

ANALISIS PERANAN BADAN LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Dwiky Ramanda Putra

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Agus Riwanto

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

ABSTRACT

This study aims to determine the implementation of the roles and responsibilities of the Legislative Body of the House of Representatives in the drafting of the Law in the House of Representatives in order to create good legislation and see the system of drafting the Law for the creation of legislative products produced by the legislature can form legislation good legislation to implement in Indonesia, The problem of the legal system in Indonesia which resulted in the legislative body as one of the parliamentary fittings of the Republic of Indonesia is not optimal in answering the legal needs of the community.

This research uses descriptive normative research method. Approach This study uses a historical approach to answer the first formula and conceptual approach to answer the formulation of the second problem. The types and legal materials used in this study include primary and secondary legal materials. Techniques of collecting legal materials through document studies. The analytical technique used is the technique of legal material analysis with deductive logic.

Based on the results of research That the role of the legislative body in the preparation of the Act is still not optimal in running tupoksi from the legislation because many of the various interests that led to the deliberation of the Draft Law will affect the performance of the Legislative function of the House,

Keyword: Legislative Body of the People's Representative Council, Draft Legislation

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan peran serta tanggungjawab Badan Legislasi DPR RI dalam Penyusunan Undang-Undang di DPR demi menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik serta melihat sistem penyusunan Undang-Undang untuk terciptanya produk undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang baik untuk di terapkan di Indonesia, Permasalahan sistem penyusunan undang-undang di Indonesia yang mengakibatkan badan legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPR RI sangat kurang optimal dalam menjawab kebutuhan hukum masyarakat.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normative yang bersifat deskriptif. Pendekatan Penelitian ini menggunakan pendekatan historis untuk menjawab rumusan pertama dan pendekatan konseptual untuk menjawab rumusan masalah yang kedua. Jenis dan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi dokumen. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis bahan hukum dengan logika deduktif.

Berdasarkan hasil penelitian Bahwa peran badan legislasi dalam penyusunan Undang-Undang masih belum optimal dalam menjalankan tupoksi dari badan legislasi karena banyak berbagai kepentingan yang menyebabkan pembahasan Rancangan Undang-Undang terhambat akan berdampak kepada kinerja dari fungsi Legislasi DPR,

Kata Kunci: Badan Legislasi DPR RI, Penyusunan Undang-Undang

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan Undang-undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, maka dengan ketentuan tersebut tidak akan lepas dengan peraturan perundang-undangan adanya lembaga legislatif di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan. Dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut lembaga ini mempunyai alat kelengkapan dewan untuk membantu dalam kerjanya yaitu ada Pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Kerjasama Antar Parlemen, Badan Urusan Rumah Tangga, Panitia Khusus, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna DPR RI. untuk menjalankan ketiga fungsi tersebut tidak berjalan mudah karena titik fokus lembaga DPR RI ini bukan di fungsi legislasinya tetapi titik fokus mereka berada di fungsi pengawasannya karena berkaitan dengan kebijakan yang dipegang oleh pemerintahan, serta fungsi anggaran untuk menjalankan program pemerintah yang dibahas setiap tahunnya.

Fungsi legislasi adalah salah satu fungsi yang di miliki oleh DPR RI sesuai dengan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dipertegas dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a Undang-Undang MD3 yang mengatur “DPR mempunyai fungsi legislasi, Anggaran dan, pengawasan” dan pada Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang MPR DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur “fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan

sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Kemudian kewenangan legislasi tersebut dinyatakan dalam pasal 71 huruf a Undang-undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) yang mengatur “DPR berwenang membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Pelaksanaan fungsi legislasi di DPR RI tidaklah mudah, karena ada beberapa faktor yang menjadi kendala dalam kinerja fungsi legislasi yaitu Pemahaman dan pengetahuan para anggota DPR RI ini terhadap suatu Rancangan Undang-undang yang dapat mereka bahas hanya secara umum saja tetapi tidak detail, lalu anggota DPR RI memiliki kepentingan politik tersendiri dengan kendali partainya masing-masing yang menyebabkan salah satu fungsi DPR RI ini kurang optimal dalam pelaksanaannya. Pada tahun pertama masa jabatan DPR RI pada tahun 2014-2015 telah menghasilkan Undang-Undang sebanyak 3 Undang-Undang dari jumlah prolegnas 37 prioritas tahun 2015, serta pada masa sidang tahun 2015-2016 telah menghasilkan produk hukum ada 9 undang-undang dari 40 jumlah Prolegnas Prioritas tahun 2016. (<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/Ringkasan%20Laporan%20Kinerja%20DPR%202015-2016.pdf>. Diunduh pada tanggal 18 Agustus 2017).

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan peran serta tanggungjawab Badan Legislasi DPR RI dalam Penyusunan Undang-Undang di DPR demi menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik.

Penelitian hukum ini bersifat preskriptif dan teknis atau terapan. Objek ilmu hukum adalah koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum, serta tingkah laku (act) bukan (behavior) individu dengan norma hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2014:41-42).

Sebagai ilmu hukum yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2014:22).

Pendekatan yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah pendekatan Historis (historical approach) dan pendekatan konseptual, Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah kerangka sejarah lembaga legislatif dalam melakukan

fungsi legislasi dari waktu ke waktu. Selain itu penulis juga menggunakan pendekatan konseptual yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum, penulis menggunakan pendekatan konseptual (Peter Mahmud Marzuki, 2014:136) dalam penelitian ini karena menurut penulis dengan pendekatan konseptual bisa memberikan gagasan-gagasan terhadap penelitian yang dilakukan sebagai solusi atas suatu permasalahan. Sehingga penulis meneliti isu hukum yang ada berdasarkan konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

Pemecahan isu hukum memerlukan sumber-sumber penelitian. Sumber hukum penelitian dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang, dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Peter Mahmud Marzuki, 2014:181).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

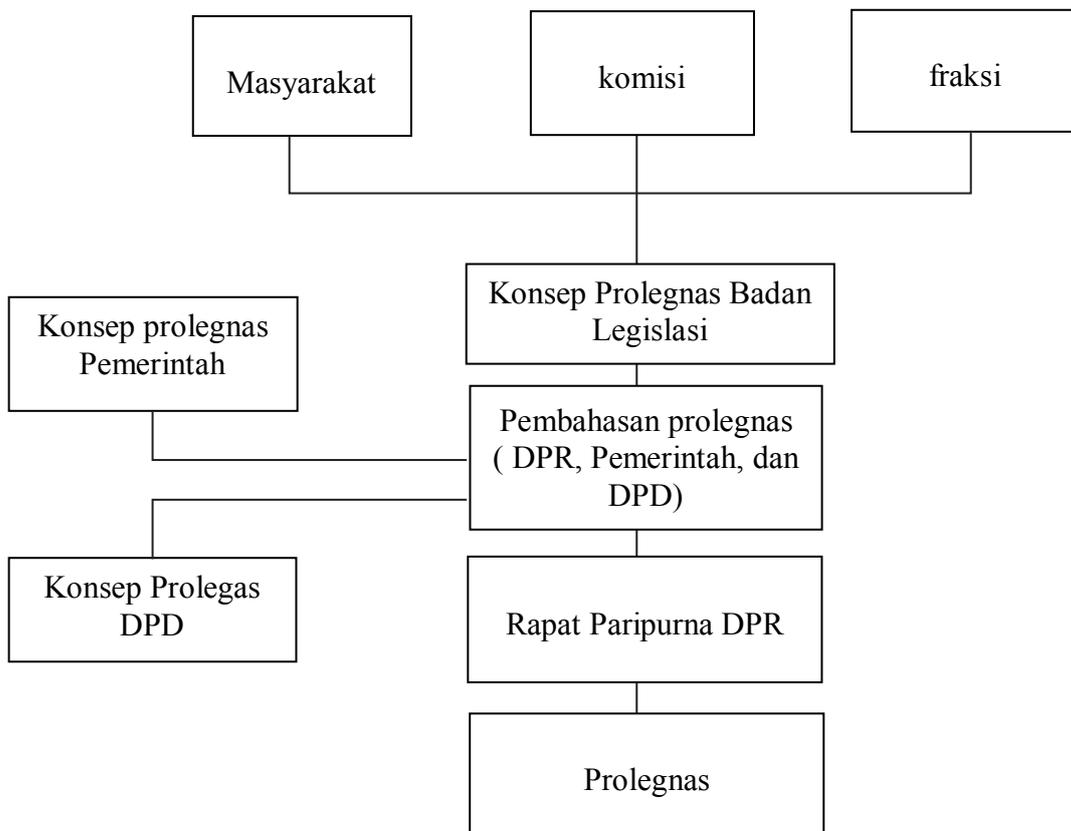
Bagaimana peranan badan legislasi dalam penyusunan Undang-Undang di Indonesia

Indonesia adalah Negara hukum sesuai dengan undang-undang dasar Negara republic Indonesia tahun 1945 pada pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, berdasarkan ketentuan tersebut Negara Indonesia pasti membutuhkan suatu undang-undang untuk mengatur kehidupan masyarakat. Menurut sri soemantri mengatakan bahwa selain asas demokrasi yang digunakan kedalam kehidupan berbangsa dan bernegara, digunakan juga asas Negara hukum yang di implemantasikan kedalam system hukum nasional, unsur-unsur Negara hukum ada empat yaitu: (bahder johan nasution, 2012: hal 51)

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan
2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara
4. Adanya pengawasan dari badan-badan pemerintahan.

Dalam merancang undang-undang memiliki lembaga yang berwenang yakni DPR RI dengan dibantu oleh alat kelengkapan dewan, yang berhubungan dengan legislasi DPR yakni pada badan legislasi yang merupakan salah satu alat kelengkapan DPR RI yang memiliki fungsi menyusun program legislasi nasional, mengordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar rancangan undang-undang, melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan oleh komisi maupun anggota.

Skema Penyusunan Prolegnas



1.1 Sumber. Sekretariat Badan Legislasi DPR RI

Berdasarkan Skema tersebut langkah-langkah dalam penyusunan Program Legislasi Nasional yaitu;

1. Pertama tahap kompilasi yang mencakup pengumpulan data melalui kegiatan monitoring ke setiap kementerian/lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), baik dalam hal rencana legislasi baru maupun yang sudah berjalan dikalangan

pemerintah, sedangkan dilingkungan DPR kompilasi data Rancangan Undang-Undang dari alat kelengkapan dan DPD,serta masukan dari masyarakat.

2. Tahap klarifikasi dan harmonisasi yang mencakup kegiatan penyusunan konsep pertama hingga pemantapan konsep, jika legislasi tersebut di lingkungan pemerintah maka dilakukan antar kementerian, sedangkan untuk rencana legislasi dilingkungan DPR dikordinasikan oleh badan legislasi dengan meminta masukan dari alat kelengkapan DPR dan fraksi serta masyarakat.
3. Tahap sinkronisasi dan sosialisasi yang intinya merupakan kegiatan komunikatif.
4. Tahap Penyusunan Naskah Prolegnas yang dilakukan oleh DPR dari Pemerintah serta DPD sekaligus juga menentukan prioritasnya. Tahap ini dilibatkan juga masyarakat luas yang diwakili oleh organisasi profesi, keagamaan, LSM, pemuda, dan mahasiswa.
5. Tahap penetapan prolegnas di DPR untuk satu masa keanggotaan DPR dan prioritasnya untuk satu tahun anggaran antara DPR dan Pemerintah dan hasilnya ditetapkan dengan keputusan DPR.

Lahirnya Prolegnas, berawal dari simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh pada tahun 1976. Simposium menyimpulkan bahwa pembuatan Pola Umum Perencanaan Pembangunan Hukum menjadi sangat penting dan perlu diwujudkan secara konkrit, antara lain dalam bentuk Penyusunan Program Legislasi Nasional (http://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf. Diakses pada tanggal 10 November 2017 pada pukul 20.00 wib).

Dalam simposium yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Universitas Syah Kuala dan Pemda Istimewa Aceh ini menggariskan bahwa suatu pola umum perencanaan Peraturan Perundang-undangan sekurang-kurangnya memuat:

- a. Landasan dan tujuan arahan
- b. Penetapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan
- c. Penetapan mekanisme proses perencanaan
- d. Sarana perencanaan
- e. Kegiatan penunjang, seperti penelitian, penyuluhan, dokumentasi dan sebagainya

Keberadaan daftar program legislasi yang selalu ditetapkan setiap tahunnya, dinilai tidak jelas implementasinya, karena walaupun telah ditetapkan tetapi setiap tahunnya selalu ada RUU yang tidak selesai, dan diluncurkan untuk periode

berikutnya. Dan mengenai masalah ini sebaiknya DPR mengevaluasi kebijakan program legislasi tersebut, Sementara itu dari segi proses, masih banyak pembahasan RUU yang dilaksanakan secara tertutup dan belum partisipasif, khususnya RUU yang kental muatan politisnya.

Secara operasional Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.

Visi yang diemban dalam penyusunan 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 pada kepentingan 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" (http://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf. Diakses pada tanggal 10 November 2017 pada pukul 20.00 wib).

Untuk mencapai visi sebagaimana tersebut di atas, Prolegnas disusun dengan misi:

1. mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
2. mewujudkan budaya hukum dalam masyarakat yang sadar hukum;
3. mewujudkan aparat hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi; serta mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

Adapun system perancangan undang-undang di DPR yaitu (<http://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>):

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.
3. Rancangan undang-undang dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi.
4. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh Presiden.

5. Rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh DPD, dalam hal berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
6. Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan dan disertai dengan naskah akademis, kecuali rancangan undang-undang mengenai:
 - a. APBN;
 - b. penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; atau
 - c. pencabutan undang-undang atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
7. Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (2) disusun berdasarkan Prolegnas.
8. Dalam keadaan tertentu, hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas.
9. Rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama antara DPR dan Presiden paling lambat 7 (tujuh) Hari disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.
10. Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Sejak Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terjadi perubahan dalam membuat Undang-Undang dimana peran DPR jauh lebih kuat dibandingkan presiden, pada tahun 1999 terjadi perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ketentuannya terdapat pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR” diubah menjadi “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR”, serta pada Pasal 20 Ayat (1) juga diubah dari “tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR” menjadi “DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang”(sadil isra, 2010, 4)

Model ini menjadi penghambat utama buruknya proses legislasi di DPR karena menggunakan sistem multipartai di DPR dengan 10 parpol yang terkelompok

menjadi 10 fraksi yang menyebabkan konflik kepentingan yang kuat antar fraksi, akibat dari multipartai ini telah mempersulit DPR dalam mengambil keputusan dalam proses legislasi. Karena itu disinyalir oleh Giovanni Sartori yang mengatakan sistem presidensial berbasis multipartai ekstrim tidak terletak pada arena eksekutif (presiden), melainkan dalam arena legislatif saat merencanakan dan memutuskan produk legislasi dan non legislasi (Agus Riwanto, 2016. Vol 4)

Penyusunan program dan urutan prioritas disertai pula dengan evaluasi, oleh karena itu badan legislasi berwenang untuk mengevaluasi terhadap program dan urutan prioritas rancangan undang-undang. Pada tahapan dan penyusunan RUU di DPR didasarkan pada pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa anggota DPR RI berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, lalu pada pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR RI. Serta pada pasal 22D ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa DPD RI dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi daerah. Dengan demikian usulan rancangan Undang-Undang bisa berasal dari DPR RI, Presiden, DPD RI. Berdasarkan pasal 16 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengatakan bahwa Undang-Undang yang diajukan berdasarkan program legislasi

Pembicaraan tingkat 1 ini DPR RI dapat mengadakan rapat internal dalam rapat dengar pendapat dengan masyarakat untuk mencari masukan dan menangkap aspirasi dari masyarakat pada tingkat ini. Lalu pada proses pembicaraan tingkat II meliputi (Uli sintong: 2001; hal 36)

- a) Penyampaian laporan hasil pembicaraan tingkat II
- b) Pendapat fraksi-fraksi dan pendapat akhir pemerintah
- c) Pengambilan keputusan.

Badan legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan Program legislasi Nasional dapat meminta atau memperoleh bahan dan atau masukan dari masyarakat, komisi, fraksi, dan atau DPD RI, tata cara penyusunan prolegnas dilingkungan DPR RI sebagai berikut (ahmad yani: 2011: 36)

- a. Badan legislasi dalam membentuk program legislasi nasional dilingkungan DPR RI meminta usulan Draf RUU yang diusulkan dari fraksi, komisi, atau DPD RI paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan program legislasi nasional.
- b. Usulan disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD RI paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan program legislasi nasional.
- c. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan badan legislasi.
- d. Usulan dari DPD RI disampaikan oleh pimpinan DPD RI kepada pimpinan DPR RI dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada badan legislasi.
- e. Apabila dipandang perlu, dalam penyusunan program legislasi nasional, badan legislasi nasional dapat mengundang pimpinan fraksi, komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD RI yang khusus menangani bidang legislasi, dan atau masyarakat.
- f. Usulan dari masyarakat diusulkan kepada pimpinan badan legislasi
- g. Masukan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi dengan menyebutkan daftar judul rancangan undang-undangan disertai dengan alasan yang memuat urgensi atau tujuan penyusunan, sasaran, yang ingin diwujudkan, objek yang akan diatur dan jangkauan serta arah pengaturan.
- h. Usul rancangan undang-undang yang diajukan oleh fraksi, komisi, DPD RI dan masyarakat diinventarisasi oleh sekretariat badan legislasi, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh badan legislasi untuk menjadi bahan koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan.
- i. Daftar usulan rancangan undang-undang dari fraksi, komisi, DPD RI dan masyarakat yang telah diinventarisasi selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh badan legislasi untuk menjadi bahan koordinasi dengan menteri hukum dan hak asasi manusia.

Berikut data program legislasi nasional pada masa periode 2004-2009 sebagai berikut:

No	Keterangan	Diusulkan	Selesai	%
1	RUU dalam list Prolegnas Tahun 2004/2009	289	44	15%
2	RUU non Prolegnas 2005/2009	22	7	31,8
3	Daftar RUU Kumlatif Terbuka ttg Pembentukan Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota	44	44	100
4	Daftar RUU Kumlatif Terbuka ttg Pengesahan Perjanjian Internasional (diluar daftar Prolegnas)	10	7	7
5	Daftar RUU Kumlatif Terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi	6	0	0
6	Daftar RUU tentang APBN	11	11	100
7	Daftar RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama	4	4	100
8	Daftar RUU Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	4	4	100
	TOTAL	385	121	31,43%

1.2 Sumber. Tiga dekade prolegnas dan peran BPHN pdf.

Tabel Jumlah Realisasi Rancangan Undang-Undang yang telah dicapai oleh DPR RI setiap Tahunnya.

No	Tahun	Target	Realisasi
1	2010	70	16
2	2011	93	24
3	2012	69	30
4	2013	70	22
5	2014	69	31
6	2015	39	2
7	2016	40	Sedang berjalan

1.3 Sumber, Jurnal Cita hukum, Strategi Politik Hukum meningkatkan kualitas kinerja DPR RI dalam Produktifitas legislasi nasional.

Melihat dari tabel tersebut bahwa jumlah skema program legislasi nasional tidak proposional karena masa keanggotaan DPR hanya lima tahun saja serta dari setiap periodenya pun dalam produktifitas legislasi tidak mencapai targetan yang sesuai

dengan prolegnas padahal prolegnas ini disepakati oleh anggota DPR di dalam forum rapat paripurna.

Belum maksimalnya berjalan roda legislasi ini, dapat kita lihat dari berbagai aspek. Salah satu parameternya bisa dilihat dari seberapa banyak DPR dan Pemerintah menghasilkan undang-undang setiap tahunnya. Sebagai gambaran pada periode anggota DPR 2004-2009 serta ditambah dengan pada periode DPR dari 2014 s.d sekarang legislasi yang dihasilkan oleh DPR RI belum mencapai targetan dari Program legislasi nasional, perlu diketahui bahwa badan legislasi DPR adalah salah satu alat kelengkapan Dewan yang dimiliki oleh DPR RI yang tugas sebagai tonggak utama dalam menjalankan fungsi legislasi DPR RI, dan program legislasi nasional yang ditetapkan oleh DPR menjadi tanggungjawab dari badan legislasi DPR RI karena Badan legislasi DPR RI yang menyusun mengenai Program legislasi nasional ini jadi apabila DPR RI setiap tahunnya hanya beberapa Undang-Undang maka jangan salahkan lembaga DPR RI nya tetapi badan legislasi yang harus bertanggung jawab karena yang menetapkan jumlah prolegnas serta sampai tahap pembahasan Rancangan Undang-undang, berarti badan legislasi ini sebagai tonggak utama dalam menjalankan fungsi legislasi belum maksimal dalam menjalankan tugasnya.

Adapun pendapat dari John Locke mengenai hal fungsinya lembaga legislatif dalam pembuat kebijakan sebagai berikut

“Locke's insistence that legislators cannot delegate their legislative authority derives from an ancient rule of agency law: power entrusted to an agent as a consequence of his special fitness cannot be delegated, because such a delegation would be inconsistent with the purposes of the initial transfer.”⁴ Locke's formulation makes this private-law principle one of public law: as agents of the people, legislators cannot transfer their power to others. The rule's theoretical import for government is less a fear of the delegate's possible misuse of power than a belief that the people have agreed to relinquish their most important power only to representatives that they alone have chosen. For the contractarian tradition that Locke represents the lawmaking power is central, because through it the people relinquish private autonomy and accept collectively imposed obligations”. (Theory of Legislative Delegation, vol 68. 1982)

Berdasarkan teori tersebut bahwa anggota legislative ini dipilih langsung oleh rakyat dan bekerja untuk rakyat serta masyarakat sudah bisa mempercayai apa yang mereka pilih pada pemilihan legislative artinya bahwa anggota DPR ini posisinya sangat strategis dalam membangun sebuah kebijakan yang berdampak kepada masyarakat melalui peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif

Kelemahan yang terjadi di badan legislasi saat ini adalah pelemahan fungsi dari baleg itu sendiri, pada masa periode DPR tahun 2009-2014 badan legislasi ini memiliki kewenangan untuk menyiapkan Rancangan Undang-Undang pada setiap masa periode DPR namun pada periode 2014-2019 kewenangan tersebut dihilangkan, jadi akan berpengaruh terhadap kinerja baleg itu sendiri yang sekarang hanya bisa mengharmonisasi UU, Pemantapan Konsepsi dan Pembedakan dari RUU. Sehingga apabila kewenangan tersebut di hilangkan maka akan berpengaruh kepada jumlah percepatan dari prolegnas itu sendiri.

Contoh saja pada tata tertib DPR tahun 2005 pada Pasal 41 Tatib DPR menentukan bahwa tugas badan legislasi adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk masa keanggotaan DPR dan setiap anggaran, dengan tahapan (http://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf):

- a. menginventarisasi masukan dari Fraksi, komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg.
- b. keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan pemerintah;
- c. hasil konsultasi dengan pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan

Selanjutnya ayat (2) Pasal 41 Tatib DPR menentukan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut, Baleg antara lain dapat:

- a. mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak pemerintah atau pihak lain yang dianggap perlu yang menyangkut ruang lingkup tugasnya;
- b. memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR disetiap tahun anggaran;
- c. memberikan rekomendasi Badan Musyawarah dan/atau komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi Undangundang.

Apabila melihat dari peraturan DPR Nomor 2 tahun 2016 tentang tata cara penyusunan prolegnas pada Pasal 1 angka 12 Badan legislasi adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang menjalankan fungsi tugas penyusunan, pembahasan prolegnas dan rancangan undang-undang serta pengharmonisasian, pembedakan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tatib DPR di atas, jelas ditentukan bahwa Badan legislasi mempunyai peran yang strategis dalam penyusunan Prolegnas. Selain mempunyai peran penting dalam penyusunan urutan prioritas, Badan legislasi juga mempunyai

peran untuk mewujudkan daftar Rancangan Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang, karena Badan legislasi juga mempunyai kewenangan untuk menyusun dan mengajukan Rancangan Undang-Undang dan mempunyai kewenangan pula untuk membahas bersama dengan pemerintah apabila ditugaskan oleh DPR melalui Badan Musyawarah, namun melihat dari peranya badan legislasi terjadi pelemahan dalam hal kewenangannya dalam membentuk Rancangan Undang-Undang menurut peraturan DPR Nomor 1 tahun 2014 tentang tata tertib bahwa badan legislasi tidak memiliki kewenangan untuk menyiapkan rancangan undang-undang, tetapi tetap berwenang untuk pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi badan musyawarah. Apabila proses pembentukan Undang-Undang di Indonesia prosesnya lama tidak sepenuhnya yang disalahkan DPR tetapi bisa jadi berada pada alatkelengkapan dewan sendiri yang memperlambat kinerjanya seperti fungsi legislasi yang ada di DPR yang dipegang oleh Badan Legislasi DPR RI.

D. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Bahwa peran badan legislasi dalam penyusunan Undang-Undang masih belum optimal dalam menjalankan tupoksi dari badan legislasi karena banyak berbagai kepentingan yang menyebabkan pembahasan Rancangan Undang-Undang terhambat.

2. Saran

Diperlukan kewenangan khusus diberikan kepada badan legislasi DPR ini karena sebagai alat kelengkapan Dewan yang menangani legislasi di DPR RI sehingga dapat menjalankan fungsi legislasi DPR dapat meminimalisir hambatan yang ada dan juga dapat merealisasikan program legislasi nasional yang sudah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ahmad Yani. 2011. Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Daerah. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Uli Sintong dan siti Nur Solehah. 2001. peran politik DPR RI pada Era Reformasi. Jakarta. Sekretaris jenderal DPR RI.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. Penelitian Hukum. Jakarta. Prenadamedia Group.
- sadil Isra; 2010. Pergeseran Fungsi Legisasi menguatnya model legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidential Indonesia. Depok. PT Raja Grafindo Persada.
- Bahder johan nasution. 2012. Negara hukum dan Hak Asasi Manusia. Bandung. Mandar Maju.

Jurnal:

- Peter H. Aranson. *Theory of Legislative Delegation*. Vol 68. No 1. 1982.
- Agus Riwanto, *Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR RI Dalam Produktivitas Legislasi Nasional*. Vol 4. 2016. Hal 5

Undang-Undang:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

INTERNET

- http://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf. Diakses pada tanggal 10 November 2017 pada pukul 20.00 wib
- <http://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>. Diakses pada tanggal 15 November 2017 Pada Pukul 21.00 wib