini menunjukkan proses penyusunan Prolegnas masih membuka peluang terjadinya ketidaktelitian. Sangat mungkin ketidaktelitian tersebut disebabkan karena Prolegnas saat itu hanya memuat daftar judul RUU saja, sehingga sulit untuk mengetahui apakah substansi materi muatan dalam 4 judul RUU tersebut sebenarnya memiliki perbedaan atau tidak, menjadi sangat penting apabila Prolegnas yang akan datang tidak hanya memuat daftar judul RUU, tetapi juga mencantumkan ringkasan (*review*) atau justifikasi

⁶² Arsip dan Dokumen Badan legislasi.

kebutuhan sebuah RUU (*need analysis*), sehingga substansi materi muatan RUU dalam Prolegnas dapat diketahui dan duplikasi dapat dihindarkan⁶³.

3. Adanya 150 judul RUU dalam Prolegnas 2005-2009 yang tidak pernah diajukan menjadi prioritas tahunan, baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR. Beberapa kemungkinan yang menjadi penyebab terjadinya hal tersebut adalah: (a) kesamaan materi muatan dalam RUU tersebut dengan RUU yang sudah disahkan sehingga tidak lagi diperlukan, (b) ketidaksiapan naskah akademik dan draft RUU pada saat pembahasan prioritas, (c) substansi materi muatan RUU tersebut ternyata tidak sesuai dengan arah kebijakan prioritas tahunan Prolegnas. Sebenarnya kriteria penentuan prioritas tersebut diatas masih dapat dinilai sangat umum sehingga kurang efektif untuk memilih RUU prioritas tahunan. Kriteria yang terlalu umum tentu saja membuka peluang bagi semua RUU yang diajukan untuk memenuhi minimal satu dari kriteria tersebut. Hal ini tentu saja menyulitkan proses penentuan prioritas sehingga dalam Prolegnas mendatang, kriteria tersebut perlu dipertajam.⁶⁴
4. Tidak adanya jaminan bahwa Pemerintah dan DPR tidak mengajukan usulan RUU baru diluar Prolegnas yang telah ditetapkan. Selama periode keanggotaan DPR 2004-2009, terdapat 27 RUU yang dibahas tetapi tidak termasuk dalam Prolegnas 2005-2009. Memang hal tersebut dimungkinkan menurut UU No 10 Tahun 2004, terutama apabila kebutuhan akan suatu Undang-Undang dipandang sangat mendesak. Namun, kriteria urgensi tersebut perlu dipertegas sehingga jumlah RUU yang diajukan tanpa melalui Prolegnas akan semakin sedikit.

⁶³ *Ibid* hal21

⁶⁴ *Ibid*

Sebagai sebuah Perencanaan yang komprehensif, Prolegnas seharusnya secara antisipatif mampu mewadahi seluruh kebutuhan Undang-Undang dalam periode 5 tahunan sehingga DPR tidak perlu lagi membahas RUU baru sementara RUU yang sudah termuat dalam Prolegnas terabaikan.⁶⁵

Berdasarkan deskripsi diatas, terdapat 150 judul RUU dalam Prolegnas 2005-2009 yang tidak pernah diajukan sebagai prioritas untuk dibahas baik oleh DPR maupun Pemerintah. Sehingga hanya 130 judul RUU saja yang tecantum dalam Prolegnas 2005-2009 yang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu merupakan RUU yang ditetapkan untuk dibahas oleh DPR sampai tahun 2009. Jika ditambah 27 judul RUU non Prolegnas, maka DPR 2004-2009 hanya perlu membahas 157 RUU saja, bukan 284 RUU seperti yang tertuang dalam Prolegnas 2005-2009.

2. Kendala Dalam Penyusunan RUU Usul inisiatif DPR RI

Banyaknya fraksi di DPR RI dan masing-masing fraksi membawa kepentingan partai politik sehingga menimbulkan kendala-kendala dalam penyusunan RUU insiatif diantaranya adalah:

- a. RUU Inisiatif Badan Legislasi ketika sudah disetujui ditingkat Badan Legislasi dan selanjutnya dibahas lebih lanjut didalam Pansus atau komisi untuk pembahasan tingkat 1 seringkali mengalami perubahan yang tidak sesuai dengan substansi dan semangat awal penyusunan RUU tersebut. Kondisi ini terjadi, karena sebagian besar anggota Pansus kurang memahami semangat dan substansi awal RUU karena sebagian besar

⁶⁵ *Ibid* hal 22

anggota Pansus tidak mengikuti atau terlibat dalam pembahasan RUU tersebut ketika masih di Badan legislasi.

- b. Dalam penyusunan RUU inisiatif belum ada batasan jangka waktu penyelesaian, sehingga terkadang ada RUU yang begitu cepat penyusunannya, tetapi ada juga RUU yang begitu lama penyusunannya.
- c. Dalam penyusunan RUU, terkadang RUU inisiatif oleh Badan Legislasi kurang sepenuhnya mencerminkan semangat (*zeitgeist*) yang muncul dan berkembang di Badan Legislasi. Karena RUU itu sebetulnya sudah ada naskahnya dari masyarakat, tetapi diajukan penyusunannya sebagai inisiatif Badan Legislasi.
- d. Dalam penyusunan RUU inisiatif dan Peraturan DPR, terkadang Badan Legislasi mengalami kendala dalam hal koordinasi dengan alat kelengkapan lain, sebab tidak dipahaminya kedudukan Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang. Hal ini menghambat proses penyusunan dan pembahasan suatu RUU inisiatif dan Peraturan DPR.
- e. Dalam penyusunan RUU inisiatif dan peraturan DPR kadang terkendala masalah teknis berupa mekanisme kerja yang *rigid*, waktu legislasi yang terbatas, serta tata hubungan dengan alat kelengkapan lain yang kurang maksimal, sehingga dapat mengganggu berlarut-larutnya proses penyusunan RUU dan peraturan DPR.

2. Kendala Dalam Proses Pengharmonisasian.

Proses pengharmonisasian tidak berjalan dengan semestinya, karena masih ditemukan materi hukum yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dan tidak konsiten, baik secara vertikal maupun horizontal, belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marjinal, nilai-nilai keadilan jender, serta proses pembentukannya yang kurang aspiratif dan partisipatif. Indikatornya adalah masih banyaknya produk UU yang diujimaterikan ke Mahkamah Konstitusi (MK)⁶⁶. Berdasarkan data MK, sejak tahun 2005 hingga 2009, terdapat 150 putusan MK atas 73 UU yang diajukan *Judicial Review*. Dari jumlah putusan tersebut, 40 putusan diantaranya dikabulkan MK.⁶⁷

Hal itu disebabkan karena dalam proses pengharmonisasian RUU, baik yang diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi kepada Badan Legislasi kadangkala ditemukan beberapa kendala, seperti:

1. Penjadwalan pengharmonisasian RUU selama ini bersifat tentatif, sehingga dalam prakteknya agak menyulitkan dalam proses pelaksanaan maupun penargetan penyelesaiannya.
2. RUU yang masuk ke Badan Legislasi untuk diharmonisasikan kebanyakan berupa RUU yang secara substansi (materi muatan) maupun teknis penyusunannya masih belum utuh dan tidak sesuai dengan tujuan penyusunannya, terlebih lagi ada beberapa RUU yang sebelumnya diajukan oleh Pemerintah tetapi karena prosesnya sangat lama, maka kemudian dimasukan sebagai RUU inisiatif DPR yang harus diharmonisasikan oleh Badan Legislasi.

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Sabari Barus pada hari rabu tanggal 27 Oktober 2010 di Gedung DPR RI Nusantara 1 Lt 3

⁶⁷ Badan Legislasi, op cit hal 22

Kondisi ini terkadang juga diperparah karena pengusul kurang menguasai substansi RUU yang diusulkan untuk diharmonisasi tersebut.

3. Pengharmonisasian RUU oleh Badan Legislasi seringkali oleh pengusul hanya dipahami semata-mata mengharmonisasikan teknis penyusunan RUU tersebut berdasarkan UU No 10 Tahun 2004.
4. RUU pemekaran yang diajukan untuk dilakukan pengharmonisasian dalam banyak hal cenderung formalitas sebab lebih kental dengan kepentingan tertentu dan kurang dilengkapi dengan beberapa persyaratan yang memadai, yaitu:
 - a. Persyaratan administratif pembentukan daerah otonom baru tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - b. Syarat teknis sesuai Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 *dimarkup* dan kurang mencerminkan kenyataan *riil* di lapangan;
 - c. Syarat fisik sesuai Pasal 5 ayat (5) UU No 32 Tahun 2004 kurang terpenuhi dengan baik, terkadang masih ada perdebatan mengenai lokasi calon ibukota kabupaten/kota atau provinsi, seperti yang terjadi pada pemekaran kabupaten Maybrat Papua Barat dengan ibukota kumukek Distrik Aifat sebagaimana yang diatur dalam UU 13 Tahun 2009 pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat. Hal ini menyalahi Musyawarah Adat Masyarakat Mayabrat dan Musyawarah Badan Perwakilan Kampung (BAPEKAM) yang telah menunjuk Fategomi sebagai ibukota Kabupaten Maybrat, sehingga ketika diajukan

judicial review status ibukota Kumurkek Distrik Aifat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

C Upaya Dalam Mengatasi Kendala Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 Dalam Pembentukan Undang-Undang

1. Upaya mengatasi Kendala Dalam Prolegnas.

Sebaiknya Badan Legislasi DPR RI mengatasi kendala-kendala yang dihadapi dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Meningkatkan intensitas koordinasi lintas atau kelembagaan terkait
- b. Menjadikan Prolegnas sebagai prioritas satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga bisa meminimalisir undang-undang yang lahir diluar Prolegnas.
- c. Membuat jadwal yang rasional dalam penyelesaian pembahasan RUU sampai kepada pengesahan RUU dengan begitu penyelesaian UU sesuai seperti yang diamanatkan Prolegnas.
- d. Mengaakuratkan inventarisasi, sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan sehingga *overlapping* pengaturan dan pertentangan diametral antar perundang-undangan bisa dihindari⁶⁸.
- e. Melakukan diseminasi peraturan perundang-undangan dan membuka akses serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang

⁶⁸ Op cit Ganjar Pranowo

2. Upaya Mengatasi Kendala Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR

Beberapa kendala yang dihadapi dalam penyusunan RUU inisiatif harus dicarikan solusinya untuk mengatasi kendala tersebut dan diantara caranya adalah:

- a. Meningkatkan kapasitas anggota DPR RI terhadap pemahaman dalam proses pembentukan undang-undang sehingga perdebatan tidak keluar dari substansi dan semangat untuk kepentingan rakyat
- b. Membuat jadwal penyelesaian RUU sesuai dengan tingkat kesulitannya
- c. Membuka akses kepada masyarakat supaya partisipasi masyarakat lebih optimal
- d. Membuat aturan yang tegas dalam hal koordinasi antara Badan Legislasi dengan alat kelengkapan lain di DPR.

3. Upaya Mengatasi Kendala Harmonisasi

Untuk lebih memaksimalkan pelaksanaan tugas Badan Legislasi dalam hal pengharmonisasian maka sebaiknya dilakukan cara sebagai berikut:

1. Membuat mekanisme dan tahapan kerja yang dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pengharmonisasian terhadap RUU yang masuk ke Badan Legislasi. Sehingga dapat dilakukan proses harmonisasi sesuai tata kerja dan tenggat waktu sebaiknya suatu RUU diharmonisasi oleh Badan Legislasi⁶⁹. Dengan demikian penjadwalan dan penargetan harmonisasi RUU menjadi lebih terencana dan lebih dapat diatur untuk dilaksanakan lebih baik lagi.
2. Setiap RUU yang diajukan untuk dilakukan pengharmonisasian, semestinya bukan semata-mata formil dilengkapi dengan draft RUU dan naskah akademis.

⁶⁹ Op cit Almuzzmil Yusuf

Tetapi benar-benar merupakan RUU yang secara umum memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan, baik dari sisi materi muatannya maupun teknis penyusunannya. Hal ini untuk memudahkan proses pengharmonisasian dapat berjalan lebih cepat dan lebih baik lagi.

3. Badan Legislasi dalam melakukan pengharmonisasian RUU meliputi substansi dan teknis penyusunan RUU. Dengan demikian diharapkan setiap RUU yang telah diharmonisasikan oleh Badan Legislasi merupakan RUU yang secara substansi (materi muatan) belum pernah diatur sebelumnya. Materi muatannya sesuai dengan tujuan RUU tersebut disusun, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, serta secara teknis penyusunan RUU selaras dengan ketentuan yang terdapat dalam didalam UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk memberikan pemahaman yang lebih baik, maka Badan Legislasi perlu membuat informasi mengenai teknis dan aturan pengharmonisasian RUU yang mudah dipahami oleh pengusul dan *stakeholders* terkait.
4. RUU pemekaran semestinya didasarkan pada studi kelayakan dan perkiraan (*forecasting*) penyelenggaraan otonomi daerah untuk setiap kabupaten/kota atau provinsi yang akan dibentuk termasuk daerah induknya, sehingga pengharmonisasian RUU pemekaran benar-benar sesuai dengan persyaratan dan mencerminkan keinginan semua pihak/unsur terkait. Dalam konteks pengharmonisasian RUU pemekaran persetujuan DPRD, bupati/walikota ataupun gubernur disamping harus sesuai dengan PP No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, juga sesuai dengan

representasi riil masyarakat di daerah induk maupun daerah yang akan dimekarkan, sehingga proses pembentukan suatu daerah menjadi lebih selektif dan mencerminkan representasi dan kebutuhan pihak/unsur terkait.⁷⁰



⁷⁰ Op cit Badan Legislasi hal 45

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang diuraikan pada bab sebelumnya, maka penulis memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009 dalam pembentukan undang-undang adalah: (i) menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, (ii) menyiapkan RUU Usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan, (iii) melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi RUU.
2. Badan Legislasi telah berusaha untuk menjalankan tugasnya dalam pembentukan undang-undang supaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun hal itu tidak optimal dilakukan karena ditemui beberapa kendala yang menjadi hambatan bagi Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undang-Undang. Kendala yang dihadapi oleh Badan Legislasi dalam menjalankan tugasnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yaitu: Kapasitas anggota DPR RI 2004-2009 yang belum memadai untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, lemahnya tingkat koordinasi lintas atau antar kelembagaan, inventarisasi, sinkronisasi dan harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan, lemahnya diseminasi peraturan perundang-

undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, anggota Baleg yang terdiri dari lintas fraksi yang masing-masing mempunyai kepentingan, kurangnya tenaga ahli.

3. Dengan adanya kekurangan tersebut maka Badan Legislasi DPR RI akan dan telah menempuh cara selayaknya terus mendapatkan kajian dan evaluasi agar Badan Legislasi selalu dapat mengakselerasi perubahan dan perkembangan hukum nasional serta perlu membuat informasi mengenai teknis dan aturan yang mudah dipahami oleh pengusul dan stakeholders terkait.

B. Saran

Sebagai hasil dari penelitian ini, maka perlu juga disampaikan beberapa pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009 dalam pembentukan undang-undang adalah menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, menyiapkan RUU Usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan dan melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematangan konsepsi RUU. Tugas yang begitu besar dan strategis hendaknya diimbangi dengan kinerja legislasi yang baik.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebaiknya meningkatkan kapasitas dirinya dengan pelatihan, lokakarya dan seminar tentang fungsi,

tugas dan wewenangnya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

3. Badan Legislasi DPR RI seharusnya mempunyai sistem pendukung yang memadai seperti staf ahli yang ahli dibidangnya sehingga bisa membantu kinerja Badan Legislasi serta informasi dan data yang komprehensif terhadap permasalahan bangsa supaya tidak teringgal dengan Pemerintah yang jauh lebih memahami persoalan dan mempunyai Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) serta senantiasa dievaluasi dan mendapatkan kajian sehingga kelemahan yang terjadi bisa diperbaiki.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2005
- Bambang Senggono, *Metode penelitian hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1997
- Burhan Ashofat, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996
- Dasim Budimansyah dan Dikdik Baehaqi Arif, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, PT Genesido, Jakarta, 2005
- Formappi, *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, Studi Dan Analisis Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Formappi dan Ausaid, Jakarta, 2005
- H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 2004
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajagrafindo Persada Jakarta, 2009
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983
- Rahimullah, *Ilmu Perundang-undangan Versi Amandemen UUD 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 2006
- Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006
- _____, *Pergeseran Fungsi Legislasi Mengutnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden .

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/ DPR RI/I/2005.2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat

Internet

-www.HTN.blogspot.com

-www.RumahkuIndonesia.blogspot.com

