

# **Pengaturan Program Legislasi Nasional Di Indonesia (Studi Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)**

**Furcony Putri Syakura**

Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya Jakarta  
e-mail: furconydoktor2018@gmail.com

## **Abstrak**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mempunyai kinerja legislasi yang tidak sesuai dengan target dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2015-2019, baik secara kuantitas maupun kualitas. Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Perubahan Pertama UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (1), diartikan bahwa kekuasaan DPR dalam membentuk Undang-Undang tidak sepenuhnya legislatif heavy, karena DPR RI tidak dapat berdiri sendiri dalam membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) perlu bersama Presiden. Eksekutif dan Legislatif perlu bersama dalam membahas undang-undang. Untuk menguraikan permasalahan dalam penelitian ini, peneliti mempunyai tiga rumusan masalah yaitu konsep penyusunan Prolegnas untuk menghasilkan undang-undang yang berdasarkan konstitusi, pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD berdasarkan konstitusi, dan pelaksanaan Program Legislasi Nasional khususnya Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD di masa mendatang. Adapun dalam rangka menjawab rumusan masalah digunakan Teori Negara Hukum Pancasila (grand theory), Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip check and balances (middle range theory) dan Teori Perundang-Undangan berprinsip pada manfaat dan keadilan bermartabat (applied theory). Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. Jenis bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, serta bahan hukum primer untuk mendukung bahan hukum sekunder, metode analisis yang digunakan analisis yuridis yang bersifat preskriptif. Kesimpulan dari hasil penelitian adalah Pertama Penyusunan Prolegnas Tahun 2015-2019 masih belum terencana dengan baik dan tidak realistis. Penyebabnya adalah penetapan waktu Prolegnas terlambat, Naskah Akademik dan /atau Draft RUU diajukannya menyusul setelah judul RUU tersebut menjadi prioritas tahunan, jumlah target RUU terlalu banyak, alokasi waktu membahas legislasi terbatas, terdapat RUU diperpanjang terus pembahasannya. Kedua, Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Periode 2014-2019 sering diubah yaitu : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, terakhir Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Ketiga, dalam pelaksanaan pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD belum terlihat peran partisipasi masyarakat yang maksimal dalam pembahasan tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 96). Disarankan adanya penyusunan Prolegnas yang terencana dengan baik, realistis yaitu Prolegnas Integral Berkualitas, perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai Prolegnas (Pasal 16), pengaturan urgensi Prolegnas berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 18 huruf h), pengaturan standarisasi biaya dalam

membahas RUU, pengaturan Naskah Akademik dan agar MPR, DPR dan DPD diatur dengan undang-undang terpisah, serta perubahan Peraturan Tata Tertib DPR. Direkomendasikan agar dimasa mendatang ada peneliti lain yang meneliti Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang lainnya.

**Kata kunci:** *Program Legislasi Nasional, Pembentukan Undang-Undang, dan MPR, DPR, DPD, DPRD*

### Abstract

The legislative performance of the House of Representatives of the Republic of Indonesia (DPR) has not met the target as set in 2015-2019 National Legislative Program (Prolegnas), both in terms of the quantity and quality of legislative products. Based on the constitution set forth in the Article 20 Paragraph (1) of the First Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, it can be inferred that the lawmaking responsibility does not lie solely on the DPR. In deliberating bills, DPR needs to work in collaboration with the President. The executive and DPR branches are required to sit together in formulating laws. To elaborate on the research problems of the study, the researcher has identified three main problems to be discussed, namely the concept of formulation of Prolegnas as a means of constitution-based lawmaking procedure; the formulation of Law on the People's Consultative Assembly (MPR), DPR, the Regional Representative Council (DPD), and Regional House of Representatives (DPRD)/ (MD3 Law), and; implementation of Prolegnas, particularly with regard to future implementation of the MD3 Law. In addressing the research problem, the researcher employs the Pancasila as a State of Law Theory (Grand Theory), the Distribution of Power Theory based on the principles of checks and balances (Middle Range Theory), and Legislative Theory based on the principles of benefits and dignified justice (Applied Theory). The research method employed in this study is normative-judicial legal research method. The legal materials used include primary legal material, secondary legal material, tertiary legal material, and supporting primary legal material to supplement the secondary legal material. The analysis method used in this study is prescriptive juridical in nature. Based on the results of the study, several conclusions have been made. First, the formulation of 2015-2019 Prolegnas was not planned properly and realistically. The cause of this problem was the late determination of priority laws in Prolegnas, pending bill drafts following the determination of annual priority bills, excessive number of target bills, insufficient time for bill deliberation, and prolonged deliberation of some bills. Second of all, in the 2014-2019 period, the MD3 Law was amended numerous times into the following Laws: Law Number 17 of 2014 on MD3, Law Number 42 of 2014 on Amendment to Law Number 17 of 2014 on MD3, Law Number 2 of 2018 on Second Amendment to Law Number 17 of 2014 on MD3, and most recently Law Number 13 of 2019 on Third Amendment to Law Number 17 of 2014 on MD3. The third, problem in the formulation of Law Number 2 of 2018 on Second Amendment to Law Number 17 of 2014 on MD3 is the lack of public participation in the deliberation of the law as stipulated in Law Number 12 of 2011 on Lawmaking Procedures (Article 96). It would be suggested in this regard that Prolegnas is planned properly and realistically, that is, towards the formulation of a quality, integrated Prolegnas, followed by an amendment to Law Number 12 of 2011 on the Lawmaking Procedure of Prolegnas (Article 16), an improvement to provisions on the urgency of Prolegnas with regard to public aspirations and legal needs (Article 18 Letter h), provisions on standardized cost of bill deliberation, provisions on bill drafts, and finally for the three parliamentary institutions of the MPR, DPR, DPD to be regulated under a separate law, supported by the revision of Rules of Procedure of DPR. Further studies would be recommended by other researchers on laws that regulate the parliamentary institutions of MPR, DPR, DPD and DPRD.

**Keywords :** *Prolegnas Lawmaking Procedure, MPR, DPR, DPD, and DPRD*

## PENDAHULUAN

Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya DPR RI) di bidang legislasi Periode 2014 - 2019 selalu menjadi sorotan masyarakat. Kinerja tersebut selalu dikaitkan dengan fungsinya memproduksi Undang- Undang yang dinilai lebih rendah dibandingkan periode sebelumnya (Safrezi Fitra, 2019). Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan penjelmaan dari keterwakilan seluruh rakyat Indonesia yang dipilih melalui pemilihan umum Eksistensi DPR RI di bidang legislasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 20 : ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5), Pasal 20A ayat (1).

Seiring dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan DPR RI semakin dominan setelah perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (1) dalam arti kekuasaan membentuk Undang-Undang. Namun dalam Pasal 20 ayat (2) diartikan bahwa kekuasaan tersebut tidak sepenuhnya karena DPR RI tidak dapat melakukan sendiri dalam membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) tetap perlu bersama Presiden.

Menurut A. Hamid S Attamimi arti kata “memegang kekuasaan” diartikan menjadi “memegang kewenangan”.<sup>4</sup> Berdasarkan Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000 dan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD) yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 dicantumkan dalam Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 181 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 6396 tanggal 30 September 2019, fungsi DPR RI adalah fungsi legislasi, anggaran, pengawasan dan peran diplomasi parlemen.

Berkaitan dengan fungsi legislasi, Pasal 70 ayat (1) menyatakan bahwa “fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR RI selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”<sup>5</sup> Penguatan fungsi DPR RI melalui pengalihan lokus fungsi legislasi dari Presiden ke DPR RI walaupun harus melalui persetujuan Presiden. Namun dapat dikatakan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan seolah-olah legislative heavy karena DPR RI tidak hanya menguat di fungsi legislasi tetapi juga fungsi pengawasan (Sabri, 2012).

Komponen utama dalam menegakkan hukum adalah “hadirnya Peraturan Perundang-undangan yang memadai, bukan saja prosedurnya dalam teknis pembuatannya (legal drafting) yang demokratis, tetapi juga substansi materinya yang bermutu dan dijadikan rujukan dan panduan berbangsa tanpa bertentangan dengan kehendak keinginan publik.”

Dalam rangka hadirnya Peraturan Perundang-undangan fungsi legislasi sebagai fungsi paling dasar dari lembaga legislatif. DPR RI menampung aspirasi masyarakat, diimplementasikan dalam Undang-Undang sebagai representasi rakyat. Fungsi Legislasi menurut Jimly Assidique terdiri dari: “(1) prakarsa pembuatan Undang-Undang (legislative initiation); (2) pembahasan Rancangan Undang-Undang (law making process); (3) persetujuan atas pengesahan Rancangan Undang-Undang (law enactment approval); dan (4) pemberian persetujuan pengikatan atas ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents) (Hadi, 2013).

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, fungsi utama dari legislatif adalah membuat Undang-Undang sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang telah memberi mandat DPR RI memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Implementasi fungsi legislasi tersebut, DPR RI mempunyai tugas antara lain untuk “menyusun, membahas, menetapkan dan menyebarkan Program Legislasi Nasional.”

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan “instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu dan

sistematis.” Prolegnas mempunyai kedudukan yang sangat jelas karena diatur dalam Undang-Undang.

Selain Prolegnas lima tahunan, DPR RI pun menetapkan Prolegnas Prioritas Tahunan. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap tahunnya bersamaan dengan penetapan Prolegnas Prioritas tahun mendatang. “Program Legislasi Nasional ini menggambarkan Politik Perundang-undangan yang dapat menjawab mengenai Undang-Undang yang diperlukan, alasannya dibuat, hal-hal yang harus diatur, sasaran, tujuannya dan waktu mewujudkannya.”<sup>13</sup>

Program Legislasi Nasional erat hubungannya dengan fungsi legislasi, fungsi yang sering menjadi sorotan utama karena selalu dikaitkan dengan kinerja DPR RI sebagai lembaga yang memproduksi Undang-Undang selalu tidak sesuai dengan target jumlah Rancangan Undang-Undang yang ditetapkan dalam Prolegnas. “Alasan untuk mengejar kualitas dengan mengabaikan kuantitas juga bisa menjadi persoalan pada saat pencapaiannya sangat minim dibandingkan dengan perencanaan yang telah disusun”. (Astomo, 2016)

Meskipun DPR RI sepertinya sudah mempunyai kewenangan penuh dalam membuat Undang-Undang, kenyataannya kuantitas capaian Undang-Undang yang dihasilkan tidak sesuai target yang ditetapkan dalam Prolegnas yang ditetapkan DPR RI bersama Pemerintah.<sup>15</sup> Rasionalitas yang terbangun oleh DPR RI dan Pemerintah dalam menyusun Prolegnas menjadi sangat penting mengingat Undang-Undang memang produk politik karena dibuat oleh Lembaga Politik sehingga isi dan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang tersebut diputuskan dalam pertimbangan politik.

Faktor-faktor penyebab tidak tercapainya target RUU sesuai Prolegnas antara lain “minimnya pengalaman Anggota DPR dalam merumuskan RUU menyebabkan adanya kesulitan dalam pembahasan, jarang melakukan aktivitas fungsi legislasi sebelum menjadi Anggota DPR.” (Hikam, 2018).

Oleh karena itu diperlukan konsep Prolegnas yang dapat menggambarkan DPR RI yang mampu memproduksi Undang-Undang yang adil, bermanfaat bagi masyarakat, berdasarkan strategi politik hukum untuk meningkatkan produktivitas legislasi nasional baik dari aspek kuantitas dan pun kualitasnya. (Riana & Junaidi, 2018).

Berdasarkan gambaran target Prolegnas dan realisasinya tidak pernah tercapai seratus persen, namun DPR RI bersama Pemerintah selalu menetapkan jumlah target tahunan rata-rata dua kali lipat dari yang dihasilkan. Artinya dalam menyusun dan menetapkan Prolegnas mengapa DPR RI tidak merubah keputusannya untuk menetapkan target jumlah Rancangan Undang-Undang dengan mempertimbangkan realisasi yang telah dicapai pada tahun sebelumnya. Gambaran dalam tabel 1, ada kesenjangan antara target dengan realisasi contoh bila pada tahun 2015 dalam target Prolegnas berjumlah 37 (tiga puluh tujuh) RUU, realisasi 17 (tujuh belas) UU, target tahun 2016 DPR RI menetapkan Prolegnas berjumlah 40 (empat puluh) RUU. Dewan Perwakilan Rakyat menargetkan jumlah RUU lebih besar dari realisasinya dalam Prolegnas.

Mengingat banyaknya RUU dalam Prolegnas yang harus diselesaikan, namun pembahasan RUU tidak maksimal karena seringnya pembahasan Undang-Undang antara lain tidak dihadiri sejumlah Anggota DPR RI sehingga kuorum rapat tidak tercapai, 20 kuantitas dan kualitas Undang-Undang yang dihasilkan pun tidak maksimal (Paat, 2016). Faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas Undang-Undang yang dihasilkan antara lain kualitas pendidikan Anggota DPR RI yang terdiri dari beragam jenjang yaitu untuk Periode 2014- 2019 : tingkat pendidikan Sekolah Menengah Atas berjumlah 30 (tiga puluh) orang = 5 %, Diploma berjumlah 5 (lima) orang = 0,89 %, Strata 1 berjumlah 227 (dua ratus dua puluh tujuh) orang = 40 %, Strata 2 berjumlah 210 (dua ratus sepuluh) orang = 37 %, Strata 3 berjumlah 52 (lima puluh dua) orang= 9,2 %.

Tingkat pendidikan ini juga harus dibarengi dengan kualitas ketrampilan (skill) masing-masing individu Anggota DPR, juga dalam penguasaan berbagai informasi dan keahlian dalam menjalankan fungsi legislasi maupun dalam melakukan komunikasi politik sebagai rangkaian dalam proses legislasi.

Berdasarkan persoalan-persoalan diatas peneliti akan melakukan penelitian terhadap pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang mana Undang-Undang tersebut merupakan salah satu Undang- Undang yang masuk dalam daftar Prolegnas 2015-2019, Program Legislasi Nasional yang membuat kinerja Dewan Perwakilan rakyat menjadikan tidak optimal karena ada norma yang membuat kewenangan DPR RI belum sesuai dengan amanat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Pertama Pasal 20 ayat (1).

Adapun penelitian yang berkaitan dengan Pengaturan Program Legislasi Nasional di Indonesia (Studi Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD), tidak ada yang sama persis dengan obyek yang diteliti oleh peneliti, namun yang judulnya atau temanya ada unsur kemiripan dengan penelitian milik peneliti diantaranya adalah penelitian milik (Anis Ibrahim, 2008) proses pembentukan hukum (legislasi) dalam melahirkan hukum positif yang baik dan sesuai dengan keinginan atau aspirasi masyarakat luas telah menjadi perhatian tersendiri di Indonesia. Adanya pemikiran yang mendikotomi antara konfigurasi politik demokratis dengan konfigurasi politik otoriter. Asumsinya, negara yang menganut konfigurasi politik demokratis, legislasinya akan demokratis karena adanya partisipasi rakyat dalam legislasi. Sedangkan negara yang konfigurasi politik otoriter, legislasinya akan elitis, tidak muncul partisipasi rakyat dalam legislasi." Berkaitan dengan hal tersebut, legislasi yang ideal adalah yang menganut konfigurasi politik demokratis. Bila dalam negara penganut konfigurasi politik demokratis, ditemukan interaksi politik dalam legislasinya yang tidak sesuai dengan prinsip dasar dan indikator-indikator demokrasi sejati maka tidak jarang akan melahirkan hukum yang tidak aspiratif, tanpa mengikutsertakan masyarakat luas yang substantif.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh (Anggono, 2014) Untuk menghindari pembentukan Undang- Undang yang memiliki kecenderungan memihak atau menguntungkan pihak atau kelompok yang sedang berkuasa yang represif dan mengancam kebebasan warga negaranya, maka pembentuk undang-undang harus memperhatikan dan berpedoman pada prinsip-prinsip atau asas-asas tertentu dalam membentuk Undang-Undang. Penelitian yang dibuat oleh (Salman, 2017) menyatakan bahwa Konstitusionalisme dan demokrasi melandasi pengujian Undang-Undang. Konstitusionalisme berarti pembatasan kekuasaan yang identik dengan aspek-aspek institusional dan prosedur. Pengaturan kelembagaan dalam konstitusi tidak hanya dimaksudkan sebagai bentuk saling membatasi kekuasaan tetapi lebih penting lagi adalah dalam rangka melindungi, mempromosikan nilai-nilai yang dianut dalam konstitusi. Uji konstitusionalitas Undang-Undang ini oleh Badan Peradilan merupakan kekuasaan legislasi.

Peneliti meneliti dari sisi yang berbeda. Sebagaimana terdapat dalam Daftar RUU Prolegnas Periode 2015-2019 berjumlah 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU, salah satu RUU tersebut adalah Perubahan Kedua Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang telah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018. Mengapa peneliti memilih sampel RUU tersebut ? Peneliti memilih RUU tersebut untuk diteliti karena dari 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU tersebut hanya RUU tentang Perubahan Kedua tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD saja yang dalam masa lima tahun periode tersebut sering diubah terutama perubahan tersebut dilakukan menjelang masa bakti DPR Periode 2014-2019 berakhir. RUU tersebut telah mengalami perubahan sebanyak 3 (tiga) kali dari pertama kali Undang- Undang tersebut dibentuk. Berawal dari sinilah peneliti tertarik untuk meneliti Pembentukan Undang-Undang tentang MPR. DPR,DPD dan DPRD. Dari 4 (empat) kali Undang-Undang tersebut direvisi, peneliti khusus membahas Undang-Undang yang peneliti anggap mempunyai masalah yaitu Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua tentang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan tiga Undang-Undang lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Undang- Undang Nomor 42 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 peneliti menganggap tidak ada masalah yang krusial untuk diteliti. Secara kajian akademis peneliti berpendapat dalam prakteknya masih adanya kesenjangan antara harapan (das sollen) dengan kenyataan (das sein), oleh karenanya peneliti tertarik untuk mengangakat

suatu judul dalam penelitian disertasi ini yaitu : Pengaturan Program Legislasi Nasional di Indonesia (Studi Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD).

## **METODE PENELITIAN**

Spesifikasi dari penelitian ini adalah penelitian yuridis normative (Mahmud Marzuki, 2017). adalah penelitian terhadap kaidah hukum positif dan asas hukum yang dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap kaidah hukum yaitu Peraturan Perundang-undangan yang relevan.108 Dalam penelitian yuridis normatif ini peneliti juga didukung oleh yuridis empiris dengan melakukan wawancara kepada Lembaga DPR RI yaitu Pimpinan DPR RI yang ikut dalam proses pelaksanaan Program Legislasi Nasional khususnya pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah (Mahmud Marzuki, 2017) pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan kasus (case approach), pendekatan historis (historical approach), pendekatan komparatif (comparative approach), pendekatan konseptual (conseptual approach), pendekatan sosiologis (Peter Mahmud Marzuki & SH, 2021) dan filosofis (Johnny Ibrahim, 2005).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Analisis Pelaksanaan Prolegnas Periode 2015-2019 Untuk Menghasilkan Undang-Undang Yang Berdasarkan Konstitusi**

1. Penggunaan Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip check and balances dalam menganalisis Prolegnas Periode 2015-2019 Untuk Menghasilkan Undang-Undang Yang Berdasarkan Konstitusi.

a. Analisis secara proses atau prosedur

Sebagaimana peneliti gambarkan dalam skema hubungan Pancasila dengan UUD NRI Tahun 1945 dengan Hukum Positif, Undang-Undang dan Prolegnas diatas, maka terdapat lembaga negara yang perlu berkoordinasi dalam penyusunan Prolegas. Yaitu Badan Legislasi DPR sebagai Alat Kelengkapan DPR yang ditugaskan menangani bidang legislasi.

Analisis yang terkait proses atau prosedur, dapat diuraikan masih adanya RUU yang tidak melalui prosedur yang telah ditentukan (non teknis). Maksudnya adanya kecenderungan dari DPR atau Pemerintah untuk mengajukan pembahasan suatu RUU yang non Prolegnas melalui mekanisme penambahan Prolegnas Prioritas. Bahkan DPR dan Pemerintah cenderung lebih banyak membahas dan menyelesaikan RUU Kumulatif Terbuka. Dalam Tahun 2015-2019, DPR telah mengesahkan RUU Kumulatif Terbuka berjumlah 53 (lima puluh tiga) RUU, sementara RUU yang berasal dari Prolegnas berjumlah 36 (tiga puluh enam ) RUU, total 89 (delapan puluh sembilan) RUU.

Secara proses atau prosedur, maka Prolegnas diatur dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, secara internal lebih detail diatur dalam Peraturan DPR Tahun 2014 dan secara konkrit dalam bentuk Keputusan DPR RI. Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 19 /DPR RI/I/2018-2019 tanggal 31 Oktober 2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015 - 2019, peneliti menganalisis dalam Prolegnas Periode 2015 -2019 yang terdiri dari daftar RUU berjumlah 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU dapat dikategorikan menjadi :

- 1) RUU yang diajukan oleh DPR berjumlah 73 RUU;
- 2) RUU yang diajukan oleh Pemerintah berjumlah 46 RUU;
- 3) RUU yang diajukan oleh DPR/Pemerintah berjumlah 30 RUU;
- 4) RUU yang diajukan oleh DPR/Pemerintah/DPD berjumlah 9 RUU;
- 5) RUU yang diajukan oleh Pemerintah/DPD berjumlah 5 RUU;
- 6) RUU yang diajukan oleh DPR/DPD berjumlah 15 RUU;
- 7) RUU yang diajukan oleh DPD berjumlah 11 RUU

b. Analisis secara substansi atau materi muatan

Bila dianalisis secara substansi, maka pengelompokan dari Draft RUU tersebut dibagi menjadi kategori : pertama ; bidang politik dan keamanan, kedua ; bidang industri dan pembangunan, ketiga ; bidang ekonomi keuangan, keempat ; bidang kesejahteraan rakyat, kelima ; bidang akuntabilitas keuangan Negara. Pengelompokan ini peneliti lakukan berdasarkan pada pengelompokan pembidangan tugas para Wakil Ketua DPR Periode 2014-2019 yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan fungsi di bidang legislasi. Tujuannya memudahkan Pimpinan DPR dalam melakukan monitoring kepada Komisi-Komisi atau Badan atau Pansus yang berada dalam tanggung jawabnya dan berdasarkan pada departemen yang menjadi mitra kerja Komisi-Komisi di DPR sesuai dengan pembidangan tersebut diatas.

Dari 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU dalam Daftar Prolegnas Tahun 2015-2019, peneliti menganalisis RUU yang menjadi usulan DPR berjumlah 73 (tujuh puluh tiga ) RUU yang substansinya berada dalam lingkup bidang kesejahteraan rakyat berjumlah 30 (tiga puluh) RUU, politik dan keamanan berjumlah 19 (sembilan belas) RUU, industri dan pembangunan berjumlah 18 (delapan belas) RUU, ekonomi dan keuangan berjumlah 6 (enam) RUU. Dari jumlah tersebut dapat dilihat bahwa substansi yang menjadi concern DPR dalam mengajukan usulan RUU dalam Prolegnasnya berkaitan dengan kesejahteraan rakyat yang bila diuraikan topiknya berkaitan dengan kebudayaan, kesehatan, agama, tenaga kerja, pendidikan.

Kesimpulannya Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip check and balances dalam menganalisis Prolegnas Periode 2015-2019 untuk menghasilkan Undang-Undang yang berdasarkan Konstitusi, dalam hal ini telah berjalan sesuai dengan kewenangannya. Artinya meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan kewenangan penuh pada DPR untuk memproduksi Undang-Undang, namun dalam perencanaan Prolegnas Tahun 2015-2019 terdapat prosentase yang seimbang dalam tanggungjawab untuk mengajukan RUU disertai Naskah Akademiknya antara lembaga DPR, Pemerintah dan DPD sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945.

2. Penggunaan Teori Perundang-undangan yang berprinsip pada asas manfaat dan keadilan bermartabat dalam menganalisis Prolegnas Periode 2015-2019 Untuk Menghasilkan Undang-Undang Yang Berdasarkan Konstitusi.

a. Analisis secara proses atau prosedur :

Analisis yang terkait proses atau prosedur, dapat diuraikan masih adanya RUU yang tidak melalui prosedur yang telah ditentukan (non teknis). Maksudnya adanya kecenderungan dari DPR atau Pemerintah untuk mengajukan pembahasan suatu RUU yang non Prolegnas melalui mekanisme penambahan Prolegnas Prioritas. Bahkan DPR dan Pemerintah cenderung lebih banyak membahas dan menyelesaikan RUU Kumulatif Terbuka. Dalam Tahun 2015-2019, DPR telah mengesahkan RUU Kumulatif Terbuka berjumlah 53 (lima puluh tiga) RUU, sementara RUU yang berasal dari Prolegnas berjumlah 36 (tiga puluh enam ) RUU, total 89 (delapan puluh sembilan) RUU.

b. Analisis secara substansi atau materi muatan

Bila dianalisis secara substansi, maka pengelompokan dari Draft RUU tersebut dibagi menjadi kategori : pertama ; bidang politik dan keamanan, kedua ; bidang industri dan pembangunan, ketiga ; bidang ekonomi keuangan, keempat ; bidang kesejahteraan rakyat, kelima ; bidang akuntabilitas keuangan Negara. Pengelompokan ini peneliti lakukan berdasarkan pada pengelompokan pembidangan tugas para Wakil Ketua DPR Periode 2014-2019 yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan fungsi di bidang legislasi. Tujuannya memudahkan Pimpinan DPR dalam melakukan monitoring kepada Komisi-Komisi atau Badan atau Pansus yang berada dalam tanggung jawabnya dan berdasarkan pada departemen yang menjadi mitra kerja Komisi-Komisi di DPR sesuai dengan pembidangan tersebut diatas.

Dari 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU dalam Daftar Prolegnas Tahun 2015-2019, peneliti menganalisis RUU yang menjadi usulan DPR berjumlah 73 (tujuh puluh tiga ) RUU yang substansinya berada dalam lingkup bidang kesejahteraan rakyat berjumlah 30 (tiga puluh) RUU, politik dan keamanan berjumlah 19 (sembilan belas) RUU, industri dan pembangunan berjumlah 18 (delapan belas) RUU, ekonomi dan keuangan berjumlah 6 (enam) RUU. Dari jumlah tersebut dapat dilihat bahwa substansi yang menjadi concern DPR dalam mengajukan usulan RUU dalam Prolegnasnya berkaitan dengan kesejahteraan rakyat yang bila diuraikan topiknya berkaitan dengan kebudayaan, kesehatan, agama, tenaga kerja, pendidikan.

Kesimpulannya Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip check and balances dalam menganalisis Prolegnas Periode 2015-2019 untuk menghasilkan Undang-Undang yang berdasarkan Konstitusi, dalam hal ini telah berjalan sesuai dengan kewenangannya. Artinya meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan kewenangan penuh pada DPR untuk memproduksi Undang-Undang, namun dalam perencanaan Prolegnas Tahun 2015-2019 terdapat prosentase yang seimbang dalam tanggungjawab untuk mengajukan RUU disertai Naskah Akademiknya antara lembaga DPR, Pemerintah dan DPD sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945,

Secara proses atau prosedur, maka Prolegnas diatur dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, secara internal lebih detail diatur dalam Peraturan DPR Tahun 2014 dan secara konkrit dalam bentuk Keputusan DPR RI.

3. Penggunaan Teori Perundang-undangan yang berprinsip pada asas manfaat dan keadilan bermartabat dalam menganalisis Prolegnas Periode 2015-2019 Untuk Menghasilkan Undang-Undang Yang Berdasarkan Konstitusi.

a. Analisis proses/prosedur

Peneliti berpendapat dalam rangka Penyusunan Prolegnas Tahun 2015-2019 secara proses/prosedur pada umumnya semua sudah dilakukan oleh Badan Legislasi bersama Menteri Hukum dan HAM , dan DPD sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan sehingga dapat dikatakan sesuai dengan Teori Perundang-Undangan mekanismenya. Namun dari segi manajemen waktu masih terdapat ketidaktepatan waktu dalam alokasi rapat sehingga berdampak pada pengambilan keputusannya pun terlambat.

Dari sampling beberapa rapat yang membahas Prioritas Tahunan maka peneliti menemukan ada keterlambatan dalam penetapan Prioritas Tahun 2015 sehingga tidak sesuai dengan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa penyusunan dan penetapan Prolegnas Prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang- Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penetapan RUU tersebut dilakukan biasanya dijadwalkan pada minggu ketiga atau keempat bulan Oktober. Pada Prioritas Tahun 2015 baru dilaksanakan di bulan Februari 2015 mengingat DPR Periode 2014-2019 baru dilantik pada 1 Oktober 2014, sehingga memerlukan waktu untuk pembentukan Fraksi, Alat Kelengkapan Dewan, Pemilihan Pimpinan DPR dan Pemilihan Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan. Namun keterlambatan tersebut tidak ada sanksinya tetapi dampaknya menjadi mundurnya semua target pembahasan sehingga realisasi kinerja legislasi pun menjadi tidak tercapai.

b. Analisis substansi atau materi muatan

Secara substansi , Badan Legislasi menetapkan RUU yang pada saat diajukan dalam Prolegnas belum dilengkapi dengan Naskah Akademik dan Draft RUUnya, namun bila ternyata masuk prioritas tahunan harus segera dilengkapi oleh Naskah Akademiknya sebagaimana telah dibahas pula dalam Rapat Evaluasi Badan Legislasi, sehingga isi dari RUU tersebut belum dapat disajikan pada saat pembahasan Prioritas Tahunan Prolegnas. Realisasi capaian RUU DPR Periode 2014-2019 dari target

Prolegnas berjumlah 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU, capaiannya 36 (tiga puluh enam) RUU dari Prolegnas, 53 (lima puluh tiga) RUU dari Kumulatif Terbuka. Sesuai dengan Pasal 23 maka RUU Kumulatif Terbuka pada Periode 2014-2019 adalah setiap tahun Periode tersebut sudah pasti ditetapkan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yaitu pada tahun 2015,2016,2017,2018.

Pada Periode tersebut banyak ditetapkan RUU tentang pengesahan perjanjian internasional, RUU tentang penetapan PERPU. Substansi RUU tersebut lebih pada politik legislasi sehingga penggunaan pasal 18 huruf h dan Pasal 23 yang membuat Prolegnas tersebut menjadi fleksibel idealnya seandainya digunakan pasal 18 huruf h dan Pasal 23, tetap tidak menggugurkan kewajiban yang telah ditargetkan dalam Prolegnas.

Kesimpulannya, Penggunaan Teori Perundang-Undangan yang berdasarkan pada asas manfaat dan keadilan belum sesuai dalam Pelaksanaan Prolegnas 2014-2019 untuk menghasilkan Undang-Undang yang berdasarkan Konstitusi. Karena dalam pelaksanaan masih belum sesuai seperti yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

### **Analisis Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD**

#### **1. Penggunaan Teori Negara Hukum Pancasila dalam Menganalisis Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.**

##### **a. Analisis secara proses atau prosedur :**

Pada Pembicaraan Tingkat I kegiatan yang dilakukan adalah pengantar musyawarah, pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah, penyampaian pendapat mini. Dalam Pembicaraan Tingkat I, DPR mengundang Menteri atau lembaga DPD atau lembaga Negara lain tergantung substansi materinya. Bila dalam tahap Pembicaraan Tingkat I sudah tidak ada masalah artinya semua Fraksi dan Pemerintah setuju dengan RUU tersebut maka dilakukan Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna.

Pasal 69 mengatur Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna dengan acara Penyampaian Laporan dari Pimpinan Alat Kelengkapan yang ditugaskan, Fraksi-Fraksi menyampaikan pendapatnya, persetujuan atau penolakan dari Fraksi-fraksi, dan terakhir pendapat akhir Presiden melalui Menteri yang ditugasi.

Kesimpulannya, dalam proses pembahasan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD semua proses yang dilalui sesuai dengan tahapan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dari Pasal 66 , Pasal 67, Pasal 68, Pasal 60.

##### **b. Analisis secara substansi/materi muatan**

Dari Pembukaan Undang-Undang tersebut diatas menunjukkan hubungan Sila Pancasila yang harus ada dalam setiap produk hukum yang ada di Indonesia. Kesimpulannya, sila-sila dari Pancasila utamanya Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa dan Sila Keempat sudah tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan semua Undang- Undang harus selalu mencerminkan sila dari Pancasila. Pengaturan Pembentukan Perundang-undangan pun sudah ada sejak Zaman Belanda sehingga perubahan yang dilakukan tergantung kebutuhan sesuai dengan dinamika struktur ketatanegaraan maka keberadaan lembaga Negara MPR, DPR, DPD dan DPRD perlu diatur dengan Undang-Undang tersebut diatas.

#### **2. Penggunaan Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip check and balances dalam Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.**

##### **a. Analisis secara proses atau prosedur**

Peneliti menganalisis bahwa dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, dalam Pasal 5 mengatur mengenai kekuasaan Presiden dalam membuat Undang-Undang. Pasal tersebut mengatur kewenangan Presiden secara penuh dalam

membuat Undang- Undang. Hal tersebut dikenal pada saat sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 dikenal dengan istilah *executive heavy*.

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab I bahwa pada saat sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 DPR dalam membuat Undang-Undang hanya mengikuti atau menyetujui rancangan yang sudah disampaikan oleh Pemerintah. Kedudukan Pemerintah lebih dominan pada masa Orde Baru (sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945). Secara akademis peneliti setuju bahwa DPR tidak murni mempunyai kewenangan penuh dalam membuat Undang-Undang. Realisasi capaiannya juga tidak pernah berbanding sama dengan target dalam Prolegnas sehingga kinerja DPR dalam membuat Undang-Undang tidak seperti harapannya. Artinya dalam tahapan sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 kinerja capaian legislasi belum sesuai harapan dalam bentuk kuantitas dan kualitas.

b. Analisis secara substansi,/materi muatan

Peneliti menganalisis, dengan adanya dinamika reformasi dalam struktur ketatanegaraan, bergantinya Orde Baru menjadi Masa Reformasi, lembaga-lembaga negara menjadi berubah strukturnya. Tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, yang ada semua lembaga tinggi negara yang sejajar, bahkan adanya lembaga baru DPD yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Pasal 22D, Mahkamah Konstitusi kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Pasal 24C, Komisi Yudisial kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Pasal 24B. Kehadiran lembaga-lembaga baru ikut mewarnai produk Undang-Undang yang mengatur lembaga negara tersebut. Prinsip *check and balances* terbentuk dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 mulai perubahan pertama tahun 1999 untuk kewenangan DPR, perubahan ketiga tahun 2001 untuk kewenangan DPD, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

Kesimpulannya, peneliti berpendapat bahwa pembagian kekuasaan yang berprinsip pada *check and balances* dalam pembentukan Undang- Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak sesungguhnya ada karena adanya Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang saling berkaitan satu sama lain. Prinsip *check and balances* yang ada dalam UUD NRI tahun 1945 setelah perubahan yang ada dibuktikan dengan lahirnya lembaga negara baru bidang peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

3. Prinsip Teori Perundang-Undangan yang berasaskan manfaat dan keadilan bermartabat dalam menganalisis Pembentukan Undang- Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

a. Analisis secara proses atau prosedur

Peneliti menganalisis, dari proses pembentukannya yang pertama pada tahun 1969 menuju Undang-Undang berikutnya rata-rata diubah setelah berlaku 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun. Namun sejak reformasi digulirkan, perubahan Undang-Undang tersebut semakin rutin lima tahunan, dari beberapa perubahan tersebut substansi perubahannya menyangkut jumlah Anggota DPR yang semakin banyak hingga 575 (lima ratus tujuh puluh lima) orang saat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 dibentuk, kewenangannya, Alat Kelengkapannya yang bertambah. Undang-Undang ini dibentuk juga merupakan usul dari DPR.

Pembentukan Undang-Undang tersebut bila ditinjau dari asas manfaat dan keadilan jelas sangat bermanfaat bagi lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang tersebut. Lembaga DPR, MPR, DPD sudah jelas merasakan manfaat dan keadilan bagi lembaga tersebut mengingat Undang-Undang tersebut sudah yang kesebelas sejak dibentuk pertama kali sehingga selalu ada penyempurnaan dalam kewenangan lembaga negara yang terkait dalam undang-undang tersebut.

Kesimpulannya dari uraian diatas bahwa asas manfaat dan keadilan telah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

b. Analisis secara substansi atau materi muatan

Peneliti menganalisis dari substansinya, bila ditinjau dari proses pembahasannya pun sudah sesuai dengan alur dan mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Ditinjau dari aspek pengundangan maka ditugaskan Menteri yang berbeda ruang lingkup bidangnya. Pada saat Undang-Undang pertama kali dibentuk diundangkan oleh Menteri Sekretaris Negara, selanjutnya sesuai dengan kementerian yang dibentuk Presiden sejak Reformasi, telah mengalami perubahan yaitu diundangkan oleh Menteri yang menyelenggarakan pemerintahan dibidang hukum (pada saat Periode tersebut Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Berdasarkan asas keadilan<sup>471</sup> dan manfaat maka peneliti berpendapat, Undang-Undang yang baik dan bermutu adalah Undang-Undang yang merupakan jiwa dari seluruh kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Membuat Undang-Undang merupakan pekerjaan yang sulit karena suatu Undang-Undang harus mampu menjawab berbagai masalah yang rumit dalam masyarakat. DPR adalah salah satu cabang kekuasaan di antara fungsinya adalah terkait dengan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya tersebut DPR dapat memanggil siapapun untuk dimintai keterangan. Sehingga semangat yang muncul adalah bagaimana pihak yang diundang baik itu

Kesimpulannya adalah dari substansi, perubahan Undang-Undang tersebut ditinjau dari Teori Perundang-undangan dengan asas manfaat dan keadilan memiliki dampak positif (berguna) bagi pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang tersebut. Karena DPR sebagai lembaga pembuat Undang-Undang yang mana Undang-Undang tersebut juga perlu ditingkatkan kualitas substansinya dan pada umumnya perubahan tersebut menyangkut struktur lembaga-lembaga yang diatur dalam Undang-Undang tersebut maka perwujudan dan pengaturan lembaga permusyawaratan, perwakilan dan perwakilan daerah menjadi sangat penting untuk diatur kembali.

Perubahan sebanyak sebelas kali tersebut juga dengan tujuan untuk memberikan manfaat dan keadilan bagi lembaga yang diatur dalam Undang-Undang tersebut sebagaimana unsur-unsur yang harus ada dalam aturan itu sendiri untuk kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Dalam kajian keadilan bermartabat maka yang intinya adalah memberikan keadilan yang manusiawi dengan menghargai hak asasi manusia, maka untuk mendapatkan keadilan yang bermartabat perlu diatur dalam Undang-Undang tersebut secara lengkap mulai dari struktur lembaga, hak-hak anggota, tugas dan kewajiban, tata cara pengangkatan, pemberhentian, pergantian Anggota Antar Waktu, pelantikannya, legalitas pengangkatannya pun dengan

Keputusan Presiden. Semua aturan tersebut bertujuan untuk kepastian hukum, manfaatnya dirasakan oleh pemangku kepentingan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut, dan dirasakan adil untuk yang semua elemen yang diatur didalamnya. Sehingga adanya Undang-Undang tersebut untuk mengatur tiga lembaga negara yang pada fungsinya berbeda-beda sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

### **Analisis Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD**

1. Penggunaan Teori Negara Hukum Pancasila dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

a. Analisis secara proses atau prosedur

Analisis yang lain berkaitan dengan manajemen pengaturan penjadwalan rapat-rapat DPR473 yang peneliti kaji dari Buku Jadwal Acara Rapat DPR RI Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2018-2019 yang berlaku tanggal 4 Maret 2019 sampai dengan 7 Mei 2019, tercantum diatur bidang-bidang antara lain Bidang Legislasi. Salah satu point-nya adalah Badan Legislasi melaksanakan tugas di Bidang Legislasi. Dalam manajemen persidangan yang dibuat oleh Badan Musyawarah telah diatur hari rapat pembahasan masing-masing Alat Kelengkapan DPR agar tidak saling bersamaan waktu rapatnya dan mengakibatkan karena bersamaan waktu rapat dapat tidak terpenuhinya kuorum rapat sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI. Alokasi waktu rapat untuk Badan Legislasi adalah hari Selasa, Rabu, Kamis. Pada hari Selasa (bila tidak ada Rapat Paripurna) dialokasikan dari jam 09.00 WIB sampai dengan 22.30 WIB . Bila hari Selasa terdapat agenda Rapat Paripurna dilakukan Rapat Badan Legislasi setelah Rapat Paripurna. Bila hari Rabu, rapat diatur jam 09.00 WIB sampai dengan pukul 16.00 WIB. Pada hari Kamis, rapat dilakukan mulai jam 09.00 WIB sampai dengan jam 12.00 WIB. Dari enam kali waktu rapat pembahasan terdapat perbedaan dari yang sudah ditetapkan oleh Badan Musyawarah. Badan Legislasi melakukan rapat pada hari Senin. Alokasi hari rapat ini prinsip dasarnya sifatnya fleksibel , bila berbeda dari waktu yang sudah ditetapkan secara resmi dalam manajemen persidangan, maka Alat Kelengkapan DPR tersebut dapat meminta ijin kepada Pimpinan DPR. Namun kalau semua Alat Kelengkapan Dewan banyak yang tidak mengikuti jadwal tersebut dimungkinkan banyak rapat yang bersamaan waktunya. Sehingga satu Anggota tidak dapat hadir dalam Rapat Komisinya. Hal ini dapat berdampak tidak kuorum rapat di Komisi.

Proses pembahasan RUU tersebut dilakukan dengan berlandaskan pada Sila Keempat Pancasila karena dalam pembahasan awal berkaitan dengan Pengesahan Jadwal Pembahasan RUU tersebut yang dilaksanakan pada hari Rabu, 5 April 2017 dan 10 April 2017, dari analisis peneliti dari Risalah Rapat Badan Legislasi Fraksi-fraksi yang ikut membahas yaitu Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Golongan Karya, Fraksi Gerakan Indonesia Raya, Fraksi Amanat Nasional , Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai NASDEM, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Hati Nurani, semua menyetujui rancangan jadwal pembahasan RUU tersebut dengan mengikutsertakan DPD. Jadwal ini bersifat fleksibel. Kalimat fleksibel ini merupakan cerminan musyawarah mufakat sehingga bila tidak terpaksa tidak akan dilakukan voting.

Kesimpulannya dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam prosesnya masih belum memenuhi ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2018 yang berkaitan dengan perlunya partisipasi masyarakat dalam kerangka menyusun Undang-Undang tersebut. Sehingga pada saat Undang-Undang tersebut disahkan oleh DPR dan Pemerintah menimbulkan gejala dari masyarakat.

b. Analisis dari substansi atau materi muatan

Substansi atau materi muatan dari Undang -Undang Nomor 2 Tahun 2018 yaitu Pertama, adalah penambahan kursi Pimpinan MPR, DPR, dan DPD, serta menambah wakil Pimpinan MKD. Kedua, perumusan kewenangan DPR dalam membahas RUU yang berasal dari Presiden dan DPR, maupun RUU yang diajukan DPD. Ketiga, penambahan rumusan mengenai pemanggilan paksa dan penyanderaan terhadap pejabat negara atau masyarakat yang akan melibatkan kepolisian. Keempat, penambahan rumusan mengenai penggunaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan kepada pejabat negara. Kelima, menghidupkan kembali Badan

Akuntabilitas Keuangan Negara. Keenam, penambahan rumusan kewenangan Badan Legislasi dalam penyusunan RUU serta pembuatan laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang hukum. Ketujuh, perumusan ulang terkait tugas dan fungsi MKD. Kedelapan, penambahan rumusan kewajiban mengenai laporan hasil pembahasan APBN dalam Rapat Pimpinan sebelum pengembalian keputusan pada Pembicaraan Tingkat I.

Kesembilan, penambahan rumusan mekanisme pemanggilan WNI atau WNA yang secara paksa dalam hal tidak memenuhi panggilan Panitia Angket. Kesepuluh, penguatan hak imunitas Anggota DPR dan pengecualian hak imunitas. Kesebelas, penambahan rumusan wewenang dan tugas DPD dalam memantau dan mengevaluasi Rancangan Undang- Undang. Keduabelas, penambahan rumusan kemandirian DPD dalam penyusunan anggaran. Penambahan rumusan terkait pelaksanaan tugas Badan Keahlian Dewan. Ketigabelas yang terakhir, penambahan rumusan jumlah dan mekanisme pemilihan Pimpinan MPR, DPR, dan Alat Kelengkapan Dewan hasil Pemilu tahun 2014 dan ketentuan mengenai mekanisme Pimpinan MPR, DPR, serta Alat Kelengkapan Dewan (AKD) setelah Pemilu tahun 2019.

Kesimpulannya dari materi muatan yang terdapat dalam perubahan Undang-Undang tersebut diatas peneliti menganalisis dengan Teori Negara Hukum Pancasila, ada beberapa materi muatan yang tercantum dalam Pasal 204 ayat (3) dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 yang berkaitan dengan “pemanggilan paksa kepada Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing yang tidak memenuhi panggilan Panitia Angket tidak sesuai dengan Sila Kedua Pancasila : Kemanusiaan yang adil dan beradab. Walaupun tujuan pasal ini adalah menegakkan aturan dalam hal proses dimintakan keterangan mengenai kasus yang sedang dibahas. Namun dampaknya berpotensi melanggar hak asasi manusia.

2. Penggunaan Teori Pembagian Kekuasaan dengan prinsip check and balances dalam menganalisa Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

- a. Analisis secara proses atau prosedur

Berkaitan dengan prinsip check and balances, mengingat Rancangan Undang-Undang ini mengatur lembaga negara lainnya dalam perubahannya, maka Badan Legislasi pun mengundang DPD untuk berkonsultasi tentang pasal perubahan mengenai DPD yang dilakukan pada tanggal 6 April 2017. Materi yang berkaitan dengan DPD dan menjadi masukan yang disetujui untuk Perubahan Kedua RUU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah penambahan Pimpinan MPR yang berasal dari DPD berjumlah 2 (dua) orang. Kemudian disetujui pula penyampaian RUU dan Naskah Akademis yang berasal dari

Pemerintah maka DPD perlu dikirim tembusannya. Penyampaian RUU dan Naskah Akademis yang berasal dari DPR maka DPD perlu dikirim tembusannya. Disetujui pula penambahan Alat Kelengkapan pada DPD. Pengajuan RUU sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga. Terakhir DPD memiliki kemandirian anggaran.

Kesimpulannya, secara prosedur pembahasan tahapan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam Tingkat I sudah sesuai dengan kebutuhan materi dalam Undang- Undang tersebut.

- b. Analisis secara substansi atau materi muatan

Idealnya para pihak pembuat Undang-Undang dapat membahas kembali substansi yang dirasa belum adil atau alasan lain dari masyarakat sebelum Undang-Undang tersebut di sahkan. Undang-Undang yang baik dan berkualitas adalah seberapa jauh Undang-Undang tersebut dapat diterima di masyarakat dan memberi manfaat serta keadilan untuk diimplementasikan dalam kehidupan. Aspirasi publik dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus diakomodir dengan

memperhatikan bingkai politik hukum nasional yang meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Merujuk pada Teori Nonet, Selznick mengenai hukum responsif yang bermakna aspiratif, menurut Moh Mahfud MD, tiga kualifikasi agar sebuah produk hukum dapat dikatakan responsif yang aspiratif adalah memenuhi unsurnya adalah pertama ; proses pembahasannya partisipatif, dalam arti pembahasan hukum tersebut melibatkan banyak partisipasi masyarakat dari berbagai kelompok.

Kedua, materi yang menjadi aspirasi untuk Undang-Undang tersebut berasal dari kehendak masyarakat. Ketiga, cakupannya rigid dan tidak mudah diinterpretasikan secara sepihak, sehingga hukum tersebut tidak mudah berpeluang ditafsirkan oleh Pemerintah melalui berbagai peraturan pelaksana.<sup>475</sup>

Kesimpulannya peneliti berpendapat bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tahapannya mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan serta pengundangan, maka proses keterlibatan partisipasi aspirasi masyarakat menjadi faktor penentu penilaian kerja legislasi. Dengan demikian DPR seharusnya tidak lagi mengejar kuantitas dalam Prolegnas melainkan kualitas dari RUU yang akan dibahas.

3. Penggunaan Teori Perundang-Undang dengan berasas manfaat dan keadilan bermartabat dalam menganalisis Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

a. Analisis secara proses atau prosedur

Tahapan yang dilakukan Badan Legislasi dalam pembentukan Undang-Undang secara substansi yang terlihat dari data rekam jejak yang dapat diakses oleh peneliti belum terlihat adanya peran partisipasi masyarakat baik dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum atau seminar. Sehingga Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 belum terpenuhi. Salah satu dampaknya pada saat Undang-Undang tersebut disetujui DPR dan Pemerintah, menimbulkan gejolak dari masyarakat karena sosialisasi pada saat materi muatan dibahas bisa saja belum sampai pada masyarakat luas. Sehingga tujuan perubahan Undang-Undang tersebut belum diketahui oleh masyarakat.

Secara kajian akademis, tentu bila ada pasal dari Undang-Undang yang belum dipenuhi, akan menimbulkan dampak dari masyarakat, sehingga hukum tersebut belum berfungsi untuk kebutuhan masyarakat. Peneliti juga menyampaikan bahwa Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dapat multitafsir, karena kebutuhan hukum masyarakat kriterianya tidak jelas, masyarakat yang mana yang dimaksud dalam ayat tersebut . Sehingga yang disebut masyarakat itu masyarakat dari sudut pandang Pengusul dalam hal ini DPR atau dari sudut pandang masyarakat umum yang tidak membahas Undang-Undang tersebut.

b. Analisis secara substansi atau materi muatan

Perubahan lainnya dalam hal mengoptimalkan fungsi Badan Legislasi sesuai dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Pada saat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD diberlakukan tugas Badan Legislasi dikurangi yaitu Badan Legislasi tidak menyusun Rancangan Undang-Undang dan Naskah Akademik. Hal ini berdampak pada menurunnya kuantitas pencapaian target Prolegnas DPR secara keseluruhan.

Oleh karena itu dengan adanya perubahan Undang-Undang tersebut dipandang perlu memberikan kembali tugas Badan Legislasi untuk menyusun RUU beserta Naskah Akademiknya.

Dalam tahapan Pembicaraan Tingkat I pembahasan di Badan Legislasi dengan Menteri Hukum dan HAM, pada tanggal 10 April 2017 secara ringkas substansi perubahan sebagai berikut :

- 1) Pimpinan MPR dalam Pasal 15, menambah satu orang Wakil Ketua, jika dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jumlah Pimpinan MPR berjumlah 5 (lima ) orang, dalam usul perubahan menjadi 6 (enam) orang.
- 2) Pimpinan DPR dalam Pasal 84, menambah satu orang Wakil Ketua jika dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jumlah Pimpinan DPR berjumlah 5 (lima) orang , dalam usul perubahan menjadi 6 (enam) orang.
- 3) Menambah tugas Badan Legislasi (Pasal 105 juncto Pasal 164) yaitu menyiapkan dan menyusun Rancangan Undang-Undang berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- 4) Pimpinan MKD dalam Pasal 121 jika dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jumlah Pimpinan MKD berjumlah 4 (empat) orang, dalam usulan perubahan menjadi 5 (lima) orang.
- 5) Ketentuan Peralihan dalam Pasal 427A dengan rumusan :”Pada saat Undang-Undang ini berlaku Pimpinan MPR dan DPR yang berasal dari fraksi yang sedang menjabat tetap melaksanakan tugasnya.
- 6) Penambahan Pimpinan MPR dan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan Pasal 84 berasal dari Fraksi partai pemenang Pemilihan Umum Tahun 2014.

## SIMPULAN

Setelah dilakukan pembahasan hasil penelitian sebagaimana diuraikan dalam bab-bab terdahulu, maka sampailah kini pada kesimpulan. Seluruh uraian di atas menunjukkan beberapa hal yang dapat peneliti simpulkan sebagai berikut :

1. Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah Tahun 2015-2019 masih belum terencana dengan baik dan tidak realistis. Faktor-faktor penyebabnya adalah penetapan waktu Prolegnas terlambat, Naskah Akademik dan/atau Draft RUU diajukan menyusul setelah judul RUU tersebut ditetapkan menjadi prioritas tahunan, jumlah RUU dalam Prolegnas lima tahun atau tahunan terlalu banyak bahkan RUU Prioritas Tahun 2019 bertambah empat RUU menjadi total 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU, waktu membahas legislasi di Badan Legislasi hanya dialokasikan 2 (dua) hari legislasi dalam sepekan.
2. Pembentukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD berdasarkan konstitusi menunjukkan Undang-Undang yang mengatur lembaga negara MPR, DPR, DPD Periode 2014-2019 sering diubah. Terhadap Undang- Undang tersebut dalam Periode 2014-2019 telah dilakukan perubahan tiga kali yaitu : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disahkan pada tanggal 5 Agustus 2014, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disahkan pada tanggal 15 Desember 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tanpa pengesahan Presiden RI, diundangkan pada tanggal 15 Maret 2018, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disahkan pada tanggal 30 September 2019.
3. Pelaksanaan pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD belum terlihat peran partisipasi masyarakat yang maksimal dalam pembahasan membahas Undang-Undang tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat didalam pembentukan Undang- Undang merupakan hal yang mengikat secara hukum, artinya harus ditaati oleh DPR dan Pemerintah yang terlibat langsung dalam pembentukan Undang- Undang. Oleh karena itu untuk menghasilkan Undang-Undang yang berkualitas

selain dibukanya akses partisipasi publik, juga dibutuhkan kemampuan DPR dalam menangkap aspirasi masyarakat tersebut dituangkan dalam RUU sehingga dihasilkan produk legislasi yang betul-betul mencerminkan kebutuhan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, Bayu Dwi. (2014). Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-undang Republik Indonesia yang Dibentuk pada Era Reformasi (1999-2012). *Disertasi Doktor, Universitas Indonesia: Jakarta*.
- Astomo, Putera. (2016). Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, 11(3), 577–599.
- Hadi, Syofyan. (2013). Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat). *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(18).
- Hikam, Muhammad A. S. (2018). Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2(1), 23–30.
- Ibrahim, Anis. (2008). *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Ibrahim, Johnny. (2005). Teori dan metode penelitian hukum normatif. *Malang: Bayumedia Publishing*.
- Marzuki, Mahmud. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media.
- Marzuki, Peter Mahmud, & SH, M. S. (2021). *Pengantar ilmu hukum*. Prenada Media.
- Paat, Yustinus. (2016). *Formappi: Kuantitas dan Kualitas Kinerja Legislasi DPR Selalu Bermasalah*. Retrieved from <https://www.beritasatu.com/nasional/357566/formappi-kuantitas-dan-kualitas-kinerja-legislasi-dpr-selalu-bermasalah>
- Riana, Rati, & Junaidi, Muhammad. (2018). Konstitusionalisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Penggunaan Bahasa Indonesia Baku. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(4).
- Sabri, Muhammad. (2012). *Presiden Tersandera: Melihat dampak sistem presidensial-multipartai terhadap relasi presiden-DPR di masa pemerintahan SBY-Budiono (The hostaged president: Observing presidential-multi party system towards the president and the parliament relations*. RMBooks.
- Safrezi Fitra, Dwi Hadya Jayani. (2019). *Mengukur Kinerja DPR Lama dan Harapan untuk DPR Baru Formappi menilai kinerja DPR periode 2014-2019 adalah yang terburuk sejak era reformasi*. Retrieved from <https://katadata.co.id/safrezifitra/indepth/5e9a4e618a956/mengukur-kinerja-dpr-lama-dan-harapan-untuk-dpr-baru>
- Salman, Radian. (2017). *Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Konstitusionalisme dan Demokrasi*. Airlangga university.